

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os problemas da agricultura nas regiões e ilhas ultraperiféricas da União Europeia»

(97/C 30/11)

Em 25 de Outubro de 1995, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar parecer sobre «Os problemas da agricultura nas regiões e ilhas ultraperiféricas da União Europeia».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, o Comité de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 5 de Setembro de 1996, tendo sido relator L. Quevedo Rojo.

Na 338ª reunião plenária de 25 e 26 de Setembro de 1996 (sessão de 25 de Setembro de 1996), o Comité Económico e Social adoptou por 97 votos a favor, 2 contra e 3 abstenções o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. A primeira manifestação concreta da abordagem comunitária da problemática das regiões ultraperiféricas foi a aprovação e aplicação do Programa *Poseidom* para os departamentos ultramarinos franceses; em 22 de Dezembro de 1989, o Conselho adoptou uma Decisão pela qual se estabelecia um Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade dos Departamentos Ultramarinos Franceses, o *Poseidom*, ao qual se seguiriam, em 1991, o *Poseican* (para as ilhas Canárias) e o *Poseima* (para os arquipélagos da Madeira e dos Açores).

1.2. Esta vontade de criar medidas adequadas para o desenvolvimento das regiões ultraperiféricas ficou institucionalizada a partir da assinatura, em 7 de Fevereiro de 1992, do Tratado da União Europeia em Maastricht. O tratado é acompanhado de uma declaração (nº 26) relativa às Regiões Ultraperiféricas da Comunidade (Açores, Madeira, Canárias e departamentos ultramarinos franceses), na qual a Conferência, reconhecendo que estas regiões sofrem de um atraso importante devido à conjugação e constância de diversos fenómenos estruturais (grande afastamento do continente europeu, isolamento geográfico e económico, pequena dimensão dos seus sectores produtivos e dos seus mercados, relevo e clima difíceis, dependência económica em relação a alguns produtos), considera necessário adoptar medidas específicas a seu favor⁽¹⁾.

1.3. Os *Posei* baseiam-se no duplo princípio da inclusão destas regiões na União — o que as diferencia de outros territórios ultramarinos de alguns Estados-Membros — e do reconhecimento das suas desvantagens

permanentes e das realidades particulares que justificam a adaptação do acervo comunitário às suas características específicas. Os programas constituem, pois, um conjunto plurisectorial de acções que incluem medidas regulamentares e compromissos financeiros, nomeadamente nos domínios — como os transportes, a fiscalidade, a investigação e o desenvolvimento, a pesca, a política aduaneira ou a protecção do ambiente — em que a fragilidade estrutural destas regiões se manifesta mais claramente, reconhecendo a insuficiência das intervenções dos fundos estruturais como meio adequado para assegurar o seu pleno desenvolvimento económico e social.

1.4. Por outro lado, a agricultura das regiões ultraperiféricas representa, para além da sua importância relativa para o PIB regional — em todo o caso, superior à média comunitária —, um sector fundamental para a respectiva economia (com importantes efeitos indirectos nos transportes e outras actividades conexas), para o equilíbrio social e laboral, o ordenamento do território, a conservação do património natural e cultural, inclusive por razões estratégicas de segurança de abastecimento. Não é, pois, de admirar que grande parte das medidas adoptadas nos programas se refiram à actividade agrícola.

1.5. Em 30 de Outubro de 1995, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) nº 2598/95 que altera o programa *Poseidom* relativamente a determinados produtos agrícolas. Estão em fase de estudo e de proposta por parte da Comissão alterações dos aspectos agrícolas do *Poseima* e do *Poseican*.

1.6. Por outro lado, as condições específicas da agricultura nas regiões mais setentrionais da União (clima extremo, mercados reduzidos, fraca densidade populacional e grande isolamento) foram igualmente tidas em conta no Tratado, com a adesão dos correspondentes Estados-Membros. Nestas regiões, é também vital, para garantir a estabilidade social e a conservação do ambiente natural, manter dinâmicas a agricultura e as indústrias conexas, com possibilidades de futuro.

⁽¹⁾ O Conselho Europeu de Turim, em 29 de Março de 1996, ao iniciar os trabalhos da Conferência Intergovernamental, decidiu que esta deveria examinar, entre outros Assuntos, o estatuto das regiões ultraperiféricas. O objectivo, para os Estados-Membros afectados, seria melhorar e consolidar a actual base jurídica, passando da Declaração nº 26 à inclusão de um artigo «ad Ho» no novo Tratado.

1.7. Neste contexto se enquadra a iniciativa da plenária do Comité Económico e Social de solicitar à Secção de Agricultura e Pescas a elaboração do presente parecer de iniciativa (que se deveria debruçar não só sobre as regiões ultraperiféricas, mas também sobre os territórios árticos dos novos Estados-Membros da União Europeia), precedida de uma visita às regiões da Martinica, da Guiana e do Norte da Suécia de uma deputação do grupo de estudo do Comité, que deseja manifestar às autoridades responsáveis o seu agradecimento pela visita, que permitiu obter «in loco» uma série de informações e avaliações fundamentais para a execução do trabalho solicitado.

2. Observações na generalidade

2.1. Embora mantenha aspectos que diferem de uma região para a outra, a agricultura das regiões ultraperiféricas apresenta uma dupla característica comum: dualidade e dependência. Coexistência de uma agricultura moderna, de «exportação», com uma agricultura tradicional, mais ou menos próxima da agricultura de subsistência, e elevada dependência do exterior, tanto em relação aos «inputs» como ao destino final das produções, seja para o mercado local seja para o externo. A balança comercial revela claramente a exportação de um ou dois produtos «especializados», juntamente com a importação de um amplo leque de produções agrícolas e de gado para consumo interno.

2.2. Seja como for, o desenvolvimento rural enfrenta uma série de problemas comuns de carácter permanente, derivados, em primeiro lugar, do isolamento geográfico e económico destas regiões e do seu grande afastamento do resto do território comunitário, agravados pelas demais desvantagens naturais já referidas. De entre estes problemas, poderiam citar-se:

2.2.1. O custo do transporte e da distribuição e recolha, tanto para a importação de alimentos e «inputs» como para a comercialização e exportação dos produtos finais;

2.2.2. A natureza, forçosamente limitada, dos recursos disponíveis, tanto materiais (como água, espaço, energia e outros «inputs») como humanos (tecnologia e pessoal especializado);

2.2.3. A ausência de economias de escala, com mercados locais de dimensão reduzida e, frequentemente, fragmentados (dupla insularidade), o que agrava ainda mais os problemas evocados no ponto 2.2.1 (constituição de stocks estratégicos);

2.2.4. A dependência excessiva de uma «monocultura», com grande vulnerabilidade às mudanças tecnológicas ou às alterações do mercado, e a ausência de um «hinterland» que possa amortecer as variações da conjuntura económica;

2.2.5. A extrema fragilidade do ambiente, no qual se repercutem de forma ampliada catástrofes naturais e fenómenos de degradação (incêndios florestais, eliminação de resíduos, contaminação do litoral, etc.);

2.2.6. As explorações, nas quais o papel das mulheres é determinante, são geralmente de tamanho reduzido e de carácter familiar, com uma incidência muito elevada de emprego a tempo parcial e deparam com graves obstáculos à prática de uma agricultura extensiva (parcelamento excessivo e dificuldades de mecanização);

2.2.7. Na ausência de um sector industrial importante, o desenvolvimento económico orienta-se para o sector turístico, o que agrava a fragilidade do meio natural e coloca — com desvantagem — a agricultura perante uma competição pelas melhores terras, pela água e pela mão-de-obra. A deslocação da população para as zonas costeiras gera problemas de erosão e de desertificação nas terras do interior;

2.2.8. As limitações naturais e as dificuldades de aprovisionamento de meios de produção e tecnologia adequada originam custos de produção elevados. No que diz respeito aos países da sua área geográfica, a aplicação de salários, a protecção social e as medidas ambientais a nível comunitário geram custos suplementares difíceis de superar;

2.2.9. As suas produções, mais caras que as continentais, têm ainda sérias dificuldades em competir, nos mercados locais, com as importações, devido à dispersão, atomização e falta de estruturas adequadas de tratamento pós-colheita e de comercialização. A crescente implantação de hipermercados e de grandes redes de distribuição não contribui de forma nenhuma para melhorar esta situação;

2.2.10. Em alguns casos, a proximidade de países ACP ou de países em vias de desenvolvimento, aos quais a União dá tratamento preferencial, representa uma forte concorrência («dumping» social) sem contrapartidas interessantes. Esta concorrência manifesta-se tanto no mercado continental europeu como nos próprios mercados locais;

2.2.11. A indústria transformadora local, que enfrenta idênticos obstáculos ao seu desenvolvimento, também não se revela um cliente adequado, pelo que a possibilidade de conseguir valores acrescentados é muito limitada;

2.2.12. Nas exportações, as dificuldades são semelhantes: dispersão e atomização da oferta, sistemas e infra-estruturas de comercialização deficientes, dificuldades de acesso aos centros de distribuição no destino e de reacção em tempo útil às alterações de mercado, entre outras.

2.3. Nas zonas árticas, a actividade agrária também se defronta com dificuldades de natureza estrutural, permanentes, com produções muito particulares e custos específicos, que exigiriam tratamentos diferenciados. Em todos os casos, por motivos quer sociais quer culturais e ambientais, o Comité apoia a promoção de

acções que abram possibilidades de conservação e criação de postos de trabalho no sector agro-alimentar em todas estas regiões.

2.4. Parece, portanto, evidente que se poderia superar esta problemática, que está a provocar o abandono da actividade agrícola, mantendo as intervenções dos fundos estruturais e reconhecendo a necessidade de incluir, para estas regiões, nos actos das instituições comunitárias que lhes digam respeito, medidas específicas a seu favor, reforçando e intensificando as acções já realizadas no âmbito dos programas *Posei*.

3. Observações na especialidade

3.1. O objectivo desejável seria a manutenção da actividade agrícola e de uma população rural com condições de vida equiparáveis às dos restantes agricultores da União, mediante o apoio às produções tradicionais e o incentivo aos processos de diversificação e de procura de novas potencialidades.

3.2. O Comité deseja salientar o importante papel que, nestas regiões, com um elevado nível de desemprego oculto, desempenha o sector agro-alimentar no combate ao desemprego. Para uma parte da sua população, talvez mais especialmente para as mulheres, as actividades agro-alimentares representam a única fonte independente de rendimentos.

3.3. O sector da pesca reveste-se também de grande importância para estas regiões e enfrenta igualmente problemas semelhantes aos expostos:

- Uma pesca artesanal, que sofre os inconvenientes das plataformas litorais pequenas e sobre-exploradas;
- Uma pesca de profundidade com grandes potencialidades (especialmente em espécies migratórias) mas que requer embarcações e técnicas adequadas cujo desenvolvimento é confrontado com as limitações impostas pelos acordos internacionais e políticas de redução da actividade pesqueira;
- Em qualquer dos casos, uma população activa envelhecida e com insuficiente preparação técnica, acompanhada pela ausência de infra-estruturas em terra e falhas na comercialização.

3.3.1. Seria conveniente incentivar a investigação de recursos próprios, em especial o desenvolvimento da aquacultura e uma política de adaptação da actividade pesqueira aos recursos de cada região, assim como a manutenção e a extensão a outras espécies (inclusive as criadas em viveiros marinhos) dos auxílios concedidos para a comercialização. A pesca desportiva poderia igualmente desempenhar um papel importante numa estratégia de desenvolvimento turístico destas regiões.

3.4. Por conseguinte, a luta contra o desemprego nestas regiões deverá ser baseada em programas de desenvolvimento integrais que promovam empregos alternativos e a manutenção e modernização dos sectores tradicionais.

3.5. A potenciação da produção destinada ao mercado local deve visar o aumento do grau de auto-abastecimento actual, que é baixo. Para isso, é necessário melhorar a imagem dos produtos típicos, começando pela investigação e transferência de tecnologia, que, quando existe, está orientada, quase exclusivamente, para as produções destinadas à exportação. Melhorar a qualidade dos produtos bem como a sua apresentação nos mercados exige, além do mais, uma dotação adequada em infra-estruturas (matadouros, centrais leiteiras, instalações de normalização e embalagem, etc.), que, em muitos casos, não existem ou não têm o nível requerido. Pelas condições especiais de produção, estas infra-estruturas não poderão, em muitos casos, beneficiar de economias de escala, devendo pensar-se mais em pequenas unidades do que em grandes instalações que ficariam subutilizadas. O incentivo da criação de denominações de origem, denominações de qualidade artesanal e de produtos biológicos seria uma medida de grande interesse.

3.6. Os conflitos de interesses entre produtores e importadores-distribuidores deveriam encontrar uma saída adequada no fomento de acordos interprofissionais, devendo os produtores comprometer-se a uma regularidade de fornecimento nas quantidades e qualidades requeridas e os restantes operadores económicos — nos quais se deveriam incluir, em certos casos, os transformadores agro-industriais — a comercializar de preferência as produções locais. O apoio económico a este tipo de acordos seria uma acção de grande alcance.

3.7. O desenvolvimento turístico, baseado num turismo de qualidade e respeitador do ambiente, não deveria representar um inconveniente mas sim um apoio suplementar, não só pelo aumento da procura interna (se se cumprirem as condições acima referidas de apresentação de produtos de qualidade com o atractivo de serem típicos), mas também pela sua repercussão no desenvolvimento do artesanato e outras actividades conexas. O apoio ao agroturismo deveria constituir uma linha de acção prioritária.

3.8. As produções destinadas à exportação necessitam de ajudas ao transporte para compensar o custo suplementar que o afastamento dos mercados de destino gera. Defrontam-se, além disso, com a crescente tendência para a liberalização do mercado comunitário, tanto no âmbito da OMC como no dos acordos internacionais com países em vias de desenvolvimento. Nestes acordos, que reduzem o peso do princípio da preferência comunitária, fazem falta medidas de acompanhamento adequadas para compensar as desvantagens das regiões ultraperiféricas que sofrem as consequências negativas dos referidos acordos sem beneficiar dos seus aspectos positivos.

3.9. Neste aspecto, não se podem ignorar os contínuos ataques à OCM das bananas, produto importante para a maioria das regiões ultraperiféricas. A União devia envidar todos os esforços para não permitir uma saturação do mercado comunitário pelo incremento

excessivo do contingente da banana «dólar» e para manter a relação entre a comercialização de bananas comunitárias e ACP e de bananas «dólar», mediante os certificados de importação. De todo o modo, a UE deveria exigir que a produção se verifique em condições equivalentes dos pontos de vista ambiental e social.

3.10. Em todo o caso, os agricultores e criadores de gado das regiões ultraperiféricas devem esforçar-se por modernizar as suas explorações e melhorar a sua produtividade. Para isso, necessitarão de melhores infra-estruturas e, entre outras coisas:

3.10.1. de uma investigação e experimentação orientadas para os seus problemas específicos e a optimização dos recursos endógenos (nem sempre é útil ou possível «importar» soluções);

3.10.2. de facilidades de aprovisionamento em «inputs» adequados, tanto no preço, ajudas ao transporte — como na qualidade (matéria vegetal e animais reprodutores seleccionados e bem adaptados às condições locais);

3.10.3. de uma maior articulação do sector, com a consolidação das organizações de produtores e das cooperativas, num campo de acção amplo que vá desde a comercialização de «inputs» e produtos até à participação nas actividades de investigação, experimentação, formação profissional, gestão dos auxílios, etc.

3.11. Algumas destas medidas estão incluídas nos *Posei*, outras são da competência dos Estados-Membros ou das autoridades regionais. Contudo, grande parte delas inclui a necessidade de derrogações e de aplicações específicas da PAC e de outras políticas comuns — como, por exemplo, a política comercial e a fiscalidade — e de se estabelecer condições de acesso adequadas às características destas regiões nos programas horizontais comunitários (nomeadamente os relacionados com a Sociedade da Informação, o Ambiente, a Formação Profissional e o Apoio à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico).

3.12. Por parte da União, trata-se apenas de favorecer a competitividade das regiões ultraperiféricas mediante o exercício do princípio de igualdade de oportunidades, proporcionando aos seus agricultores condições de vida e de trabalho não discriminatórias, de acordo com a decisão do Tribunal de Justiça que condena a discriminação resultante de se tratar de forma idêntica situações diferentes.

4. Conclusão

4.1. A resposta comunitária aos problemas da agricultura nas regiões ultraperiféricas, por meio dos programas *Posei*, foi positiva, embora seja ainda necessário melhorá-la.

4.2. Os programas incluem ajudas a algumas produções, insuficientes para as tornar competitivas, e auxílios à comercialização que conviria alargar ao mercado local.

4.3. Determinadas restrições ao incremento da produção ou ao financiamento de determinadas infra-estruturas foram derrogadas; estas derrogações devem ser mantidas enquanto subsistirem níveis de auto-abastecimento insuficientes.

4.4. Uma parte importante dos programas é constituída por um sistema específico de abastecimento que permite satisfazer as necessidades do mercado local em determinados produtos essenciais para o consumo directo ou para a indústria agro-alimentar, a preços internacionais, permitindo a importação de países terceiros sem o pagamento de direitos aduaneiros, ou da Comunidade, com uma subvenção equivalente àquele benefício. A aproximação progressiva dos preços mundiais e comunitários tende a tornar a medida ineficaz; devia introduzir-se um mecanismo de salvaguarda que previsse um nível mínimo de subvenção para os casos em que o recurso ao mercado internacional não fosse compensação suficiente para as dificuldades de aprovisionamento provocadas pela situação geográfica das regiões ultraperiféricas.

4.5. Os regimes específicos de abastecimento podem originar situações de conflito entre as produções locais e as importações subvencionadas. O Comité recomenda que, nos balanços das previsões anuais, se tenham em conta as que procuram limitar as subvenções aos produtos de consumo directo sem possibilidades razoáveis de produção local e aos utilizados como «inputs» pelo sector agrário e agro-industrial. Deste modo, deve-se procurar sempre o máximo valor acrescentado «in situ» (produtos a granel em relação a produtos embalados, por exemplo), garantindo que o montante das subvenções dos produtos importados para consumo directo, em relação às aplicadas às correspondentes matérias-primas, não discriminem negativamente a produção local.

4.6. O desenvolvimento dos programas pôs em evidência a necessidade de aumentar, na concepção e aplicação de algumas medidas, a colaboração entre as administrações envolvidas (comunitária, nacional e regional), as instâncias económicas e sociais e os beneficiários; sem esta colaboração, a sua utilidade foi escassa ou nula. Deste modo, verificaram-se falhas, que é necessário corrigir, em virtude da lentidão das administrações em desenvolver e aplicar determinadas medidas.

4.7. O Comité verifica que os territórios árticos dos novos Estados-Membros, à semelhança das regiões ultraperiféricas, se caracterizam por uma situação de desvantagem permanente para a produção e comercialização, que origina uma menor competitividade do sector agrário. Tendo este facto em conta, o Comité defende a adaptação dos regulamentos e instrumentos da PAC — bem como as intervenções em matéria de investigação e desenvolvimento (I + D) — de modo favorável às produções típicas e específicas daquelas regiões (por exemplo: essências e flores tropicais, carne de rena, etc.).

Para os territórios árticos, a Comissão deveria estudar, em conjunto com os Estados-Membros em causa, as possibilidades de, no quadro dos protocolos de adesão, estabelecer um programa integrado específico a favor da sua agricultura e das actividades conexas.

4.8. Por último, nas regiões ultraperiféricas, espera-se, com justificada expectativa, o resultado da CIG,

que, previsivelmente, alterará o Tratado da União. Reforçar o estatuto jurídico das regiões ultraperiféricas, por meio da inclusão de um artigo que permita as necessárias derrogações ou adaptações do direito comunitário e de um protocolo anexo que clarifique o seu alcance, é fundamental para que estas regiões encarem os desafios da nova ordem mundial e do alargamento da União Europeia com perspectivas de futuro.

Bruxelas, 25 de Setembro de 1996.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Carlos FERRER

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera as Directivas 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE e 70/458/CEE do Conselho relativas à comercialização de sementes de beterraba, sementes de plantas forrageiras, sementes de cereais, batatas de semente, sementes de plantas oleaginosas e de fibras e sementes de produtos hortícolas»

(97/C 30/12)

Em 26 de Setembro de 1996, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 18 de Julho de 1996, sendo relator A. Stokkers.

Na 338ª reunião plenária de 25 e 26 de Setembro de 1996 (sessão de 25 de Setembro de 1996), o Comité adoptou por 94 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

As directivas supra estão a ser oficialmente consolidadas. As propostas para este fim apresentadas pela Comissão ao Conselho já tiveram o acordo do Comité no seu parecer de 28 de Fevereiro de 1996 (CES 257/96).

Nas disposições dessas directivas relativas às embalagens e rotulagens é utilizada a abreviatura «CEE».

Uma vez que no Tratado de Maastricht o termo «Comunidade Económica Europeia» foi substituído por «Comunidade Europeia», este deveria ser igualmente adoptado nas referidas directivas.

Para que seja generalizada a utilização de rótulos com a indicação de «CE» em vez de «CEE», esta alteração

meramente formal deveria ser transposta para o direito nacional dos Estados-Membros. Feitas as respectivas alterações nas directivas existentes, serão então incorporadas na proposta legislativa consolidada.

2. Conteúdo da proposta da Comissão

A Comissão propõe que se substitua nas disposições legislativas das respectivas directivas a abreviatura «CEE» por «CE» e que se obrigue os Estados-Membros ao cumprimento da presente directiva até 1 de Julho de 1996.

Para reduzir ao mínimo o impacte financeiro da utilização imediata de novos rótulos, sugere-se que os rótulos com a abreviatura «CEE» ainda possam ser utilizados até 31 de Dezembro de 1996.