

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspectivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas)»**

(2006/C 318/16)

Em 19 de Janeiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «*Perspectivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas)*».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de Julho de 2006, sendo co-relatores BROS e CABALL i SUBIRANA.

Na 429ª reunião plenária de 13 e 14 de Setembro de 2006 (sessão de 13 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 173 votos a favor, 6 votos contra e 16 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que é necessário o reconhecimento público e político da existência de zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, ultraperiféricas e, em especial, insulares), para que se possam definir políticas específicas e coerentes com as necessidades reais dessas regiões.

1.2 Estando em negociação entre as regiões ou os Estados-Membros e a Comissão Europeia os programas de desenvolvimento rural e os programas regionais para a competitividade, o Comité Económico e Social Europeu entendeu dever sublinhar a importância e as necessidades da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas).

1.3 Constatando estas desvantagens, o Comité insta a Comissão Europeia a propor políticas verdadeiramente específicas em favor destas zonas, de forma a coordenar as diferentes políticas que se lhes aplicam e a desenvolver sinergias entre as acções existentes.

1.4 Embora o segundo pilar da PAC, o desenvolvimento rural, seja indispensável e constitua, portanto, uma prioridade política fundamental, é forçoso constatar que foi uma das principais variáveis de ajustamento que permitiram chegar a um acordo sobre as Perspectivas Financeiras. Face a estas reduções de meios orçamentais, o Comité insta a Comissão e o Conselho a concentrarem as dotações do desenvolvimento rural prioritariamente nas zonas mais frágeis e mais necessitadas, isto é, nas zonas com desvantagens permanentes de carácter natural.

1.5 Na elaboração dos programas de desenvolvimento rural e dos programas regionais dos fundos estruturais, o Comité solicita à Comissão e aos Estados-Membros que assegurem a

complementaridade e a coerência destes programas nas zonas com desvantagens de carácter natural.

1.6 O CESE propõe que, a exemplo das plataformas já existentes nas regiões de montanha, como a Plataforma EUROMONTANA, destinadas a promover e melhorar a existência destas regiões, deveria incentivar-se o mesmo tipo de cooperação nas regiões insulares e ultraperiféricas, sobretudo em torno de temas de política agrícola, com a participação activa da sociedade civil.

1.7 Dada a fragilidade e a importância da agricultura nestas regiões, o CESE considera da maior importância a criação de um observatório europeu para estas regiões (de montanha, insulares e ultraperiféricas). Trata-se de desenvolver uma visão europeia da agricultura nestas regiões, que funcione como ponto de referência para o acompanhamento, análise e divulgação da situação da agricultura nestas zonas e como ponto de encontro, reflexão e diálogo entre as administrações, a sociedade civil e os diversos organismos europeus e que apresente iniciativas europeias para a preservação e desenvolvimento da agricultura nestas regiões.

1.8 O CESE gostaria, porém, de salientar que para além das regiões montanhosas, insulares e ultraperiféricas referidas no presente parecer, há muitas outras zonas rurais com problemas comparáveis para o exercício de uma actividade agrícola, designadamente a localização das explorações, os custos de produção e as condições climáticas. É esse o caso, por exemplo, das «regiões especialmente desfavorecidas» e das «zonas com desvantagens específicas». O CESE examinará essas regiões num futuro parecer.

1.9 A delimitação das demais regiões desfavorecidas deve também ser efectuada essencialmente em função de desvantagens objectivas na utilização agrícola. Mas há também de ter devidamente em conta as características específicas regionais.

## 2. Justificação

### 2.1 Antecedentes do parecer:

- Parecer do CESE sobre «Futuro das regiões de montanha na União Europeia» <sup>(1)</sup>.
- Parecer do CESE sobre o desenvolvimento rural <sup>(2)</sup>.
- Resolução do Parlamento Europeu de 6 de Setembro de 2001 sobre «25 anos de aplicação da legislação comunitária a favor da agricultura nas regiões de montanha» <sup>(3)</sup>.
- Parecer do CESE sobre as regiões ultraperiféricas <sup>(4)</sup>.
- Parecer do CESE sobre a estratégia para as regiões ultraperiféricas <sup>(5)</sup>.
- Parecer do CESE sobre «Os problemas da agricultura nas regiões e ilhas ultraperiféricas da União Europeia» <sup>(6)</sup>.

## 3. Parte comum: as zonas com desvantagens permanentes de carácter natural

3.1 Os regulamentos relativos ao desenvolvimento rural e às políticas regionais já foram adoptados. As repartições financeiras foram difíceis, por causa dos montantes reduzidos afectados a estas políticas. O acordo sobre as Perspectivas Financeiras 2007-2013 conduz a uma redução dos montantes atribuídos ao desenvolvimento rural nos Estados-Membros mais antigos e a uma maior dispersão dos fundos da política regional.

3.2 Desde há muitos anos que há zonas de montanha e ultraperiféricas, com desvantagens permanentes de carácter natural, reconhecidas ao nível da Política Agrícola Comum e da política regional, enquanto as regiões insulares não beneficiam desse reconhecimento.

3.2.1 As zonas de montanha são importantes no contexto europeu: cobrem um terço do território e nelas vivem cerca de 18 % da população da União Europeia de 25 Estados-Membros. A adesão da Roménia e da Bulgária trará para a União Europeia vastas zonas de montanha. As zonas de montanha europeias são extremamente variadas, quer pelas características físicas, como a topografia e o clima, quer pelas características socioeconómicas, como a demografia, a acessibilidade e as ligações com as zonas vizinhas. Diferem em termos de utilização das terras, do papel da agricultura, de coesão social e, o que é mais importante, do seu grau de desenvolvimento económico.

3.2.2 O EUROSTAT utiliza os seguintes cinco critérios para definir uma região insular: a sua superfície deve ser, no mínimo, de 1 km<sup>2</sup>; a distância entre a ilha e o continente deve ser de, pelo menos, 1 km; a sua população residente, com carácter permanente, deve ser de, pelo menos, 50 habitantes; não deve existir ligação física permanente entre o continente e a ilha e não pode situar-se na ilha a capital de um Estado-Membro.

<sup>(1)</sup> JO C 61 de 14.3.2003, relator: Jean-Paul BASTIAN.

<sup>(2)</sup> JO C 302 de 7.12.2004 e CESE 251/2005, JO C 234 de 22.9.2005, relator: Gilbert BROS.

<sup>(3)</sup> INI 2000/2222, JO C 72 de 21.3.2001.

<sup>(4)</sup> JO C 221 de 17.9.2002, relator: Philippe LEVAUX.

<sup>(5)</sup> JO C 24 de 31.1.2006, relatora: Margarita LÓPEZ ALMENDÁRIZ.

<sup>(6)</sup> JO C 30 de 30.1.1997, relator: Leopoldo QUEVEDO ROJO.

3.2.3 Uma ilha em que se situe a capital de um Estado-Membro está excluída da definição do EUROSTAT. Com efeito, antes do alargamento, ficavam excluídas a Grã-Bretanha e a Irlanda; no entanto, duas ilhas relativamente pequenas, Chipre e Malta são, desde Maio de 2004, Estados-Membros da UE. O CESE sugere que se reconsidere a definição, a fim de que nela se possam incluir estes dois Estados-Membros. Este facto já foi reconhecido pela UE na sua proposta relativa aos novos fundos estruturais e Fundo de Coesão, assim como no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, o qual inclui uma consideração a este respeito.

3.2.4 As regiões ultraperiféricas, a saber, os departamentos ultramarinos franceses, os Açores, a Madeira e as Ilhas Canárias, fazem parte de pleno direito da UE, embora sejam caracterizadas por uma realidade singular. Trata-se de regiões que partilham uma realidade similar, caracterizada por um conjunto de factores geográficos, físicos e históricos que determinam, em grande parte, o seu desenvolvimento económico e social.

3.2.5 Outras zonas específicas menos vastas, como as zonas periurbanas <sup>(7)</sup>, as zonas húmidas, os *polders*, etc., podem enfrentar desvantagens particulares, que deverão ser objecto de atenção especial num quadro mais desconcentrado de aplicação das políticas europeias. O Comité poderá abordar estas questões num futuro parecer.

3.3 Estas zonas são afectadas por desvantagens permanentes de carácter natural, como o isolamento, que gera custos adicionais de comercialização, de aprovisionamento e de serviços, assim como dificuldades de acesso aos mercados. Além disso, os custos das infra-estruturas, dos transportes e da energia são mais elevados.

3.4 Por esse motivo se torna especialmente importante assegurar a presença da actividade agrícola nestas zonas com desvantagens para o desenvolvimento económico, a vida social, o património cultural (percentagem elevada de população agrícola), o equilíbrio territorial e o ambiente.

3.5 As alterações recentes da PAC são numerosas e profundas e afectarão necessariamente o desenvolvimento sustentável dos territórios europeus e, em especial, as zonas com desvantagens particulares de carácter natural, nomeadamente devido ao enfraquecimento do segundo pilar no que respeita aos Estados-Membros mais antigos. Pode ver-se nestas alterações uma dupla tendência: por um lado, uma resposta europeia às negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio) e uma busca de competitividade nos mercados internacionais e, por outro lado, uma tendência para o reforço, desejável mas não real, das ajudas para a protecção do ambiente, para o bem-estar animal e para o meio rural.

<sup>(7)</sup> JO C 74 de 23.3.2005.

3.6 A reforma da PAC de 2003 tem por objectivo teórico melhorar a competitividade e orientar a produção agrícola em função dos mercados. Ora, só por si, as forças do mercado conduziriam ao desaparecimento da agricultura nas zonas em desvantagem. É necessário, portanto, conduzir uma política voluntarista para manter a actividade agrícola nestas zonas difíceis.

3.7 O impacto da reforma do «primeiro pilar», adoptada em 29 de Setembro de 2003, com a dissociação, a condicionalidade e a modulação, é difícil de avaliar, porquanto os Estados e as regiões intervieram nas opções estratégicas de forma diferente. Porém, afigura-se que a reforma implica riscos de abandono e/ou de deslocalização das produções (uma vez que a produção não é obrigatória para receber ajudas directas), por exemplo, em matéria de produção animal e de transformação dos produtos animais.

3.8 Num momento em que a Comissão negocia com as regiões europeias e os Estados-Membros os programas de desenvolvimento rural e de política regional, é indispensável que os territórios com desvantagens permanentes de carácter natural sejam objecto de uma atenção muito especial, com vista a assegurar a coesão territorial, necessária ao sucesso da Estratégia de Lisboa. Nesta perspectiva, orientar as políticas públicas unicamente por estratégias de competitividade seria contraditório com os objectivos pretendidos. No entanto, é neste sentido que alguns países da União parecem querer avançar.

3.9 A agricultura deve continuar a ser uma actividade económica baseada na vontade empreendedora dos agricultores. Não se trata de transformar as zonas com desvantagens em reservas de práticas agrícolas ultrapassadas, nem em zonas com fins dominante ou exclusivamente ambientais. O sector agrícola soube desenvolver-se e modernizar-se de forma a corresponder às expectativas dos consumidores e dos cidadãos. Esta dinâmica deve ser mantida de maneira a valorizar as capacidades de inovação e de empreendimento dos agricultores. A agricultura das zonas com desvantagens deve continuar nesta via e permitir o desenvolvimento de um sector agro-alimentar com base na sua produção, a fim de assegurar a vitalidade económica destas zonas. Os auxílios estatais com finalidade regional devem dar um contributo especial para este fim.

#### 4. Regiões de montanha

4.1 **Introdução:** as características específicas da agricultura de montanha e os desafios do desenvolvimento rural.

4.1.1 **A agricultura de montanha** na Europa apresenta características particulares. Embora as zonas de montanha não sejam uniformes na Europa, nem de um ponto de vista ambiental, das características do solo e do clima nem do ponto de vista económico e social, elas têm em comum restrições (ou desvantagens) no exercício agrícola, devido aos declives, aos

relevos acidentados e aos climas quase sempre desfavoráveis. Estas restrições limitam as opções de produção às pastagens e às produções animais. Tornam a agricultura menos facilmente adaptável às condições de concorrência e geram custos suplementares que não lhe permitem obter produtos muito competitivos a baixo preço. Em contrapartida, esta agricultura tem numerosas vantagens para o desenvolvimento sustentável das regiões de montanha.

4.1.2 Os desafios do desenvolvimento rural na montanha estão ligados, essencialmente, à escassez de terras aráveis, à concorrência de outras actividades como a exploração florestal ou a urbanização, ao declínio da agricultura, à sensibilidade das paisagens, ao desenvolvimento do turismo, à acessibilidade (ou ao isolamento), aos serviços de interesse geral, à gestão da água e dos recursos naturais e, em especial, à preservação da biodiversidade. Estão igualmente ligados, por último, à segurança das pessoas e bens, graças aos papéis positivos desempenhados pela agricultura e pela floresta em matéria de luta contra os riscos naturais, como os desprendimentos de terras, as cheias torrenciais, as avalanches e os incêndios.

#### 4.2 A necessidade de uma definição harmonizada na União Europeia

*Recordando a posição do parecer do CESE sobre «Futuro das regiões de montanha na União Europeia» (\*)*:

Constatam-se assim importantes disparidades [na zonagem das montanhas] entre os Estados-Membros. Se bem que se mantenha uma certa subsidiariedade na designação final dos territórios envolvidos, seria conveniente uma harmonização da realidade da montanha europeia, através da consequente adaptação da actual definição comunitária mediante um intervalo de variação para cada um dos [três] critérios [declive, altitude, clima].

4.2.1 No seguimento do relatório do Tribunal de Contas Europeu, o estudo encomendado pela Comissão Europeia intitulado «Zones de montagne en Europe: analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens» («Zonas de montanha na Europa: análise das regiões de montanha nos actuais Estados Membros, nos novos Estados Membros e noutros países europeus»), que foi publicado em Janeiro de 2004 na Internet, no endereço [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_fr.htm), dá à Comissão os meios para chegar a uma definição harmonizada da região de montanha.

#### 4.3 A União Europeia deve ter uma política específica em favor das zonas de montanha

4.3.1 A agricultura de montanha tem efeitos insubstituíveis sobre o ambiente e o território. Do ponto de vista da economia local, do ambiente e do conjunto da sociedade, os agricultores desempenham um papel positivo.

(\*) Ver nota 1.

Isto deve-se aos «factores externos positivos» ou ao carácter «multifuncional» desta agricultura. Com efeito, ela constitui um instrumento eficaz de ordenamento do espaço e de gestão dos recursos naturais e é o elemento-chave da construção da paisagem. Ora, estes elementos são especialmente preciosos na montanha, devido aos importantes recursos aquíferos, à biodiversidade específica e ao interesse turístico de quase todas as regiões de montanha. Por outro lado, esta agricultura contribui para a manutenção de determinadas espécies animais e vegetais, quer pela sua exploração directa (raças bovinas e ovinas exportadas para o mundo inteiro devido, nomeadamente, à sua rusticidade, ou espécies vegetais específicas, como as plantas para produção de perfumes ou certos cereais redescobertos hoje pelos consumidores), quer pelo efeito da actividade agrícola (manutenção das pastagens). Contribui também para uma diversidade de produções agrícolas e alimentares nos mercados, nomeadamente porque, muitas vezes, oferece produtos originais — e dotados de uma grande notoriedade — para os quais há menos concorrência, o que permite igualmente preservar o saber-fazer tradicional. Por último, esta agricultura contribui para o emprego rural e está estreitamente ligada às actividades rurais não agrícolas, havendo, em muitas regiões, uma proporção considerável de pessoas com múltiplas actividades.

4.3.2 A menos que se imagine que estes «factores externos positivos» possam ser objecto de facturação por serviços prestados — o que, em regra, presentemente não acontece — uma diminuição global do apoio aos agricultores de montanha terá impactos imediatos sobre eles, acelerando o desaparecimento das explorações e, em consequência, da sua função de manutenção do espaço. Trata-se de uma questão de interesse geral, que diz respeito a todos os decisores públicos e à sociedade. E não pode ser ignorada, se realmente quisermos privilegiar as vias e os meios para um desenvolvimento sustentável.

4.3.3 A necessidade de conservar uma actividade agrícola produtiva em zona de montanha é especialmente relevante para a economia rural, a fim de permitir a transformação e, portanto, a criação de um valor acrescentado nestes zonas, o que é sinónimo de emprego, de crescimento, etc. Além disso, os produtos de montanha estão frequentemente na base de um património cultural particularmente rico, cuja sobrevivência depende dos produtos locais como, por exemplo, o queijo artesanal de Margeride<sup>(9)</sup>, que está na origem da festa dos queijos artesanais, do queijo de Mahon ou do anis em Rute, etc.

4.3.4 A agricultura de montanha está sujeita a dificuldades específicas e permanentes. Devido à criação do primeiro pilar da PAC, historicamente baseada nos níveis de produção dos sistemas agrícolas, as zonas de montanha têm um nível de apoio do primeiro pilar inferior ao das planícies. As ajudas do segundo pilar têm, de facto, uma importância equivalente à do primeiro pilar nestas zonas. Uma política específica em favor das zonas de montanha deve permitir uma tomada em consideração global e coerente dos problemas específicos com que se defrontam as

explorações de montanha, tanto agrícolas como pastoris. Esta política é a expressão do facto de a sociedade se atribuir os meios de promover uma agricultura dinâmica na montanha, capaz de assegurar as funções de produção agrícola e de manutenção da paisagem consideradas indispensáveis para o ordenamento e o desenvolvimento futuros destes territórios.

4.3.5 No quadro da rede europeia de desenvolvimento rural, o Comité solicita à Comissão que crie um grupo de trabalho temático sobre as questões relativas às zonas de montanha.

4.3.6 As montanhas mediterrânicas acumulam ao mesmo tempo as desvantagens da montanha e as do clima mediterrânico (secas, incêndios, tempestades, etc.). Esta especificidade deverá ser tida em conta ao nível europeu, para permitir uma adaptação das políticas ao nível regional.

#### 4.4 *Privilegiar as zonas de montanha na afectação das dotações do segundo pilar*

4.4.1 Num momento em que os orçamentos do desenvolvimento rural estão a diminuir ou a estagnar nos Estados-Membros mais antigos e os novos Estados-Membros são tentados a concentrar as dotações nas zonas mais produtivas a curto prazo, a Comissão Europeia deve procurar que os fundos europeus sejam afectados prioritariamente às zonas com desvantagens naturais permanentes, que deles necessitam de forma recorrente.

#### 4.5 *A consolidação dos subsídios aos agricultores de montanha é essencial*

4.5.1 A compensação das desvantagens naturais e, consequentemente, dos custos suplementares de produção, constitui a medida mais importante para o apoio à agricultura de montanha. Ninguém põe hoje em causa esta medida, ainda que não disponha de meios suficientes para satisfazer os seus objectivos.

4.5.2 As condições da produção agrícola em montanha caracterizam-se essencialmente por fortes condicionalismos ligados à altitude, ao declive, à neve e às dificuldades de comunicação. Estes condicionalismos têm duas ordens de consequências. Implicam custos suplementares de equipamento (edifícios e material) e de transporte e reduzem a produtividade dos factores (terra, capital, trabalho) em proporções mais ou menos elevadas, segundo os sistemas de produção praticados e o grau das desvantagens.

4.5.3 A mais baixa produtividade dos factores de produção na montanha está ligada à redução da duração da vegetação activa, que passa de oito meses na planície para menos de seis meses a mil metros de altitude. Isto significa que é necessário colher pelo menos um terço de forragem suplementar para alimentar um animal, o que tem de ser feito em solos menos produtivos em unidades forrageiras.

<sup>(9)</sup> Para mais informações sobre o queijo: <http://www.artisoudemargeride.com>.

4.5.4 O subsídio compensatório de desvantagens naturais é o primeiro instrumento de apoio que integra estes objectivos. É desejável que lhe seja imposto um limite máximo, restringindo a ampliação de explorações que já são de dimensão média ou grande, para preservar um número suficiente de explorações e evitar desse modo a desertificação.

4.6 *As outras medidas de apoio à actividade agrícola nas zonas de montanha devem ser mantidas e reforçadas*

4.6.1 A política de criação de gado extensiva em pastagem

4.6.1.1 Através de medidas agro-ambientais, foi possível, durante os períodos de programação anteriores, aplicar uma política com vista a apoiar a produção pastoril nas zonas de produção extensiva. É preciso prosseguir nesta via, recorrendo a medidas simples e acessíveis ao maior número de criadores, completadas por outras medidas mais orientadas para os territórios com condições ambientais específicas.

4.6.1.2 Limitar o apoio agro-ambiental a este último tipo de zona iria, com efeito, contrariar o objectivo pretendido, na medida em que conduziria, quase inevitavelmente, ao desaparecimento de actividades pecuárias e ao regresso da natureza ao estado selvagem, o que seria prejudicial à prevenção dos riscos naturais, à multifuncionalidade dos espaços em causa e à preservação da biodiversidade. Importa, aliás, referir que, de qualquer forma, as medidas agro-ambientais que entrarão em vigor em 2007 são, de facto, mais selectivas do que as anteriores, uma vez que incluem agora uma base obrigatória não remunerada associada à aplicação da condicionalidade.

4.6.2 O apoio aos investimentos

4.6.2.1 Os custos suplementares da construção de edifícios na montanha estão ligados a muitos factores: resistência às cargas de neve e aos ventos violentos, isolamento, maior volume de terraplanagem, aumento da duração da estabulação e, portanto, do volume de armazenagem de forragens e de efluentes. Os custos suplementares de mecanização devem-se à especificidade do material necessário para trabalhar em terrenos inclinados e ao seu desgaste rápido devido às condições climáticas. Estão também ligados à pequena dimensão das séries produzidas. Tal como a compensação das desvantagens naturais, o apoio aos investimentos constitui, com efeito, uma condição da perenidade das explorações agrícolas, pelo que deve ser reforçado nas zonas de montanha.

4.6.3 Instalação dos jovens e crédito bonificado

4.6.3.1 Na montanha, tal como noutras zonas, a tendência é no sentido de uma diminuição do número de instalações, devido à ausência de perspectivas de futuro, à penosidade do trabalho e ao peso financeiro do capital de exploração a transmitir: quando

três agricultores cessam a sua actividade, só um é substituído, nas zonas de montanha como noutras.

4.6.3.2 No entanto, devido à fragilidade dos sistemas agrícolas na montanha e aos níveis de investimento mais elevados do que na planície, é ali que é mais importante favorecer a renovação de gerações e a instalação na agricultura. Trata-se de um objectivo que interessa directamente à agricultura, mas que também se insere plenamente num interesse geral bem compreendido, como já foi anteriormente salientado.

4.6.4 Compensação dos custos suplementares dos serviços

4.6.4.1 Os custos suplementares da inseminação artificial e da recolha das colheitas devem-se, essencialmente, à menor densidade das explorações de montanha, o que alonga os transportes, assim como às condições do próprio transporte, que são mais difíceis e implicam um desgaste precoce dos veículos. Para responder ao objectivo de manter explorações em zonas de montanha, é necessário prever um apoio a estes serviços, em especial à recolha do leite, cujo encargo é actualmente suportado pelos agricultores. No contexto da montanha, o argumento segundo o qual estes apoios teriam efeitos anti-concorrenciais não deve ser considerado aceitável, porque as regras do mercado não se aplicam de forma igual e indiferenciada em todos os territórios.

4.6.5 Apoio às indústrias agro-alimentares

4.6.5.1 Para valorizar os produtos da agricultura de montanha, é indispensável que existam localmente meios de transformação industrial e de comercialização. Porém, estas indústrias agro-alimentares também estão sujeitas aos condicionamentos inerentes à montanha: distância dos mercados, custo acrescido dos transportes e custos de construção e de manutenção mais elevados. A presença daqueles meios permitiria a criação de emprego, o que é especialmente importante em zonas rurais.

4.6.5.2 Por esse motivo, os apoios permanentes a estas actividades são legítimos e necessários. As indústrias agro-alimentares devem poder beneficiar de amplo acesso aos auxílios com finalidade regional.

4.6.6 Apoio aos investimentos agro-turísticos

4.6.6.1 O agro-turismo está muito desenvolvido em certas regiões de montanha europeias, como na Áustria, e assegura um complemento de receita indispensável à sobrevivência destas explorações. Inversamente, o desenvolvimento do turismo nestas zonas, inclusivamente fora das explorações, deve-se à atracção das paisagens e das culturas, resultante, essencialmente, da actividade agrícola.

#### 4.6.7 Apoio à Carta europeia dos produtos agro-alimentares de qualidade

4.6.7.1 A maior parte das explorações de montanha não podem ser competitivas através da produção em massa, com produtos normalizados, pagos ao mesmo preço (ou, frequentemente, a preço inferior, devido ao isolamento) dos da planície. A procura da qualidade, da autenticidade e da originalidade dos produtos, a criação de circuitos capazes de valorizar a produção e a estruturação de fileiras agro-alimentares que permitam otimizar o valor acrescentado são, na montanha mais do que em qualquer outro lado, uma necessidade imperiosa para aumentar os rendimentos agrícolas. Muitas denominações de origem correspondem a zonas de montanha.

4.6.7.2 Uma protecção adequada dos produtos agro-alimentares de qualidade originários da montanha, sinónimo de confiança para o consumidor e de valorização para o produtor, constitui um factor de grande importância para o futuro da agricultura de montanha. Por isso, o Comité é signatário da Carta dos produtos agro-alimentares de montanha de qualidade <sup>(10)</sup> e pretende que as instituições comunitárias apoiem esta iniciativa.

#### 4.7 Integração das políticas agrícola e regional para um melhor efeito sobre as regiões de montanha

4.7.1 A política regional europeia, por exemplo, integra um objectivo de coesão que surge muito pouco na PAC. Aquela política tem uma dimensão rural que poderia ser reforçada. As duas políticas em conjunto, de forma coordenada, têm potencial para actuar forte e positivamente sobre o desenvolvimento sustentável na montanha.

#### 4.8 Outros aspectos a considerar

4.8.1 A gestão dos grandes predadores deve ser concertada.

4.8.1.1 A emergência e o desenvolvimento de uma criação ovina extensiva nas montanhas europeias tornaram-se possíveis pela erradicação dos grandes predadores. O seu recrudescimento (o lobo nos Alpes e o urso nos Pirenéus) volta a pôr em questão este modo de criação de gado extensiva, pouco guardada.

4.8.1.2 Existem iniciativas para propor soluções equilibradas susceptíveis de conciliar o exercício da pastorícia nas zonas de montanha com a protecção dos grandes predadores, nomeadamente em Itália e em Espanha (meios de protecção eficazes, indemnização das perdas, compensação pelos esforços suplementares impostos pela coabitação com o predador, etc.), que devem ter continuidade. Estas experiências devem ser valorizadas nas outras regiões de montanha europeias.

<sup>(10)</sup> Ver o sítio Internet <http://www.mountainproducts-europe.org/sites/euromontana>.

#### 4.8.2 A actividade florestal é um complemento indispensável

4.8.2.1 A superfície total das florestas de montanha está calculada em cerca de 28 milhões de hectares na UE-15 e em 31 milhões de hectares na UE-25. Esta superfície progride a uma taxa superior à do conjunto da floresta europeia. A actividade florestal está frequentemente na origem de um complemento de receita dos agricultores de montanha. No contexto actual de uma melhor valorização da biomassa, nomeadamente para fins energéticos, esta poderá constituir uma oportunidade suplementar para o desenvolvimento sustentável das regiões de montanha, desde que a implantação de novos espaços florestais seja gerida racionalmente. A selecção de espécies e de variedades adaptadas, nomeadamente pelas suas qualidades mecânicas, constituiria igualmente uma oportunidade para as regiões de montanha e para os mercados da construção em madeira, permitindo, ao mesmo tempo, limitar as importações provenientes de países terceiros, que podem estar na origem de desastres ecológicos.

4.8.2.2 Do ponto de vista funcional, os ecossistemas florestais têm também características particulares. Têm, aliás, uma função central e fundamental de regulação das águas superficiais e subterrâneas e são especialmente sensíveis aos impactos externos (poluição, excesso de caça, tempestades, insectos) e aos incêndios, mais difíceis de prevenir e de controlar nas zonas onde o acesso é limitado e onde a propagação do fogo pode ser muito rápida.

4.8.2.3 A estabilidade ecológica dos ecossistemas de montanha é importante não apenas para estes, mas também para a protecção das regiões a jusante.

4.8.3 O Comité congratula-se com a aprovação do protocolo agrícola da Convenção Alpina pela Comunidade Europeia. No âmbito destes trabalhos, a Comissão Europeia deve favorecer as cooperações internacionais deste tipo para todos os maciços montanhosos europeus.

## 5. Regiões insulares

### 5.1 Definição

5.1.1 Mais de 10 milhões de europeus, cerca de 3 % do total da população, vivem nas 286 regiões insulares, que têm uma superfície de mais de 100 000 km<sup>2</sup>, cerca de 3,2 % da superfície total da União Europeia. Estas 286 ilhas estão agrupadas em arquipélagos, pelo que se fala de 30 regiões insulares. Por exemplo, as Ilhas Baleares, que incluem 4 ilhas segundo a definição da UE, estão agrupadas numa só região insular. De uma maneira geral, a agricultura destas 286 ilhas apresenta um grau de desenvolvimento económico inferior ao do continente europeu. As regiões insulares geram 2,2 % de todo o PIB da UE, representando apenas 72 % da média da União Europeia.

5.1.1.1 Estamos a falar, basicamente, de ilhas mediterrânicas: 95 % dos habitantes das ilhas europeias vivem em ilhas mediterrânicas e só 5 % em ilhas atlânticas ou setentrionais. Em apenas 5 regiões insulares mediterrânicas (Sicília, Córsega, Sardenha, Ilhas Baleares e Creta) vivem 85 % da população insular europeia.

5.1.1.2 Fala-se frequentemente do custo da insularidade, entendendo por este o custo suplementar que implica viver numa ilha, mas há razões para questionar se existe, realmente, o custo da insularidade. É mais caro consumir e produzir numa ilha do que fazê-lo no continente? Para poder responder afirmativamente, temos de aceitar uma premissa: se se considera que o ambiente natural afecta a actividade humana e, portanto, agrícola, poderá então falar-se de custo da insularidade.

## 5.2 Observações gerais

5.2.1 Embora mantendo aspectos diferenciadores de uma região para outra, a agricultura das ilhas apresenta, efectivamente, uma dupla característica comum: o seu carácter dual e o seu carácter dependente, a coexistência de uma agricultura moderna «de exportação» com uma agricultura tradicional mais ou menos próxima da agricultura de subsistência e com elevada dependência do exterior, tanto para os meios de produção como para o destino final das suas produções, tanto para o mercado local como para o mercado externo. A balança comercial mostra claramente a exportação de um ou dois produtos «especializados», juntamente com importações de um vasto leque de produções agrícolas e pecuárias para consumo interno.

5.2.2 Em todo o caso, o desenvolvimento rural enfrenta uma série de problemas comuns de carácter permanente, resultantes do isolamento geográfico e económico destas regiões, agravado pelas outras desvantagens naturais já citadas.

## 5.3 Observações na especialidade

Estas regiões caracterizam-se pela existência de desvantagens permanentes que as distinguem claramente das regiões continentais, a saber:

### 5.3.1 Desvantagens gerais e agrícolas:

- isolamento em relação ao continente;
- dimensão reduzida dos terrenos;
- fraca disponibilidade de água;
- fontes de energia limitadas;
- diminuição da população autóctone, nomeadamente dos jovens;
- falta de mão-de-obra qualificada;
- ausência de envolvente económica para as empresas;
- dificuldade de acesso aos serviços de educação e de saúde;
- custo elevado das comunicações e das infra-estruturas (marítimas e aéreas);

— dificuldade de gestão dos resíduos.

### 5.3.2 Desvantagens agrícolas:

- monocultura e sazonalidade da actividade agrícola;
- fragmentação territorial que complica a gestão, a administração e o desenvolvimento económico destas regiões;
- mercados de dimensão reduzida;
- isolamento em relação aos grandes mercados;
- oligopólios para o aprovisionamento em matérias-primas;
- défice de infra-estruturas de transformação e de comercialização;
- forte competição pelo solo e pela água por parte de um turismo crescente;
- falta de matadouros e de indústrias de primeira transformação dos produtos locais.

## 6. Regiões ultraperiféricas

### 6.1 Definição

6.1.1 A Comissão Europeia decidiu adoptar uma política conjunta para estas regiões, através de programas de opções específicas relativas ao afastamento e à insularidade das regiões ultraperiféricas (POSEI): POSEIDOM para os departamentos franceses ultramarinos (Martinica, Guadalupe, Guiana e Reunião), POSEICAN para as Ilhas Canárias e POSEIMA para a Madeira e os Açores.

### 6.2 Observações gerais

6.2.1 A agricultura das regiões ultraperiféricas, para além da sua importância relativa no PIB regional, superior à média comunitária, constitui um sector fundamental da economia regional, com importantes efeitos directos nos transportes e noutras actividades conexas, no equilíbrio social e laboral, no ordenamento do território, na conservação do seu património natural e cultural e ainda, por razões estratégicas, na segurança do seu aprovisionamento.

### 6.3 Observações na especialidade

6.3.1 As limitações naturais e as dificuldades de aprovisionamento em métodos de produção e tecnologia adequada ocasionam custos de produção mais elevados.

6.3.2 As suas produções, mais caras do que as continentais, enfrentam ainda sérias dificuldades em concorrer nos mercados locais com as importações, devido à sua dispersão e fragmentação e à falta de estruturas adequadas de transformação e de comercialização. A crescente implantação de hipermercados e de grandes redes de distribuição não contribui, por seu lado, para melhorar esta situação.

6.3.3 Acrescente-se a ausência de economias de escala, com mercados locais de dimensão reduzida e frequentemente fragmentados, a falta de estruturas associativas (cooperativas, etc.), poucos ou nenhum matadouro e pequenas indústrias de transformação.

6.3.4 A indústria transformadora local, que enfrenta obstáculos semelhantes ao seu desenvolvimento, também não representa um cliente adequado, pelo que a possibilidade de obter valores acrescentados é muito limitada.

6.3.5 Nas exportações, as dificuldades são semelhantes: dispersão e atomização da oferta, diferentes sistemas e estruturas de comercialização, dificuldades de acesso aos centros de distribuição no destino e de reacção atempada às alterações de mercado, etc.

6.3.6 Registe-se também a diminuição da população autóctone, sobretudo dos jovens, tanto pela transferência para outros sectores económicos, principalmente o turístico, como pela emigração para fora das regiões insulares.

6.3.7 As explorações, nas quais o papel das mulheres é determinante, são geralmente de dimensão reduzida e de carácter familiar, com uma incidência muito elevada do emprego a tempo parcial e com claras dificuldades para praticar uma agricultura mais extensiva devido à atomização da propriedade e às dificuldades de mecanização.

6.3.8 Na ausência de um sector industrial significativo, o desenvolvimento económico orienta-se para o sector turístico, o que agrava a fragilidade do meio natural e confronta a agricultura com uma competição pelas melhores terras, pela água e pela mão-de-obra, no que esta está sempre em desvantagem. Além disso, a deslocação da população para zonas menos planas cria problemas de erosão e de desertificação.

#### 6.4 Desvantagens agrícolas

6.4.1 As produções agrícolas como o tomate, os frutos tropicais, as plantas ornamentais e as flores devem poder concorrer nos seus mercados com produtos semelhantes provenientes de outros países que têm acordos de associação com a UE, como é o caso dos países ACP e de Marrocos, que beneficiam de regimes preferenciais.

6.4.2 Os programas POSEI agrícolas ainda não chegaram ao seu nível óptimo de utilização, essencialmente devido ao carácter recente de certas medidas. Importa respeitar, portanto, os limites máximos fixados, dotando estes programas de meios económicos suficientes para atingir os objectivos definidos.

6.4.3 A mudança de regime que se perfila no âmbito da futura reforma da OCM da banana visa preservar os rendimentos dos produtores comunitários e o emprego, para garantir o futuro da banana comunitária.

6.4.4 O resultado das negociações da OMC (proposta de alteração dos direitos aduaneiros) poderá tornar necessário tomar medidas adequadas para garantir o emprego e os rendimentos dos agricultores dos sectores em causa.

6.4.5 Tendo em conta o ambiente próprio a estas regiões, devia-se estabelecer e reforçar os controlos no domínio da saúde vegetal e animal, disponibilizando para tal todos os meios humanos e tecnológicos necessários.

#### 7. Propostas para as regiões insulares e ultraperiféricas

7.1 O Comité constata a importância do papel estratégico da actividade agrícola nestas regiões, como factor de equilíbrio social, ambiental, cultural, territorial, natural e paisagístico.

7.2 Depois de estudar os vários documentos supracitados, o Comité constata a existência de desvantagens estruturais para o desenvolvimento das actividades agrícolas nas regiões insulares e ultraperiféricas.

7.3 O Comité considera, pois, necessário dirigir uma série de recomendações à Comissão Europeia, exortando-a a tomar medidas específicas para compensar as desvantagens ligadas à insularidade e à situação ultraperiférica que afectam 16 milhões de cidadãos europeus e, em particular, o desenvolvimento das actividades agrícolas nestes territórios.

7.4 Relativamente às regiões insulares e ultraperiféricas, o Comité solicita insistentemente à Comissão que:

7.4.1 **Conceda o estatuto de zona agrícola desfavorecida ao conjunto destes territórios.** As desvantagens particulares para o desenvolvimento da agricultura nas ilhas de Malta e de Gozo <sup>(1)</sup> constituem um precedente importante para o estabelecimento desta medida nos territórios insulares e ultraperiféricos;

7.4.2 **Estabeleça um regime de auxílio ao transporte de produtos agrícolas entre estes territórios e o continente e ao transporte interinsular.** A subvenção dos custos de transporte deverá permitir aos produtos agrícolas das ilhas e regiões ultraperiféricas concorrerem com os restantes produtos agrícolas da União no mercado europeu;

<sup>(1)</sup> Tratado de adesão à União Europeia da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia.

7.4.3 Estabeleça um **plano que garanta a igualdade de preços dos factores de produção agrícolas de base nestes territórios** (combustíveis, fertilizantes, equipamentos agrícolas, etc.), a fim de corrigir o custo suplementar de produção das actividades agrícolas nas ilhas e regiões ultraperiféricas. Deverão ser adoptadas medidas destinadas ao apoio a importações de produtos básicos para a alimentação animal;

7.4.4 Inclua e aumente as percentagens de co-financiamento europeu nos planos de desenvolvimento rural, incluindo na construção e no investimento em infra-estruturas específicas destinadas a compensar as desvantagens ligadas à insularidade e à situação ultraperiférica. Entre estas contam-se os planos de irrigação com águas tratadas, os sistemas de drenagem, as infra-estruturas portuárias e o armazenamento, os auxílios à comercialização, etc.;

7.4.5 Estabeleça **medidas especiais para garantir a vigilância e o controlo de actividades oligopolistas**, especialmente presentes nas ilhas, onde a dimensão reduzida do mercado local favorece o aparecimento de um pequeno número de empresas de distribuição que, por vezes, têm margens de lucro substanciais. O combate a estas práticas favorecerá o desenvolvimento do comércio livre nestes territórios.

7.5 Por outro lado, no que se refere às medidas especificamente dirigidas às regiões insulares da União (não ultraperiféricas), o Comité exorta a Comissão Europeia a:

7.5.1 Adoptar **programas de acção específicos para as regiões insulares não ultraperiféricas da União**. Inserindo-se na linha dos programas aprovados para as regiões ultraperiféricas <sup>(12)</sup>, estes programas especiais devem permitir às regiões

insulares obter um resultado comparável aos obtidos pelas sete regiões ultraperiféricas: durante os períodos 1994-1999 e 2000-2006, estes territórios receberam, por habitante, mais 33 % de financiamento dos fundos estruturais do que os restantes habitantes das regiões do Objectivo n.º 1. Esta ajuda facilitou um crescimento económico e uma diminuição das taxas de desemprego bem superiores às de muitas outras regiões da UE;

7.5.2 Aumentar, para o novo período de programação política regional (2007-2013), a participação dos fundos europeus nos custos totais subvencionáveis, de forma a que essa percentagem seja fixada num máximo de 85 %, como já acontece em relação às regiões ultraperiféricas e às ilhas gregas mais afastadas <sup>(13)</sup>. A nova proposta da Comissão <sup>(14)</sup> (período 2007-2013) para o caso das ilhas parece ser insuficiente (máximo de 60 %).

7.5.2.1 Permitir às colectividades territoriais aplicar o programa «JEREMIE» <sup>(15)</sup> sob a forma de um fundo de investimento para disponibilizar meios financeiros aos jovens agricultores que pretendam dedicar-se à cultura de produtos alimentares.

7.5.3 O Comité propõe que as ilhas recebam um tratamento específico no quadro dos novos fundos estruturais.

7.6 O CESE, tendo em conta as consequências da inexistência de uma política específica que compense os custos da insularidade, insta à criação, por parte dos agentes activos, governo, sociedade civil, etc., de uma plataforma que canalize e coordene todos os esforços para superar os problemas, a fim de que continuem a existir agricultores e agricultoras em todas as regiões insulares.

Bruxelas, 13 de Setembro de 2006

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(12)</sup> Programa POSEIDOM para as regiões ultraperiféricas francesas, POSEICAN para as Ilhas Canárias e POSEIMA para a Madeira e os Açores.

<sup>(13)</sup> Regulamento n.º 1260/1999.

<sup>(14)</sup> COM(2004) 492 final.

<sup>(15)</sup> JO C 110 de 9.5.2006, relator: Antonello PEZZINI.