

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Dimensão Setentrional das Zonas Desfavorecidas (parecer de iniciativa)**

(2009/C 318/07)

Relator: **Kaul NURM**

Em 26 de Fevereiro de 2009, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

«*Dimensão Setentrional das Zonas Desfavorecidas.*»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 2 de Setembro de 2009, sendo relator Kaul NURM.

Na 456.ª reunião plenária de 30 de Setembro e 1 de Outubro de 2009 (sessão de 30 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 175 votos a favor e 1 voto contra, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Os objectivos fundamentais da Política Agrícola Comum, nomeadamente a segurança alimentar, continuam a ser tão importantes como no passado, e visam preservar a agricultura em todo o território da União Europeia, incluindo nas regiões setentrionais.

1.2 O presente parecer centra a sua atenção nas especificidades e nos problemas naturais, climáticos e geográficos das regiões setentrionais da UE, onde a produção agrícola sofre certas limitações devido ao clima frio, exigindo despesas adicionais, que os agricultores de zonas com condições agroclimáticas mais favoráveis não têm de suportar.

1.3 A produção agrícola é mais dispendiosa e consideravelmente menos volumosa nas regiões setentrionais do que em regiões de produção com condições mais favoráveis. A rentabilidade cada vez menor e, simultaneamente, a diminuição da motivação dos produtores põem em causa a continuidade da exploração das superfícies agrícolas nas regiões setentrionais da Europa. Este perigo pode ser evitado através da utilização de instrumentos de política agrícola mais adequados.

1.4 Nas zonas com desvantagens naturais importa continuar a cultivar a terra de forma a preservar as paisagens tradicionais e as zonas de elevado valor no plano da protecção da natureza. Os pagamentos compensatórios para as zonas desfavorecidas são um instrumento através do qual este objectivo poderá ser alcançado, na condição de que o apoio seja atribuído de forma mais notória às zonas, onde o risco de abandono das superfícies agrícolas é maior.

1.5 Além de se definirem novos critérios para a classificação das zonas com desvantagens naturais, dever-se-á avaliar, ao

mesmo tempo, os princípios do financiamento desta iniciativa para se alcançar um impacto positivo concreto. Dever-se-ia ponderar a possibilidade de integrar os pagamentos compensatórios para as zonas desfavorecidas nos pagamentos do primeiro pilar. Com o sistema em vigor até à data, o montante das ajudas directas tem por base indicadores históricos de produção, o que beneficia os agricultores de zonas com condições mais favoráveis. Os pagamentos compensatórios não compensam adequadamente as condições de produção desfavoráveis existentes nas zonas com desvantagens naturais.

1.6 No futuro, para calcular os níveis de apoio às zonas desfavorecidas, dever-se-á ter conta o montante total das despesas assumidas em cada região para fazer face às desvantagens naturais e às condições de produção desfavoráveis. Nesse sentido, quanto piores forem as condições naturais, maior deverá ser o nível de apoio atribuído. No entanto, também se deverão fixar limites máximos e mínimos para os pagamentos.

1.7 Na definição de desvantagens naturais dever-se-á ter em conta, não só a temperatura acumulada positiva no período de vegetação, mas também a temperatura acumulada negativa durante o Inverno na respectiva região.

1.8 As regiões setentrionais situam-se muito longe dos grandes mercados europeus, as suas zonas rurais têm uma densidade populacional extremamente fraca e os solos aráveis são fragmentados, o que aumenta os custos de produção das explorações agrícolas. Para evitar o despovoamento destas zonas e preservar a produção agrícola, é necessário prever pagamentos compensatórios nos fundos destinados às zonas desfavorecidas. Assim, o CESE propõe que, na definição dos critérios para a classificação de zonas desfavorecidas, também se tenha em conta a fraca densidade populacional e se fixem critérios adicionais para apoiar a produção agrícola em zonas nemorosas.

1.9 O CESE recomenda que, na elaboração e na definição dos critérios para a nova classificação de zonas desfavorecidas (zonas com desvantagens naturais), se dê atenção às especificidades naturais, climáticas e socioeconómicas das regiões setentrionais mencionadas no parecer. Uma possibilidade seria definir estas regiões como «zonas especiais», à semelhança das zonas de montanha.

## 2. Contexto

2.1 O Comité Económico e Social Europeu já se pronunciou sobre o tema das zonas desfavorecidas em pareceres de iniciativa anteriores <sup>(1)</sup>.

2.2 Em comunicação publicada em 21 de Abril de 2009 (COM[2009] 161 final), a Comissão Europeia propõe que se alterem os princípios da classificação das zonas desfavorecidas e, para esse efeito, se definam novos critérios. Apresenta, entre outros aspectos, uma nova designação para as zonas desfavorecidas e recomenda que estas passem a ser denominadas «zonas com desvantagens naturais». O CESE aplaude esta nova abordagem.

2.3 Tendo em conta que a livre circulação de mercadorias e a livre prestação de serviços estão garantidas no mercado único da UE, a produção agrícola não será sustentável a longo prazo nas regiões setentrionais da UE, onde os custos unitários são mais elevados, se não beneficiar de um apoio especial. Isto tem um impacto negativo na sustentabilidade social e ecológica destas regiões, bem como na sua biodiversidade.

2.4 As regulamentações em vigor nos Estados-Membros em matéria de zonas desfavorecidas e seus efeitos não são comparáveis. Dada a diversidade de critérios aplicáveis, os actuais regimes de ajudas às zonas desfavorecidas não têm suficientemente em conta as condições de produção específicas decorrentes da sua realidade natural e climática. Estas zonas não são, por conseguinte, compensadas de forma suficiente e proporcionada.

2.5 Para garantir a segurança alimentar da Europa e do mundo, a longo prazo, importa manter a agricultura também nas regiões setentrionais da União Europeia, onde, segundo as previsões, o agroclima poderá melhorar nos próximos 50 a 100 anos devido ao aquecimento global, enquanto que as regiões meridionais poderão tornar-se áridas. Por esta razão, a produção agrícola na Europa poderia deslocar-se para Norte.

## 3. Especificidades naturais e climáticas das regiões setentrionais – Descrição geral dos problemas emergentes – Justificação para um tratamento especial destas regiões

3.1 A produção agrícola nas regiões setentrionais da União Europeia difere da da Europa Central e meridional porque tem períodos de vegetação mais reduzidos, uma ocorrência menos significativa de temperaturas acumuladas necessárias ao crescimento das plantas e excesso de humidade durante grande parte

do ano. A precipitação está repartida de forma desigual durante o ano. Na Primavera e no Verão, quando as plantas germinam, brotam e crescem, a quantidade de precipitação não é suficiente, ao passo que a pluviosidade frequente do Outono prejudica a recolha atempada das colheitas e compromete a sua qualidade.

3.2 Os longos Invernos e, conseqüentemente, os solos gelados também influenciam consideravelmente a agricultura nas regiões setentrionais, onde as temperaturas chegam a descer abaixo dos 40 °C negativos. A penetração do gelo nos solos depende tanto da temperatura acumulada negativa como da espessura da camada de neve que, na Letónia e Estónia, pode atingir um metro e, no Norte da Finlândia e da Suécia, até dois metros. O derretimento da neve e o degelo dos solos são processos morosos, que atrasam a sementeira da Primavera e o início do período de vegetação. Em função da latitude e da distância em relação ao mar, a sementeira da Primavera sucede entre o final de Abril e meados de Junho nas regiões setentrionais. Por esta razão, na elaboração dos critérios para a classificação de zonas desfavorecidas, dever-se-á ter também em conta a temperatura acumulada negativa na respectiva região.

3.3 A construção de edifícios também envolve custos mais elevados, porque as fundações, as condutas de água e as canalizações têm de ser estabelecidas abaixo do nível de gelo do solo e as paredes exteriores dos edifícios têm de ser isoladas. Durante o Inverno, o aquecimento dos edifícios e a limpeza da neve também implicam custos consideráveis.

3.4 Os solos das regiões setentrionais constituíram-se num período reduzido, a seguir à era glacial. São, por isso, mais finos e têm texturas e qualidade diferentes, sendo, por norma, húmidos, pedregosos em certos locais e excessivamente argilosos, arenosos ou turfosos. Para melhorar estes solos são necessários grandes investimentos, sobretudo na instalação e manutenção de sistemas de drenagem e também na calagem dos campos.

3.5 As regiões setentrionais caracterizam-se por superfícies glaciares montanhosas e fragmentadas, onde predominam florestas pouco férteis, zonas húmidas e outros espaços naturais. Os campos aráveis são, por isso pequenos e dispersos. Há zonas em que os campos de uma determinada exploração agrícola têm uma dimensão média inferior a um hectare e se encontram dispersos pelas florestas, muito longe do local de residência do agricultor. Isto torna impossível a utilização de maquinaria maior e mais eficiente e aumenta, simultaneamente, os custos de produção e de transporte (na própria exploração) dos agricultores. Este tipo de desvantagens naturais também não pode ser compensado pelo recurso a culturas alternativas ou a outras formas de racionalização da produção agrícola. Por esta razão, deverão ser aplicados critérios adicionais que tenham em conta as desvantagens naturais das zonas nemorosas. Um dos critérios poderia ser a proporção de solos aráveis por hectare. A compensação das explorações agrícolas pelos custos de transporte adicionais deverá ser uma das medidas de apoio às zonas desfavorecidas.

<sup>(1)</sup> JO C 318 de 23.12.2006, p. 86; JO C 44 de 16.2.2008, p. 56; JO C 120 de 16.5.2008, p. 47.

3.6 As zonas rurais das regiões setentrionais têm uma densidade populacional muito fraca, inferior a dez habitantes por quilómetro quadrado fora das cidades, chegando a atingir os três habitantes nas zonas remotas, o que implica custos de transporte elevados, quer na produção agrícola, quer no acesso a organismos públicos ou privados. No século XX, devido à mecanização, a produtividade no trabalho aumentou muito no Norte da Europa, enquanto que as zonas rurais perderam os seus postos de trabalho. Assim, a fraca densidade populacional e a limitada prestação de serviços estão a tornar-se, por sua vez, num factor de êxodo rural. Muitos agricultores abandonam a agricultura, porque os seus filhos não querem encarregar-se das respectivas explorações. No entanto, a agricultura representa, a par da silvicultura e do turismo, a base económica da vida rural nas regiões setentrionais. As comunidades locais são muito mais pequenas, o que também encarece significativamente a despesa per capita dos serviços públicos, como a educação escolar e informal. Nas zonas rurais menos povoadas, a vida é mais cara, porque os poucos habitantes constituem apenas um pequeno grupo de consumidores de bens e serviços. Nas regiões setentrionais, as zonas remotas situam-se demasiado longe dos grandes centros, para que as pessoas possam deslocar-se até lá para trabalhar ou para usufruir dos serviços aí prestados. Uma outra medida de apoio às zonas desfavorecidas deveria ser a compensação dos custos de transporte adicionais dos centros (ou seja, do mercado) para as explorações agrícolas remotas.

3.7 Quanto menos pessoas viverem nas zonas rurais da Europa setentrional, mais caro será o custo de vida, porque terão de percorrer grandes distâncias para acederem a produtos, serviços, cuidados de saúde, educação, etc. Por este motivo, a preservação e a criação de postos de trabalho no sector agrícola assume particular importância nas zonas com fraca densidade populacional da Europa setentrional. Dever-se-á trabalhar neste sentido tanto no âmbito da política agrícola comum como no da política regional. O sucesso da aplicação destas políticas passa por se conseguir atenuar a migração das zonas rurais para as urbanas e travar o abandono das terras e a desertificação económica e social das zonas remotas. Finalmente, por razões de segurança, toda a União Europeia tem interesse em evitar o despovoamento destas regiões fronteiriças da UE.

3.8 As zonas florestais e húmidas das regiões setentrionais constituem, a par da agricultura extensiva e dos ecossistemas semi-naturais, a base da biodiversidade e da variedade das espécies. Além disso, o Norte é um local de nidificação para milhões de aves migratórias que procuram alimento nos campos e nos prados naturais.

3.9 Devido às desvantagens naturais e aos custos de transporte decorrentes da fragmentação das superfícies agrícolas úteis e da reduzida densidade populacional, a rentabilidade das explorações agrícolas e os rendimentos por elas produzidos são

menores nas regiões setentrionais, o que determinou, por seu turno, até à data a atribuição de poucas ajudas directas no quadro do primeiro pilar da PAC. Nas regiões setentrionais com desvantagens naturais, só se poderá assegurar a exploração das superfícies agrícolas úteis, a produção sustentável de alimentos e a manutenção da paisagem, se os produtores agrícolas tiverem um rendimento garantido, comparável ao dos agricultores em zonas com condições mais favoráveis. De outro modo, as pessoas abandonarão as aldeias, a exploração das superfícies agrícolas ficará para trás, as paisagens transformadas pelo homem deixarão de ser mantidas e perderão a sua fertilidade. O CESE recomenda à Comissão Europeia que considere a possibilidade de investigar mais minuciosamente as especificidades das regiões setentrionais e, se necessário, de definir estas zonas como «zonas especiais», à semelhança das zonas de montanha.

3.10 O tipo e a dimensão das desvantagens naturais podem divergir muito de região para região. Assim, para calcular os níveis de apoio destinados às zonas desfavorecidas, dever-se-á ter em conta, no futuro, o montante total das despesas assumidas em cada região para fazer face às desvantagens naturais e às condições de produção desfavoráveis. Nesse sentido, quanto piores forem as condições naturais, maior deverá ser o nível de apoio atribuído. No entanto, dever-se-ão fixar limites máximos e mínimos para os pagamentos.

#### **4. Limitações naturais da produção agrícola – Descrição dos problemas emergentes – Justificação para um tratamento especial destas regiões**

4.1 Nas regiões setentrionais, a exploração agrícola é influenciada pelos Invernos frios, pelos curtos períodos de vegetação, por uma temperatura acumulada relativamente baixa e pela humidade, que requer grandes investimentos em sistemas de drenagem. Estes sistemas, dependendo dos materiais utilizados, têm um tempo de vida entre os 30 e os 50 anos, tendo de ser posteriormente renovados. Impõem-se, assim, custos anuais suplementares para a manutenção dos sistemas de drenagem. A exploração de solos húmidos requer a instalação e a manutenção destes sistemas.

4.2 Nas regiões setentrionais, grande parte dos solos é ácida devido à presença de rocha-mãe cristalina ou de grés. Para torná-los cultiváveis, é necessário proceder regularmente à calagem destes campos todos os 6 a 8 anos, o que implica custos adicionais que não se impõem em zonas de superfícies com pH neutro. A prática de calagem não aumenta significativamente a fertilidade do solo, sendo, antes, uma condição essencial ao cultivo de superfícies ácidas e para compensar desvantagens naturais a longo prazo. No entender do CESE, dever-se-á dar maior atenção ao problema dos solos ácidos na classificação de zonas desfavorecidas e na definição de novos critérios.

4.3 Nas regiões setentrionais, todos os cereais têm de ser secos em secadores especiais, dado que o teor de humidade da colheita pode chegar até aos 30 %. Para poderem ser armazenados, os cereais têm de perder entre 12 % e 14 % no teor de humidade durante a secagem. A construção de secadores de cereais exige investimentos elevados e a energia necessária na secagem causa custos adicionais consideráveis. Os custos gerados por secadores e instalações de secagem podem atingir os 300 mil euros, podendo o seu tempo de vida durar entre 10 e 15 anos, dependendo da intensidade de utilização. Segundo dados das explorações agrícolas, a secagem de cereais custa, em média, entre 20 e 25 euros por tonelada, dependendo da variação anual do teor de humidade dos cereais e da energia necessária para a secagem. Se considerarmos que a colheita média nas regiões setentrionais é de 3 a 4 toneladas por hectare, os custos de produção situam-se, conseqüentemente, entre os 60 e os 100 euros por hectare.

4.4 As espécies vegetais cultivadas têm de ser mais resistentes ao frio e sobreviver às geadas nocturnas que ainda ocorrem frequentemente no mês de Junho. O rendimento da colheita é menor também por esta razão. Devido ao curto ciclo vegetativo, não é possível cultivar espécies que necessitem de um ciclo mais longo e temperaturas mais elevadas durante o dia e a noite, como é o caso do milho forrageiro, que contribuiriam para a redução considerável dos custos da exploração pecuária. O gado é, por conseguinte, alimentado essencialmente com forragem de ensilagem, cujo preço por unidade é mais elevado do que o do milho forrageiro.

4.5 As geadas nocturnas prejudicam, sobretudo, o cultivo de frutos, bagas e legumes. Pelo menos todos os dez anos, as geadas nocturnas são tão fortes durante o período da floração que destroem toda a colheita. Embora haja várias possibilidades para evitar os prejuízos causados pelas geadas nocturnas, como a rega por aspersão, a produção de fumo, as coberturas de protecção, etc., estes métodos implicam recursos financeiros e trabalhadores adicionais.

4.6 Tendo em conta que os períodos de vegetação são curtos, todas as actividades agrícolas têm de ser executadas num curto período de tempo. Para isso, é necessário um parque de máquinas comparativamente maior, o que leva ao aumento do investimento médio por hectare.

#### **5. Limitações naturais da exploração pecuária – Descrição dos problemas emergentes – Justificação para um tratamento especial destas regiões**

5.1 No Norte, o período de pastoreio é mais curto (começa em meados de Maio e termina no final de Setembro), sendo, portanto, necessário armazenar mais forragens para o Inverno, o que eleva os custos de produção. Assim, de modo a conservar os alimentos para consumo durante o Inverno, têm de ser

construídos armazéns especiais. É frequente não se poder iniciar a colheita de forragem no momento adequado devido às condições meteorológicas, o que influencia negativamente a qualidade nutritiva. A pluviosidade frequente na altura da colheita do feno e da forragem de ensilagem pode comprometer a qualidade dos alimentos destinados aos animais.

5.2 Os custos dos edifícios e das instalações de criação de gado são mais elevados nestas regiões do que em zonas mais quentes, porque as fundações, as condutas de água e as canalizações têm de ser estabelecidas abaixo do nível de gelo do solo (no mínimo 1,2 metros na Estónia, por exemplo).

5.3 Também a limpeza da neve e do gelo nas explorações agrícolas e estradas impõe custos suplementares. Devido aos prejuízos provocados pelas geadas, é preciso renovar os pavimentos rodoviários todos os 5 a 10 anos. Dada a reduzida densidade populacional, há muitas estradas de terra e de pedra nas regiões setentrionais, sendo necessários recursos financeiros adicionais para os manter e melhorar, principalmente, para eliminar os danos causados na Primavera e evitar a formação de poeiras no Verão.

5.4 Os custos de produção do leite por quilograma são mais elevados nas zonas com fraca densidade populacional do que nas zonas de agricultura intensiva densamente povoadas, porque a recolha do leite implica percorrer grandes distâncias. Em muitas regiões insulares e ilhas interiores, por exemplo, a criação de gado leiteiro foi abandonada, porque a produção de leite deixou de ser rentável devido aos custos de transporte. O abastecimento das explorações agrícolas com outros produtos necessários à produção também é mais dispendioso.

#### **6. A preservação da agricultura e da vida rural nas regiões setentrionais é importante para toda a União Europeia**

É importante para toda a Europa preservar a produção agrícola e impedir o despovoamento das zonas rurais nas regiões setentrionais, por que isto contribuirá para:

- abastecer a população destas regiões com produtos alimentares regionais e garantir a segurança alimentar da UE em caso de aquecimento global;
- conservar postos de trabalho e evitar o despovoamento das zonas rurais;
- assegurar e, em muitos casos, aumentar a biodiversidade;
- manter as paisagens acessíveis e garantir o seu interesse para o turismo e as indústrias de lazer;
- garantir a segurança das áreas fronteiriças da UE.

Bruxelas, 30 de Setembro de 2009

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Mario SEPI