Parecer do Comité Económico e Social sobre «O futuro da PAC»

(2002/C 125/18)

Em 31 de Maio de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «O futuro da PAC». Em 4 de Setembro de 2001, o Parlamento Europeu decidiu, em conformidade com o último parágrafo do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a avaliação intercalar da PAC no âmbito da Agenda 2000.

Com base nestas duas decisões, foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 4 de Março de 2002, sendo relator L. Ribbe e co-relator P. Geraads.

Na 389.ª reunião plenária de 20 e 21 de Março de 2002 (sessão de 21 de Março), o Comité Económico e Social adoptou, por 91 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Observação preliminar

1.1. A «Declaração de Laeken» do Conselho Europeu de 15 de Dezembro de 2001 refere-se expressamente à União Europeia como uma história de sucesso, que começou com a Comunidade do Carvão e do Aço e continuou com a política agrícola comum (PAC). O Comité sublinha que a política agrícola comum é a única política conduzida e gerida a nível comunitário, ocupando, assim, um lugar preponderante na construção europeia. Simultaneamente, a Declaração de Laeken releva que a Europa enfrenta, hoje, novos desafios que exigem abordagens diferentes das anteriores.

1.2. As decisões tomadas no âmbito da Agenda 2000, que foi aprovada na Cimeira de Berlim, em Março de 1999, abrangem o período até ao fim de 2006. Com a avaliação intercalar (mid-term-review) em 2002 e 2003 só se poderá introduzir pequenas alterações na regulamentação em vigor. Existe, assim, um quadro fiável para a agricultura até ao final de 2006.

1.3. Após 2006, porém, haverá que efectuar alterações à política agrícola comum (PAC) comunitária. A necessidade de actuar já é patente, neste momento, em virtude de, por exemplo:

— o futuro alargamento da União;

— as futuras negociações ao nível da OMC (com uma pressão crescente no sentido da liberalização);

— problemas económicos, sociais, ambientais e regionais ainda por resolver;

— o debate sobre o desenvolvimento sustentável e a aplicação do modelo agrícola europeu, e

— a necessidade de satisfazer a procura em mutação no domínio da agricultura.

1.4. Iniciou-se um debate crítico de intensidade e amplitude social inauditas sobre o funcionamento da agricultura e da política agrícola, para o qual também contribuíram os acontecimentos de 2000 e 2001 (a crise da BSE, o escândalo das dioxinas e as imagens trágicas apresentadas no quadro da luta contra a febre aftosa).

1.5. Tanto o inquérito Eurobarómetro do início de 2001 como a sondagem *flash* de Novembro de 2000 pedida pela Comissão demonstram claramente que a confiança dos cidadãos europeus na política agrícola comum diminuiu. Em geral, a crise de confiança dos consumidores europeus não teve origem directa nos agricultores, mas sim, nomeadamente, em domínios a montante, em especial no sector da alimentação para animais. Não obstante, os agricultores são alvo de críticas cada vez mais numerosas, encontrando-se cada vez mais ameaçados de marginalização social.

1.6. É necessária uma acção urgente que inverta esta situação, na medida em que a solução para a preservação de uma indústria agro-alimentar satisfatória em termos quantitativos, de alta qualidade e variada em termos regionais, a manutenção de paisagens culturais diferentes e variadas e o desenvolvimento das zonas rurais reside na manutenção e evolução na União de uma agricultura de carácter rural [1], multifuncional e orientada pelos princípios da sustentabilidade («modelo agrícola europeu» [2]).

---

[1] O termo utilizado aqui pelo relator (alemão) é *bäuerlich*, que não descreve a dimensão da exploração agrícola, mas sim os métodos de produção e a forma de pensar: preservação da exploração agrícola e de diversos postos de trabalho qualificado, consideração pelas gerações futuras, ligação estreita à aldeia e à região, exploração em «ciclos» interligados e intercomplementares o mais perto possível da exploração agrícola, responsabilidade pela natureza e pelos animais.

[2] Parecer do Comité Económico e Social sobre «Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu», JO C 368 de 20.10.1999, p. 76-86.

1.7. O CES considera que seria especialmente sensato tirar partido da necessidade de reforma resultante do debate lançado no seio da sociedade, bem como das necessidades políticas citadas anteriormente, a fim de elaborar uma política orientada para o futuro, oferecendo, assim, boas perspectivas aos agricultores e a todos aqueles envolvidos e afectados pela agricultura. Há que mobilizar o interesse crescente demonstrado por numerosos cidadãos e organizações pelo modo de produção agrícola, a fim de enraizar o «modelo agrícola europeu» enquanto requisito para a multifuncionalidade.

1.8. Isso significa que as diversas exigências colocadas à agricultura devem ser ligadas o mais depressa possível, de forma a que o sector agrícola europeu não seja constantemente objecto de discussões sobre novas reformas em intervalos relativamente curtos. Discussões «reformadoras» intermináveis são prejudiciais e conduzem inevitavelmente a irritações, desavenças e incertezas.

1.9. O CES, enquanto representante da sociedade civil organizada, é confrontado, como nenhum outro órgão, com as diferentes exigências colocadas à agricultura e os debates que esta suscita. Assim, decidiu apresentar, desde já, um contributo especializado, na perspectiva da abertura do debate sobre a reforma, elaborando um parecer de iniciativa, a ser aprofundado por outros pareceres (nomeadamente sobre a OMC, o alargamento ou organizações de mercado específicas). Este parecer concentra-se principalmente na reforma após o termo da Agenda 2000 e não na próxima avaliação intercalar.

1.10. Com este parecer, o CES pretende responder ao desejo manifestado pelo Parlamento Europeu de apresentar a sua opinião sobre a PAC em geral e o funcionamento da Agenda 2000.

2. **A PAC ao longo dos seus 45 anos**

2.1. *As bases da PAC no Tratado*

2.1.1. Os antigos objectivos da política agrícola comum foram definidos, em 1957, no artigo 39.º do antigo Tratado que institui a Comunidade Europeia, designadamente:

— incrementar a produtividade da agricultura;

— assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola;

— estabilizar os mercados;

— garantir a segurança dos abastecimentos;

— assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

2.1.2. Ao longo dos anos, foi diversas vezes patente a necessidade de adaptar a PAC, principalmente por motivos financeiros e de política de mercado. A política reagiu sempre em consequência.

2.1.3. Outros artigos do Tratado CE são também especialmente importantes para a PAC, em particular os seguintes:

— artigo 6.º (integração das exigências em matéria de protecção do ambiente nas políticas da Comunidade, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável);

— artigo 152.º (garantia de um elevado nível de protecção da saúde na definição e execução de todas as políticas da Comunidade);

— artigo 153.º (garantia de um elevado nível de defesa dos consumidores);

— artigo 158.º (redução da disparidade entre os níveis de desenvolvimento na Comunidade);

— artigo 174.º (a política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá, designadamente, para a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente e basear-se-á *inter alia* nos princípios da precaução, da acção preventiva e do poluidor-pagador).

2.2. *Diferentes etapas da PAC e diferentes exigências*

2.2.1. No início da PAC, a política agrícola e os seus instrumentos concentravam-se no incremento da produtividade da agricultura e na produção quantitativa. Assim, a principal preocupação era fornecer uma produção alimentar adequada, fomentar alterações estruturais necessárias por razões económicas e libertar trabalhadores tanto para o sector industrial em expansão, como para o sector dos serviços. A PAC conseguiu eliminar, com relativa rapidez, a falta de aprovisionamento ainda existente na antiga CEE de importantes produtos agrícolas.

2.2.2. Os principais instrumentos de política comunitários utilizados pretendiam apoiar determinados prémios internos ao produtor e proteger de importações baratas (sob a forma de direitos de importação) [1].

---

[1] A nível nacional, foram também muitas vezes introduzidos incentivos aos investimentos operacionais e alterações à estrutura agrícola, a fim de optimizar a produção (por exemplo, a reforma fundiária).

2.2.3. Depois de o objectivo de um aprovisionamento quantitativo a preços adequados [1] ter sido realizado em alguns sectores, foi necessário enfrentar a questão de como lidar com as quantidades crescentes que já não podiam ser vendidas no mercado comum. O motivo para o aparecimento de excedentes de produção foi, por um lado, a expansão da produção europeia e, por outro, a perda de quotas de mercado originada pelas importações. Dado que o potencial de crescimento do consumo na UE era limitado, a orientação desviou-se cada vez mais para as exportações. Devido aos preços determinados essencialmente pelo nível do mercado mundial, a maioria das exportações só foi possível mediante apoios. As restituições à exportação, bem como as intervenções sob a forma de armazenamentos, tornaram-se um importante instrumento de política agrícola.

2.2.4. Vários factores negativos (em especial a acumulação de grandes *stocks* internos e custos demasiado elevados) conduziram a novas alterações e reformas dos instrumentos. Em determinados sectores, conseguiu-se gerir a oferta mediante a introdução de um sistema de quotas (por exemplo, para o leite e o açúcar).

2.2.5. Só a partir de meados dos anos 80 se assistiu ao início de um diálogo reforçado sobre as questões sociais e ambientais no âmbito da PAC, conduzindo aos primeiros passos políticos concretos.

2.2.6. Infelizmente, os programas de retirada voluntária de terras da produção introduzidos na altura foram tão ineficazes como as «medidas de extensificação» (por exemplo, a promoção da agricultura biológica) na resolução dos numerosos problemas ambientais surgidos e dos custos crescentes da organização de mercado. Não obstante, estas podem ser consideradas premissas das primeiras medidas que procuram que a agricultura tenha impacte económico e ecológico. Por conseguinte, a PAC já tentou, há 15 anos, mediante diferentes abordagens, resolver certas questões que têm, hoje em dia, cada vez mais importância no debate sobre a sustentabilidade. Os ganhos de produtividade da agricultura europeia, o desenvolvimento dos mercados mundiais, em especial a concorrência das produções americanas extremamente subvencionadas, bem como a emergência de novos países exportadores mundiais (Brasil, Argentina), levaram a União Europeia a uma situação excedentária em determinadas produções. O sucesso desejado das medidas de extensificação viu-se, assim, relativizado.

2.2.7. É também de notar que estes programas relativamente pouco desenvolvidos da época desencadearam uma evolução importante. Depois de a UE, por exemplo, ter adoptado medidas financeiras para desenvolver a agricultura biológica e ter fixado as condições-quadro essenciais do regulamento sobre a agricultura biológica, este sector registou um enorme desenvolvimento. O número de explorações agrícolas que utilizam modos de produção biológicos passou de 9 521 (em 1988) para 28 868 (em 1993), atingindo 124 462 (em 2000) [2].

2.2.8. O debate sobre as consequências sociais e ecológicas da PAC centrou-se, pelo menos, em duas questões, designadamente:

— se as reestruturações em curso terão consequências negativas na viabilidade das regiões e no ambiente, e, em caso afirmativo, quais;

— se os meios financeiros libertados por Bruxelas chegarão aos destinatários «correctos».

2.2.9. Houve uma consciência crescente de que o desenvolvimento da produtividade, fomentado com êxito pelos instrumentos tradicionais da PAC, tem não só limitações económicas, mas também limitações biológicas, ecológicas, éticas e sociais, tem um impacto regional e levanta questões relacionadas com os consumidores. Tornou-se claro que a agricultura, que está ligada a áreas específicas e tem a ver com «factores de produção» vivos, tem de estar sujeita a critérios de desenvolvimento diferentes dos do sector industrial.

2.2.10. É patente que:

— muitas das alterações à política agrícola conseguiram realizar os objectivos definidos; a PAC tornou-se, em parte, o motor da integração da Europa, em especial no alargamento a sul;

— todos os passos de reforma foram acompanhados por um debate político vigoroso sobre a reorientação da PAC; e

— novos «domínios problemáticos» surgiam e surgem continuamente, desencadeando novas discussões sobre a reforma. Assim, agora, a atenção está virada para a questão do desenvolvimento sustentável e do alargamento a Leste. Há que ter em conta que a aplicação da PAC pelos países candidatos pode causar problemas em alguns domínios que não serão de resolução fácil.

2.3. *A reforma de 1992*

2.3.1. A reforma de 1992 foi um ponto de viragem importante para a PAC. As decisões tomadas devem ser encaradas no contexto da ronda do GATT.

2.3.2. As medidas aprovadas em 1992 referiam-se principalmente:

— à redução dos preços garantidos ao produtor [3];

— à compensação dessa redução mediante pagamentos compensatórios directos;

[1] O CES gostaria de frisar que «preços adequados» não deve ser confundido com «preços baixos».

[2] Valores para a UE (15). Em alguns Estados-Membros registaram-se aumentos muito superiores à média.

[3] Apesar de os custos de produção terem diminuído, tal não conduziu a preços ao consumidor mais baixos.

— à introdução da retirada obrigatória de terras da produção; bem como

— à redução das restituições à exportação (volumes e orçamento) e da protecção externa (em relação ao GATT).

2.3.3. Por referência aos factores-chave subjacentes à reforma, as medidas de 1992 podem ser consideradas um sucesso:

— os excedentes de manteiga, leite em pó, cereais ou fruta e legumes (incluindo acções de destruição), aproveitáveis apenas a custos muito elevados, pertencem agora ao passado e os produtos agrícolas da UE são, agora, cada vez mais exportados para fora da União sem restituições à exportação ([1]).

— Nos anos que se seguiram, foi possível reduzir drasticamente os elevados custos de intervenção ([2]) e a percentagem de restituições à exportação ([3]) no total de despesas ([4]). A partir daí, as receitas dos agricultores seriam assegurados pelos pagamentos de compensação ([5]) recentemente introduzidos, em detrimento dos instrumentos de política tradicionais.

2.3.4. Simultaneamente foram introduzidas medidas de acompanhamento nas quais também se incluíam, por exemplo, os programas agroambientais. Contudo, esta parte da reforma de 1992, concebida especialmente para extensificar a produção, representou apenas 5 % das despesas do FEOGA-Garantia.

2.3.5. Uma análise das discussões realizadas antes da reforma de 1992, porém, indica claramente que também foram levantadas outras questões no debate que nunca foram colocadas em prática. O Comissário para a Agricultura na época, Ray MacSharry, determinou como novo objectivo da política agrícola comum:

— a manutenção de um número suficiente de agricultores, por forma a proteger o ambiente, preservar a paisagem cultural e o modelo agrícola de carácter rural;

— o reconhecimento das duas funções mais importantes dos agricultores: produção *e* serviços ambientais, bem como desenvolvimento rural;

— desenvolvimento de zonas rurais neste contexto, incluindo também a promoção de outras actividades económicas não-agrícolas.

([1]) Um total de 70 % em 2001.
([2]) No sector das culturas agrícolas, que, presentemente, representa cerca de 40 % das despesas do FEOGA, de 63,4 % das despesas totais em 1991 para 5,1 % em 1999.
([3]) No sector das culturas agrícolas, de 38,9 % das despesas totais em 1991 para 4,9 % em 1999.
([4]) Em 1991, 91 % das despesas do FEOGA-Garantia ainda se destinavam a medidas de restituição e de armazenamento. Em 2001, apenas 21 % eram atribuídos às medidas tradicionais de apoio ao mercado.
([5]) No sector das culturas agrícolas, a percentagem de pagamentos de compensação (incluindo retirada de terras da produção) aumentou de 0,8 % em 1991 para 89,3 % em 1999.

2.3.6. Segundo as propostas da Comissão, a organização de mercado devia ser reformulada de modo a fomentar a extensificação e os métodos de produção ecológicos ([6]). As ajudas directas introduzidas deviam ser diferenciadas segundo as condições sociais e regionais, sendo o mesmo válido para todas as outras disposições quantitativas, como quotas e retirada de terras da produção. Os pagamentos para as produções agrícolas deviam depender da utilização de métodos de produção ecológicos.

2.3.7. Como se sabe, não se fez, na altura, uma diferenciação nem a correspondente ligação às ajudas directas recentemente introduzidas.

2.4. *Agenda 2000*

2.4.1. Tornou-se necessário considerar e iniciar novas acções reformistas mais depressa do que previsto após a reforma de 1992.

2.4.2. As considerações centraram-se, *inter alia*:

— numa orientação de mercado reforçada da produção agrícola e maior competitividade nos mercados internacionais através da aproximação dos preços comunitários aos preços do mercado mundial;

— num reforço da posição da UE nas novas negociações da OMC através, designadamente, da redução das restituições à exportação e novos desvios dos apoios de mercado para os pagamentos directos;

— nos preparativos para o alargamento da UE;

— numa maior inclusão dos objectivos ambientais na PAC;

— na fusão das diversas medidas da política agrícola e dos programas de apoio no sentido de uma política de desenvolvimento rural mais integrada (2.º pilar da PAC).

2.4.3. A reforma da Agenda 2000 efectua-se no quadro do respeito dos Acordos de Marraquexe. Tem diversos objectivos:

— manter a preferência comunitária dos principais produtos agrícolas, apesar da diminuição dos direitos alfandegários;

— recuperar partes de mercado no nosso mercado interno, nomeadamente para os cereais na alimentação animal;

— beneficiar de oportunidades nos mercados mundiais cuja tendência não seria para baixar entre 2000 e 2007;

— integrar os objectivos ambientais na PAC;

— elaborar uma política de desenvolvimento rural identificando-a mediante um segundo pilar.

([6]) As ajudas directas foram calculadas, com base nas produtividades históricas de cada país (ver tabela apresentada no anexo).

2.4.4. Verificaram-se igualmente críticas à forma de distribuição dos recursos do FEOGA. «A Comissão reconheceu que o sistema de apoio estava orientado, em grande parte, para uma pequena minoria de explorações agrícolas» ([1]), o que desencadeou novas deliberações internas na Comissão sobre a reorientação da distribuição dos recursos para os agricultores e as regiões em função das suas verdadeiras necessidades.

2.4.5. Assim, as negociações incluíram algumas das questões básicas relacionadas com a integração de novos aspectos sociais e ambientais, ainda que com algumas alterações, consideradas para a reforma de 1992. Um exemplo foi a proposta de introdução de limites máximos para os pagamentos directos. Os planos da Comissão incluíam também uma adaptação obrigatória que reflectisse a prosperidade da exploração agrícola e da sua mão-de-obra, a fim de garantir uma distribuição mais «justa» do apoio. A ligação obrigatória das ajudas directas às imposições ambientais também devia ser introduzida.

2.4.6. As negociações da Agenda 2000 incluíram discussões inauditas sobre os três pilares de «sustentabilidade», colocando em pé de igualdade os aspectos económicos, ecológicos e sociais. Após várias rondas de negociação, o Conselho acabou por concordar com um pacote de medidas destinado a reformular várias organizações de mercado (pilares económicos), mantendo-se, todavia, diferenças consideráveis nas questões sociais e ambientais ([2]).

2.4.7. Por exemplo, a Comissão não conseguiu a aprovação do Conselho para a sua proposta de modulação obrigatória ou a conservação do limite máximo de 90 animais operacionais do prémio especial para gado macho. O mesmo aconteceu com a proposta da Comissão de eliminar o prémio atribuído ao milho para ensilagem ([3]). As outras plantas forrageiras, como a alfafa e o trevo, cuja cultura devia ser fomentada por razões ambientais, mantêm-se , pois, em desvantagem.

3. Avaliação das alterações da política agrícola nos últimos dez anos

3.1. As reformas de 1992 e as previstas na Agenda 2000 reforçaram, designadamente, a competitividade internacional da agricultura europeia. O problema dos excedentes foi substancialmente reduzido através, por um lado, da simplificação do acesso ao mercado mundial e, por outro, do reforço das vantagens económicas da alimentação animal com cereais europeus. As decisões tomadas no quadro do 1.º pilar diminuíram consideravelmente os múltiplos e há muito conhecidos «problemas de mercado».

3.2. A nova redução de preços institucionais introduzida pela Agenda 2000 foi apenas parcialmente compensada pelo aumento das ajudas directas do 1.º pilar («pagamentos de compensação»). A pressão económica exercida sobre várias explorações agrícolas acentuou-se. O conflito entre as novas exigências apresentadas pela sociedade (sustentabilidade, multifuncionalidade) à produção agrícola e os imperativos económicos a que estão sujeitas as explorações agrícolas, devido ao aumento permanente da concorrência, continuam a agravar-se.

3.3. As ajudas directas às explorações agrícolas revestem enorme importância. O seu volume financeiro ultrapassa, presentemente, o valor dos mecanismos tradicionais da política agrícola comum como as restituições à exportação, as intervenções e os armazenamentos e, em geral, as ajudas directas aos agricultores são mais bem aceites pela sociedade do que as ajudas indirectas através dos antigos instrumentos. Em termos globais, existem três tipos diferentes de ajudas directas aos agricultores, designadamente:

— os «pagamentos de compensação» (primeiro pilar);

— as chamadas compensações às regiões mais desfavorecidas (2.º pilar), bem como

— as ajudas directas aos agricultores para os serviços prestados no quadro dos programas agroambientais (também do 2.º pilar).

3.3.1. O sistema liga estreitamente as ajudas directas em função das áreas e dos animais, do 1.º pilar, à antiga lógica de apoio aos preços. O seu objectivo é compensar as perdas registadas pelas explorações agrícolas devido à alteração do antigo sistema de apoio aos preços.

3.3.2. É, pois, perfeitamente compreensível que esta lógica venha a privilegiar, antes de mais, as explorações agrícolas e as regiões que já eram os principais beneficiários do antigo sistema. Esta situação desencadeou frequentes críticas de que a maior parte das ajudas directas era atribuída a um número relativamente reduzido de explorações agrícolas e a uma concentração de culturas agrícolas específicas ([4]). Há contudo que não esquecer o facto de os Estados-Membros terem tido a possibilidade de influenciar a distribuição das ajudas directas, tanto através de modulação como da determinação de limites máximos para o gado macho.

3.3.3. O CES considera necessário analisar pormenorizadamente se o sistema em vigor é o mais adequado para as questões que a sociedade considera fundamentais para o futuro, como a sustentabilidade, a multifuncionalidade e a manutenção de uma agricultura repartida pelo território, e se será possível harmonizá-lo, a longo prazo, com as regras da OMC.

([1]) Relatório anual de 1996 do Tribunal de Contas, JO C 344 de 18.11.1997, ponto 3.30.

([2]) Esta constatação não é alterada pelo facto de o 2.º pilar, que representa cerca de 10 % das despesas agrícolas, ter dado ímpeto ao desenvolvimento rural.

([3]) O Tribunal de Contas Europeu criticou este sistema de apoio por motivos ambientais (ver relatório especial do Tribunal de Contas sobre a política comunitária de protecção dos recursos hídricos (JO C 191 de 18.6.1998).

([4]) Em relação às culturas agrícolas, cerca de 40 % das ajudas directas são atribuídas a apenas 3 % das explorações agrícolas.

3.3.4. A situação das ajudas directas transferidas no quadro do 2.º pilar é totalmente diferente. Trata-se, neste caso, de compensar financeiramente as desvantagens naturais reais ou de remunerar a prestação de serviços ambientais concretos. Essas ajudas são, assim, um elemento importante, mas também susceptível de melhorias, para a integração da protecção do ambiente na PAC.

3.3.4.1. Infelizmente, estas ajudas directas compensam apenas as desvantagens e fardos adicionais, sem, muitas vezes, oferecer quaisquer incentivos genuínos ao fomento de métodos mais extensivos em detrimento dos modos de produção mais intensivos ou à aplicação de elementos importantes da defesa dos consumidores no âmbito do modelo agrícola europeu (por exemplo, promoção da segurança dos alimentos, rastreabilidade e garantia de qualidade).

3.3.4.2. Apenas num número reduzido de Estados-Membros se conseguiu incentivar, através de programas ambientais, modos de produção extensiva, adoptados por várias explorações agrícolas. Um estudo da Comissão concluiu que, em geral, as medidas agroambientais estão sobretudo orientadas para os problemas agrícolas na perspectiva da produção, não tendo praticamente qualquer impacto nas regiões de agricultura intensiva, pois nestas o incentivo financeiro aos agricultores é demasiado reduzido.

3.4. O sistema de ajudas directas do 1.º pilar continua a privilegiar as culturas que já beneficiavam do apoio aos preços em detrimento de várias culturas importantes do ponto de vista do ambiente e da economia regional, nomeadamente as plantas forrageiras ou os pastos, na medida em que não está prevista qualquer ajuda directa para estes últimos.

3.5. Nos últimos anos, tornou-se patente que podiam surgir conflitos entre o aumento da produtividade, pertinente em termos económicos e necessário por via das condições-quadro existentes, e as exigências da economia regional, do ambiente, de protecção e bem-estar dos animais e da defesa dos consumidores. A PAC ainda não interveio neste domínio de forma a que se possa considerar este conflito já resolvido, ou seja, ainda não se conseguiu encontrar um verdadeiro equilíbrio entre os três pilares de sustentabilidade.

3.6. A Agenda 2000 também não conseguiu resolver esta situação, apesar de as medidas de acompanhamento (programas de reflorestamento, reforma antecipada e agroambientais), introduzidas em 1992, terem sido reforçadas e agrupadas com as medidas de apoio dos fundos estruturais, algumas já conhecidas, na rubrica «Política de desenvolvimento rural», o 2.º pilar da PAC. Desta forma, iniciou-se uma nova era da PAC, embora a questão resida em saber se as medidas do actual 1.º pilar estarão tão coordenadas que complementem de forma adequada os objectivos de política regional, ambientais e sociais a realizar em especial através de medidas do 2.º pilar.

O CES congratulou-se, em geral, com a política de valorização do desenvolvimento rural, ainda que o segundo pilar represente, até agora, apenas 10 % do orçamento agrícola total e que a sua dotação actual não ultrapasse o montante total consagrado, no final dos anos 90, às antigas medidas de acompanhamento e às medidas dos fundos estruturais a título dos Objectivos 5a e 5b. As medidas no âmbito de uma política de desenvolvimento rural integrado devem ser intensivamente reforçadas, como complemento a alguns instrumentos indispensáveis, embora necessitados de revisão, do primeiro pilar, dado que têm ainda maior importância para a garantia da multifuncionalidade da agricultura. O Comité frisa que tanto as medidas do 1.º pilar, como os instrumentos de desenvolvimento rural devem contribuir para a preservação e desenvolvimento da multifuncionalidade e ser compatíveis com os três pilares da sustentabilidade (económico, social e ambiental); o 1.º e o 2.º pilares da PAC não devem concentrar-se apenas num único aspecto da sustentabilidade.

3.7. A próxima revisão intercalar da Agenda 2000 não deve considerar apenas se os objec.tivos das diversas organizações de mercado foram efectivamente realizados em termos de estabilização do mercado e do orçamento. Na opinião do Comité, seria mais conveniente esforçar-se por responder a um determinado número de outras questões, a fim de definir de que forma ter em conta as novas exigências enfrentadas pela PAC. Estas questões têm uma importância fundamental para a evolução futura da PAC após 2006. Para o CES, as questões são as seguintes:

— Foi possível melhorar os rendimentos da maioria dos agricultores?

— As reformas permitiram limitar as perdas de emprego [1] no sector agrícola e nas zonas rurais? Em caso afirmativo, em que medida? É este o verdadeiro objectivo da PAC?

— As reformas permitiram alterar a repartição das ajudas aos agricultores? Em caso afirmativo, de que forma?

— Em que medida os Estados-Membros recorreram ao artigo 3.º «Exigências de protecção do ambiente» (condicionalidade ecológica) e ao artigo 4.º «Modulação» do Regulamento (CE) n.º 1259/1999 e quais os resultados?

— Em que medida foram satisfeitas as novas exigências à produção agrícola? Os critérios que regem a repartição das despesas respondem aos imperativos decorrentes do «modelo agrícola europeu» e do debate sobre a sustentabilidade?

[1] Actualmente, na UE dos 15, um emprego é suprimido de 2 em 2 minutos no sector agrícola.

— Quais os resultados obtidos na resolução dos problemas existentes de protecção da natureza e do ambiente e na redução das diferenças entre as regiões?

— A repartição das despesas entre o 1.º e o 2.º pilares é suficientemente equilibrada? E entre os sectores do 1.º pilar (1)?

— Existe um bom equilíbrio entre as regiões e entre os produtores?

— Será possível prever outras medidas que permitiriam salientar a especificidade, a qualidade, o aspecto ambiental, de protecção dos animais e o aspecto regional de diversos produtos agrícolas? (2)?

— Os fundos do 2.º pilar são efectivamente consagrados ao desenvolvimento rural? Qual a eficácia dos diversos elementos do programa na prática? Por exemplo, o programa de reforma antecipada ajuda realmente a fomentar o desenvolvimento rural? As medidas de reflorestação não estão, pelo menos em parte, em contradição com o objectivo de deixar a paisagem desimpedida?

— De que forma seria possível desenvolver os pagamentos de compensação para as zonas desfavorecidas, instrumento que se revelou extremamente importante?

— Por que motivo existem diferenças tão acentuadas entre os Estados-Membros e entre as regiões de cada Estado-Membro no que se refere ao recurso, por exemplo, aos fundos do 2.º pilar ou às medidas agroambientais (3)?

4. As exigências existentes e futuras colocadas à agricultura

4.1. Apesar de a PAC evoluir constantemente e ter enfrentado múltiplos desafios no passado, é patente que ainda há muito a fazer, designadamente nos domínios da política e dos consumidores, cujo comportamento é muitas vezes oposto às exigências formuladas de, por exemplo, maior regionalismo e respeito pelo ambiente.

4.2. As expectativas e exigências da sociedade em relação à agricultura mudaram.

4.3. A política e a sociedade encaram, hoje em dia, a produção agrícola de outra forma. Nos últimos quinze anos, tornou-se claro que a dimensão ecológica do debate sobre a sustentabilidade e as questões do desenvolvimento regional, do emprego e da qualidade desse emprego ou da protecção dos animais e dos consumidores devem ser cada vez mais integradas na PAC. A qualidade da paisagem e dos modos de produção revestem uma importância crescente à escala europeia. A agricultura europeia tem um papel multifuncional nas zonas rurais, e não apenas um papel de produção.

4.4. Os agricultores vêem-se, presentemente, confrontados com tarefas adicionais que, em primeiro lugar, lhes custa dinheiro sem, até agora, lhes fazer ganhar alguma coisa, dado que os preços de mercado para os produtos agrícolas não incluem serviços desempenhados pelo sector agrícola no âmbito da multifuncionalidade.

4.5. No tocante aos rendimentos dos agricultores, há que reconhecer uma grande discrepância entre a evolução dos preços ao produtor e ao consumidor e que o fosso continua a aumentar. Todavia, mesmo no âmbito do sector agrícola, há fortes diferenças de rendimento que não podem ser atribuídas apenas a diferentes níveis de competências, empenho no trabalho ou espírito de iniciativa. Algumas cadeias comerciais fomentaram preços calamitosos ao oferecerem géneros alimentares a preços abaixo do preço de custo. Os preços de mercado, que são por vezes inferiores ao preço de custo, limitam bastante o espaço de manobra e de decisão dos agricultores de forma a fomentar a sustentabilidade e a multifuncionalidade. Em muitas regiões e muitos sectores agrícolas, os rendimentos dos agricultores já não têm qualquer relação com o trabalho que eles desempenham verdadeiramente.

4.6. Devido a condições económicas difíceis, os agricultores vêem-se obrigados a aplicar todas as formas (legais) possíveis para aumentar a sua produtividade, a fim de compensar a descida dos preços reais ao produtor, bem como o aumento concomitante dos custos de exploração.

4.7. A situação é agravada pelo facto de os agricultores na Europa estarem não só em competição uns com os outros em mercados por vezes saturados, mas também de a OMC prosseguir inexoravelmente uma política de liberalização do comércio mundial dos produtos agrícolas. As condições e apoios à produção diferem entre a UE e outras regiões. Fora da Europa, os produtos agrícolas são muitas vezes produzidos a custos mais reduzidos, devido, nomeadamente:

— a condições climáticas mais favoráveis ou a modos de exploração mais vantajosos em termos estruturais;

— a modos de produção muitas vezes contrários aos valores europeus (normas menos rigorosas em termos de protecção do ambiente, dos animais, dos consumidores e sociais, utilização de substâncias proibidas na Europa para aumentar a produção);

— à extrema influência exercida pelas dotações à exportação e pelas garantias à exportação nos preços do mercado mundial, baixando-os.

(1) Por exemplo, 40 % das despesas do FEOGA-Garantia é atribuído às culturas agrícolas e 4 % a frutas e vegetais.

(2) Por exemplo, não seria apropriado, no futuro, recompensar as associações de produtores regionais quando se esforçam para fomentar certas raças regionais mais adaptadas, mas menos «produtivas»?

(3) Enquanto na Áustria e na Finlândia, por exemplo, mais de metade das ajudas à agricultura atribuídas pelo orçamento agrícola comunitário, provêm do 2.º pilar, aquelas representam apenas 5 % na Bélgica e nos Países Baixos. Na Alemanha, constatam-se enormes diferenças entre o norte e o sul na aplicação do programa de desenvolvimento rural.

4.8. Assim, o conflito entre o aumento da produtividade, indispensável por razões de rentabilidade, e a protecção do ambiente, dos animais e dos interesses dos consumidores, ou seja, a multifuncionalidade, faz-se sentir cada vez mais.

4.9. Os conflitos graves que surgiram nas diversas negociações sobre a reforma, bem como o debate permanente sobre as demais medidas necessárias mostram que a UE se encontra, na realidade, confrontada com a eterna contradição dos objectivos que prossegue e que não é possível tornar o círculo quadrado. Não é, nem virá a ser, possível ter um sector agrícola que:

— produza em condições de mercado (muitas vezes distorcidas) a nível mundial (se possível sem apoio financeiro);

— satisfaça todas as expectativas de produção (qualidade, segurança, protecção dos recursos naturais, protecção dos animais, etc.) e, simultaneamente, consiga enfrentar os custos europeus ([1]);

— e garanta um mercado de trabalho moderno e atraente, que contribua para a protecção do trabalhador dependente e seja caracterizado por um alto nível de emprego e segurança, bem como por um elevado nível de formação e qualificação profissional.

4.10. Este conflito de interesses, ainda sem solução real, deve estar presente no espírito de todas as partes envolvidas no momento da avaliação das reformas que a PAC realizou até ao momento e da reflexão sobre uma reorientação da PAC. Os próprios responsáveis políticos parecem ainda não ter consciência da complexidade dessas relações.

4.11. A principal tarefa para o futuro é, assim, procurar novas formas de impor os conceitos de sustentabilidade e de multifuncionalidade. O modelo agrícola europeu só funciona se se encontrar um novo equilíbrio entre os pilares económico, social e ecológico da sustentabilidade.

4.12. Tem que ser um caminho que ofereça perspectivas atractivas e economicamente estáveis aos agricultores e, em especial, à geração futura de agricultores, os jovens agricultores. Neste contexto, o Comité chama a atenção para as orientações incluídas no seu parecer ([2]) recentemente aprovado, bem como para o seu apoio à Declaração conjunta do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social sobre os jovens agricultores, de 6 de Dezembro de 2001.

4.13. O CES salienta a importância de preservar estas diferentes funções da agricultura europeia. Teoricamente, uma alternativa possível seria impor o modelo da liberalização, em que os géneros alimentares essenciais proviriam de fontes de produção extracomunitárias, dado que seria aparentemente mais «rentável», ainda que isso fosse claramente contra o princípio da garantia de aprovisionamento. Todavia, as culturas agrícolas, as paisagens, os postos de trabalho, todos os elementos da multifuncionalidade, não se podem importar!

4.14. A manutenção do modelo agrícola europeu e o seu alargamento aos novos Estados-Membros vão ser dispendiosos, exigindo provavelmente mais dinheiro do que actualmente previsto na linha directriz para a agricultura. Dado que os recursos financeiros são apertados e muitos ministros das Finanças estão a tentar reduzir as despesas públicas, a questão da justificação das transferências de fundos públicos para a agricultura desempenha um papel decisivo. A questão de futuro da sustentabilidade pode ser a solução para a sociedade aceitar uma transferência de fundos a longo prazo a favor da agricultura.

5. **Reflexões sobre o desenvolvimento futuro da PAC**

5.1. *Algumas reflexões gerais*

5.1.1. A Europa decidiu fomentar uma «agricultura multifuncional». Os agricultores europeus devem, consequentemente, prestar, entre outros, os seguintes serviços:

— produzir em quantidade suficiente ([3]) géneros alimentícios de grande qualidade e seguros;

— produzir no âmbito de uma estrutura agrícola adaptada à zona rural e respeitadora das necessidades regionais;

— produzir em função das exigências ambientais (protecção do ambiente);

— prevenir o êxodo rural;

— preservar os postos de trabalho;

— criar gado sem recurso a hormonas ou antibióticos;

— respeitar as exigências de bem-estar dos animais;

— preservar a cultura rural e a paisagem cultural rural;

— preparar paisagens culturais de grande qualidade;

— preservar a diversidade biológica.

([1]) Um trabalhador rural brasileiro ganha, talvez, 50 EUR por mês.

([2]) Parecer do Comité Económico e Social sobre «Nova economia, sociedade do conhecimento e desenvolvimento rural. Perspectivas para os jovens agricultores», JO C 36 de 8.12.2002, p. 29.

([3]) O Comité recorda, por exemplo, o seu parecer sobre «Relançamento de um plano de acção para as proteínas vegetais a nível comunitário» (JO C 80 de 3.4.2002).

5.1.2. Estes serviços envolvem muito mais do que a simples produção de alimentos, não sendo, assim, a agricultura directamente comparável com outros sectores económicos.

5.1.3. Existem apenas duas formas de conseguir uma produção dessa qualidade e os serviços envolvidos, cobrindo as despesas enfrentadas pelos agricultores, nomeadamente:

— através do preço cobrado pelo produto, ou

— através de ajudas directas do Estado (ou uma combinação das duas).

5.1.4. Enquanto os preços ao consumidor não cobrirem os custos (externos) inerentes ao respeito pela multifuncionalidade, será necessário manter as compensações aos agricultores que cumpram os critérios de multifuncionalidade, ainda por determinar.

5.1.5. Neste contexto, há que ter em consideração que o volume de compensações registaria um aumento, caso:

— fossem feitas exigências suplementares à agricultura;

— os preços ao produtor continuassem a descer devido, por exemplo, à pressão de um mercado mundial distorcido ou dos vendedores.

5.1.6. A compensação, sob a forma de ajudas directas, pelos serviços suplementares concretos esperados da agricultura poderá constituir a base socialmente aceite para medidas compensatórias destinadas à agricultura europeia. Os agricultores europeus já não receberiam apoio apenas para produzir alimentos de forma económica e fiável (apoio ao produto), mas sim porque no mercado mundial liberalizado surgem desvantagens competitivas resultantes das exigências da sociedade relativamente a uma agricultura sustentável e multifuncional nas zonas rurais, e pelos seus importantes contributos sociais e regionais (manutenção do emprego, cultivo de zonas periféricas menos produtivas) (recompensas pela utilização do modelo de produção pretendido). O objectivo deverá ser a manutenção de uma produção repartida pelo território, ecológica e de qualidade, o que, em determinados sectores da produção, poderá exigir esforços e medidas especiais.

5.1.7. Assim, a sociedade europeia reconheceria a posição única ocupada pelo agricultor enquanto produtor de géneros alimentares sãos e seguros, responsável pela paisagem, defensor do património cultural e empenhado na diversidade natural e regional.

5.1.8. Isso significa, claro, que, no quadro do debate sobre «O futuro da PAC», todos os instrumentos de política agrícola utilizados até agora devem ser examinados na perspectiva desta nova filosofia e, portanto, da sua compatibilidade com o «modelo agrícola europeu». Há que considerar também novos instrumentos e modelos.

5.1.9. Em geral, será necessário continuar a utilizar os mecanismos da PAC de eficácia comprovada, melhorando-os e adaptando-os às novas condições.

5.2. *Ajudas directas*

5.2.1. As ajudas directas terão cada vez mais importância enquanto os custos «externos» associados à multifuncionalidade não estiverem reflectidos na fixação de preços, mas terão de ser compensados pela sociedade.

5.2.2. O Comité defende expressamente o princípio de ajudas directas orientadas para funções específicas e de uma garantia sustentável deste instrumento cada vez mais importante da PAC. Isto não contradiz de forma alguma a necessidade de uma justificação adequada para que qualquer tipo de ajuda directa seja, em geral, aceite.

5.2.3. Isto levanta, pois, a questão de avaliar em que medida será necessário alterar as ajudas directas em vigor. Os grupos sociais importantes serão certamente chamados a colocar cada vez mais a questão da orientação e justificação das ajudas directas do 1.º pilar e a solicitar que elas sejam condicionadas às exigências da multifuncionalidade. O mundo político não conseguirá evitar este debate.

5.2.4. Futuramente, a introdução de uma ligação entre a atribuição de ajudas directas e a prestação de serviços multifuncionais pela agricultura poderá ser uma questão essencial do debate. O cumprimento das regras existentes não confere, só por si, em princípio, o direito às ajudas estatais. Há que verificar se, perante diferentes normas e condições de produção a nível mundial, não será de rejeitar este princípio por forma a garantir a multifuncionalidade da agricultura europeia.

5.2.5. O CES frisa que a multifuncionalidade não significa apenas o cumprimento dos requisitos ecológicos e das exigências de protecção da natureza. Significa também, por exemplo, sustentabilidade, cuidados com a paisagem, exploração de zonas desfavorecidas, renúncia ou utilização de determinadas técnicas de produção, criação ética de gado, bem como o respeito pelas exigências de qualidade e segurança.

5.2.6. O CES solicita à Comissão que considere, no futuro:

a) a possibilidade de um sistema de ajudas directas de vários níveis, orientada de diferentes formas para os agricultores:

— cuja produção respeite normas ambientais e de protecção dos animais únicas e harmonizadas a nível europeu, mais rigorosas do que as práticas em vigor nos países terceiros, e que permita precisamente compensar a perda de competitividade decorrente dessas normas europeias mais rigorosas,

— que, num segundo nível, se dirija aos agricultores cuja produção respeite outros critérios obrigatórios multifuncionais que vão mais além das boas práticas profissionais [1] e tenham em conta certos elementos como a superfície de criação de gado ou a manutenção de elementos da paisagem,

— na qual, tal como os programas agroambientais em vigor, seja não só possível compensar serviços concretos, como incentivar verdadeiramente a introdução de modos de produção multifuncionais;

e

b) o 1.º pilar da PAC podia ser enriquecido com novas formas de ajudas que permitiriam a cada Estado-Membro (numa perspectiva de subsidiariedade e dentro de limites que não distorcessem a concorrência) reforçar as ajudas atribuídas às explorações agrícolas que aceitassem obrigações destinadas a favorecer a procura da qualidade, a protecção do ambiente e a conservação dos postos de trabalho.

5.2.7. O CES tem consciência de que uma eventual ligação de todas as ajudas directas a determinados serviços (ecológicos, sociais e territoriais) constitui uma alteração radical para a profissão, em especial dado que isso deveria significar uma redistribuição importante dos fundos entre explorações agrícolas, regiões e até mesmo Estados-Membros. Todavia, o Comité considera que uma ligação desse tipo constitui a justificação social para a conservação das ajudas financeiras de forma permanente.

5.2.8. A análise deveria esclarecer qual a pertinência de, no futuro, não serem apenas as explorações cujos produtos estivessem ou viessem a estar sujeitos a uma organização de mercado a terem direito a assistência, mas de essa recompensa social ser atribuída, em geral, em função dos modos de produção multifuncionais, referindo-se, assim, a todos os domínios agrícolas [2].

5.2.9. O Comité solicita à Comissão que investigue mais profundamente a possibilidade de o realizar mediante a atribuição de ajudas directas sob a forma de um prémio único por hectare a todos os agricultores que preencham os critérios de multifuncionalidade [3], ainda a determinar, independentemente do tipo de cultura, como debatido por vários interlocutores. Eventualmente, as experiências da Comissão aquando da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1244/2001 (regulamento simplificado sobre os regimes de apoio directo aos pequenos produtores) podem revelar-se úteis neste contexto. Simultaneamente, há que ter em conta as características das culturas especiais (por exemplo, o azeite).

5.2.10. Além de se responder às questões levantadas nos pontos 3.7 e 5.2.6, deve realizar-se uma avaliação da forma como o sistema actual de distribuição das ajudas directas mudaria caso se criasse um prémio por hectare normalizado e qual o seu impacto nos diversos sectores, regiões e explorações agrícolas.

5.2.11. Devia ser também analisado:

— se será realmente possível esperar uma maior aceitação política e social;

— se existe melhor forma de garantir a multifuncionalidade na agricultura europeia em todas as regiões; e

— se a própria administração pode ser simplificada.

5.2.12. A fim de resolver o conflito existente entre as exigências de conservação da natureza e a agricultura, a Comissão devia, nas suas análises, considerar a possibilidade de atribuir um eventual prémio de base para as áreas, em termos económicos, não produtivas ou de produtividade limitada (por exemplo, zonas classificadas pela Directiva FFH, mas também sebes, orlas de campos, etc.).

5.2.13. As ajudas directas estão presentemente incluídas nos 1.º e 2.º pilares. As medidas do 2.º pilar devem ser co-financiadas pelos Estados-Membros. O CES recomenda que, no futuro debate sobre a reforma, seja dada atenção ao impacto que o abandono, pelo menos parcial, deste tipo diferente de financiamento teria em relação a uma maior aceitação e coerência, bem como às demais possibilidades de solucionar os problemas identificados no co-financiamento do 2.º pilar.

---

(1) Em algumas regiões da Europa, a criação de gado independente da superfície inclui-se nas boas práticas agrícolas. No referente ao prémio para o gado macho, que ainda se mantém limitado a 2 CN/ha de superfície forrageira, as ajudas atribuídas a este tipo de exploração já foram reduzidas a 2 CN (em 2002, a 1,9 e posteriormente a 1,8 CN/ha). Todavia, essas explorações, que não podem seguramente ser descritas como «multifuncionais», não estão excluídas das ajudas.

(2) A discriminação criada pelo sistema actual em relação, por exemplo, aos pastos ou ao cultivo de «culturas de saneamento», designadamente leguminosas e trevo, deve desaparecer.

(3) Por exemplo, a criação de gado dependente da superfície (máx. 2 CN/ha), o respeito por uma certa rotação de culturas, a manutenção ou criação de determinados elementos de paisagem ou de determinada percentagem (a determinar) de superfícies de elementos constitutivos da paisagem ou as formas «extensivas» de cultivo, como definido a nível regional.

5.3. *O futuro do desenvolvimento rural (2.º pilar da PAC)*

5.3.1. As zonas rurais não devem desempenhar apenas funções importantes ligadas à superfície, desempenhando, sobretudo, um papel fulcral do ponto de vista económico, social e cultural junto da população.

5.3.2. As características distintivas e a originalidade das zonas rurais provêm da diversidade dos recursos regionais. A sustentabilidade, resultante de um sentimento de responsabilidade pelas futuras gerações, é uma prioridade principal e encontra a sua complementaridade na subsidiariedade expressa das trocas comerciais. As zonas rurais e a agricultura estão estreitamente ligadas em termos funcionais. A política rural exige, pois, a cooperação de diversas políticas. Os instrumentos do 2.º pilar devem, assim, no futuro, ser apoiados por medidas que vão além do sector agrícola. Estas devem abranger, sobretudo, a infra-estrutura técnica e social, que é fundamental e um requisito para o desempenho das múltiplas funções das zonas rurais.

5.3.3. Sob a influência da liberalização extensiva do mercado, há avanços no sentido da concentração, o que não só tem um impacto negativo nas regiões mais débeis em termos estruturais, como questiona princípios importantes do modelo agrícola europeu (como, por exemplo, os ciclos regionais). No Livro Branco sobre o Comércio [1], da Comissão Europeia, é referido que, a longo prazo, há o risco de uma concentração extrema da distribuição, produzindo uma configuração em que existirá na Europa apenas um punhado de grandes cadeias que dominarão totalmente o mercado retalhista. No sector da distribuição, uma concentração deste tipo poderia conduzir, a prazo, a uma diminuição da gama de produtos em oferta, da variedade dos sistemas de venda e do número de lojas — nomeadamente nos centros das cidades e nas zonas rurais. As relações entre os pequenos produtores e os retalhistas sofreriam alterações. Nos últimos anos, as grandes cadeias de distribuição têm-se tornado muito poderosas no mercado, o que implicou uma ampla concentração da indústria de transformação, que absorve uma parte crescente dos produtos agrícolas brutos, independentemente da sua origem. As suas exigências em relação ao potencial de transformação dos produtos levam, muitas vezes, a uma normalização que contraria a diversidade que caracterizou a agricultura e até as regiões no passado.

5.3.4. A PAC e a política regional devem intervir activamente contra este processo, a fim de evitar um êxodo total das zonas rurais de estrutura mais débil. Em particular, devem ter um impacto duradouro no emprego rural. A utilização sustentável dos recursos regionais na perspectiva de estratégias de desenvolvimento endógenas deve ser complementada por regras de compensação de política regional solidária nas regiões estruturalmente mais débeis.

5.3.5. O segundo pilar da PAC deve compensar os diversos serviços prestados pela agricultura no quadro da multifuncionalidade através de um pacote coordenado de pagamentos de compensação, apoiar a diversificação das actividades agrícolas por forma a ampliar a base dos rendimentos e, mediante ajudas aos investimentos, reforçar a competividade. Dadas as funções específicas dos diversos instrumentos do desenvolvimento rural (2.º pilar), estes não podem substituir os instrumentos da PAC, mas sim complementá-los de forma substancial e indispensável. As normas comunitárias ambientais, de higiene e de protecção dos animais, estabelecidas na última reforma da política agrícola, exigem uma coordenação e coerência ao nível da UE que assegure condições e relações de concorrência equivalentes. Todavia, estas normas devem também ser examinadas para verificar se todas as medidas tomadas são indispensáveis, tendo-se algumas delas revelado, antes, nefastas em determinados sectores.

5.3.6. O programa de desenvolvimento rural no âmbito do FEOGA tem, sem dúvida, uma função fundamental. O CES frisa que, para um desenvolvimento rural global positivo, também é necessária a aplicação de medidas dos fundos estruturais. A futura estratégia para as zonas rurais necessita também de inovação. Para tal, é necessário fazer novas adaptações às iniciativas comunitárias, sobretudo *Leader+* e *Interreg*, incluindo estas experiências na política para as zonas rurais.

5.4. *Gestão da procura/organizações de mercado*

5.4.1. As opiniões sobre a gestão da procura são, por vezes, contraditórias, como provado, nomeadamente, pela discussão sobre o regime de quotas do leite. No contexto da globalização, mas sobretudo na perspectiva do alargamento da UE, os mecanismos de regulação quantitativos são considerados prejudiciais e estão a ser questionados não só pelos economistas agrícolas, determinados governos e Estados-Membros da UE, mas também pelos agricultores.

5.4.2. Condições de mercado mais ou menos estáveis são requisito essencial para garantir que as explorações agrícolas possam também satisfazer critérios de produção em termos satisfatórios. Uma agricultura orientada apenas para a competitividade não conseguirá certamente desempenhar o seu papel multifuncional.

5.4.3. Dado que os mercados agrícolas são, por natureza, instáveis e extremamente susceptíveis a variações de preços e que os agricultores têm pouco poder para adaptar as quantidades em função do mercado, as restrições ou incentivos da procura, sob a forma de medidas de regulação da quantidade, podem ter um papel importante na estabilização de uma produção agrícola sustentável.

[1] JO C 279 de 1.10.1999, p. 74.

5.4.4. O leite é um exemplo flagrante. A supressão pura e simples das quotas do leite, como reclamam os governos de determinados Estados-Membros, conduziria certamente a uma concentração da produção leiteira nos locais favoráveis, com as consequências inevitáveis não só para o ambiente, mas também para o poder económico das regiões desfavorecidas. As áreas de pasto, em particular, que são especialmente valiosas para a conservação da natureza, dependem dos ruminantes para uma utilização sustentável.

5.4.5. A supressão pura e simples do regime de quotas poderia, de qualquer forma, mostrar-se perfeitamente contrária a todas as observações feitas sobre o papel multifuncional da agricultura, o modelo agrícola europeu e a exploração repartida em todo o território.

5.4.6. Para facilitar um debate informado durante a avaliação intercalar, o Comité considera essencial que seja realizada investigação sobre o impacto da abolição das quotas do leite e de outros sistemas de quotas nas economias regionais, as possíveis medidas de compensação (e respectiva justificação tendo em vista a sua aceitação social), os seus custos e, em geral, sobre o modo de preservação sustentável e alargada da exploração dos pastos.

5.5. *Protecção externa/Exportações*

5.5.1. A UE é o principal importador mundial de produtos agrícolas. A população da UE representa 6 % da população mundial, enquanto as importações comunitárias representam cerca de 20 % do total de importações (excluindo o comércio intracomunitário).

5.5.2. O CES reconhece que, nas futuras negociações da OMC, a UE terá de enfrentar exigências de determinados Estados e grupos de Estados que pretendem a abolição parcial ou total dos direitos aduaneiros e a abertura total das suas fronteiras.

5.5.3. Em virtude das condições que regem presentemente o mercado mundial, não é possível garantir a manutenção de uma agricultura rural do tipo familiar e com um papel multifuncional, como pretendido por todos os sectores da sociedade.

5.5.4. Em princípio, o CES espera que a política comercial mundial permita às sociedades e aos espaços económicos, aos seus produtores e consumidores protegerem-se contra produtos que não tenham sido produzidos segundo as próprias regras de produção sustentável aceites e aplicadas ou que não respeitem as normas estabelecidas (por exemplo, carne com hormonas, galinhas em gaiolas de bateria, produtos geneticamente modificados, BST na produção de leite).

5.5.5. O CES recorda que, em outros sectores da economia, são naturalmente aceites regras correspondentes. Ninguém se lembraria de autorizar, por exemplo, a importação para o mercado europeu de veículos a motor sem catalisador de escape.

5.5.6. Um dos fundamentos indispensáveis da PAC será um proteccionismo desta natureza, que proteja também a chamada preferência comunitária para os produtos sensíveis da agricultura europeia. A sua supressão em resultado de obrigações da OMC ou da aplicação de regulamentos sobre as zonas francas questionaria determinados elementos fundamentais da PAC e, portanto, a multifuncionalidade da agricultura europeia.

5.5.7. O CES defende, portanto:

— que as negociações não versem apenas sobre a redução da protecção externa, mas que sejam realizadas com o objectivo de criar condições de concorrência equitativas, obrigando todos os países membros da OMC a respeitar normas mínimas em matéria de protecção do ambiente e de protecção social dos trabalhadores;

— que a liberalização seja prosseguida em função das diferentes situações e exigências dos diversos sectores de produção;

— que as chamadas preocupações de natureza não comercial (*non-trade-concerns*) sejam objecto de negociações na OMC, como a UE já solicitara para garantir a multifuncionalidade da agricultura;

— que as regras da OMC não forcem determinados mercados a abrirem-se a produtos de cuja segurança se duvida com razão (é, pois, necessário incluir uma clarificação no acordo SPS);

— que se negocie regulamentações que evitem que as disposições comunitárias rigorosas, por exemplo no domínio da nova tecnologia verde (engenharia genética) ou da protecção dos animais, sejam contornadas por importações provenientes de países terceiros menos rigorosos. Convém evitar, mediante definições e disposições claras em matéria de etiquetagem, confusões e um eventual engano dos consumidores.

5.5.8. A declaração da secretária de Estado americana, Ann Venemann, segundo a qual o Acordo de Doha pôs fim às medidas ecológicas da Europa, enquanto práticas comerciais desleais, e os americanos conseguiram controlar o princípio da precaução, mostra bem a divergência nas interpretações do Acordo de Doha, bem como na abordagem geral à questão. As negociações afiguram-se difíceis. O CES espera, porém, que a Comissão adopte uma posição de negociação coerente, na medida em que as culturas e as paisagens resultantes do modelo agrícola europeu não são mercadorias comercializáveis, fazendo, sim, parte do património da sociedade que os políticos devem defender. Esse património deve ser protegido de forma tão determinada como, por exemplo, os EUA defendem os interesses de exportação das suas grandes empresas, designadamente a Microsoft.

5.6. *Restituições à exportação*

5.6.1. No seu parecer sobre a consolidação do modelo agrícola europeu, o CES já enunciara princípios fundamentais para as exportações agrícolas, princípios esses que, obviamente ainda são válidos.

5.6.2. O Comité salientou, em especial, que o objectivo devia ser reduzir o mais possível os apoios à exportação. Estabeleceu claramente, por exemplo, que os créditos à exportação e as garantias de créditos utilizados em especial pelos EUA devem também ser considerados subvenções à exportação, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Acordo sobre a Agricultura da OMC, não tendo, porém, sido definidas quaisquer regras. Isto representa um problema fundamental para a competitividade internacional da agricultura da UE, sendo necessário encontrar uma solução.

5.6.3. Os agricultores da UE que, no futuro, produzam cada vez mais produtos segundo os princípios de uma agricultura sustentável e multifuncional sentir-se-ão certamente pressionados devido à potencial importação de produtos que não cumpram esses critérios, mas encontrarão também problemas adicionais em determinados sectores para comercializar nos mercados mundiais produtos que implicam custos mais elevados (portanto, mais caros).

5.6.4. Simultaneamente, há que reconhecer-se claramente que os «produtos de qualidade» (por exemplo, o queijo, o vinho, etc.) representam uma fonte de receitas (importantes) nos mercados mundiais, mesmo sem restituições à exportação.

5.6.5. Todos os agricultores são, e continuam a ser, livres de decidir o tipo de produto, o modo de produção e o mercado pretendido, no quadro da legislação e das regras existentes. Todavia, a crescente carência de fundos, bem como as futuras regras da OMC irão certamente exigir uma revisão da política de exportação agrícola da UE. Será cada vez mais importante o acesso a «mercados de qualidade» (sem restituições à exportação) em vez de mercados de produtos produzidos em massa (por exemplo, cereais a preço reduzido para a China graças ao apoio à exportação), o que poderá ter repercussões nas ajudas em geral e noutras disposições da política agrícola.

Bruxelas, 21 de Março de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS