

- promover códigos de conduta mais flexíveis que conduzam a processos de normalização respeitadores do ambiente, de modo a ajudar, sobretudo as PME, a adoptar processos técnicos que sejam também economicamente válidos para a realização de novos produtos, novos processos e novos serviços;
- desenvolver uma plataforma de intercâmbio entre a Estratégia de Lisboa para o Mercado Interno e o Plano de Acção 2004-2010 para o Ambiente e a Saúde, com o objectivo de promover um diálogo a nível de conhecimentos especializados entre todas as partes interessadas no processo de normalização: CEN, CENELEC, ETSI, PME-normalização, ANEC (consumidores), TUTB (sindicatos de trabalhadores), ECOS (instâncias ambientais), indústria, distribuição e serviços;
- apoiar o desenvolvimento da normalização técnica de base para a regulamentação relativa à qualidade dos produtos e dos processos no domínio da produção agrícola e alimentar.

Bruxelas, 15 de Setembro de 2004.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Agricultura Periurbana»

(2005/C 74/12)

Em 17 de Julho de 2003, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar um parecer sobre «A Agricultura Periurbana».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Julho de 2004 (relator: **J. CABALL i SUBIRANA**).

Na 411.ª reunião plenária de 15 e 16 Setembro de 2004 (sessão de 16 Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 132 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 *Uma actividade produtiva condicionada pelo meio urbano envolvente*

1.1.1 Uma das preocupações que são objecto de debate e reflexão em diversos fóruns europeus, designadamente no Comité Económico e Social Europeu, é a questão dos espaços periurbanos. Trata-se de um fenómeno em expansão em numerosos municípios da União Europeia como consequência do desenvolvimento urbanístico, industrial e do sector terciário, bem como do incremento de infra-estruturas de comunicação e transporte que fagocitam o território em detrimento do espaço produtivo agrícola, gerando cada vez mais espaços marginais ou espaços agrícolas não competitivos.

1.1.2 A actividade agrícola nas zonas periurbanas está condicionada pelo meio urbano em que se desenvolve e que sobre ela produz efeitos negativos que limitam a sua viabilidade económica. Este impacto negativo é o principal causador da degradação ambiental do território e da deterioração das relações sociais entre cidade e campo. Este conflito entre cidade e campo, sendo resolvido a contento da primeira, pode comprometer a sobrevivência da própria actividade agrícola.

1.1.3 Aos problemas tradicionais dos espaços agrícolas periurbanos veio juntar-se recentemente um outro que defende a existência de espaços livres em redor das cidades, mas sem actividade agrícola. É, em suma, uma concepção do território como «parque temático», onde tudo será artificial, descontextualizado e impessoal, justificado por critérios estéticos pretensamente sustentados por normas baseadas na preservação da biodiversidade ou numa concepção da paisagem que procura marginalizar ou folclorizar a actividade agrícola.

1.1.4 Desde a instituição da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia tem-se insistido na necessidade de diversificar a economia das explorações agrícolas, integrando actividades que gerem novas receitas para os agricultores. Convém sublinhar que sem agricultura não há paisagem agrícola, isto é, paisagem com campos de cultivo, animais, prados e, sobretudo, com agricultores.

1.1.5 Tudo isto (a pressão do ambiente urbano, a concepção de uma agricultura sem agricultores e sem agricultoras e a própria reforma da PAC) coloca sérios problemas para a sobrevivência e a estabilidade da agricultura periurbana (muito mais acentuados que noutras zonas agroclimáticas semelhantes, o que implica um risco mais elevado de desaparecimento da actividade agrícola).

1.1.6 À perda de solos com aptidão agrícola crescem as dificuldades que enfrentam as estruturas produtivas em alguns Estados-Membros pelo facto de não existir legislação clara que regule o mercado dos solos e dos arrendamentos rústicos e, conseqüentemente, não poderem dispor de mercado de solos aptos para o cultivo, para a integração de jovens ou para aumentar a dimensão da exploração agrícola. Muitos proprietários (particulares ou entidades públicas) de terrenos têm bloqueado o mercado de solos, evitando facultar contratos de arrendamento aos agricultores profissionais. São processos especulativos que comprometem sensivelmente o futuro de muitos espaços agrícolas periurbanos e que os Estados-Membros da UE devem combater mediante legislação específica.

1.1.7 Espaços naturais agrícolas que, sem escaparem às transformações ocorridas no mundo rural nos últimos anos, se caracterizam por valores e funções que permitem ou não as actividades que neles se desenvolvem.

1.2 Muito mais do que uma actividade meramente económica

1.2.1 O CESE, enquanto parte interessada no desenvolvimento rural directamente empenhada em garantir um desenvolvimento económico, ambiental e social sustentado das zonas rurais da Europa, recorda que as funções ambientais, sociais e económicas que os espaços agrícolas também desempenham têm nas zonas periurbanas maior relevância do que no resto do território. O solo agrícola funciona, nas zonas periurbanas, como pulmão verde das grandes urbes; estas áreas são um elemento fundamental do ordenamento do território, pois impedem o crescimento ilimitado das cidades, geram paisagens e humanizam os ambientes urbanos. Mas a sua função económica, essencial para manter e perspectivar o futuro dos espaços agrícolas, vê-se reduzida pela pressão urbanística a que está sujeita e pela escassa importância produtiva que se lhe atribui no cômputo geral da economia das áreas periurbanas.

1.2.2 Parafraçando o primeiro princípio da Conferência de Salzburgo — não há agricultura sem vitalidade do espaço natural nem vitalidade do espaço natural sem actividade agrícola ⁽¹⁾ — o CESE insiste em que os verdadeiros protagonistas dos espaços agrícolas periurbanos são e devem continuar a ser os agricultores profissionais que se dedicam a esta actividade a tempo inteiro, embora se reconheça o papel importante dos agricultores a tempo parcial em muitos espaços periurbanos.

1.3 Condicionalismos e oportunidades da agricultura em espaços heterogéneos e dinâmicos

1.3.1 O CESE está consciente da dificuldade de definir um conceito unívoco de espaço periurbano devido à sua enorme heterogeneidade e dinamismo. Este espaço é, antes de mais, uma zona de contacto entre o mundo rural propriamente dito

(1) Literalmente: «A vitalidade do espaço natural é fundamental para a agricultura, da mesma forma que a actividade agrícola é fundamental para a vitalidade do espaço natural». Conclusões da Segunda Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural, realizada em Salzburgo, de 12 a 14 de Novembro de 2003; MEMO/03/236.

e o mundo urbano, mas, ao mesmo tempo, mantém os traços fundamentais do primeiro e sofre a atracção do segundo.

1.3.2 O elemento comum aos espaços periurbanos é a precariedade territorial, ambiental e social e o facto de estarem localizados na periferia das aglomerações urbanas. É precisamente esta agricultura profissional praticada nestes espaços que é designada por «agricultura periurbana». Com esta agricultura profissional convivem outras actividades relacionadas com o cultivo de plantas com fins recreativos, terapêuticos, pedagógicos, etc., ou para criação e manutenção de paisagens (paisagistas, jardineiros, etc.). Essas actividades têm particular importância em algumas zonas dos Estados-Membros.

1.3.3 Trata-se de espaços naturais com características e condicionalismos específicos que os distinguem de outros espaços rurais e que comprometem gravemente a sua existência.

1.3.4 Ora, a agricultura periurbana possui, em bastantes casos, uma característica que lhe é peculiar e que deve ser aproveitada ao máximo, ou seja, as oportunidades que lhe são abertas pela proximidade de um mercado de consumidores, pela crescente sensibilização dos consumidores para aspectos como a qualidade e a segurança alimentares, bem como pela procura social de novas actividades (lazer, formação, educação ambiental, agro-turismo, etc.) Estas novas actividades complementares permitiriam diversificar o risco empresarial e melhorar o rendimento dos agricultores.

1.3.5 O artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho sobre o apoio do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural, ao dispor que «podem ser equiparadas a zonas desfavorecidas outras zonas afectadas por desvantagens específicas, nas quais a actividade agrícola deva ser mantida, onde necessário e sob certas condições, para conservar ou melhorar o meio ambiente, manter o espaço natural e preservar o potencial turístico da zona, ou por motivos de protecção da costa», reforça a posição que o CESE tem defendido, pois considera os espaços agrícolas periurbanos como «zonas afectadas por desvantagens específicas».

1.3.6 A Agenda 2000 e a recente revisão intercalar da PAC deram novo impulso a estas orientações.

1.3.7 O preâmbulo das Conclusões da Conferência de Salzburgo sublinha a «necessidade de auxiliar os agricultores europeus a assumir em toda a União Europeia ⁽²⁾ o papel multifuncional que lhes incumbe como guardiães do espaço natural e como produtores orientados para o mercado». O que, aliás, foi dito no parecer de iniciativa do CESE, de que foi relator BROS, «O segundo pilar da PAC: as perspectivas de adaptação da política de desenvolvimento dos territórios rurais (seguimento da Conferência de Salzburgo). ⁽³⁾».

(2) Ver nota de rodapé 1.

(3) CESE 961/2004 — NAT/243.

2. Objectivos em matéria de preservação e de desenvolvimento da agricultura periurbana

2.1 Na opinião do CESE, a agricultura periurbana vive inquestionáveis problemas limitativos específicos, fáceis de detectar e de definir, que são reflexo de dificuldades que importa sanar com medidas concretas que permitam preservar, planear e gerir os espaços periurbanos com aptidão agrícola produtiva. Neste sentido, o CESE propõe que se accionem mecanismos e instrumentos para proteger e desenvolver os espaços naturais periurbanos.

2.2 *Objectivo n.º 1 — Reconhecer do ponto de vista social, político e administrativo a existência de espaços periurbanos agrícolas como espaços rurais com dificuldades e condicionalismos específicos*

2.2.1 Reforço de um tecido activo e eficaz de «cidades intermédias»

2.2.1.1 O CESE verifica que a «metropolização» do território europeu é um fenómeno que se tem intensificado, provocando o crescimento disperso da urbanização extensiva e, consequentemente, a perda constante e irreparável de solos férteis, o que constitui a principal ameaça para as áreas periurbanas, como se pode ler no parecer de iniciativa do CESE, cujo relator foi VAN IERSEL, «As áreas metropolitanas europeias: repercussões socio-económicas para o futuro da Europa»⁽⁴⁾.

2.2.1.2 Esta perda de actividade agrícola não só se repercute no sector agrícola, como acarreta prejuízos no que diz respeito aos recursos naturais, à qualidade de vida dos habitantes e à gestão do território.

2.2.1.3 Na óptica de um território europeu equilibrado e sustentável, o CESE insiste em que **é necessário um tecido activo e eficaz de redes de «cidades intermédias»**, assim designadas, não por razões demográficas, mas pelo papel de mediação entre os territórios rurais e urbanos da sua área de influência.

2.2.1.4 Esta tecitura só é possível se existirem na periferia destas cidades espaços agrícolas e naturais, em última análise espaços periurbanos, que sirvam de separadores entre áreas construídas e de conectores entre espaços naturais, permitindo assim favorecer e consolidar a personalidade dos municípios e a diversidade biológica e, ao mesmo tempo, viabilizar a actividade agrícola.

(4) CESE 968/2004 — ECO/120.

2.2.2 Reconhecimento da acção da agricultura na relação cidade/campo

2.2.2.1 Para o CESE um instrumento essencial é, sem dúvida, **o reconhecimento social, político e administrativo da existência destas zonas rurais/urbanas (periurbanas) como áreas de uso agrícola que enfrentam dificuldades específicas, bem como do papel que elas desempenham na relação cidade/campo.**

2.2.2.2 Para que este reconhecimento se faça, é necessário, em primeiro lugar, estudar os problemas que estes espaços enfrentam, mas também suscitam e, em segundo lugar, fazer uma **análise integral dos valores que encerram** (água, paisagem, biodiversidade, arquitectura, estrutura agrícola, etc.) e **das funções** económicas, ambientais e sociais que têm que desempenhar consoante os valores neles presentes.

2.2.3 A sensibilização como instrumento de reconhecimento

2.2.3.1 É necessário que a **sociedade integre a «cultura dos solos» como recurso natural limitado** e como património comum que, quando destruído, é difícil de recuperar. Daí a importância do crescimento urbano centrípeto (para dentro) através de programas de reabilitação e recuperação de espaços urbanos degradados e de zonas industriais obsoletas, evitando assim delapidar solos com construções, e de legislações específicas que combatam os processos especulativos do solo agrícola tão frequentes nas periferias de muitas cidades europeias.

2.2.3.2 Para que haja reconhecimento social, político e administrativo ao nível europeu, o CESE propõe que se leve a cabo uma **acção europeia sobre os espaços agrícolas periurbanos** que reconheça os valores e as funções destes espaços e da actividade aí desenvolvida e se lancem as bases para a elaboração de legislações nacionais sobre a matéria, assentes em critérios comuns, que tenham em vista proteger e desenvolver este tipo de espaços naturais.

2.3 *Objectivo n.º 2: Preservar os espaços agrícolas periurbanos de serem incorporados no processo urbano através de medidas de planeamento, ordenamento e impulso municipal*

2.3.1 O CESE considera que, para preservar os espaços agrícolas periurbanos, não basta que os mesmos sejam objecto de reconhecimento social e político (conceptual ou emocional), é indispensável que todos os Estados-Membros **criem e apliquem instrumentos de gestão dos solos agrícolas periurbanos** capazes de travar processos especulativos que levem ao abandono destes solos.

2.3.2 Em seu entender, os instrumentos de gestão dos solos devem assentar em seis pilares:

- a) recurso a instrumentos legais de **planeamento territorial e ordenamento urbano nos planos europeu, estatal e regional, e ocupação do solo**, a nível nacional e regional, que contemplem os espaços naturais periurbanos e as políticas agrícolas e dificultem a requalificação de solos agrícolas para outras utilizações;
- b) elaboração de legislação transparente sobre **cessão temporária de utilização de terras** pelos seus proprietários (particulares ou entidades públicas), mediante celebração de contratos de arrendamento com agricultores profissionais tendo em vista a actividade agrícola ou pecuária e facilitar o rendimento das explorações agrárias;
- c) não onerar excessivamente as terras afectas à actividade agrária nestas zonas, com fiscalidade igual à das zonas industriais e/ou residenciais urbanas;
- d) **impulso e recuperação da iniciativa municipal** através do reforço do princípio de subsidiariedade (responsabilidade das autoridades locais) em matéria de ordenamento municipal, sempre mediante critérios supramunicipais baseados na cooperação intermunicipal e conectividade territorial;
- e) **integração de novos critérios de financiamento dos municípios como, por exemplo, o conceito de «solo agrícola protegido»**, em que a protecção dos solos prevaleça sobre a ocupação urbanística, permitindo reduzir a dependência do financiamento tributário municipal de outros critérios;
- f) realização obrigatória e coerciva do «estudo de impacto agrícola» pelos serviços agrários competentes, sempre que qualquer actuação no espaço agrícola periurbano possa implicar perda de solo agrícola.

2.3.3 Trata-se, pois, de proteger os espaços agrícolas periurbanos da procura constante de solos por parte das cidades (crescimento urbano, desenvolvimento dos sectores industrial e terciário, infra-estruturas de comunicação e de abastecimento de energia) através de instrumentos de planeamento, ordenamento territorial, uso dos solos, financiamento municipal e estudos de impacto agrícola para, desta forma, evitar a degradação do território, que pode ser utilizada para desacreditar e justificar o desaparecimento dos espaços agrícolas periurbanos.

2.4 *Objectivo n.º 3: Garantia de um desenvolvimento dinâmico e sustentável da agricultura periurbana e dos espaços onde ela é praticada*

2.4.1 A garantia de um desenvolvimento dinâmico e sustentável da agricultura periurbana e dos correspondentes espaços pressupõe **processos em que a administração local desempenha um papel fundamental, bem como critérios de gestão intermunicipal** para além dos critérios de planeamento e ordenamento supramunicipais.

2.4.2 Mas, para isso, é necessário que os territórios periurbanos se unam e disponham de um **organismo que tenha como objectivo fundamental defender e dinamizar a actividade agrícola nesses espaços naturais**, através de planos supramunicipais de conservação, utilização e gestão dos solos.

2.4.3 Os agricultores participarão nesse organismo com vista a **realizar parcerias** com as colectividades locais (cidadãos e entidades políticas) e demais interlocutores interessados (universidades, associações de defesa do ambiente), a fim de promover os seus objectivos e organizar a gestão do espaço natural.

2.4.4 Os gestores dos espaços periurbanos têm de ser conservadores em relação aos valores territoriais, progressistas com atitudes **positivas, imaginativas e criativas** em relação às propostas de desenvolvimento das funções do espaço agrícola periurbano, e rigorosos na regulação dos usos. Por outras palavras, têm de pautar a sua acção por critérios de sustentabilidade.

2.4.5 A subsidiariedade na gestão das áreas naturais periurbanas é fundamental para estabelecer um pacto entre as administrações e o sector produtivo agrícola, baseado no compromisso de preservar e desenvolver o território de agricultura periurbana. Em suma, um **contrato para a gestão agrícola sustentável entre a administração pública e os agricultores**.

2.4.6 A gestão deve basear-se na «rede de cooperação» entre os agentes públicos e privados envolvidos na gestão e organizados numa «**entidade de participação e de gestão**», em torno da qual se congreguem finalidades e interesses comuns e se lancem acções específicas associadas à base territorial e aos recursos naturais (por exemplo, impulso e dinamização dos produtos, incorporação das tecnologias de informação e comunicação, fomento da educação ambiental, preservação da paisagem, etc.). Enfim, uma entidade que defina condições gerais, verifique a sua aplicação e promova acções de apoio e fomento do espaço periurbano a dinamizar.

2.4.7 Trata-se de trabalhar, também nas zonas de agricultura periurbana, na linha das orientações propostas no sexto e sétimo princípio da Conferência de Salzburgo ⁽³⁾, que insiste que «a futura política deve generalizar o apoio da UE às zonas rurais mediante parcerias locais construídas da base para o topo» [e que gozem de] «maior responsabilidade na definição e execução de estratégias globais, baseadas em objectivos e resultados claramente definidos».

2.4.8 Para além dos contratos de gestão agrícola sustentável importa não esquecer os projectos de gestão supranacional que, dadas as características territoriais dos espaços agrícolas (espaços rurais urbanos), devem assumir os contornos de verdadeiros **projectos «rururbanos»** entre administrações e as entidades de gestão, que actuem como medida de conservação e recuperação de espaços agrícolas e de repercussão mútua entre a cidade e o campo das receitas geradas. É fundamental que as receitas derivadas das externalidades induzidas pelo espaço agrícola revertam também a favor do sector agrícola.

2.4.9 Os projectos rururbanos devem ser promovidos pelas entidades que participam na gestão dos espaços de agricultura periurbana e assentar em **critérios multisectoriais** que integrem aspectos produtivos que satisfaçam a procura dos consumidores; aspectos ambientais que minimizem o impacto da actividade produtiva sobre a natureza, criem paisagem e a mantenham, bem como aspectos sociais que respondam a necessidades urbanas, como seja o uso do espaço natural para actividades pedagógicas e de ar livre.

2.4.10 O desenvolvimento de projectos rururbanos e de contratos de gestão agrária promovidos pela entidade gestora do espaço periurbano exige que, previamente, **os agentes envolvidos na gestão desse espaço periurbano** (administrações, em particular a administração local, e o sector agrícola) elaborem e aprovelem um **acordo formal** sobre a necessidade de uma gestão integrada do projecto.

2.4.11 Este compromisso institucional entre a administração local e supralocal e os agricultores pode consistir na redacção de princípios gerais definidos de comum acordo numa **Carta da Agricultura Periurbana**.

2.4.12 O âmbito desta carta pode ser alargado para lograr maior grau de concretização e de compromisso mútuo, mediante a elaboração e aprovação de um **plano estratégico de gestão e de desenvolvimento sustentável** que defina princípios, linhas estratégicas e acções a empreender, a fim de salvaguardar os valores e desenvolver as funções inerentes a um espaço agrícola periurbano concreto.

⁽³⁾ Ver nota de rodapé 1.

3. Conclusões

3.1 A implantação destes projectos rururbanos e dos contratos de compromisso mútuo terão de assentar em critérios organizados em torno de um **pacto cidade-campo** através dos órgãos de gestão e dos mecanismos de participação dos cidadãos e do sector agrícola. Estes pactos pressupõem a consecução dos seguintes objectivos:

- a) **primeiro objectivo: existência de um projecto territorial de preservação e desenvolvimento** dos espaços agrícolas periurbanos, devendo os projectos articular-se em torno de planos territoriais, urbanísticos e de uso dos solos e respeitar as disposições específicas que regulam o mercado dos solos agrícolas;
- b) **segundo objectivo: estabilidade do solo agrícola periurbano**, recorrendo a instrumentos e mecanismos que garantam essa estabilidade, reduzindo ao máximo a pressão urbanística e os usos alheios à actividade agrícola, e facilitem o acesso ao uso da terra;
- c) **terceiro objectivo: gestão integrada através de uma entidade gestora** que actue como impulsionador e dinamizador do espaço agrícola periurbano e divulgue junto dos cidadãos os valores destes territórios periurbanos; isto pressupõe o desenvolvimento dinâmico e sustentável mediante um compromisso de gestão a partir de **projectos rururbanos** e passa por uma relação contratual entre os cidadãos, a administração local e os agricultores assente num **contrato para a gestão agrícola sustentável**.

3.2 Para realizar estes objectivos é fundamental que:

- a) **mulheres e jovens** participem mais activamente nos projectos territoriais e nos contratos de gestão agrícola das explorações, como garantia de actividade no presente e no futuro;
- b) **os cidadãos tenham a percepção** de que a actividade agrícola pode oferecer segurança alimentar, porque a sua gestão é correcta do ponto de vista ambiental e útil do ponto de vista social;
- c) **a água seja factor de consolidação dos espaços naturais periurbanos**. É necessária legislação específica na matéria que, sem menosprezar o uso da água para fins agrícolas, integre uma nova «cultura da água», que poupe as águas superficiais e subterrâneas e reutilize as águas residuais depuradas para fins agrícolas;

- d) **se consolidem estes espaços agrícolas periurbanos**, o que significa reconhecer as dificuldades específicas com que estão confrontados;
- e) se desenvolvam **instrumentos e acções destinados a melhorar os rendimentos agrícolas, aumentar a eficácia das infra-estruturas e melhorar a oferta de serviços orientados para a actividade agrícola**;
- f) se favoreçam **sistemas de produção e comercialização que dêem resposta às exigências do mercado**, com especial atenção para o fomento da diversidade alimentar, privilegiando um tipo de actividade agrícola que seja sustentável e respeitadora do ambiente, da identidade cultural e do bem-estar dos animais;

- g) **se racionalize a utilização e a preservação** dos recursos naturais, em especial solos, água e paisagem.

3.3 Dada a fragilidade dos espaços naturais periurbanos e da própria agricultura periurbana europeia, o CESE considera importante que se crie um **observatório europeu sobre a agricultura periurbana**, que tenha uma visão global dos espaços naturais periurbanos e da agricultura periurbana e, sobretudo, funcione como centro de referência para o seguimento, análise e difusão da situação da agricultura periurbana europeia e como ponto de encontro, reflexão e diálogo entre as administrações locais de primeiro e segundo nível e entre vários organismos europeus. Deve, ainda, apresentar propostas de iniciativas de preservação e desenvolvimento destes espaços periurbanos e da sua agricultura.

Bruxelas, 16 de Setembro de 2004.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH
