Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Rumo a uma estratégia sustentável para as proteínas vegetais e os óleos vegetais na UE

(parecer de iniciativa)

(2023/C 75/13)

Relator: **Lutz RIBBE**

Decisão da Plenária	20.1.2022
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
	Parecer de iniciativa
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	5.10.2022
Adoção em plenária	27.10.2022
Reunião plenária n.º	573
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	158/2/3

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. A indústria pecuária na UE (com carne, produtos lácteos, ovos) é um setor importante a nível económico da agricultura, mas que, nos últimos anos, tem sido cada vez mais objeto de um debate na sociedade, nomeadamente, devido ao impacto ambiental da pecuária intensiva a nível regional e mundial e ao facto de o setor estar fortemente dependente das importações de forragens. Este último aspeto suscita preocupações quanto à segurança dos alimentos para consumo humano e animal na UE. Em particular, é significativa a dependência da importação de espécies vegetais com elevado teor proteico (cerca de 75 %).

1.2. Para além da necessidade implícita de terras aráveis fora da UE, o setor pecuário também reivindica uma grande parte das terras aráveis dentro da UE. Cerca de 50 % das colheitas destinam-se à alimentação animal para produção de produtos de origem animal. Menos de 20 % são utilizadas diretamente pelas pessoas nos regimes alimentares à base de plantas.

1.3. Há anos que se debate a questão de uma estratégia europeia em matéria de proteínas, mas até à data registaram-se poucos progressos no desenvolvimento do cultivo de proteaginosas na Europa. Com o presente parecer, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) pretende formular orientações sobre aspetos adicionais a ter em conta nesse domínio.

1.4. O CESE observa que não há grande escassez de fornecimento de proteínas na UE no setor alimentar (vegetal) propriamente dito (alimentos), mas sim, e mais importante, no setor dos alimentos compostos para animais (rações). São muitas as razões para aumentar a produção de proteínas na UE e, em particular, para integrar mais as pastagens na alimentação dos animais. No entanto, apesar do potencial existente não será possível substituir completamente, em termos puramente quantitativos, as elevadas importações de proteínas por uma produção europeia, sem afetar significativamente outros setores da produção agrícola.

1.5. O CESE salienta ainda que a expansão do cultivo de culturas oleaginosas na UE pode também ter impactos positivos, como a autossuficiência em termos de combustível para tratores, uma maior disponibilidade de bagaço oleaginoso com um excelente potencial de alimentação proteica para animais e o aumento das rotações de culturas.

1.6. Esta situação deve-se ao facto de existir um fator limitativo absoluto, nomeadamente as terras agrícolas disponíveis. Tanto na agricultura convencional como na agricultura biológica, são constantemente tomadas medidas inovadoras para aumentar a produtividade, mas também essas estão a atingir os seus limites em termos de volume. O CESE considera, portanto, que a UE deve elaborar urgentemente um estudo sobre o potencial e a proporção no uso dos solos, na Europa, das proteaginosas e das oleaginosas que poderiam ser cultivadas na UE.

1.7. Uma componente importante de uma estratégia europeia em matéria de proteínas deve ser tornar a pecuária, no seu conjunto, compatível com os objetivos da UE e da ONU no que diz respeito à segurança alimentar europeia e mundial, à autonomia do abastecimento e à sustentabilidade. O aumento do cultivo de proteínas na UE é apenas um aspeto desta questão. Globalmente, um desenvolvimento em que a média mundial do consumo *per capita* de carne e produtos lácteos se aproxima do nível atual das economias desenvolvidas afigura-se incompatível com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

1.8. Uma estratégia europeia para as proteínas vegetais e os óleos vegetais também deve contribuir para o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, em consonância com a visão a longo prazo da UE para as zonas rurais, por exemplo, através do desenvolvimento de novas cadeias de valor regionais autossustentáveis.

1.9. Na Alemanha, a Comissão sobre o Futuro da Agricultura (ZKL), criada pelo governo federal, na qual estavam representados todos os grupos socialmente pertinentes, elaborou propostas para um sistema agrícola e alimentar sustentável numa abordagem global que também incluía o setor pecuário. Foram propostas alterações aos métodos de produção, que devem ser implementadas através de um conjunto de instrumentos (remuneração através de mercados e prémios), a fim de permitir a adaptação do maior número possível de agricultores. O CESE recomenda que a Comissão Europeia analise com mais precisão o formato deste processo e verifique se o mesmo seria adequado à criação de uma estratégia europeia em matéria de proteínas.

1.10. Uma estratégia em matéria de proteínas que sirva igualmente os objetivos de autonomia estratégica do abastecimento terá de incluir os seguintes elementos:

— promoção da investigação e inovação no domínio das proteínas de origem vegetal ao longo de toda a cadeia de valor e para uma utilização otimizada e orientada para as necessidades de fontes de proteínas de origem vegetal;

— desenvolvimento e reforço da promoção do potencial das proteínas na UE;

— reforço de uma produção interna sustentável de proteínas de origem vegetal, produzidas em conformidade com os elevados padrões europeus;

— desenvolvimento e expansão das cadeias de valor regionais e das capacidades de tratamento regionais;

— colaboração contínua com instituições e organizações agrícolas para promover o cultivo e a utilização de proteínas vegetais nacionais na indústria dos alimentos para consumo humano e animal;

— reforço do potencial das culturas através da melhoria e do alargamento das estratégias de melhoramento das plantas;

— expansão dos serviços de educação e aconselhamento e transferência de conhecimentos;

— viabilização e facilitação da produção de proteaginosas em superfícies de interesse ecológico;

— ligação reforçada entre a pecuária e o potencial regional de alimentação animal;

— cumprimento sistemático dos valores-limite previstos para a poluição causada pelas emissões (nitratos em águas superficiais e subterrâneas, amoníaco, etc.), internalização dos custos externos;

— promoção de práticas pecuárias particularmente respeitadoras dos animais através da informação ao consumidor e da rotulagem dos produtos;

— fixação de normas de qualidade e de produção relativas às consequências para o ambiente e para a saúde dos produtos importados que concorrem com os produtos produzidos na UE;

— campanha paralela de informação sobre as consequências para o ambiente e para a saúde dos diferentes regimes alimentares.

2. **Introdução e contexto**

2.1. As políticas e práticas agrícolas da UE têm sido bem-sucedidas no que diz respeito ao abastecimento alimentar, mas neste momento estão mais concentradas em questões de sustentabilidade e em alcançar os objetivos do Pacto Ecológico e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), nomeadamente através da sua Estratégia do Prado ao Prato. Pelo menos desde a pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia, a ênfase tem sido colocada também no objetivo de autonomia estratégica do abastecimento.

2.2. A indústria pecuária na UE (com carne, produtos lácteos, ovos) é um setor importante a nível económico, mas que, nos últimos anos, tem sido cada vez mais objeto de debate na sociedade por variadíssimas razões. A dependência excessiva das importações de forragens é um aspeto desse debate.

2.3. O Parlamento Europeu, na sua Resolução «Uma estratégia europeia para a promoção das proteaginosas» ([1]), fala de um «importante défice em proteínas vegetais devido às necessidades do seu setor pecuário industrial» e que «infelizmente, não tem vindo a melhorar muito […] apesar da utilização de coprodutos da produção de biocombustíveis nos alimentos para animais». A UE consagra «à cultura de proteaginosas apenas 3 % das suas terras aráveis e importa mais de 75 % do seu aprovisionamento em proteínas vegetais, sobretudo do Brasil, da Argentina e dos Estados Unidos» ([2]), embora a produção total de matérias ricas em proteínas na UE tenha crescido de 24,2 para 36,3 milhões de toneladas (+ 50 %) entre 1994 e 2014; ao mesmo tempo, o consumo total subiu de 39,7 para 57,1 milhões de toneladas (+ 44 %) ([3]). Para criar estas dependências contribuíram, em muito, decisões políticas como o Memorando de Acordo relativo às Sementes Oleaginosas (também conhecido por acordo de Blair House).

2.4. Um papel especial, quase primordial para a indústria de rações ([4]) é desempenhado pela «farinha de soja [que] é um ingrediente privilegiado na fórmula dos alimentos compostos para animais, dado apresentar um elevado teor de proteínas (superior a 40 %) e de aminoácidos e uma grande disponibilidade durante todo o ano, o que reduz a necessidade de reformulação frequente» ([5]). O consumo de soja na Europa aumentou de 2,4 milhões de toneladas em 1960 para quase 36 milhões de toneladas/ano. Para satisfazer esta imensa procura de soja, são necessários quase 15 milhões de hectares de terra, «dos quais 13 milhões de hectares na América do Sul» ([6]), o que representa mais do que todos os terrenos agrícolas da Alemanha (11,7 milhões de hectares) ([7]). Uma grande parte da quantidade da soja importada (cerca de 94 %) é constituída por variedades geneticamente modificadas.

2.5. No documento da Comissão ([8]) salienta-se que as culturas proteaginosas com um elevado teor proteico (mais de 15 %) «representam um quarto da oferta total de proteínas vegetais brutas na UE. Embora os cereais e os pastos contribuam **significativamente** para a oferta total de proteínas vegetais». Surpreendentemente, os cereais e os pastos não são tidos em conta pela Comissão nas suas considerações estratégicas sobre as proteínas vegetais «devido ao seu baixo teor proteico e à sua reduzida importância no mercado» ([9]), argumento que não colhe, de modo algum, junto do CESE.

2.6. O volume elevado de importações, especialmente de soja, deve-se principalmente ao facto de a soja poder ser produzida de forma muito mais barata nos EUA e na América do Sul, devido às condições naturais de cultivo aí existentes. A isto acrescem outros fatores, como, por exemplo, padrões ambientais e sociais por vezes incrivelmente baixos, a desflorestação das florestas naturais na América do Sul e a expulsão dos povos indígenas, mas também dos pequenos agricultores ([10]). O CESE congratula-se com o reconhecimento do problema pela Comissão e com o seu empenho em assegurar cadeias de abastecimento não associadas à desflorestação ([11]).

([1]) Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2018, sobre uma Estratégia Europeia para a promoção das proteaginosas — Encorajar a produção de proteaginosas e leguminosas no setor agrícola europeu (JO C 390 de 18.11.2019, p. 2).

([2]) Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2018 (JO C 390 de 18.11.2019, p. 2), considerando E. Nota do CESE: a dependência de 75 % refere-se à cultura de proteaginosas com um elevado teor de proteínas; o fornecimento importante de proteínas aos animais a partir de erva e cereais é incompreensivelmente negligenciado em muitos debates.

([3]) Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2018 (JO C 390 de 18.11.2019, p. 2), considerando L.

([4]) Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento das proteínas vegetais na União Europeia, [COM(2018) 757 final], p. 2.

([5]) COM(2018) 757 final, p. 3.

([6]) Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2018 (JO C 390 de 18.11.2019, p. 2), considerando L.

([7]) Segundo dados do Eurostat, a área agrícola total da Europa (incluindo pastagens e prados) na UE é atualmente de cerca de 174 milhões de hectares (dados anteriores ao Brexit, em alemão).

([8]) COM(2018) 757 final.

([9]) Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2018 (JO C 390 de 18.11.2019, p. 2).

([10]) Parecer do CESE — Minimizar o risco de desflorestação e degradação florestal associado a produtos colocados no mercado da UE (JO C 275 de 18.7.2022, p. 88).

([11]) Parecer do CESE — Minimizar o risco de desflorestação e degradação florestal associado a produtos colocados no mercado da UE (JO C 275 de 18.7.2022, p. 88).

A UE não adotou iniciativas adequadas que pudessem reduzir verdadeiramente a dependência das importações nem nas últimas propostas de reforma da política agrícola comum (PAC) nem nas negociações com os países do Mercosul.

2.7. Neste contexto, cumpre referir que, no âmbito da anterior PAC, o cultivo de proteínas, em particular, beneficiou, em especial, das chamadas superfícies de interesse ecológico, que deixam de existir após a reforma: «As culturas fixadoras de azoto foram o tipo de cultura mais declarado em termos de superfícies de interesse ecológico». 37 % (!) dessas superfícies são utilizadas em conformidade. Uma vez que ainda está pendente a avaliação dos planos estratégicos nacionais apresentados para a execução da nova PAC, o CESE não pode ainda afirmar se estes levarão a uma melhoria ou, pelo contrário, a uma deterioração da situação. É verdade que os Estados-Membros dispõem de uma série de opções (em especial os pagamentos associados) para promover o cultivo. No entanto, análises preliminares levam a recear que a) nem todos os Estados-Membros os possam utilizar e b) os níveis de apoio não sejam suficientemente atrativos.

2.8. O CESE tem uma posição clara, já que considera que «tornar a UE mais autónoma em matéria de proteínas é desejável a todos os níveis. As importações de grão de soja de países terceiros podem estar associadas à desflorestação, à degradação florestal e à destruição de ecossistemas naturais em alguns países produtores. O aumento do cultivo na União de leguminosas oleaginosas e secas com elevado conteúdo proteico limitaria as importações e teria, por conseguinte, um impacto positivo no clima e no ambiente» ([12]).

2.9. Esta posição não é contrariada por nenhuma das partes. Pelo contrário, no seio da UE, há muito que é debatida a necessidade de uma estratégia europeia em matéria de proteínas correspondente, mas até agora não tem havido mais do que compromissos para expandir o cultivo europeu de proteínas e os instrumentos referidos no ponto 2.7 acima. Por este motivo, estamos muito longe de uma estratégia europeia em matéria de proteínas eficaz.

2.10. Desde o início da pandemia de COVID-19, e pelo menos desde a guerra na Ucrânia, tornou-se evidente que a divisão mundial do trabalho e as relações comerciais não têm apenas consequências positivas. Podem levar a problemas que não foram pensados ou suficientemente refletidos. A nova palavra-chave é «autonomia estratégica ao nível do abastecimento». Independentemente de as carências serem ao nível do fornecimento de máscaras faciais, medicamentos, semicondutores ou energias fósseis, tais como gás, petróleo e carvão, as dependências podem levar a falhas económicas e sociais extremas.

2.11. A guerra na Ucrânia e as suas consequências expectáveis a longo prazo terão um impacto duradouro no setor agrícola europeu e, inclusivamente, mundial, bem como na indústria alimentar europeia, e exigem mudanças.

2.12. Na sua Resolução «A guerra na Ucrânia e o seu impacto económico, social e ambiental» ([13]), o CESE salienta também, portanto, o facto de que «o conflito terá inevitavelmente consequências graves para o setor agroalimentar da UE, o que exigirá medidas adicionais de apoio; sublinha, nesse contexto, que a UE deve reforçar o seu compromisso de criar **sistemas alimentares sustentáveis** […]. Em particular, a UE deve melhorar a sua segurança alimentar, reduzindo a dependência em relação aos principais produtos agrícolas e fatores de produção importados».

2.13. Ao mesmo tempo, o CESE salienta que «o combate aos efeitos da guerra não deverá ocorrer em detrimento da ação climática e da sustentabilidade» e que os ODS da Agenda 2030 da ONU também promovem a paz, a segurança e a redução da pobreza. Sublinha que é necessário avançar com a aplicação da Agenda 2030 e com a transição justa através do **Pacto Ecológico Europeu**.

2.14. Os chefes de Estado e de Governo da UE também se pronunciaram sobre esta questão na Declaração de Versalhes, de 11 de março de 2022, afirmando o seguinte: «Reforçaremos a nossa segurança alimentar reduzindo as nossas dependências de produtos e fatores de produção agrícolas essenciais importados, em particular aumentando a produção de proteínas vegetais na UE» ([14]).

([12]) Parecer Exploratório do CESE — Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis (a pedido da Presidência francesa) (JO C 194 de 12.5.2022, p. 72), ponto 1.3, alínea ii).

([13]) Resolução do CESE adotada na reunião plenária de 24 de março de 2022 (JO C 290 de 29.7.2022, p. 1).

([14]) https://www.consilium.europa.eu/media/54786/20220311-versailles-declaration-pt.pdf

3. **Factos e tendências**

3.1. O CESE defende que importa debater com maior profundidade e ter mais em conta as questões sistémicas na elaboração de uma estratégia europeia em matéria de proteínas abrangente. Neste contexto, importa clarificar o modo como se deve avaliar o sistema atual da perspetiva de uma autonomia estratégica do abastecimento europeia, bem como da sustentabilidade regional e mundial, e que vantagens e desvantagens tem para os agricultores, os consumidores, o ambiente e os animais de exploração pecuária. Contudo, as tendências atuais com impacto no domínio do fornecimento de proteínas também devem ser tidas em conta.

Prato, depósito ou gamela — o que cultivamos e o que acontece à colheita das culturas agrícolas?

3.2. Sem as grandes importações de proteínas, a elevada produção de carne na Europa, tal como hoje praticada, não seria possível, embora uma grande parte da colheita agrícola já seja direcionada para a alimentação animal. Na Alemanha, por exemplo, são quase dois terços (!) de toda a colheita, ou seja, quase toda a pastagem (que nós humanos também não podemos utilizar diretamente) e 60 % do milho e dos cereais ([15]). A segunda utilização mais importante da colheita em termos de volume não são os alimentos de origem vegetal, mas a produção de energia técnica (milho para biogás, colza para biodiesel e cereais e beterraba sacarina para bioetanol). Somente em terceiro lugar vem a utilização direta de vegetais como alimento. Os alimentos de origem vegetal consumidos na Alemanha — essencialmente cereais panificáveis, batatas, açúcar, óleo de colza e legumes — representam apenas 11 % da produção total de vegetais!

3.3. Também 93 % das proteínas vegetais importadas são destinadas à alimentação animal. Estas importações em particular, bem como a extensão e a intensidade da produção de carne, tornaram-se objeto de intenso debate social nos últimos anos.

3.4. Duas constatações impõem-se de imediato: a primeira é de que não há grande escassez de fornecimento de proteínas na UE no setor alimentar (vegetal) propriamente dito («alimentos»), mas sim, e mais importante, no setor dos alimentos compostos para animais («rações»); a segunda é de que não será possível substituir completamente as elevadas importações de proteínas por uma produção europeia, sem afetar significativamente outros setores da produção agrícola.

3.5. Esta situação deve-se ao facto de existir um fator limitativo absoluto, nomeadamente as terras agrícolas disponíveis. Tanto na agricultura convencional como na agricultura biológica, são constantemente tomadas medidas inovadoras para aumentar a produtividade, mas também essas estão a atingir os seus limites em termos de volume. A Associação da Indústria Transformadora de Sementes Oleaginosas na Alemanha conclui, por conseguinte, após uma análise detalhada, que é necessário continuar a garantir os canais de fornecimento dessas substâncias proteicas, pois a autossuficiência completa com recurso a proteínas produzidas a nível interno permanece irrealista ([16]).

3.6. Estas declarações fundamentais não devem ser mal interpretadas: existem inúmeras boas razões para promover intensivamente o aumento do cultivo de proteaginosas e oleaginosas na UE. Ligam o azoto ao solo, reduzem a necessidade de azoto mineral, melhoram a qualidade e a fertilidade do solo, além de contribuírem positivamente para a ação climática (por exemplo, menos necessidades de transporte, menos desflorestação, menor utilização dos fatores de produção). A rotação de culturas alargada reduz a frequência da ocorrência de pragas e é positiva para a biodiversidade. Hoje em dia, apenas uma proporção muito pequena (cerca de 3 %) das terras agrícolas é cultivada com proteaginosas. No entanto, a expansão, por mais positiva que seja, ocorre, inevitavelmente, à custa de outras formas de cultivo, por exemplo outras culturas alimentares ou energéticas, ou em concorrência com as demais medidas de conservação da natureza.

Tendências atuais

3.7. Por conseguinte, é aconselhável descrever e analisar primeiro tendências que possam ter impacto na futura criação e nutrição animal e, portanto, na procura e qualidade das proteínas.

([15]) Em 2017, a superfície agrícola utilizada na UE (27) era de 178,7 milhões de hectares: desta, 105,5 milhões de hectares correspondiam a terras aráveis, das quais 63 % (ou seja, 66,8 milhões de hectares) se destinavam à alimentação animal (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart/).

([16]) Associação da Indústria Transformadora de Sementes Oleaginosas na Alemanha (OVID): «Eiweißstrategie 2.0» [Estratégia em matéria de proteínas 2.0], 2019.

3.7.1. Por um lado, já começam a ser notórios sinais de mudança no comportamento dos consumidores e nos hábitos de consumo. Cada vez mais consumidores reduzem o consumo de carne ou prescindem do mesmo. O elevado consumo de carne na Europa está agora a ser também questionado por razões nutricionais. Em alguns Estados-Membros o consumo de carne tem vindo a decrescer ([17]). Esta realidade é claramente visível não só nas estatísticas, mas também nas prateleiras dos supermercados, onde os substitutos de carne à base de culturas proteaginosas estão a aumentar visivelmente.

3.7.2. Uma segunda tendência pode ser descrita como «menos carne, mas de melhor qualidade»: os programas de excelência que se concentram em promover o bem-estar animal e uma maior regionalidade estão a aumentar, o que tem implicações na alimentação. Assim, cada vez mais consumidores prestam atenção à forma como os animais são mantidos e se foram, por exemplo, alimentados com rações produzidas localmente e/ou com rações isentas de organismos geneticamente modificados, se têm acesso a pastagens, etc. Na UE, assiste-se já a um elevado grau de diferenciação.

3.7.3. Esta tendência era considerada um pequeno nicho no passado, mas surgem mudanças decisivas no horizonte: muitas grandes cadeias de supermercados em vários Estados-Membros já aumentaram gradualmente os requisitos para os seus produtos de carne fresca em termos de bem-estar animal e sustentabilidade ambiental. E vislumbram-se outras mudanças radicais: por exemplo, a partir de 2030, alguns grandes retalhistas vão obter 100 % da sua gama de carne fresca a partir de criação ao ar livre e de excelente qualidade. A transição aplica-se a todos os tipos de carne (vaca, porco, frango e peru).

3.7.4. O aumento previsto ou já em curso da agricultura biológica na UE terá também impacto no fornecimento de rações (e importação de soja). De acordo com a Comissão Europeia, a pecuária biológica cresceu a um ritmo de 10 % ao ano até à data. O objetivo de 25 % da Estratégia do Prado ao Prato daria um novo impulso neste caso, se os mercados se desenvolverem em conformidade, para o qual a PAC pretende contribuir. Com apenas 6 % dos grãos de soja do mundo a serem comercializados como soja não geneticamente modificada, as explorações agrícolas precisam de procurar alternativas e/ou de produzir mais ração na própria exploração.

3.7.5. Também são já visíveis mudanças significativas no setor do leite: em muitos Estados-Membros, o comércio retalhista de produtos alimentares está a exigir às centrais leiteiras leite e produtos lácteos sem recurso à engenharia genética na alimentação das vacas. Esta situação levou a que, por exemplo, na Alemanha a farinha de soja já não é utilizada para alimentação animal em cerca de 70 % da produção leiteira. Começa-se a assistir a uma diferenciação do mercado de que são exemplo o leite de pastagem, de feno ou de montanha. No entanto, os produtos lácteos continuarão a constituir uma fonte de proteínas essencial e acessível a todos no futuro, com vista a uma alimentação equilibrada para todos os grupos etários.

3.7.6. Neste contexto, importa também recordar o Relatório de Informação do CESE «Benefícios da pecuária extensiva e dos fertilizantes orgânicos no contexto do Pacto Ecológico Europeu» ([18]), que elogia a pecuária extensiva (em pastagens permanentes e prados) não só pela importância que reveste para a biodiversidade e outros serviços ecológicos e agrários, mas também por desempenhar um papel fundamental no «fornecimento de alimentos sustentáveis, saudáveis, seguros e de elevada qualidade […], em particular com uma população mundial em crescimento». A necessidade de «destacar o papel das pastagens/trevo como fonte importante de proteínas para os ruminantes» é também destacada noutro parecer do CESE ([19]).

3.7.7. Outra evolução completamente diferente que pode ter consequências económicas desastrosas para a agricultura, para a pecuária tradicional e para todo o sistema agroalimentar deste setor, é o desenvolvimento da denominada «carne artificial», que, no entanto, nada tem de carne e é um produto industrial produzido em reatores. Esta tendência não provém nem dos consumidores nem dos agricultores, mas de grandes multinacionais como a Cargill, a Tyson Foods ou a Nestlé, que investigam ou desenvolvem práticas para produzir tecido de carne artificial em reatores industriais. Argumentam que aquilo que os agricultores sempre fizeram ao longo da história da humanidade com a pecuária tradicional (nomeadamente cultivar células) podem elas fazer num reator utilizando muito menos terra; fica, no entanto, a dúvida quanto à poupança de água e

([17]) Na Alemanha, o consumo de carne de porco por habitante diminuiu de 39,8 kg para 31 kg entre 1995 e 2021.

([18]) Relatório de Informação do CESE — Benefícios da pecuária extensiva e dos fertilizantes orgânicos no contexto do Pacto Ecológico Europeu.

([19]) Parecer do CESE — Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis (parecer exploratório a pedido da Presidência francesa) (JO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

outros recursos, bem como quanto à «qualidade» e aos custos de produção. O CESE defende o lançamento de um amplo debate social sobre as preocupações suscitadas por este possível desenvolvimento e as suas consequências negativas para os criadores de gado e a cadeia de produção de carne, bem como para a economia e o nível de emprego de todos os Estados-Membros e para a União Europeia no seu conjunto.

Reações no domínio político

3.8. Entretanto, surgem reações claras dos responsáveis políticos, algumas das quais vão ainda mais longe do que a Estratégia do Prado ao Prato, e que também resultaram de um debate social completamente diferente. Na Alemanha, por exemplo, o governo federal criou, em julho de 2020, uma Comissão sobre o Futuro da Agricultura, constituída por 32 membros provenientes de grupos sociais muito diferentes, incluindo associações de agricultores tradicionais e grupos académicos. O objetivo era desenvolver uma visão para o futuro do sistema agrícola e alimentar que fosse aceite por amplos setores da sociedade. Em junho de 2021, as recomendações foram adotadas e publicadas por unanimidade. Obedece-se a um princípio comum: a responsabilidade ecológica e ética (animal) da agricultura pode ser melhorada de forma mais eficaz e permanente, encontrando formas de recompensar financeiramente métodos de produção mais sustentáveis através da introdução de novos instrumentos e, assim, torná-los economicamente viáveis.

3.9. Para o domínio da pecuária, a Comissão sobre o Futuro da Agricultura segue as recomendações da Rede de Competências para a Pecuária, criada pelo Ministério Federal da Agricultura. Em fevereiro de 2020, foram publicadas as suas propostas ([20]), que esboçam uma estratégia de transformação para a reestruturação da pecuária, com um aumento significativo dos níveis de bem-estar animal. Esta reestruturação inclui o financiamento através de impostos ou taxas, em combinação com preços de mercado mais elevados, e a atribuição de um prémio ligado à indicação obrigatória do modo de produção pecuária, de acordo com normas definidas. Este financiamento é crucial para abrir uma perspetiva económica aos agricultores em questão. O resultado dessa estratégia de transformação deverá garantir a subsistência das explorações pecuárias, a par do decréscimo do número de cabeças de gado.

3.10. Em resumo, as atuais formas de pecuária na Europa diferem, em alguns casos fundamentalmente, tanto em termos de procura de importações (principalmente de soja) como em termos de impacto regional no ambiente. Enquanto as formas ecológicas mais tradicionais ou extensivas de pecuária adaptadas ao terreno se baseiam principalmente em fatores de produção regionais (incluindo os alimentos para animais) e têm impactos ambientais limitados, sendo em parte mesmo indispensáveis para a preservação das paisagens, a atual e crescente dimensão da pecuária intensiva representa uma sobrecarga para o ambiente regional. Esta forma de pecuária, para além de reivindicar grandes extensões de terras aráveis na UE, também se baseia largamente em alimentos importados, cujo cultivo tem consequências devastadoras nos países de origem (contribuindo assim para agravar a desflorestação mundial, as alterações climáticas e as tensões sociais).

3.11. Uma componente importante de uma estratégia europeia em matéria de proteínas deve ser, portanto, tornar a pecuária, no seu conjunto, compatível com os objetivos da UE e da ONU no que diz respeito à segurança alimentar europeia e mundial, à autonomia do abastecimento e à sustentabilidade. O aumento da produção de proteínas na UE é apenas um aspeto desta questão, mas, globalmente, um desenvolvimento em que a média mundial do consumo *per capita* de carne e produtos lácteos se aproxima do nível atual das economias desenvolvidas afigura-se incompatível com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. É inevitável uma redução no número de cabeças de gado.

3.12. Em princípio, a Comissão sobre o Futuro da Agricultura já fez essa avaliação do atual sistema agrícola e alimentar, e fê-lo no contexto de um processo de debate na sociedade que merece ser analisado com mais pormenor por outros Estados-Membros da UE e pela própria Comissão Europeia. Por um lado, reconhece que a agricultura presta, indiscutivelmente, serviços positivos à sociedade, mas, ao mesmo tempo, analisa de forma crítica em que se baseiam os desenvolvimentos produtivos dos últimos anos e quais as suas consequências: o reverso da medalha deste progresso são formas de exploração excessiva da natureza e do ambiente, que afetam os animais e os ciclos biológicos e acarretam o risco

([20]) https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html

de sérios danos para o clima. No entanto, a agricultura também se encontra numa crise económica. Vários fatores, nomeadamente políticos, conduziram a práticas económicas que não são sustentáveis a nível ecológico, económico e social. Tendo em conta os custos externos que as formas de produção predominantes implicam, manter o sistema agrícola e alimentar, na sua forma atual, está fora de questão por razões éticas, ecológicas e de bem-estar animal, bem como por razões económicas ([21]).

4. **Exigências: um fornecimento de proteínas sustentável e o reforço do papel das culturas oleaginosas**

4.1. Numa Europa em que a autonomia do abastecimento é cada vez mais reconhecida como um objetivo estratégico, as comparações com a política energética são certamente apropriadas: reduzir ao máximo a dependência das importações e concentrar a atenção em satisfazer a procura, de forma sustentável, com os nossos próprios recursos.

4.2. Ao contrário do setor energético, onde as novas tecnologias (eólica, solar, biomassa, hidrogénio, etc.) podem compensar a falta de combustíveis fósseis, o setor alimentar mundial deve adaptar a produção e o consumo ao potencial do capital natural finito (principalmente a terra, mas também a biodiversidade). Tal deve ser acompanhado do estabelecimento de prioridades na utilização dos rendimentos agrícolas. A prioridade máxima deve ser fornecer às pessoas sobretudo produtos vegetais (cereais, fruta, legumes, etc.). Felizmente, não há razão para temer que a UE não consiga satisfazer estas necessidades da sua própria população. Contudo, dada a crescente preocupação com a fome no mundo, convém não esquecer que este problema não pode ser resolvido com a produção de carne, dado que as rações (assim como a biomassa para fins energéticos) competem com os alimentos.

4.3. Este conflito de uso da terra é exacerbado pelo facto de a agricultura em quase todas as regiões da UE estar a enfrentar uma concorrência, por vezes significativa, pela utilização da terra: de acordo com os cálculos da UE, a perda de terrenos agrícolas para outras utilizações do solo, como a urbanização e a construção de infraestruturas, pode levar a uma diminuição de quase 1 milhão de hectares em terrenos utilizáveis até 2030.

4.4. No entanto, a UE encontra-se numa situação confortável em comparação com o resto do mundo: a agricultura na UE, guiada pelos princípios do modelo agrícola europeu ([22]), é nitidamente capaz de produzir não só vegetais de elevada qualidade em quantidade suficiente para alimentar a sua população, mas também de fornecer grandes quantidades de rações, embora estas não sejam suficientes para satisfazer a procura atual. E tendo em conta uma eventual interrupção do abastecimento de cereais da Ucrânia e da Rússia para as regiões assoladas pela fome, impõe-se a questão de saber se nós, na UE, não deveremos canalizar menos cereais para alimentação animal (nem para utilização como combustível) e, assim, contribuir para solucionar o agravamento do problema da fome mundial e, também, aumentar o abastecimento de proteínas.

4.5. No contexto de uma estratégia europeia em matéria de proteínas, deve ser lembrado que os ruminantes (mas não só) têm um dom que os humanos não têm: podem alimentar-se de erva! Mesmo para animais monogástricos (porcos e aves de capoeira), os prados poderiam complementar parte das rações alimentares. As pastagens devem, portanto, ser um elemento essencial para um fornecimento sustentável de proteínas; atualmente, é dada muito pouca atenção a este aspeto nos debates políticos. A decisão tomada pela UE no ano passado de reautorizar a farinha de carne e a farinha de insetos na alimentação animal pode também contribuir para uma redução da proporção de proteínas vegetais na alimentação animal.

4.6. Estudos recentes dos órgãos especializados da União para a Promoção das Culturas Oleaginosas e Proteaginosas (UFOP) sobre o potencial da colza e das leguminosas no cultivo e na alimentação dão-nos confiança de que existe potencial em termos de tecnologia de cultivo para cultivar muito mais colza e leguminosas e, ao mesmo tempo, para expandir significativamente as rotações de culturas. A percentagem de colza e de leguminosas poderia ascender a cerca de 10 % da terra arável, o que corresponde, por exemplo, a mais do que duplicar o nível atual para as leguminosas (especialmente ervilhas forrageiras, favas forrageiras, soja, tremoços). Deste modo, o aumento do cultivo de culturas oleaginosas não impede a utilização sustentável da terra, antes pelo contrário. No entanto, isso só é possível à custa de outras formas de cultivo.

4.7. Contudo, este estudo também revela que é impossível satisfazer, de forma autónoma, as necessidades de alimentação dos efetivos de gado atuais e que a concretização do objetivo de autonomia estratégica do abastecimento implica uma redução do número de cabeças de gado.

([21]) Relatório final da Comissão sobre o Futuro da Agricultura [em alemão].
([22]) Parecer de Iniciativa do CESE — A Reforma da Política Agrícola Comum em 2013 (JO C 354 de 28.12.2010, p. 35).

4.8. O CESE considera, portanto, que é urgente a UE elaborar um estudo sobre o potencial europeu de proteaginosas e oleaginosas que poderiam ser cultivadas dentro das fronteiras da UE. A sustentabilidade do uso da terra (rotações de culturas, fertilidade do solo, incluindo a biodiversidade) deve ser tida em conta. Os resultados deste estudo devem, então, ser utilizados para determinar quais as necessidades a nível de utilização das terras para uma dieta saudável e baseada em proteínas vegetais para os cidadãos europeus. A partir daqui, pode então perceber-se o que resta para a alimentação animal (ou para fins energéticos) e o que ainda precisa de ser importado para uma pecuária que respeite os limites ecológicos europeus e mundiais de uma produção orientada para a sustentabilidade e o bem-estar animal. A estratégia europeia em matéria de proteínas deve também procurar responder à questão de saber qual o impacto que deve ter nos acordos comerciais existentes (como o Mercosul) e examinar de que forma será possível proteger os agricultores de explorações sustentáveis na UE das importações de produtos não sustentáveis.

4.9. O CESE considera importante sublinhar que o óleo proveniente do cultivo de plantas oleaginosas em 10 % das terras aráveis da UE poderá levar à autossuficiência energética para o abastecimento de combustível dos tratores agrícolas se for utilizado exclusivamente para esse fim. Como já salientado em pareceres anteriores ([23]), o CESE defende que se deve criar um programa à parte para a utilização de óleos vegetais não esterificados (isto é, puros) em máquinas agrícolas, em vez de se apostar na mistura com gasóleo. No entanto, importa equacionar também o uso de combustíveis do tipo B100 (100 % de óleo vegetal esterificado). O bagaço oleaginoso ([24]) resultante é uma excelente ração proteica (o mesmo se aplica aos resíduos da produção de álcool, por exemplo).

4.10. Alguns Estados-Membros estão já a trabalhar — por razões muito diferentes — na redução do número de cabeças de gado (por exemplo, os Países Baixos), o que pode ser alcançado pela via de decretos regulamentares ou através de instrumentos de mercado. Para além de padrões ambientais e de bem-estar animal claros, o CESE é sobretudo favorável a soluções de mercado que criem condições para o estabelecimento de novas cadeias de valor regionais que sejam autossustentáveis e não dependam permanentemente de subsídios. Ao mesmo tempo, essas soluções devem abrir perspetivas para o maior número possível de explorações pecuárias. Devem também permitir, tanto quanto possível, que todos os agricultores da UE produzam de forma sustentável e disponham de meios de subsistência seguros. Esta condição requer a proteção contra a concorrência desleal e as práticas comerciais desleais, bem como a promoção do poder de mercado dos agricultores no processo de transformação para um sistema alimentar mundial sustentável.

4.11. O exposto reafirma a ideia de que uma estratégia sustentável da UE para as proteínas vegetais e oleaginosas tem de considerar o conjunto do sistema agrícola e alimentar, pois uma estratégia de cultivo isolada não é a solução.

4.12. Os mecanismos de mercado devem ser direcionados de molde a refletirem os verdadeiros custos sociais, societais e ambientais. As deficiências do mercado podem ser corrigidas através de intervenções públicas assentes em dados concretos e científicos, com vista a otimizar o compromisso entre os custos e os benefícios para a sociedade, tendo em conta todos os interesses em causa.

Bruxelas, 27 de outubro de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

([23]) Parecer do CESE — Utilização de energia proveniente de fontes renováveis (JO C 77 de 31.3.2009, p. 43).
([24]) Quando a colza é prensada, obtém-se cerca de um terço de óleo e dois terços do chamado bagaço.