

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o tema «Relançamento de um plano de acção para as proteínas vegetais a nível comunitário»**

(2002/C 80/06)

Em 12 de Julho de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um ao parecer respeitante às culturas arvenses sobre o tema supramencionado.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 4 de Dezembro de 2001 (relator: J.-C. Sabin).

Na 387.ª reunião plenária de 16 e 17 de Janeiro de 2002 (sessão de 16 de Janeiro), o Comité Económico e Social adoptou por 95 votos a favor e 3 abstenções o seguinte parecer.

Na sequência do parecer sobre a cultura de leguminosas em terras retiradas da produção, o CES decidiu aprofundar a reflexão acerca do abastecimento de proteínas vegetais da União Europeia no sector da pecuária. Este parecer adicional estuda pistas para o relançamento de um plano de acção para a proteínas vegetais a nível comunitário. A Comissão da Agricultura do Parlamento Europeu manifestou interesse pela reflexão do CES, pelo que os relatores das duas instituições iniciaram uma cooperação, que culminará numa audição pública, em 4 de Dezembro de 2001, organizada pelo CES. (Para mais informações ver: [www.esc.eu.int](http://www.esc.eu.int)).

## 1. Introdução

1.1. O historial do *dossier* das oleoproteaginosas nas relações internacionais é rico de ensinamentos para o futuro.

— Estas produções não foram consideradas estratégicas pelos negociadores no Dillon Round de 1962. Oito anos mais tarde, a soja impunha-se no mercado mundial como o único recurso em proteínas vegetais para a alimentação animal.

— Numa altura em que o desenvolvimento das trocas mundiais deveria assegurar o abastecimento da União Europeia ao menor custo possível, surgiu um enorme desfasamento entre a oferta e a procura em 1973, com a consequente forte subida dos preços nos mercados mundiais. Os Estados Unidos decretaram o embargo às vendas de soja, criando um forte traumatismo na Europa.

— A União Europeia extraiu os ensinamentos que se impunham e, logo após a crise de 1973, mostrou que podia melhorar a sua taxa de autoabastecimento ao consolidar a Organização Comum de Mercado das oleaginosas e criando condições para desenvolver as proteaginosas.

— O acordo de Blair House, subsequente aos ataques dos Estados Unidos (painéis GATT) contra o regulamento atinente às oleaginosas, levou à diminuição da produção europeia. Se bem que alvo de críticas acerbas, este acordo teve o mérito de não questionar o nível europeu de culturas do sector. Ora, oito anos mais tarde, a reforma da PAC vem enfraquecer novamente este sector.

1.2. Verifica-se mais uma vez um enorme desfasamento entre as necessidades da União Europeia em proteínas vegetais e o potencial de produção. Acresce que o desenvolvimento do sector das oleoproteaginosas já extravasou o quadro agrícola, estando, na realidade, associado a vários importantes desafios societais.

1.3. A percepção da segurança alimentar passou a ser determinante. A nova política comunitária integrada de segurança alimentar impõe um elevado nível de segurança a cada elo da cadeia alimentar. O lugar que as proteínas de origem vegetal ocupam na alimentação animal deve ser analisado à luz destas observações.

1.4. A cimeira europeia de Göteborg, de 15 e 16 de Junho de 2001, adoptou uma estratégia europeia para o desenvolvimento sustentável, tendo explicitado nas suas conclusões que a Política Agrícola Comum e a sua evolução futura «deveriam incluir, entre os seus objectivos, o de contribuir para alcançar um desenvolvimento sustentável, pondo maior ênfase ... em matérias primas renováveis ...». Concretamente, a luta contra as alterações climáticas e o respeito dos compromissos assumidos ao abrigo do protocolo de Quioto exigem que se incentive a substituição do carbono de origem fóssil por carbono produzido a partir de fontes renováveis.

1.5. As conclusões das cimeiras europeias de Berlim de Março de 1999, e de Nice de Dezembro de 2000, convidam a Comissão a acompanhar atentamente a evolução do sector

das oleaginosas na Europa e examinar, se necessário, as possibilidades de promover a cultura das proteínas vegetais, o que levou à publicação da comunicação da Comissão (1).

1.5.1. O Comité observa que depois das duas últimas reformas da PAC e dos acordos no quadro da OMC o nível de autoabastecimento da União Europeia em proteínas vegetais voltou a diminuir, registando valores inferiores a 25 % no último ano. Esta tendência constante para a baixa comporta riscos para a pecuária europeia em termos de dependência em relação às proteínas vegetais.

1.6. O Comité confere grande importância ao futuro da produção das plantas oleaginosas e proteaginosas na Europa. O presente parecer tem por objecto propor as orientações de um plano para as proteínas vegetais a nível comunitário que se insira no âmbito dos quatro desafios cruciais da União Europeia.

## 2. Primeiro desafio: As proteínas vegetais de origem europeia — um trunfo em termos de segurança alimentar

2.1. A Comissão adoptou um Livro Branco sobre segurança alimentar que redefine radicalmente a actual política da União Europeia em matéria de segurança de produtos alimentares e de alimentos para animais. O Comité Económico e Social examinou este Livro Branco e sobre ele emitiu parecer (2), adoptado por ampla maioria em Maio de 2000.

2.2. A recente crise sanitária causada pela BSE (encefalite espongiforme bovina) pôs em evidência as regras de prudência que se impõem quando se criam cadeias de reciclagem de matérias-primas, o que levou à proibição de utilizar farinhas de carne na alimentação animal.

2.3. Embora em 1999 5 % das matérias ricas em proteínas não fossem de origem vegetal, a esta crise sanitária seguiu-se uma crise de confiança dos consumidores em relação ao mercado de carne de bovino, com repercussões na alimentação animal, porquanto houve que recorrer em maior medida às proteínas vegetais.

2.3.1. Por conseguinte, a Comissão propôs que, a partir da campanha de 2001/2002, se incrementasse a cultura biológica de leguminosas forrageiras em terras retiradas da produção. Contudo, estas produções só entram na composição da alimentação dos ruminantes.

2.3.1.1. No parecer (3) que emitiu sobre a proposta, o Comité afirma que ela vai no bom caminho, mas não está à altura de responder às fortes expectativas dos consumidores acerca da segurança sanitária da alimentação animal e não resolve a questão da cadeia de produção das carnes brancas.

2.4. Doravante, as proteínas existentes na alimentação animal são fornecidas por substâncias de origem vegetal e, em menor grau, por farinha de peixe. Para que a inocuidade destas práticas não deixe dúvidas é necessário examinar as modalidades de gestão dos possíveis riscos sanitários decorrentes da utilização de bagaços de oleoproteaginosas.

Os riscos podem estar ligados:

- à eventual presença de produtos contaminantes;
- aos efeitos causados pela presença de OGM.

2.5. No atinente à presença de produtos contaminantes, existe legislação europeia completa sobre os controlos das substâncias indesejáveis na alimentação animal — a Directiva 2001/46/CE —, a qual presta especial atenção aos defeitos dos processos de fabricação, na medida em que a presença de contaminantes se deve a acidentes de fabricação. Por outro lado, a comercialização dos alimentos compostos para animais (79/373/CEE) encontra-se igualmente em fase de revisão (4), o que deverá permitir uma maior rastreabilidade das matérias-primas utilizadas nos bagaços vegetais.

2.6. No que diz respeito à presença de organismos geneticamente modificados, a União Europeia rege-se presentemente por uma moratória que proíbe a utilização de novos OGM na alimentação humana e animal. No entanto, uma legislação comunitária coerente para gerir este risco sanitário encontra-se na última fase do procedimento legislativo. Por seu turno, a Directiva 2001/18/CE prevê que as instâncias comunitárias e os Estados-Membros apliquem dispositivos de controlo dos possíveis efeitos a longo prazo dos OGM no ambiente.

2.7. Em 25 de Julho de 2001, a Comissão apresentou um projecto de regulamento sobre produtos alimentares e alimentos para animais geneticamente modificados (5). Sem prejuízo do parecer do Comité sobre esta proposta, o projecto baseia-se em alguns princípios fundamentais do Livro Branco sobre segurança alimentar:

- procedimento único de avaliação dos riscos ligados ao ambiente, à saúde humana e animal;
- gestão dos riscos com a participação da Comissão e dos Estados-Membros;
- uma melhor informação do consumidor mercê de rotulagem adaptada à situação.

(1) COM(2001) 148 final/2.

(2) JO C 204 de 18.7.2000, p. 21.

(3) JO C 193 de 10.7.2001, p. 42.

(4) JO C 140 de 18.5.2000, p. 12.

(5) COM(2001) 425 final.

2.8. Relativamente à presença de OGM nas matérias-primas importadas, a União Europeia aprovou o protocolo de Cartagena sobre bio-segurança que rege o comércio de organismos vivos geneticamente modificados entre países signatários. Por isso, o Comité chama a atenção para o facto de que a União Europeia não pode persistir por mais tempo nesta contradição, isto é, importar matérias-primas que contêm OGM e proibir a utilização de OGM que sejam produzidos na Europa.

2.8.1. No entanto, é necessário relativizar o problema dos OGM nos bagaços de oleaginosas. Note-se que se há ADN de OGM no bagaço, no final do processo de fabricação ela é destruída pela cozedura que se segue à trituração das sementes e à extracção do óleo; por outro lado, o óleo não contém ADN de OGM. Estes bagaços são utilizados há mais de seis anos e ainda não se registou qualquer incidente, mas há que estar vigilante. Estão em curso medidas para o desenvolvimento de fileiras não OGM, devidamente rastreadas, com custos mais elevados. É possível aumentar estas produções se o consumidor aceitar pagar um custo adicional.

### 3. Segundo desafio: A segurança do abastecimento de proteínas para a alimentação animal

#### A. Situação a nível mundial

3.1. A União Europeia importou 34,3 milhões de toneladas de bagaço de oleaginosas na campanha de 1999/2000, dos quais 26,3 milhões de bagaço de soja. Com 40 % das partes de mercado é o primeiro importador mundial.

3.2. As relações entre a oferta e a procura são periodicamente tensas, razão por que persistem riscos de rarefacção da oferta.

3.3. Em 15 anos (1985-2000), a produção mundial de substâncias proteicas aumentou em de 60 %. Ao mesmo tempo, as trocas comerciais a nível mundial registaram grande incremento, representando 53 % da produção mundial contra 14 % para os cereais.

3.3.1. Presentemente, as trocas mundiais de oleaginosas atingem valores praticamente equivalentes aos dos cereais, com uma facturação anual próxima dos 55 mil milhões de dólares<sup>(1)</sup>. Em termos geográficos, a oferta concentra-se em três países — Estados Unidos, Brasil e Argentina — que sozinhos representam 80 % da produção mundial.

3.4. As consequências desta concentração geográfica da oferta fazem-se sentir ao mesmo tempo que diminui o número de actores presentes no mercado. Nos Estados Unidos, que representam 45 % da produção mundial, menos de 5 grupos industriais detêm 90 % da capacidade de trituração. No sector das sementes a evolução é semelhante.

3.5. A soja impôs-se rapidamente como principal fonte de substâncias ricas em proteínas, ao mesmo tempo que as outras proteaginosas continuam a recuar no comércio mundial, descendo de 27 % em 1985 para 22 % em 2000.

3.6. A procura mundial diversificou-se fortemente e apresenta um ritmo de crescimento de 4 % a 5 % por ano, dinamismo que é considerável, comparado com a estagnação do mercado cerealífero desde a década de oitenta. Até meados dos anos oitenta, a União Europeia representava 64 % das importações. Actualmente, representa menos de 40 % das trocas comerciais mundiais devido à emergência de novos compradores, designadamente a China, que representa mais de 10 % do comércio. Por outro lado, os Estados Unidos e o Brasil desenvolveram o sector de carnes brancas e, por isso, utilizam uma parcela mais significativa das respectivas produções.

3.7. De salientar, também, que a satisfação das necessidades do consumo humano nos países emergentes passa, antes de mais, pelo recurso à proteína vegetal absorvida directamente. Logo que possuem meios para tal, as populações começam progressivamente a consumir proteína sob a forma de carne branca ou vermelha. Mas como são necessárias duas a três unidades de proteínas vegetais (proveniente de matérias ricas em proteínas) para fabricar uma unidade de proteínas animais (sob a forma de carne branca)<sup>(2)</sup>, compreende-se que o desenvolvimento económico induz um consumo acrescido e rápido de proteínas vegetais. Por conseguinte, a emergência económica de países, sobretudo asiáticos, pode gerar novo desfasamento entre a oferta e a procura no mercado mundial como sucedeu em 1973. É o que acontece com a China que aumenta regularmente as suas importações de bagaço de soja.

3.8. O Comité constata que a situação posterior ao embargo de 1973 havia levado a Europa a adoptar medidas para reduzir a sua dependência a fim de diminuir os riscos económicos e de abastecimento alimentar. Esta situação, que melhorara mercê da política aplicada na altura, está novamente a deteriorar-se devido às decisões tomadas no âmbito da Agenda 2000. De facto, a diminuição sensível das ajudas não incentiva a produção de oleoproteaginosas, o que coloca a União Europeia numa posição cada vez mais desfavorável. Daí que o Comité duvide que os operadores só teriam vantagens, sem quaisquer riscos, em se abastecer quase exclusivamente no mercado internacional das proteaginosas.

<sup>(1)</sup> Este valor corresponde a uma estimativa calculada com base nas trocas mundiais de oleaginosas para a campanha de 1999/2000 e das cotações médias dos mercados das diferentes matérias.

<sup>(2)</sup> O rácio é o da produção de carne de aves de capoeira, de suíno ou de ovos com uma alimentação à base de matérias ricas em proteínas. Este rácio é superior nos ruminantes porque a sua alimentação provém de pastagens e forragens, com índices mais baixos de proteínas.

3.9. A concentração da oferta nalguns países representa forçosamente um risco climático que, ao ocorrer, pode ser de longa duração e obrigar os agricultores desses países a modificarem as suas produções (redução das superfícies). Este risco climático, que é inegável, (esteve na origem do embargo de 1973), nunca é tido em conta nas análises ou nas medidas adoptadas pela Comissão. Recorde-se que as importações de proteínas vegetais constituem, em ordem de importância, uma das rubricas que mais contribuem para o défice comercial comunitário.

*B. A evolução do consumo de carne e as necessidades europeias de proteínas vegetais*

3.10. A crise de confiança dos consumidores europeus fez também com que se acentuasse a deslocação do consumo das carnes vermelhas para as carnes brancas, tendência que se veio a confirmar a longo prazo.

3.10.1. Em Julho de 2001, a Direcção-Geral da Agricultura da Comissão Europeia publicou um estudo<sup>(1)</sup> prospectivo sobre a situação dos mercados agrícolas europeus, que aponta para aumentos muito significativos nos sectores porcino e avícola:

Período 2001-2008	Carne de bovino	Carne de suíno	Carne de aves de capoeira	Carne de ovino
Evolução do consumo	+9,6 % (*)	+5,8 %	+13 %	+2,7 %
Evolução da produção interna	-2,8 % (*)	+6,8 %	+11,6 %	+1,9 %

(\*) O contraste entre a evolução da produção e a do consumo no sector bovino explica-se por uma «recuperação» do nível de consumo de carnes vermelhas no final do período de 2001-2008.

3.11. As fileiras de produção animal absorvem grandes quantidades de substâncias proteicas e energéticas. Todavia, a Comissão baseou a sua reforma da PAC no nível de competitividade dos cereais relativamente aos produtos sucedâneos importados para antecipar a evolução da procura de rações.

3.11.1. O documento de trabalho dos serviços da Comissão<sup>(2)</sup> sobre a oferta e a procura de plantas proteaginosas na UE aponta que a procura, expressa em unidade forrageira, aumentaria em mais de 2,5 milhões de toneladas na campanha de 2000/2001 devido ao efeito cumulativo da proibição das farinhas de carne e à viragem do consumo para carnes brancas. Este aumento levaria a uma incorporação adicional de 4 milhões de toneladas de cereais e ao aumento das

necessidades de bagaço de soja da ordem de 1 a 1,5 milhões de toneladas. A longo prazo, a procura interna<sup>(1)</sup> destinada à alimentação animal deveria orientar-se principalmente para os cereais e, em maior grau, para trigo (+17 % entre 2001 e 2008).

3.12. O Comité refuta o argumento de que o consumo de carnes brancas e a supressão das farinhas animais teriam repercussões mais significativas na procura de cereais (necessidades energéticas) e de somenos importância nas proteaginosas. Face aos limites zootécnicos e sem evolução tecnológica relevante, os efeitos mecânicos que influenciam a procura de cereais terão repercussões análogas na procura de proteaginosas.

*C. Evolução previsível das superfícies cultivadas com oleoproteaginosas após a Agenda 2000*

3.13. Este aumento previsível da procura de substâncias ricas em proteínas vegetais contrasta com as previsões<sup>(1)</sup> da Comissão, que prevê uma evolução negativa das culturas de oleaginosas (da 4,8 milhões de hectares em 2002 para 4,6 milhões de hectares em 2008), pelo que o aumento do volume da produção estaria associado unicamente a um aumento da produtividade das plantas.

3.13.1. De um ponto de vista conjuntural, a estabilização das superfícies semeadas de oleaginosas a nível europeu na campanha de 2000/2001 (5 260 000 ha, segundo uma estimativa do COPA/COGECA) não permite atingir os níveis anteriores à execução da Agenda 2000. A análise desta evolução mostra que a diminuição das culturas de oleoproteaginosas é geral na União Europeia excepto nos novos länder alemães, porque, por ocasião da sua integração na UE, aplicaram uma redução do seu potencial de produção, mas este limite deixou de vigorar a partir da campanha 2000/2001. À parte este aumento localizado, a tendência geral é para a diminuição das culturas: -7,5 % em França, -1,5 % em Itália e 0 % em Espanha.

3.14. O Comité salienta que as perspectivas de superfície cultivadas na União Europeia para o período de 2001-2008 apontam para menos 0,4 milhões de hectares do que a produção autorizada no acordo de Blair House. Este facto não só está em contradição com a evolução da procura prevista no sector das proteaginosas, como confirma a ideia de que o desenvolvimento da produção de carnes sofrerá com o abaixamento da taxa de auto-suficiência da UE no sector das proteínas vegetais no quadro da Agenda 2000. A União Europeia encontra-se, desta forma, numa situação insólita, porquanto aplica um sistema de retirada de terras relativamente a produções em que é fortemente deficitária. A supressão da «ajuda específica» às oleaginosas prevista na Agenda 2000 deveria ter permitido à União Europeia recuperar margens de manobra nas negociações internacionais e tornar caducos os acordos de Blair House.

(1) Comissão Europeia, 2001, Prospectivas dos mercados agrícolas 2001-2008, Bruxelas.

(2) SEC(2001) 431.

#### 4. Terceiro desafio: Mudança de cenário com a integração dos PECO?

4.1. Poderá a situação dos países candidatos alterar os dados do problema? Atendendo a que as negociações deverão estar concluídas até 2003, é lícito pensar que em 2008 a maior parte desses países terá aderido à União Europeia.

4.2. O grau de auto-suficiência dos países candidatos — cerca de 80 % em 2000 — é superior ao da UE. No entanto, continuam a exportar sementes oleaginosas devido à vetustez da sua indústria de trituração. Por conseguinte, importam grandes quantidades de bagaço de soja para a sua produção animal, prevendo-se a estabilização das exportações de oleaginosas com a aplicação da Agenda 2000.

4.3. Se, por um lado, a integração dos países candidatos à adesão poderia permitir melhorar o nível de auto-suficiência em proteínas vegetais aumentando-o para cerca de 28 %, por outro lado, a Comissão<sup>(1)</sup> prevê uma diminuição da sua produção em benefício da cultura de cereais a partir de 2008.

4.4. Seria importante que os países candidatos vocacionados para a agricultura pudessem desenvolver a sua produção de oleaginosas e proteaginosas não só para o mercado nacional, mas também para o europeu, que oferece possibilidades de escoamento ilimitadas. Caso contrário, existe o risco de ulterior incremento da produção de cereais, para os quais haverá que encontrar escoamento no mercado mundial, já saturado, ou aplicar uma taxa de retirada de terras mais adequada. Por conseguinte, o incentivo à produção de oleaginosas poderia ser o primeiro passo concreto de uma política comum nestes países que possuem grandes potencialidades de produção (ao norte a colza e proteaginosas, ao sul girassol e soja). É possível melhorar a posição da Europa no sector das proteínas vegetais proteaginosas e, ao mesmo tempo, oferecer aos países candidatos uma verdadeira oportunidade em termos de desenvolvimento e de mercados. Também neste ponto deverá a União estar vigilante na futura negociação na OMC, para que os países candidatos à adesão beneficiem de grandes possibilidades de produção. Isto exige também que sejam revistas as referências (desfavoráveis), baseadas nos anos precedentes.

#### 5. Quarto desafio: Inscrever-se numa estratégia de desenvolvimento sustentável

##### A. Consequências da ajuda às oleaginosas e proteaginosas

5.1. A manutenção das potencialidades de produção de oleoproteaginosas tem igualmente que ver com as questões

fundamentais ligadas ao ambiente e ao equilíbrio das actividades no território. A aplicação da Agenda 2000 acarretou o aumento da cultura de cereais em consequência do alinhamento das ajudas indirectas às culturas arvenses. De facto, a supressão da ajuda específica às oleaginosas e a diminuição drástica das ajudas às proteaginosas, aliadas à ausência de rede de segurança em caso de descida dos preços, tornam estas culturas menos atractivas e mais aleatórias em termos de rendimento. A perdurar, esta situação constitui um incentivo à monocultura.

5.2. Do ponto de vista agronómico, a cultura de plantas oleaginosas e proteaginosas é muito importante para manter a estrutura dos solos, porque limita os fenómenos de sensibilidade às enxurradas (factor que acelera a erosão dos solos), o que explica que estas plantas figuram no início do ciclo de rotação.

5.3. Estas culturas exigem em geral menos *intrants*. No respeitante aos fertilizantes, as necessidades de azoto mineral são quase inexistentes e, por isso, a introdução destas plantas no ciclo de rotação das culturas diminui globalmente a dose de azoto. Relativamente aos produtos fitossanitários, a sua utilização é menor do que noutras culturas.

5.4. Determinadas proteaginosas (ervilhas proteaginosas de Primavera) ocupam o solo por períodos mais curtos, pelo que se poderia reear uma maior sensibilidade do terreno ao escoamento após as colheitas. Na prática isto não acontece, porque na maior parte das vezes os cereais semeados no início do Outono seguem-se à cultura da ervilha. Por conseguinte, nos casos, raríssimos, em que a cultura seguinte é semeada na Primavera, é necessário praticar uma cultura intercalar que assegure a cobertura do solo e forneça matérias orgânicas.

5.5. O Comité verifica que, do ponto de vista ambiental, a reforma da PAC de 1999 favoreceu a monocultura, o que é contrário ao desenvolvimento sustentável. É necessário incentivar um melhor equilíbrio entre plantas oleoproteaginosas e cereais ou milho para assegurar rotações equilibradas, visto serem práticas respeitadoras do ambiente

##### B. O ramo não alimentar: uma mais valia para o ambiente e um mercado em expansão

5.6. As plantas oleaginosas dão origem a dois produtos — o óleo vegetal e os bagaços (utilizados na alimentação animal). Dado que o mercado de óleo vegetal alimentar não se encontra em expansão como o das proteínas, o desenvolvimento do sector não alimentar no âmbito das culturas praticadas em terras retiradas à produção constitui uma medida de grande interesse económico. Em 2000, 836 000 ha de terreno foram consagrados a fins não alimentares na Europa.

<sup>(1)</sup> Comissão Europeia, 2001, Prospectivas dos mercados agrícolas 2001-2008, Bruxelas.

5.7. O desenvolvimento da lipoquímica permitiu criar numerosos produtos biodegradáveis (tensioactivos, lubrificantes, solventes e intermediários químicos). Actualmente a procura no sector dos detergentes por parte da indústria é muito forte. O mercado dos biocombustíveis começa a emergir e este produto parece constituir um mercado promissor para os motores a 4 tempos. Para o Comité todos estes produtos enquadram-se na estratégia europeia de desenvolvimento sustentável. O incremento dos mercados e o fomento de acções exemplares facilitarão certamente o desenvolvimento deste sector.

5.8. O segundo mercado para os óleos vegetais no sector não alimentar é a produção de éster metílico, bio-diesel ou diester, podendo este produto dar uma resposta a dois importantes reptos a nível europeu. Em primeiro lugar, o da dependência energética da União Europeia em relação aos produtos petrolíferos. A recente evolução da cotação do barril de petróleo mostrou quanto a economia europeia é sensível ao custo de abastecimento desta fonte de energia, razão por que o desenvolvimento dos biocombustíveis pode representar uma das soluções para minorar de algum modo este problema.

5.9. Este produto insere-se também na luta contra o efeito de estufa. De facto, o balanço ecológico do diester indica que um hectare de oleaginosas destinado a este fim permite economizar 2,71 <sup>(1)</sup> toneladas de equivalente CO<sub>2</sub> (este cálculo não tem em consideração a utilização dos coprodutos). Além disso, a energia total produzida pelo éster metílico e seus coprodutos é 2,65 vezes superior à utilizada para a sua produção.

5.10. Até agora a fileira não-alimentar das oleaginosas desenvolveu-se no quadro de uma «excepção» com autorização de cultivar em terras retiradas da produção. O Comité deplora o quadro regulamentar europeu que rege esta produção seja desadequado. De facto, o sistema de controlo administrativo desincentiva os produtores que desejam cultivar terras retiradas da produção para fins não-alimentares. Dado que estes mercados (lipoquímica e biocombustíveis) se revestem de grande interesse a nível comunitário, a Comissão tem que mudar de atitude e propor imperativamente um quadro regulamentar e fiscal adaptado que, não obstante certas falhas, já deu provas da sua eficiência.

## 6. Os instrumentos de um plano para as proteínas a nível comunitário

### A. Contexto geral

6.1. Na sequência das conclusões do Conselho Europeu de Nice que convidou a Comissão a estudar um possível relançamento da produção de oleaginosas e proteaginosas, a

Comissão publicou, em Março de 2001, uma comunicação que ilustra as possíveis opções para fomentar as culturas proteaginosas, a saber:

- uma ajuda específica de 12 EUR/tonelada à produção de oleaginosas (custo orçamental de 474 milhões de EUR);
- uma ajuda específica de 6 EUR/tonelada à produção de proteaginosas (custo orçamental de 47 milhões de EUR);
- o aumento de 10 % da quantidade máxima garantida para as forragens secas com um custo orçamental de 13,7 milhões de EUR.

6.1.1. Nas suas conclusões, a Comissão salienta que as despesas eventualmente efectuadas não garantiriam porém um escoamento para a produção, visto que o seu custo de oportunidade é inferior ao dos bagaços de soja no mercado mundial.

6.2. Em primeiro lugar, o Comité faz questão de salientar os limites da análise da Comissão. Os custos de oportunidade das produções que, para além do valor proteico, têm forte valor económico encontram-se sobreavaliados. Como as oleaginosas produzem igualmente óleo (40 % para a colza e o girassol), este valor deve ser tido em conta no cálculo dos custos de oportunidade, o equivale a reduzir pelo menos de metade os custos que figuram no documento da Comissão em apreço.

6.2.1. As simulações baseadas no preço mundial são sempre discutíveis. Trata-se de um mercado extremamente variável e, por exemplo, durante o último verão as conclusões poderiam ter sido sensivelmente diferentes consoante o período.

6.2.2. A Comissão não analisou a possibilidade de produzir bagaços de proteaginosas através do desenvolvimento dos biocombustíveis. Os coprodutos ligados a esta fileira são utilizados na alimentação animal. Favorecendo este ramo, a produção de bagaços deve ser analisada sob um outro prisma visto que entra num cálculo que leva em conta numerosos dados.

6.2.3. Importa ainda referir que a Comissão não calculou nem considerou o risco a que expõe o sector da pecuária na Europa ao aumentar a sua dependência em relação às proteínas vegetais importadas e sujeitando-o à volatilidade dos preços no mercado mundial. A análise diacrónica deste mercado revela que, para além da grande crise de 1973, o custo das proteínas se manteve muito elevado em numerosos períodos.

6.3. Tudo indica, pois, que a análise orçamental da Comissão deve ser relativizada. Acresce que o Comité não pode aprovar as conclusões da Comissão quando esta baseia as suas orientações unicamente no critério de custo de oportunidade.

<sup>(1)</sup> Fonte PROLEA, Estudo realizado entre 1991 e 1993 pela sociedade Ecobilan.

Esta posição está em contradição com os princípios fundamentais da Política Agrícola Comum e afasta-se dos princípios defendidos no âmbito das futuras negociações na OMC (ter em conta os custos sociais e ambientais).

6.4. Por conseguinte, o Comité propõe que o plano de acção comunitário de fomento das proteaginosas colmate as lacunas resultantes da aplicação da Agenda 2000, tendo presente três aspectos principais: boas práticas agronómicas, custo orçamental razoável, acordos internacionais. O plano visa manter e desenvolver a diversidade de culturas de plantas proteaginosas, correspondendo esta diversidade às possibilidades da agricultura europeia, que pode tirar proveito do largo espectro de situações agro-climáticas. Corresponde igualmente às necessidades da pecuária europeia e permite o desenvolvimento de fileiras curtas e da rastreabilidade completa dos produtos alimentares.

6.4.1. O relançamento das proteínas vegetais a nível comunitário vai onerar necessariamente o orçamento. Todavia, o Comité prefere que se apoie o desenvolvimento de culturas com potenciais escoamentos no mercado europeu e que, por conseguinte, têm maior valor económico, a desenvolver produtos exclusivamente destinados ao mercado mundial, com todos as desvantagens decorrentes desta solução.

#### B. Desenvolvimento das proteaginosas

6.5. A Agenda 2000 prevê uma ajuda específica às proteaginosas para além da ajuda única, mas, no total, os auxílios a estas produções sofreram forte redução, provocando o desinteresse por este tipo de culturas. A superfície total cultivada em 2000 é inferior em 11 % à de 1990, registando-se igual tendência na produção, que sofreu uma quebra de 25 % em 10 anos. É essencial, portanto, recuperar ao nível europeu o potencial de produção que beneficiava de mercados de escoamento antes da reforma da PAC.

6.6. Dado que os acordos de «Blair House» não abrangem estas culturas, o Comité salienta que a manutenção de um diferencial de ajuda da ordem de 20 EUR por tonelada tornaria estas culturas novamente atraentes para os agricultores. Pode tratar-se da revalorização da ajuda específica à cultura de proteaginosas de 11 EUR/tonelada. A ajuda poderia também basear-se na tomada em consideração do interesse agronómico destas plantas para o ciclo de rotação das culturas e inscrever-se no âmbito do segundo pilar da PAC.

6.7. Em termos de orçamento, as duas hipóteses da Comissão apresentam um custo adicional compreendido entre 47 milhões de EUR, se a ajuda aumentar de 6 EUR/tonelada, e

220 milhões de EUR, se a mesma aumentar de 27,5 EUR/tonelada. Por conseguinte, a proposta do Comité acarretaria um custo adicional de cerca de 100 milhões de EUR para uma superfície adicional de 150 000 ha.

6.8. O Comité sublinha que a variedade *lupinus luteus* deveria beneficiar do mesmo apoio que o *lupinus alba* e a *anhustifolia*. Esta planta está muito bem adaptada ao clima mediterrâneo devido à resistência à seca e às doenças crittogâmicas. Desempenha papel importante na melhoria da estrutura dos solos, contribui para a prevenção dos incêndios e favorece a pecuária extensiva.

6.9. O Comité recorda que no parecer sobre a cultura biológica de leguminosas forrageiras em terras retiradas da produção <sup>(1)</sup> havia deplorado o alcance diminuto da proposta da Comissão, razão por que propõe que se autorizem estas culturas em todas as explorações agrícolas sem restrições quanto ao modo de produção, visto adaptarem-se ao clima seco e terem interesse do ponto de vista ambiental.

#### C. Desenvolvimento das fileiras não-alimentares

6.10. Será igualmente possível assegurar a diversidade das fontes de abastecimento de proteaginosas utilizando bagaços que provenham de origens diversas (bagaços para as oleaginosas e borras para a produção de etanol). Dado que o mercado das gorduras de origem vegetal está estreitamente ligado à evolução do óleo de palma, o incremento de mercados não-alimentares parece ser a única solução e terá como consequência o aumento dos coprodutos que serão utilizados na alimentação animal. Por isso, um maior uso de biocombustíveis contribui, por um lado, para combater o efeito de estufa e, por outro, para reduzir a dependência da União Europeia em proteínas vegetais (esta contribuição para diminuir o CO<sub>2</sub> deverá ser calculada e evidenciada).

6.11. Actualmente o desenvolvimento do uso do diester depende essencialmente do regime fiscal dos biocombustíveis. Por isso, ou se consolida o regime fiscal dos biocombustíveis a nível comunitário ou se prevê um nível mínimo de incorporação nos combustíveis. É igualmente necessário rever a regulamentação atinente a estas culturas no sentido de incentivar a produção e não de a desencorajar, como sucede actualmente.

(1) Parecer do CES sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1251/1999 que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses» (COM(2001) 87 final — 2001/0043 CNS) — 2001/0043 CNS de 25.4.2001 publicado no JO C 193 de 10.7.2001, pp. 42-44.

D. Manter um nível de competitividade relativa com o bagaço de soja

6.12. Se a entrada em vigor da Agenda 2000 permite a este sector desvincular-se dos acordos de Blair House a partir da campanha 2002/2003, a sua aplicação acarretou uma redução do apoio às oleaginosas. O Comité faz questão de sublinhar os efeitos agravados pelo abandono das medidas de regionalização de auxílio à produção de oleaginosas que alguns Estados-Membros haviam adoptado, o que modificou o equilíbrio das actividades agrícolas entre as regiões.

6.13. Acresce que estas produções também sofrem a concorrência externa derivada do aumento das ajudas americanas ao sector. Os produtores americanos beneficiam, de facto, de uma ajuda por hectare e de um preço mínimo garantido graças a uma ajuda associada: o *marketing loan* (diferencial entre o preço mínimo e o preço no mercado mundial). O regime de ajuda, aplicado nos Estados Unidos, tem o inconveniente de falsear o equilíbrio do mercado mundial (recorde-se que este país representa 45 % da produção mundial de oleaginosas). Note-se igualmente que nos Estados Unidos, o rendimento da soja é bastante inferior ao do milho e que, por isso mesmo, o preço da soja deveria ser duas a duas vezes e meia superior ao do milho. Se o preço da soja é o dobro do milho, este último desenvolve-se em detrimento do primeiro. Se o rácio é de 2,5 é a soja que se desenvolve em detrimento do milho. Os Estados Unidos consideraram o mercado da soja mais vantajoso e por isso adoptaram uma política mais favorável ao desenvolvimento desta cultura. Ao mesmo tempo, a União Europeia, com a aplicação da Agenda 2000, faz precisamente o contrário.

6.14. Enquanto este sistema se mantiver, a União Europeia ver-se-á compelida a adoptar um sistema que pode assumir duas formas diferentes:

- instauração de uma rede de segurança, existente no sector dos cereais mas não no das oleaginosas; (poderia basear-se no regime vigente nos Estados Unidos. Consistiria esta medida na aplicação de uma ajuda adicional à tonelada unicamente quando os preços descem, sendo suprimida com preços elevados. Objectar-se-á que esta proposta é contrária aos acordos de Marraquexe mas a aplicada nos Estados Unidos também é. Haverá que clarificar esta questão na próxima negociação na OMC);
- estudo de um sistema de seguro de rendimento (solução examinada em muitos países terceiros) e que poderia ser tentada na União Europeia no sector das oleoproteaginosas.

E. Recurso ao segundo pilar da PAC

6.15. O recurso ao segundo pilar da PAC, poderia incentivar os agricultores que praticam sistemas de rotação das culturas

equilibrados a reservar uma determinada percentagem para as oleaginosas. Este «complemento», que se poderia chamar «ajuda à rotação», tem também a vantagem de não levantar problemas específicos em relação às regras da OMC. Esta solução teria igualmente o mérito de incentivar as boas práticas de cultura e, ao mesmo tempo, aumentar a superfície consagrada às oleaginosas proteicas. Esta hipótese, que a Comissão está presentemente a estudar, pressupõe o compromisso contratual dos produtores, mas espera-se que a disciplina administrativa, sendo necessária, não constitua factor dissuasivo. Esta proposta não é uma solução específica para o problema do abastecimento da União Europeia em proteínas vegetais, antes contribui indirectamente, tornando mais atractivas estas culturas no ciclo de rotação.

6.16. O trabalho de pesquisa sobre plantas oleoproteaginosas é recente quer se trate de criação varietal, de práticas agronómicas ou de utilização na alimentação animal. Os programas de investigação da União deveriam dar prioridade a este sector.

## 7. Conclusões

7.1. Até meados da década de setenta, a dependência alimentar da União Europeia em óleos vegetais norteou a política agrícola comum a favor do sector das oleaginosas, na medida em que as necessidades de matérias proteicas para a alimentação do gado não eram encaradas como elemento estratégico. De então para cá, a importância da segurança alimentar, a luta contra o efeito de estufa e a atenção concedida aos aspectos ambientais das actividades agrícolas conferem ao sector das oleaginosas uma importância estratégica a nível comunitário.

7.2. Além disso, o aumento do consumo de carne na Europa acentua o défice de proteínas vegetais na UE. A taxa de auto-suficiência voltou a degradar-se a partir de 1992. Nestas condições, o Comité salienta as deficiências de uma estratégia comunitária baseada essencialmente no abastecimento no mercado mundial. Com efeito, a situação da oferta e da procura pende cada vez mais a favor dos principais países produtores (concentração geográfica e económica da produção de soja com riscos climáticos, predominância da soja nas trocas mundiais e emergência de novos países grandes consumidores de soja).

7.3. Em relação ao alargamento da União Europeia, o Comité faz questão de salientar que os países candidatos apresentam também um défice em proteínas vegetais. Por isso, o Comité recomenda à Comissão que dê especial atenção ao desenvolvimento da produção de proteaginosas naqueles



países, o que seria vantajoso sobretudo para os respectivos mercados nacionais, mas também para o mercado europeu, que oferece possibilidades de escoamento ilimitadas. Estes elementos poderiam funcionar como um dos primeiros alicerces de uma política comum aplicada nestes países.

7.4. Todavia, o desenvolvimento das fileiras oleaginosas nos países candidatos não deve escamotear a crescente vulnerabilidade das fileiras europeias de carnes brancas devido à descida constante da taxa de auto-abastecimento desde 1992. Por conseguinte, o Comité recomenda à Comissão Europeia que instaure um plano «proteínas vegetais» a nível comunitário no quadro da revisão intercalar da Política Agrícola Comum, que preveja o seguinte:

- medidas de apoio às proteaginosas tendo em vista a obtenção de um rendimento justo para estas culturas por forma a travar o seu declínio e a incrementá-las;
- desenvolvimento das fileiras não alimentares <sup>(1)</sup>: o desenvolvimento de utilizações não alimentares a partir de oleaginosas visa vários objectivos:
  - contribuir para o respeito dos acordos de Quioto,
  - desenvolver novos produtos mais respeitadores do ambiente,
  - produzir proteínas vegetais a partir de bagaços subprodutos de óleos;
- uma rede de segurança em favor dos produtores de oleoproteaginosas: a falta de um dispositivo que dê aos produtores um mínimo de segurança contribui fortemente para o desinteresse em relação a estas produções. O mercado além de ser volátil é também falseado pelo principal país produtor mundial ao proteger os seus agricultores contra flutuações importantes dos preços. As soluções propostas têm de ser aprofundadas de modo a torná-las compatíveis com os acordos internacionais;

(1) A regulamentação europeia em fase de elaboração prevê quer a desfiscalização quer a obrigação de incorporação.

— recurso ao segundo pilar da PAC:

- a Agenda 2000 acentua os desequilíbrios entre produções vegetais (ausência de rede de segurança para as oleoproteaginosas) que conduzem a práticas de monocultura de cereais ou de milho. Propõe-se a correcção desta tendência através de medidas que fomentem boas rotações. Propõe-se igualmente considerar o *lupinus luteus* uma planta proteagínosa mercê da sua resistência à seca nas zonas mediterrâneas e alargar a medida de autorização de cultura de leguminosas a pequenas sementes em terras retiradas da produção sem restrições quanto ao modo de produção;
- estabelecer um programa de investigação específico; estas produções são ainda «jovens» e carecem de particular atenção.

7.5. Este conjunto de medidas que o Comité Económico e Social propõe pode parecer pouco ambicioso, só que o objectivo não é produzir na União, mesmo alargada, tudo aquilo de que precisa, longe disso. A União continuará a ser um mercado acessível e importante para os Estados Unidos da América e o Mercosul. Perante um problema com múltiplas vertentes (segurança alimentar e de abastecimento, resposta a novas necessidades alimentares ou não alimentares, promoção de uma agricultura sustentável), o objectivo em vista é aprender com as lições do passado recente para oferecer aos agricultores europeus novas perspectivas, produzindo o que é necessário e fazendo-o utilizando boas práticas, e retirar um rendimento justo.

7.6. Aquando da conclusão da Agenda 2000 foi decidido que a questão das oleoprotegínosas seria reexaminada no âmbito da revisão intercalar da PAC. Agora que essa data se está a aproximar, as instâncias competentes da União Europeia têm agora o ensejo de dar um sinal de esperança. Todavia, o Comité faz questão de chamar a atenção para a questão prioritária das próximas colheitas e solicita que se mantenha, provisoriamente, o regime específico de ajuda para a campanha de 2001/2002, enquanto se aguardam novas medidas para o sector.

Bruxelas, 16 de Janeiro de 2002.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS