

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a agricultura social: políticas com preocupações ambientais, sociais e de saúde (parecer de iniciativa)**

(2013/C 44/07)

Relatora: **Josiane WILLEMS**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

*Agricultura social: políticas com preocupações ambientais, sociais e de saúde*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 22 de novembro de 2012.

Na 485.ª reunião plenária de 12 e 13 de dezembro de 2012 (sessão de 12 de dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 124 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Por agricultura social entende-se uma abordagem inovadora que associa dois conceitos: a agricultura multifuncional e os serviços sociais/cuidados de saúde a nível local. A agricultura social contribui, através da produção agrícola, para o bem-estar e a inclusão social de pessoas com necessidades especiais. A sua crescente importância levou o CESE a elaborar um parecer de iniciativa sobre este tema.

1.2 A agricultura social está generalizada em toda a Europa, sob formas que apresentam características comuns, mas também muitas diferenças em termos de abordagem, de relações com os outros setores e de financiamento.

1.3 É, no entanto, necessário dispor de uma definição de agricultura social a nível europeu, para determinar as atividades que dela fazem parte e para definir um quadro e critérios, incluindo critérios de qualidade, que as atividades devem satisfazer para poderem beneficiar de apoio ao abrigo de diferentes políticas. Não obstante, esta definição não deve ser demasiado restritiva, para evitar impor limites rígidos a uma realidade em constante evolução.

1.4 Não existe um quadro regulamentar para a agricultura social, nem a nível da União nem à escala nacional, o que significa que não há coordenação entre as diferentes políticas e/ou instituições em causa. Na opinião do CESE, as instituições da UE e as autoridades e entidades regionais e nacionais devem encorajar e apoiar a agricultura social, definindo um quadro regulamentar apropriado e favorável e aplicando as medidas descritas *infra*.

1.5 As estatísticas disponíveis neste domínio são raras e fragmentadas e, na opinião do CESE, seria útil lançar um programa de investigação estatística com a finalidade de quantificar e analisar de forma mais aprofundada a sua existência nos Estados-Membros e as diferentes formas de que se reveste. Esta base

de dados poderia ser alargada para promover programas de investigação em cada Estado-Membro.

1.6 A agricultura social deve ser secundada por investigação interdisciplinar em diferentes domínios para validar resultados empíricos, analisar o seu impacto e benefícios sob diferentes prismas (social, económico, sanitário, pessoal, etc.) e garantir a difusão dos conhecimentos adquiridos no terreno. Neste sentido, importa promover e desenvolver o esforço de cooperação permitido a nível europeu pelo projeto SoFar e pelas ações COST no próximo programa-quadro Horizonte 2020 para o período de 2014-2020.

1.7 O CESE considera que é igualmente crucial criar e reforçar as redes de agricultura social para partilhar os conhecimentos adquiridos, trocar experiências e promover a sensibilização. Além disso, é aconselhável que haja uma representação comum dos interesses da agricultura social ao nível político e que se crie uma organização de cúpula a nível europeu. O intercâmbio entre os atores envolvidos e o papel das organizações da sociedade civil sairão assim reforçados.

1.8 Além disso, para assegurar um nível elevado de qualidade e de competências nas atividades de agricultura social, importa centrar a atenção na formação dos intervenientes, quer no que respeita aos prestadores de serviços, quer no que respeita as pessoas com necessidades especiais que beneficiam desses serviços.

1.9 O desenvolvimento da agricultura social em toda a Europa exige um ambiente propício, uma maior participação da sociedade civil e uma cooperação frutuosa entre as várias áreas políticas e as diferentes administrações (saúde/social/agricultura/emprego) a nível europeu, nacional, regional e local. Tal significa que os poderes públicos devem reconhecer a agricultura social e apoiá-la, orientando-a para que possa aceder de forma sustentável aos meios financeiros que cubram os diversos aspetos deste tipo de agricultura.

1.10 Da mesma forma, poderá ser útil que a Comissão Europeia crie uma estrutura permanente que associe todas as direções-gerais implicadas. Poderão ser criadas estruturas similares nos Estados-Membros. Além disso, a Comissão poderá encorajar a realização de um estudo comparativo dos sistemas de proteção social dos Estados-Membros e do seu custo, a fim de incrementar as economias que podem ser realizadas no quadro de projetos de agricultura social.

1.11 O CESE regozija-se pelo facto de as propostas da Comissão para 2014-2020 abrirem novas perspectivas para a agricultura social. Contudo, parece ainda ser necessário apoiá-la mais adequadamente durante o próximo período de programação. Neste sentido, a UE e os Estados-Membros devem coordenar o recurso às várias políticas relacionadas com a agricultura social. Na opinião do CESE, os Estados-Membros e as diferentes autoridades (nacionais e europeias) encarregues e responsáveis pela gestão dos fundos europeus devem reforçar a sua colaboração a fim de eliminar os obstáculos ao acesso aos fundos estruturais e de facilitar este acesso aos atores no terreno.

1.12 O Quadro Estratégico Comum permite combinar os diferentes fundos no âmbito de uma estratégia de financiamento múltiplo. Neste contexto, a Comissão deveria encorajar os Estados-Membros a mencionar a agricultura social na sua programação e a elaborar, com uma abordagem integrada, programas específicos que permitam a este setor beneficiar mais dos diferentes fundos estruturais. Outra possibilidade seria prever subprogramas temáticos consagrados à agricultura social ou continuar a apoiar os projetos LEADER desenvolvidos nesse âmbito.

## 2. Observações na generalidade

2.1 A agricultura social desenvolveu-se um pouco por toda a parte na Europa desde o final do século XX como uma nova prática economicamente sustentável, e o número de experiências nesta área continua a crescer. Todas estas atividades estão agrupadas na chamada «agricultura social». Outros termos usados para designar essas atividades são: «*Farming for health*» [agricultura para a saúde], «*Care Farming*» [agricultura terapêutica], «*Green care*» [cuidados verdes] ou, ainda, «*Green therapies*» [terapias verdes]. Todos estes termos fazem referência a diferentes práticas ou atividades na área dos cuidados de saúde, da reinserção social, da formação e da reabilitação de pessoas desfavorecidas ou na área da formação de pessoas com necessidades especiais. Estas atividades permitem que as pessoas com dificuldades retomem o contacto com uma atividade de produção e com a natureza, contribuindo para o seu bem-estar, a melhoria da sua saúde e a inclusão social; facilitam a aprendizagem, aumentam a autoestima e, por essa razão, a participação na vida social.

A agricultura social é, neste sentido, uma abordagem inovadora que associa dois conceitos: a agricultura multifuncional e os serviços sociais/cuidados de saúde a nível local. Por um lado, está fortemente ligada à natureza multifuncional da agricultura e inscreve-se plenamente no conceito de desenvolvimento rural, dando aos agricultores a possibilidade de diversificar os seus

rendimentos. Por outro lado, beneficia a sociedade na medida em que fornece serviços sociais e melhora os serviços existentes, favorecendo os habitantes das zonas rurais e tirando partido dos recursos agrícolas e rurais, em sentido lato.

2.2 Ainda que as práticas de agricultura social na Europa apresentem numerosas semelhanças, na medida em que estão estreitamente ligadas às atividades tradicionais da economia rural e têm lugar em explorações agrícolas (quintas biológicas, «alta intensidade de mão-de-obra», nível elevado de multifuncionalidade, abertura do território, grande diversificação e flexibilidade), existem também várias diferenças entre os países, dada a sua história, abordagens e orientações. Em suma, ainda que haja várias abordagens, pode-se falar de três principais, a saber:

- a abordagem institucional, com uma predominância de instituições públicas/de saúde (predominante na Alemanha, França, Irlanda e Eslovénia);
- a abordagem privada, baseada em explorações agrícolas terapêuticas (predominante nos Países Baixos e na Bélgica - Flandres);
- a abordagem mista, baseada em cooperativas sociais e explorações agrícolas privadas (predominante em Itália).

2.3 As orientações são também diferentes: em Itália e em França, a agricultura social está mais próxima do setor social e dos cuidados, nos Países Baixos, do sistema de saúde, na Flandres, da agricultura, ao passo que na Alemanha, na Grã-Bretanha, na Irlanda e na Eslovénia se situa entre o setor social/sanitário e o setor da saúde.

2.4 As modalidades de financiamento variam de país para país:

- projetos públicos e ações caritativas escorados em associações de voluntariado (Itália e França) e cooperativas sociais (Itália);
- fundos públicos (setor da saúde/dos cuidados/da educação) destinados às estruturas públicas (Alemanha, Irlanda e Eslovénia), às explorações agrícolas (Países Baixos) ou às cooperativas sociais (Itália);
- política de desenvolvimento rural que tem em vista ajudar ao arranque e desenvolvimento de explorações agrícolas de cariz social durante o período de programação de 2007-2013 (Itália);
- acesso direto dos produtos éticos aos mercados de produtos alimentares e à venda direta (França e Itália).

No entanto, as modalidades de financiamento são, na prática, frequentemente mais diversificadas e mistas.

2.5 A agricultura social conhece uma grande variedade de formas. Pode tratar-se de explorações agrícolas privadas por um empresário privado, ao qual a agricultura social permite diversificar as fontes de rendimento, mantendo ao mesmo tempo uma produção normal destinada ao mercado, ou pode tratar-se também de empresas ou cooperativas sociais, associações, fundações, ou seja, de organizações sem fins lucrativos. Noutros casos, a agricultura social, embora praticada em explorações agrícolas, é da responsabilidade de organismos públicos ou de agências do setor da saúde.

### 3. Definição de agricultura social

3.1 Definir a agricultura social não é tarefa fácil porque ela abarca um vasto leque de diferentes práticas. No entanto, é necessário dispor de uma definição de agricultura social a nível europeu, para determinar as atividades que dela fazem parte e para definir um quadro e critérios, incluindo critérios de qualidade, que as atividades devem satisfazer para poderem beneficiar de apoio ao abrigo de diferentes políticas. Não obstante, esta definição não deve ser demasiado restritiva, para evitar impor limites rígidos a uma realidade em constante evolução. Deve, pelo contrário, propor um quadro que mantenha a flexibilidade necessária para englobar as várias atividades e a abordagem ascendente da agricultura social.

3.2 As atividades que fazem parte da agricultura social, apesar de muito variadas, apresentam sempre dois elementos comuns: a) as atividades são realizadas numa exploração agrícola e b) são destinadas às pessoas com necessidades especiais, permanentes ou temporárias, incluindo no domínio pedagógico. Por conseguinte, a agricultura social contribui para o bem-estar e para a realização das pessoas, mas também para o desenvolvimento das regiões rurais e para uma melhor ligação entre a cidade e o campo.

3.3 Assim, a agricultura social pode ser definida, numa primeira fase, como um conjunto de atividades que utilizam os recursos agrícolas, quer vegetais, quer animais, para gerar prestações sociais nas zonas rurais ou periurbanas, tais como a reabilitação, a terapia, os empregos protegidos, a aprendizagem ao longo da vida e outras atividades que contribuam para a integração social (segundo a definição da ação COST 866 – *Green Care in Agriculture* – iniciativa sobre a Cooperação Europeia em Ciência e Tecnologia). Neste sentido, trata-se, nomeadamente, de criar, no contexto de uma exploração agrícola, condições que permitam fazer participar nas atividades quotidianas da exploração pessoas com necessidades especiais, com vista a assegurar o desenvolvimento e a promoção dessas pessoas e de melhorar o seu bem-estar.

3.4 Atualmente é possível distinguir na agricultura social quatro domínios principais:

- a) as atividades reeducativas e terapêuticas;
- b) a inserção no mundo do trabalho e a inclusão social;

c) as atividades pedagógicas;

d) os serviços de apoio à pessoa.

### 4. Ausência de enquadramento jurídico tanto ao nível europeu como ao nível nacional

4.1 Pelas suas atividades terapêuticas, de inserção profissional e de inclusão social, ou ainda mercê das suas atividades pedagógicas, a agricultura social presta inegavelmente serviços públicos de grande valor, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável. Além disso, graças à diversificação das atividades que gera e à dinâmica que lhe está subjacente, a agricultura social pode ter um impacto significativo no desenvolvimento local.

4.2 Muitas destas experiências vieram das bases, graças à criação de redes locais que contribuem para o desenvolvimento global dos territórios. É por estas razões que a agricultura social figura na publicação da OCDE intitulada «*Le nouveau paradigme rural*» [O novo paradigma rural] (2006) e vem explicitamente mencionada na secção «*Examens de la politique rurale*» [Análise da política rural] sobre os países da OCDE (Itália, por exemplo). A agricultura social foi igualmente tratada na conferência sobre desenvolvimento rural da OCDE, realizada no Quebec, em 2009. A este respeito, as iniciativas em matéria de agricultura social são financiadas ao abrigo das políticas de desenvolvimento rural para 2007-2013 (eixos III e IV do programa LEADER) e das medidas do fundo social para a inclusão social.

4.3 A sociedade, a todos os níveis, está cada vez mais sensibilizada para as potencialidades da agricultura social, e as organizações agrícolas, as comunidades locais e as instituições sociais e de saúde começam a ver com outros olhos a agricultura social. No entanto, apenas alguns países adotaram regulamentação setorial, quer a nível nacional quer a nível regional (França, Itália, Países Baixos). Além disso, constata-se uma falta generalizada de articulação entre as diferentes políticas e/ou instituições associadas à agricultura social.

No entanto, os atores da agricultura social começam a organizar-se para partilharem as suas experiências e é essencial reconhecer o papel das redes espontâneas de agricultores sociais.

4.4 Nos últimos anos, a Comissão Europeia lançou algumas iniciativas para apoiar estas atividades, nomeadamente a ação COST 866 – *Green Care in Agriculture* e o projeto SoFar (iniciativa financiada pela Comissão Europeia ao abrigo do sexto programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico). Em dezembro de 2009 foi lançada, no âmbito da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, uma iniciativa temática envolvendo sete Estados-Membros para analisar as oportunidades e os obstáculos presentes nos planos de desenvolvimento rural nacionais ou regionais cofinanciados pelo FEADER. Um documento de síntese sobre a agricultura social foi proposto em 2008 pela Alemanha (Prof. Thomas VAN ELSEN), no âmbito do projeto SoFar, e atualizado em 2009.

## 5. Ações a empreender

### 5.1 Reconhecimento da agricultura social na União Europeia e instauração de um quadro regulamentar

5.1.1 Atendendo aos bens públicos que produz e ao seu contributo para o desenvolvimento sustentável, a agricultura social deveria ser incentivada e apoiada pelas instituições da UE e pelos governos nacionais. Isto pressupõe que se estabeleça, nos diferentes níveis, um quadro regulamentar apropriado e favorável, se reconheça o valor acrescentado da agricultura social e se melhore a gestão da agricultura social, num ambiente propício e de cooperação frutuosa entre as várias áreas políticas e as diferentes administrações (saúde/social/agricultura/emprego) a nível europeu, nacional, regional e local. Além disso, um apoio específico dos poderes públicos e uma aplicação integrada dos fundos estruturais que beneficiem a agricultura social seriam aconselháveis, tal como a promoção e o apoio à investigação interdisciplinar, ou ainda o reforço da comunicação e do intercâmbio de experiências.

5.1.2 Na aplicação do quadro regulamentar há que prestar atenção especial às questões relacionadas com a qualidade da agricultura social e definir critérios gerais, incluindo critérios de qualidade, que as ações devem satisfazer. Importa também implementar as medidas necessárias para assegurar um acompanhamento adequado das atividades de agricultura social.

5.1.3 Além disso, uma estrutura permanente criada pela Comissão Europeia com a participação de todas as direções-gerais implicadas pode ser útil para incentivar, acompanhar e coordenar o desenvolvimento da agricultura social na Europa. Poderão ser criadas estruturas similares nos Estados-Membros.

### 5.2 Criar um banco de dados a nível da UE

Embora o número de explorações envolvidas na agricultura social esteja a crescer em todos os países, elas representam geralmente menos de 1% do total das explorações agrícolas. Todavia, os dados estatísticos disponíveis neste domínio são parcelares e raros. Seria, portanto, conveniente lançar um programa de pesquisa estatística a nível europeu, a fim de quantificar e analisar com mais pormenor a presença da agricultura social na Europa e o rumo que ela está a tomar. A Comissão poderia alargar esta base de dados para fomentar programas de investigação em cada Estado-Membro.

### 5.3 Favorecer a inclusão da agricultura social nos programas de investigação

5.3.1 Há que promover e desenvolver a cooperação ao nível europeu, iniciada pelo SoFar e pela ação COST 866 – *Green Care in Agriculture*. De facto, a produção e o intercâmbio de conhecimentos científicos, profissionais e práticos através da Europa reveste-se de grande importância.

Para permitir uma análise mais aprofundada, a agricultura social precisa do apoio da investigação nas áreas da terapêutica e da medicina, bem como nos domínios do trabalho social na agricultura e na área da agricultura e formação. Esta investigação deve ser feita em estreita ligação com o trabalho de campo. Os

resultados empíricos positivos obtidos a partir de terapias com plantas e animais devem ser validados por análises científicas rigorosas a fim de serem reconhecidos pelo mundo da medicina. As lições extraídas quanto à eficiência da integração das pessoas no ritmo diário e anual do trabalho agrícola devem ser documentadas e utilizadas para a evolução futura da agricultura social.

5.3.2 Uma investigação interdisciplinar que analise o impacto e os benefícios da agricultura social sob diferentes prismas (social, económico, sanitário e pessoal), assegure a transferência do saber obtido a partir das experiências e associe os atores no terreno pode gerar ideias inovadoras e incentivar o empenho na agricultura social. O apoio científico a projetos-piloto pode ajudar a desenvolver modelos baseados em empresas individuais ou cooperativas em regiões inteiras. Devem ser realizados estudos e investigações interdisciplinares para analisar o impacto da agricultura social, no que diz respeito, por um lado, à possível economia de custos para os sistemas de seguros de saúde e, por outro, à melhoria da saúde e do bem-estar dos beneficiários das prestações da agricultura social. Estas questões foram já objeto de análise e de estudo em alguns países, nomeadamente os Países Baixos.

5.3.3 Estas investigações poderiam realizar-se no âmbito do futuro programa-quadro Horizonte 2020 (2014-2020), dado que este leva em conta os aspetos sociais no âmbito da investigação e da inovação. É bastante aconselhável que o programa Horizonte 2020 coordene e apoie a agricultura social, uma vez que pode facilitar os encontros e intercâmbios entre investigadores de diversas áreas relacionadas com este tipo de agricultura.

### 5.4 Favorecer a inclusão da agricultura social nos programas de formação

Para assegurar um nível elevado de qualidade e competências nas atividades de agricultura social, é necessário centrar a atenção na formação dos intervenientes, quer no que respeita aos prestadores de serviços, quer no que respeita aos beneficiários desses serviços. Importa, como tal, elaborar e oferecer, em colaboração estreita com os institutos de formação e de investigação, programas de formação contínua para garantir um nível elevado de competências dos gestores de empresas e dos seus colaboradores responsáveis pelas pessoas que beneficiam da agricultura social. Da mesma forma, é importante analisar e executar as ações de formação que podem ser oferecidas às pessoas que beneficiam da agricultura social.

### 5.5 Reforçar o papel da sociedade civil e a criação de redes

5.5.1 Os projetos inovadores no setor da agricultura social desenvolvem-se muitas vezes de forma isolada, sem conhecimento de projetos similares ou troca de experiências entre eles. Ora, é essencial criar e reforçar as redes de agricultura social para trocar experiências, contribuir para dar a conhecer os diferentes projetos e valorizar as boas práticas. Um primeiro passo neste sentido foi realizado através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural. Este tipo de rede deve ser reforçado.

5.5.2 Haverá igualmente que fomentar a cooperação e a elaboração de publicações comuns, bem como uma presença na Internet.

5.5.3 Além disso, dever-se-á envidar esforços para que haja uma representação comum dos interesses da agricultura social a nível político e encorajar a criação de uma organização de cúpula a nível europeu. Essa organização, que incluiria a sociedade civil, poderá facilitar os intercâmbios entre os atores da agricultura social e apoiá-los técnica e administrativamente, promovendo, ao mesmo tempo, os interesses da agricultura social ao nível político. As organizações agrícolas desempenham um papel importante a este respeito.

5.5.4 Estas atividades podem ser programadas e aplicadas no quadro da nova política de desenvolvimento rural para 2014-2020 e basear-se, designadamente, na Rede Europeia de Desenvolvimento Rural e nas redes de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, alargando assim a iniciativa temática sobre a agricultura social *supra* mencionada a outros Estados-Membros.

#### 5.6 *Inclusão da agricultura social na Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável e no Quadro Estratégico Comum*

5.6.1 No âmbito da atual política de desenvolvimento rural, a agricultura social beneficiou de algum apoio, sobretudo ao abrigo dos eixos III (Diversificação) e IV (LEADER), bem como do eixo «Inclusão social» do FSE. O reconhecimento da agricultura social como elemento de desenvolvimento da economia rural dá-lhe a possibilidade de beneficiar de todas as ações promovidas e financiadas pelos fundos estruturais europeus (FEADER, FSE, FEDER) e, desta forma, ter acesso a novas fontes de financiamento.

5.6.2 Embora as propostas da Comissão para o próximo período de programação dos fundos estruturais abram uma ou outra nova perspectiva, porquanto a luta contra a pobreza, a inclusão social, bem como a diversificação das atividades agrícolas são mencionadas como objetivos explícitos desta política (e que podem ser idealmente combinados na agricultura social), é necessário vincar ainda mais o papel da agricultura

social na futura programação e no contrato de parceria, de molde a dar-lhe maior apoio. Neste sentido, a UE e os Estados-Membros devem coordenar o recurso às várias políticas relacionadas com a agricultura social. Na opinião do CESE, os Estados-Membros e as diferentes autoridades (nacionais e europeias) encarregues e responsáveis pela gestão dos fundos europeus devem reforçar a sua colaboração a fim de eliminar os obstáculos ao acesso aos fundos estruturais e de facilitar este acesso aos atores no terreno.

5.6.3 O novo quadro de programação oferece à agricultura social a possibilidade de assegurar financiamento a partir de vários fundos e durante vários anos. Dado que o Quadro Estratégico Comum permite associar os diversos fundos no âmbito de uma estratégia de financiamento múltiplo, os Estados-Membros devem ser encorajados a incluir a agricultura social na sua programação e a elaborar programas específicos para que a agricultura possa beneficiar mais dos vários fundos estruturais. É efetivamente de importância crucial convencer as autoridades nacionais e locais a tirarem verdadeiramente partido de tais possibilidades de financiamento.

Dado o seu caráter multidimensional e multifuncional, a agricultura social e os atores nela envolvidos podem beneficiar muito de uma abordagem verdadeiramente integrada, que facilite e coordene melhor o recurso aos diferentes fundos, bem como os procedimentos e trâmites que lhe estão subjacentes.

5.6.4 Para tal, poderá ser útil instaurar uma política de comunicação destinada aos Estados-Membros, no âmbito do desenvolvimento rural, que cubra igualmente as atividades de seguimento e de elaboração de relatórios. Outra possibilidade será considerar um subprograma temático sob o ponto 8 ou reforçar os projetos LEADER que têm por objeto a agricultura social.

5.6.5 Finalmente, as diferentes direções-gerais devem reforçar a sua colaboração a fim de facultar o acesso da agricultura social a todos os fundos estruturais, eliminando as dificuldades que até agora têm impedido os agricultores de aceder às políticas regionais.

Bruxelas, 12 de dezembro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON