

GRAZIELLA DE VIZIA IGNÁCIO OLIVEIRA

A REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO EUROPÉIA

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Ciências Econômicas, do setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA

2004

TERMO DE APROVAÇÃO

GRAZIELLA DE VIZIA IGNÁCIO OLIVEIRA

A REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Ciências Econômicas, do setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos professores:

Orientador:



Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula



Prof. Dr. Mauricio Serra



Prof. Dr. Paris Yeros

AGRADECIMENTOS

Meus profundos agradecimentos à minha família, que sempre me apoiou e encorajou nos momentos difíceis, e a todos aqueles que acreditaram em minha capacidade ou contribuíram de alguma forma para a realização dessa pesquisa de graduação.

Agradeço especialmente ao meu professor e orientador Nilson Maciel de Paula, pelo acompanhamento e revisão desta pesquisa, pela transmissão de seu vasto conhecimento e de ensinamentos fundamentais, sem os quais não seria possível a conclusão deste trabalho, e, acima de tudo, pela paciência e serenidade demonstradas na condução deste longo processo de pesquisa.

Dedico esta monografia aos meus pais, Milton e Nesta, e aos meus irmãos, Milena e Bruno, pelo exemplo de vida e pelo apoio incondicional.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	i
LISTA DE SIGLAS	ii
RESUMO	iii
INTRODUÇÃO	01
1. O SENTIDO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS	03
1.1 Liberalização x Protecionismo no Mercado Agrícola Mundial.....	05
1.2 Influência da Política Macroeconômicas na política agrícola.....	07
2. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM.....	09
2.1 O Tratado de Roma.....	10
2.2 Objetivos Fundamentais da PAC.....	13
2.3 Princípios básicos da PAC.....	15
2.4 SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA PAC.....	16
2.4.1. Contexto Institucional.....	16
2.4.2. Financiamento da PAC.....	18
2.4.3.POLÍTICA DE INTERVENÇÃO.....	20
2.4.3.1. Sistema de suporte de preços.....	20
2.4.3.2. Restituições às importações.....	22
3. CRISE COMERCIAL E A CRISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM.....	23
3.1 As Razões estruturais da crise.....	25
3.2 As críticas à Política Agrícola Comum.....	30

4. A REGULAMENTAÇÃO DA PAC SOB O GATT	36
4.1 O GATT.....	36
4.1.1 A Rodada Uruguai do GATT.....	41
5. A REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM	43
5.1 Perspectivas para o futuro da PAC.....	50
6. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - INDICADORES DE CUSTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM	33
TABELA 02 - GASTOS DO FEOGA PARA A SUSTENTAÇÃO DA PAC: PERÍODO DE 1992-1996	47
TABELA 03 - GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DA PAC NO PERÍODO DE 1999-2003	49

LISTA DE SIGLAS

CECA – Comunidade do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Econômica Européia

ECU – European Currency Unit

EUA – Estados Unidos da América

FEOGA – Fundo Europeu para Orientação e Garantia Agrícola

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAC – Política Agrícola Comum

UE – União Européia

RESUMO

A presente monografia contém uma análise do processo de reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia. Com a criação da Comunidade Económica Européia, em 1957, ficou estipulada também a implementação da PAC, que tinha dois objetivos principais: assegurar o abastecimento regular de alimentos à população europeia e um padrão de vida justo aos produtores rurais, mediante a garantia de renda destes. Para tanto, utilizou-se de certos mecanismos, notadamente uma política de sustentação de preços e subsídios às exportações agrícolas, com a finalidade de regular a produção, os preços, a renda e o comércio dos produtos agrícolas dos países comunitários. Até os anos 80, apesar das críticas à PAC, não houve nenhum movimento significativo no sentido de revisá-la. O advento de uma conjuntura económica mundial extremamente negativa e o acirramento da concorrência no mercado agrícola mundial, em meados da década de 80, motivaram o início de um processo lento, porém constante, de reforma da PAC. As novas reformas de tal política continuam se processando, a fim de adequá-la às condições atuais do comércio agrícola mundial.

INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se entre os países europeus desenvolvidos a necessidade de uma intervenção mais forte e significativa na agricultura (através de políticas agrícolas), a fim de afastar os anos de penúria alimentar vivenciados no período da Grande Depressão e da II Guerra Mundial. Para tanto, juntamente com a criação da Comunidade Econômica Européia, em 1957, fora instituída a Política agrícola Comum (PAC), com os objetivos principais de garantir o abastecimento regular de alimentos à população européia, sustentar a renda dos produtores rurais comunitários e fixar as populações rurais em seu meio ambiente original. Para tanto, foram introduzidas uma série de normas funcionais e mecanismos que regulavam a produção, os preços, a renda e o comércio dos produtos agrícolas dos países membros.

A proposta da presente monografia é analisar a Reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia, desde seu início até os dias atuais. O tema é de crucial importância, visto que a Política Agrícola Comum é fonte de grandes tensões internacionais desde sua criação, sendo sua reforma alvo de pesadas críticas por parte da comunidade internacional. Sua importância cresce na medida que novas negociações agrícolas multilaterais no âmbito da OMC tomam corpo.

No primeiro capítulo, discute-se o sentido das políticas agrícolas. Enfatiza-se o caráter específico do setor agrícola, a relação entre liberalismo e protecionismo e a influência da política macroeconômica na política agrícola. No segundo capítulo é apresentado o processo histórico de construção da PAC. São demonstrados os objetivos, os princípios e a forma de financiamento PAC, bem como a sua política de intervenção.

No terceiro capítulo é analisada a relação entre a crise comercial dos anos 80 e a crise da Política Agrícola Comum. São relatados os acontecimentos que culminaram na crise comercial, bem como as críticas, tanto domésticas quanto externas à Comunidade, em relação a PAC.

No quarto capítulo é apresentada a regulamentação da PAC sob auspícios do GATT, com ênfase nesta instituição e na sua última rodada de negociações, a Rodada Uruguai. No quinto capítulo é discutido todo o processo de reforma da Política Agrícola Comum, desde o seu início até o presente momento. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho.

1. O SENTIDO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

As políticas agrícolas, especialmente as dos países desenvolvidos, têm sido alvo de constantes e duras críticas, em virtude da elevada incidência orçamentária que apresentam e do distanciamento do livre comércio que acarretam. Assim, uma primeira questão emerge: se as políticas agrícolas são supostamente tão prejudiciais aos países e ao comércio como um todo, o que explica a adoção de tais políticas?

Na realidade, as especificidades do setor agrícola justificam a existência e a necessidade de uma política agrícola. Essas especificidades podem ser traduzidas em três aspectos estruturais, detalhados a seguir.

Como primeiro aspecto, podemos citar as condições intrínsecas da produção agrícola, o que caracteriza a agricultura como um “caso especial”. Por ser um processo de produção natural, dependente de aspectos aleatórios, como os aspectos climáticos e biológicos, ou seja, por ser um sistema de produção sujeito a incertezas, o setor agrícola apresenta grande fragilidade e instabilidade. Assim, os agricultores enfrentam grandes dificuldades para determinar seus preços e obter lucratividade comparável a outros setores, o que justificaria o suporte estatal no sentido de prover compensações aos produtores, especialmente em termos econômicos¹.

O segundo aspecto diz respeito à necessidade que os países têm de garantir segurança alimentar a suas populações. Segurança alimentar entendida como a “coordenação e integração de mecanismos governamentais e particulares, que possam garantir o consumo diário de diferentes alimentos, em qualidade e quantidade que possam suprir as necessidades alimentares das pessoas²”. Dessa forma, pretende-se com a adoção de uma política agrícola garantir a produção agrícola, na medida em que existe uma crescente demanda por alimentos. Para tanto, o Estado adota diferentes medidas, como estímulo à pequena produção e

¹ PAULA, N. M. de. *A empresa rural no Brasil: o capital agrário perdendo suas raízes*. Análise Conjuntural, Porto Alegre, v. 21, n. 2, ago 1993, p. 254.

² COSTA, S. B. da. *Os novos rumos da política agrícola no Brasil nos anos 90*. Curitiba, 2002. 95 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, p. 07.

programas de estabilização de renda³. Estes últimos são entendidos como indispensáveis, visto que estimulam o produtor a permanecer na atividade agrícola (já que os produtos agrícolas apresentam alto grau de inelasticidade-preço), bem como estabilizam os níveis de produção⁴.

Aliás, o alto grau de inelasticidade (tanto em relação ao preço quanto à renda) da agricultura é uma de suas características mais marcantes, o que implica na seguinte situação: uma queda nos preços agrícolas ou um aumento na renda do consumidor não se traduz necessariamente em um aumento da demanda por alimentos, já que os consumidores não aumentarão significativamente seu consumo de alimentos por conta simplesmente de uma redução dos preços ou aumento da renda.

Além disso, através de uma adequada intervenção governamental no setor agrícola, pode-se garantir uma produção agrícola a preços compatíveis com o nível de renda da população e melhorar a qualidade dos alimentos, propiciando a diminuição de gastos com saúde.

O terceiro aspecto está ligado à atuação do lobby dos agricultores na definição das estratégias e das políticas agrícolas. A força política dos produtores rurais provém tanto do resultado eleitoral como da ação direta de certos interesses na definição de políticas. Apesar da intervenção estatal na agricultura tenha sua justificativa em bases sociais, "é impossível separar as condições que favorecem o desenvolvimento da agricultura daquelas que estimulam os grandes produtores⁵".

Adicionalmente aos três elementos estruturais supra mencionados, a adoção de uma política agrícola também está vinculada tanto a um aspecto externo quanto a um aspecto interno. O aspecto externo diz respeito à ideologia econômica vigente nos países - protecionismo ou liberalismo -, que é determinante

³ COSTA, p. 06.

⁴ Cabe ressaltar que a questão da segurança alimentar é encarada de forma diferente entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, adota-se a ideia de *food safety*, na qual se prioriza o aspecto qualitativo do produto e a defesa do consumidor com relação à nutrição e saúde, enquanto nos países em desenvolvimento prevalece o *food security*, no qual são priorizadas políticas voltadas para a produção, objetivando expandir a oferta de alimentos e satisfazer as necessidades da população. COSTA, p. 08.

⁵ HEADY, apud PAULA, 1993, p. 278.

da forma e do grau de inserção dos países no comércio agrícola mundial. No tocante ao aspecto interno, destaca-se a relação entre política macroeconômica e política agrícola. Estes aspectos serão abordados mais pontualmente a seguir.

1.1 Liberalização x Protecionismo no Mercado Agrícola Mundial

A discussão sobre a intervenção estatal na economia é bastante antiga na análise econômica. A Escola Nacionalista tem suas raízes na doutrina mercantilista e pressupõe um Estado forte nas relações econômicas. Assevera a necessidade de atuação estatal - por meio de medidas protecionistas - em defesa da atividade econômica interna, notadamente da indústria nacional. Assim, o Estado deve ser capaz de acionar mecanismos protetores da economia nacional, em face aos riscos impostos pelas incertezas do mercado⁶.

Como doutrina diametralmente oposta temos a Escola Liberal, que afirma que o Estado é a instância primordial das decisões econômicas. Defende o comércio e a eficiência produtiva (advinda da especialização econômica) como “forças” necessárias para o crescimento de um país. Assim, o liberalismo tem um compromisso com o livre mercado e com a mínima intervenção estatal.

Essa discussão é especialmente importante quando se tem em mente o setor agrícola. Normalmente, é a ideologia econômica dominante que vai decidir a existência e a abrangência da atuação estatal, incluindo-se aí as políticas agrícolas. Entretanto, no comércio agrícola mundial essa questão é um tanto quanto ambígua. Ao mesmo tempo em que os países defendem a liberalização, mostram-se particularmente protecionistas quanto ao setor agrícola doméstico⁷.

Afinal, se a maioria dos países são a favor da liberalização, porque adotam políticas agrícolas claramente protecionistas, que são notoriamente distorcivas do livre mercado? Este aparente paradoxo poder ser explicado pelo seguinte argumento: parece-nos ser mais fácil pregar um discurso liberal com relação ao

⁶PAULA, N. M. de. *Os limites da liberalização para a agricultura: uma análise das perspectivas do mercado agrícola mundial*. Curitiba, 1996. 80 f. Tese (admissão em concurso público para professor titular) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, p. 08.

⁷COSTA, p. 15.

comércio mundial (especialmente em relação ao comércio agrícola) do que realmente adotá-lo e implementá-lo em suas políticas públicas. Na verdade, os dois paradigmas (liberalismo e nacionalismo) não são adotados de forma absoluta pelas políticas agrícolas. A intervenção estatal na agricultura não se pauta por um liberalismo ou nacionalismo puro. Ocorre, na prática, a aplicação destas duas correntes, sendo que o grau de preponderância de cada uma vai depender da escolha política de cada governo. Segundo COSTA, essas duas correntes teóricas são limitantes em sua essência.

“De um lado a proposta liberal está em essência marcada por uma declaração de princípios e a uma perspectiva idealizadora do mercado, incapaz de subsidiar a condução das políticas comerciais dos países. Do outro lado a teoria protecionista nacionalista é mais aderente a forma como os estados têm de fato definido suas políticas comerciais de acordo com suas políticas de desenvolvimento, e de defesa diante do ambiente atual, marcado por acordos bilaterais e levantamento de barreiras comerciais. O problema que emerge de uma orientação protecionista ampla é que esta resulta num completo isolamento das economias, dificultando e em alguns casos impedindo os segmentos produtivos de participar do processo de concorrência⁸”.

Apesar desta incongruência entre discurso político e realidade da política agrícola, resta evidente atualmente uma certa tendência dos países em tentar trazer o setor agrícola para o domínio do livre comércio. Essa perspectiva liberalizante ganhou força em virtude tanto da necessidade que a maioria dos países têm de manter a estabilidade econômica e austeridade fiscal (equilíbrio das contas públicas), obtidas através da liberalização da agricultura – que invariavelmente resulta em aumento de competitividade – e da eliminação de benefícios/ subsídios concedidos à agricultura, bem como de um contexto

⁸ COSTA, p. 15.

verificado recentemente de minimização do papel do Estado, no qual este transfere ao setor privado algumas atividades por ele anteriormente exercidas.

“O Estado encontra-se atualmente num processo de transição, na medida em que preserva seu papel de responsável, mesmo que não totalmente explícito, pela segurança alimentar e ao mesmo tempo conduz uma estratégia de transferir para o mercado determinadas funções de suporte ao setor, como se observa na questão do financiamento, ocasionado particularmente pela diminuição do crédito oficial ao setor agrícola (...)”⁹.

O grande percalço para a adoção mais ampla do liberalismo no setor agrícola é a dificuldade em mudar uma realidade vigente há décadas e ter vontade (ou melhor, coragem) política para enfrentar o lobby agressivo dos ruralistas.

1.2 Influência da Política Macroeconômica na Política Agrícola

A adoção de uma política agrícola se configura também como um importante meio de se alcançar certos objetivos macroeconômicos. Tais objetivos podem ser tão díspares quanto o controle inflacionário, a expansão da oferta, garantia de renda aos produtores rurais e aumento do emprego¹⁰. Os instrumentos e pontos de ação do Estado podem ser o controle fundiário, o tabelamento de preços ao consumidor, manutenção de estoques regulares (para assegurar o abastecimento alimentar), taxaço e controle de exportação, tarifas às importações, subsídios às exportações, controle cambial e de crédito e preço à produção.

⁹ COSTA, p. 10.

¹⁰ Aliás, uma das grandes apostas do governo brasileiro para 2004 é o aumento do nível de emprego mediante a expansão do agribusiness.

Dessa forma, a política agrícola, apesar de ser uma política setorial, não pode se dissociar da conjuntura econômica vigente no país e está intimamente ligada à política macroeconômica adotada pelo governo.

“As políticas agrícolas estão diretamente ligadas à política antiinflacionária, comercial, de desenvolvimento industrial, de salários e gastos do governo, endividamento externo, interno e cambial, sendo impossível dissociá-las. Assim, quando se discute políticas agrícolas é importante relacioná-las à conjuntura macroeconômica. Afinal, o setor agrícola é parte integrante das políticas setoriais governamentais¹¹”.

A Política cambial, por exemplo, é uma das que mais afeta a política agrícola. A título de exemplo, pode-se citar que a manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada tem efeitos extremamente negativos para os produtos agrícolas que são exportados, à medida que os torna mais caros no exterior, fazendo com que tais produtos percam competitividade via preços.

É correto afirmar, portanto, que a política agrícola implementada por um determinado país é fruto direto da linha de política macroeconômica em vigência no país: “assim, a formulação de instrumentos de política agrícola é no fundo reflexo dos sinais emitidos, por um lado pelo Estado através das políticas macroeconômicas e por outro pelas oportunidades proporcionadas pelo mercado¹²”.

Nesse diapasão, a política agrícola deve ser implementada em consonância com a política macroeconômica e seus objetivos, que invariavelmente versarão sobre a oferta de alimentos, emprego, renda, consumo, inflação, salários e equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

¹¹ COSTA, p. 05.

¹² *Ibid.*, p. 07.

2. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

A busca de uma unidade política e econômica é um esforço que há tempos os países europeus ocidentais vêm realizando. Uma prova disso foi a criação, em 1951, da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), composta por Bélgica, Luxemburgo, Holanda, França, Alemanha e Itália (Europa dos Seis); e cujo objetivo era possibilitar igual acesso das nações participantes a tais produtos (carvão e aço), até então considerados estratégicos¹³. Entretanto, somente em 1957 foi dado um passo decisivo em direção à atual União Européia (UE), com a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), formada pelos mesmos seis países acima referidos e formalizada através da assinatura do Tratado de Roma¹⁴.

O objetivo básico da Comunidade Européia era formar um Mercado Comum Europeu, que possibilitaria o aumento da estabilidade econômica e política, bem como do bem-estar de sua população. O próprio Tratado em questão, ao explicitar os princípios da Comunidade Européia, deixava evidente a intenção de criação de um mercado comum. Para tanto, deveriam ser abolidas todas as barreiras de comércio entre os países-membros (tarifas aduaneiras, cotas e medidas similares), estabelecendo uma tarifa externa comum; e serem eliminadas quaisquer restrições à livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capital dentro da comunidade.

Neste contexto, o estabelecimento de uma política agrícola comum dos países comunitários “jogava” um papel fundamental, dado o enorme peso que a agricultura tinha (e ainda tem) nas economias dos países europeus ocidentais, além de ser a construção de um mercado agrícola comum o primeiro passo rumo a consolidação do tão sonhado mercado comum.

Em 1973, a Comunidade Econômica Européia ampliou-se para 9 membros, com a adesão da Irlanda, Reino Unido e Dinamarca. Em 1981, a Grécia integrou-se a CEE. Em 1986, a Comunidade expandiu-se novamente, com a entrada da

¹³ FONSECA, R. B. **A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos**. Campinas, 1994. 83 f. Tese (Doutoramento em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, p. 12.

¹⁴ O texto do Tratado de Roma esta disponível em www.uc.pt/CDEUC/TRIND.HTM.

Espanha e de Portugal, totalizando 12 países-membros. Em 1995, ocorreu a adesão de Áustria, Finlândia e Suécia, congregando, no total, 15 países-membros.

É interessante ressaltar que o termo União Européia (UE), em substituição à Comunidade Européia, começou a ser utilizado a partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1º de novembro de 1993¹⁵. Neste mesmo tratado foi introduzida uma moeda única, o *European Currency Unit* (ECU), como moeda de referência, representando uma determinada cesta de moedas européias. Em 1995, o ECU passou a ser denominado euro.

Em 1999, conseguiu-se atingir a união monetária européia, através da introdução da moeda única, o euro, em onze países participantes (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Irlanda, Áustria e Finlândia), formando a "zona do euro". Somente Reino Unido, Dinamarca e Suécia optaram por não participar inicialmente da "zona do euro".

Atualmente, a União Européia conta com 15 membros, sendo negociado um possível alargamento da EU, através da adesão de uma série de países, em especial, dos países do Leste Europeu.

2.1 O Tratado de Roma

O Tratado de Roma é um elemento central na presente análise, uma vez que concedeu grande destaque à agricultura e determinou o estabelecimento de uma Política Agrícola Comum. Tal tratado, em seu artigo 3º, definiu os objetivos-chave da Comunidade Européia. De acordo com tal artigo, seria formada uma verdadeira união aduaneira entre os países membros, devendo os mesmos extinguir quaisquer restrições ao comércio interno de produtos agrícolas (artigo 3º, alínea "a"), garantindo, assim, a unicidade do mercado. Estabeleceu-se também

¹⁵ Somente em 1º de janeiro deste mesmo ano é que a Comunidade Européia passou a permitir a livre circulação de mercadorias, serviços, mão-de-obra e capitais entre seus associados. Entre os objetivos deste tratado, destacam-se a união econômica e monetária dos Estados-membros da União Européia; a persecução e a execução de uma política externa e de segurança comuns e, por fim, a criação de uma "cidadania européia". (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Histórico da União Européia. Disponível em <http://www.braseduropa.be/UnioEuropia-Acesso_ao_Mercado.htm> Acesso em 05 de jul. 2003).

as bases de uma tarifa externa comum, ao determinar a implantação de uma política comercial comum (art. 3º, “b”).

O artigo 3º, alínea “e” estipulava a adoção de uma “**política comum no domínio da agricultura e das pescas**”, estipulando, assim, a criação da chamada Política Agrícola Comum (PAC). No entanto, o tratado era notoriamente vago quanto à forma que a PAC tomaria, quer seja no âmbito interno (mecanismos de suporte de preços e rendas), quer seja no âmbito externo (grau de proteção contra a concorrência externa)¹⁶. Destarte, somente na Conferência de Stresa, em 1958, é que os princípios, objetivos e o *modus operandi* da Política Agrícola Comum (PAC) foram definidos. A PAC só foi realmente adotada no ano agrícola de 1967/1968.

A tarefa da PAC não foi nada fácil, já que “significava enquadrar situações nacionais bastante diferentes, envolvendo em 1958, mais de seis milhões de propriedades agrícolas, quinze milhões de agricultores e um grande número de produtos”¹⁷.

Além disso, os países que originalmente formaram a CEE contavam com suas próprias políticas de intervenção no setor agrícola, que apresentavam traços comuns, quais sejam: os preços domésticos, de forma direta ou indireta, eram administrados pelo aparelho estatal e eram mantidos acima dos preços internacionais, o que denotava alto grau de proteção da produção doméstica.

Não obstante as políticas agrícolas dos Estados-membros apresentarem algumas características afins, existiam notáveis diferenças referentes à organização, condução e possibilidades de arcar com tal intervenção econômica. Além disso, os instrumentos utilizados no suporte à agricultura eram adaptados às condições de produção de cada país, variando também o grau de inserção destes no mercado agrícola mundial¹⁸.

A diversidade de políticas agrícolas englobava desde políticas completamente estatizantes do comércio externo, como no caso da Alemanha (que contava com uma significativa produção doméstica, não obstante ser

¹⁶ FONSECA, p. 14.

¹⁷ *Ibid.*, p. 15.

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

importadora) até políticas fortemente liberais, como no caso da Holanda (explicada, em certa medida, pela importação, na época, de 65% de suas necessidades de cereais)¹⁹.

Outro fator que dificultava a uniformização das políticas agrícolas era a estrutura fundiária da Comunidade dos Seis. As propriedades rurais não eram somente pequenas, mas sim fragmentadas em diminutas parcelas, conforme nos esclarece VEIGA:

“Na Holanda, por exemplo, cada unidade produtiva tinha, em média, quatro pedaços separados, sendo que a área média de cada uma dessas partes não passava de 2,5 hectares. E os holandeses poderiam se sentir felizes. Na vizinha Bélgica um sítio tinha em média 6,4 parcelas de pouco mais de um hectare; e, na Alemanha, 11,4 parcelas de 0,7 há em média!”²⁰.

Destarte, existiam marcantes diferenças no que concerne à estrutura fundiária, às condições de produção e às próprias políticas agrícolas, que acabavam por se refletir nos preços agrícolas e gerar conflitos na busca de uma política comum para a agricultura.

Nesse sentido, é emblemática a controvérsia entre Alemanha e França quanto aos preços dos grãos. A Alemanha apresentava preços mais altos dos grãos, enquanto a França - grande exportadora de grãos - possuía preços mais baixos²¹. Na definição dos preços comuns, a França, para não perder competitividade externa, exigia um nível de preços baixos, contrariando a posição germânica. A solução do impasse se deu através da redução de 11% a 13% dos preços germânicos de grãos, em contrapartida à garantia de compensações pelas perdas sofridas por este país²².

¹⁹ FONSECA, p. 16.

²⁰ VEIGA, J. E. da. *O Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/HUCITEC, 1991, p. 126.

²¹ Em 1958 – 59, os preços do trigo eram, na França, 25% inferiores à média dos preços dos seis países e, na Alemanha, 10% superiores. (FONSECA, 1994, p. 18)

²² BECKER, T. *A Política Agrícola da Comunidade Econômica Européia*. Estudos de Política Agrícola, Brasília, n. 28, p 89-127, 1994, p. 92.

Com efeito, o estabelecimento de uma política agrícola comum significava conciliar situações extremamente díspares, como da Alemanha e da França, implicando, portanto, na formulação de regras funcionais e politicamente aceitáveis para os Estados-membros, principalmente no tocante à regulação de preços.

2.2 Objetivos Fundamentais da PAC

Os objetivos a serem perseguidos pela supracitada política estavam dispostos no artigo 39 do Tratado de Roma, da seguinte forma:

- a) Aumentar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida eqüitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores

Primeiramente, cumpre salientar que a “valorização” da questão agrícola resultou, basicamente, da conscientização dos países europeus desenvolvidos da necessidade de uma intervenção mais forte e significativa na agricultura (através de políticas agrícolas) para afastar os anos de escassez alimentar vivenciados no período da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido, pode-se dizer que a Política Agrícola Comum nasceu, fundamentalmente, da necessidade de se garantir o abastecimento regular de alimentos à população europeia e de se sustentar a renda dos agricultores comunitários, como veremos a seguir.

Conforme foi visto no capítulo anterior, a adoção de uma política agrícola se justifica em face às especificidades do setor agrícola. Por ser um sistema de produção natural, sujeito a incertezas, e por apresentar dificuldades na determinação de seus preços e obtenção de lucratividade comparável a outros setores, entende-se como legítimo o suporte estatal à agricultura, através do provimento de compensações aos produtores, especialmente em termos econômicos.

Neste diapasão, insere-se um objetivo crucial da PAC: sustentar a renda dos agricultores e garantir um padrão de vida mais justo às populações rurais. Na época da adoção da PAC, o setor agrícola europeu era permeado por baixos salários e pelo atraso relativo dos métodos de cultivo.

Dada a diferença salarial entre setores agrícolas e não agrícolas – em especial o setor industrial – fazia-se necessário a intervenção estatal, a fim de garantir a renda dos agricultores e fixar as populações rurais em seu meio ambiente original, reduzindo, dessa forma, o êxodo rural para os centros urbanos europeus. Para a consecução de tal objetivo foi utilizado o mecanismo de sustentação de preços, que será mais detalhadamente exposto a seguir.

Outro objetivo da Política Agrícola Comum era assegurar a oferta e o abastecimento regular de alimentos à população europeia. Na verdade, pretendeu-se com a adoção da PAC não somente garantir a produção agrícola, mas também atingir uma condição de auto-suficiência na maioria dos produtos agrícolas, na medida em que existia uma crescente demanda por alimentos e fazia-se necessário, dado o então histórico recente da Europa Ocidental (Grande Depressão e II Guerra Mundial), garantir a segurança alimentar da população europeia²³.

²³ No caso da CEE, a auto-suficiência em todos os produtos, exceto frutas frescas e vinho, ocorreu no ano agrícola de 1988/1999. (BECKER, p. 98)

Tendo-se em vista esta proteção da produção agrícola doméstica, o objetivo seguinte só poderia ser a garantia de **preços razoáveis** dos alimentos aos consumidores comunitários. Isto porque esse “sistema de suporte aos preços domésticos (...) ocasiona preços mais elevados do que num contexto de livre comércio”²⁴.

Este sistema de sustentação artificial dos preços tem duas conseqüências graves: a penalização dos consumidores comunitários, vez que são obrigados a pagar preços mais elevados (dos que os internacionais) pelos produtos agrícolas e, ao mesmo tempo, configura-se como uma verdadeira forma de “transferência de renda de um grupo social a outro (consumidores e produtores)”²⁵.

2.3 Princípios básicos da PAC

São 4 os princípios basilares da PAC²⁶:

- **Unicidade do mercado agrícola (livre comércio interno):** representada pela supressão progressiva das barreiras ao comércio agrícola interno (direitos de aduana, taxas alfandegárias e restrições quantitativas às importações); pela organização comum do mercado, substituindo o sistema de intervenção dos países-membros e igualando-os na competição pelos mercados interno e externo; e pela harmonização das regras sanitárias, veterinárias e fiscais.
- **Estabelecimento de um preço único para cada produto agrícola circulando livremente no mercado comum:** ficou estabelecido o sistema de preço único em detrimento do sistema de livre mercado

²⁴ BECKER, p.100.

²⁵ PAULA, *Os limites da liberalização para a agricultura*, p. 16.

²⁶ MACHADO FILHO, C. et al. *Agribusiness Europeu*. São Paulo: Pioneira, 1996, p. 28.

- **Preferência comunitária:** fixação de uma tarifa externa para as importações, que favorecia o consumo da produção doméstica em detrimento das importações e evitaria que importações a preços mais baixos pudessem impedir o funcionamento do mecanismo de preço único.
- **Solidariedade financeira:** é a responsabilidade financeira conjunta, isto é, o compromisso de compartilhamento por parte dos países comunitários de todas as conseqüências orçamentárias decorrentes da sustentação da PAC.

2.4 SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA PAC

2.4.1. Contexto Institucional

A estrutura institucional e o processo decisório distribuem-se entre várias instituições, as quais serão apresentadas sucintamente neste Capítulo.

Cabe ressaltar, para o presente estudo, o papel de destaque, no aparelho institucional da Comunidade Européia, do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros e da Comissão da Comunidade. Pode-se resumir a função de cada órgão a partir da seguinte frase: a Comissão encaminha as propostas, o Parlamento elabora um parecer, sendo que a decisão final é dada pelo Conselho. Contudo, faz-se necessário uma investigação mais aprofundada de qual é a função de cada instituição e de como se dá tal processo decisório.

O Parlamento Europeu (*European Parliament*), juntamente com o Conselho de Ministros e a Comissão, forma o “triângulo institucional” da UE. O Parlamento, cuja sede “principal” esta localizada em Estrasburgo, França, é o centro dos debates políticos da UE, sendo composto por 567 deputados, eleitos de forma direta nos seus países de origem. Entre suas funções destacam-se o assessoramento e supervisionamento de determinados temas, como o orçamento

da UE. Entre seus poderes, está o de destituir a Comissão e o de veto de sobre algumas regulamentações propostas pela Comissão²⁷.

A Comissão da Comunidade (*European Commission*) é formada por 14 comissários designados pelos países-membros. Pode ser entendida tanto como uma entidade política (visto que pode apresentar propostas legislativas) como uma instituição com funções executivas e de assessoria. No mais, a Comissão é composta por vários Diretórios Gerais, sendo um destes responsável pela agricultura. O Diretório da Agricultura é encarregado de elaborar propostas e políticas para a área.

Os Diretórios Gerais estão intimamente ligados ao Comitê Econômico e Social, visto que toda a proposta emanada pelos Diretórios passa por este Comitê antes de chegar à Comissão e ao Conselho. O Comitê Econômico e Social configura-se, na verdade, como um órgão consultivo, composto por diferentes interlocutores econômicos e sociais da Comunidade, tais como sindicatos patronais e de trabalhadores, representantes das indústrias e consumidores; e tem como objetivo fundamental emitir diretrizes sobre propostas legislativas (projetos de leis comunitárias) que lhe são submetidas à apreciação.

Em se tratando de questões relacionadas à agricultura, o processo legislativo e decisório se perfaz da seguinte maneira. O Diretório da Agricultura elabora determinada proposta relativa à agricultura; sendo então a mesma encaminhada para a Comissão Européia.

A Comissão, por sua vez, apresenta tal proposta ao Conselho, que relega a apreciação da matéria a um Comitê Especial para a agricultura. Este Comitê, constituído por altos funcionários dos Ministérios da Agricultura dos países comunitários, debaterá a proposta em questão, acolherá eventuais sugestões de alteração dos países membros e procurará, conjuntamente com a Comissão, encontrar uma solução viável e satisfatória a todos os países comunitários. Esta solução será levada ao Conselho de Ministros.

O Conselho, constituído por ministros dos países comunitários, é o órgão decisório mais importante da Comunidade, sendo encarregado, portanto, de

²⁷ MACHADO FILHO, p. 24.

proferir a decisão final sobre a questão. Além disso, este órgão tem como função básica coordenar assuntos econômicos em geral e legislar, através de regulamentos, decisões e diretrizes, sobre normas básicas do funcionamento da UE.

Hierarquicamente inferior, mas não menos importante, estão os comitês de gerenciamento e as agências de intervenção, que são responsáveis pela implementação cotidiana das políticas definidas no âmbito da Comunidade. Os comitês de gerenciamento atuam na administração do mercado de diferentes mercadorias. Já as agências de intervenção administram as políticas de intervenção no mercado, sendo capazes de definir detalhes administrativos, como condições de pagamento²⁸.

Por fim, é mister salientar um ponto de extrema importância: a transferência de competência dos Estados-membros para Comunidade Européia. Transferir competência significa que os países-membros perdem poder para legislar sobre determinado assunto, transferindo-o para a CEE, que se torna apta a exercê-lo. Assim, os Estados membros não podem legislar em matéria que se tornou de competência exclusiva da CEE. No caso da Política Agrícola Comum, ocorreu a transferência total de competência, restando aos países comunitários somente implementar políticas já previamente decididas pelo Conselho de Ministros.

2.4.2. Financiamento da PAC

O financiamento da PAC sempre foi alvo de ruidosas controvérsias entre os países participantes da Comunidade Européia. Para se ter uma idéia da complexidade do tema, inicialmente a Comissão havia proposto que o cálculo das contribuições ao orçamento comum que cada país deveria fazer se daria em função da participação do país nas importações agrícolas da Comunidade. Esta proposta foi prontamente rejeitada pela Alemanha. Para solucionar a questão foi

²⁸ BECKER, p. 103.

determinada uma tabela fixa para as contribuições nacionais, estabelecendo-se tetos para cada país-membro²⁹.

Em 1962, foi instituído o Fundo Europeu para Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), tornando-se o organismo central da administração comunitária da PAC e tendo como objetivo o seu financiamento (o que consumiria parte considerável do orçamento geral da comunidade).

A “Seção Garantia” do FEOGA previa que este arcaria com o custo da política de sustentação de preços e subsídios às exportações. Já a “Seção Orientação” abrangia os custos das medidas estruturais adotadas no setor agrícola, estabelecendo a responsabilidade do FEOGA no financiamento de programas nacionais de reestruturação e modernização da agricultura. Esta seção tinha uma previsão orçamentária equivalente a um terço dos recursos destinados à sustentação de preços³⁰.

A ação do FEOGA é coordenada por um Conselho de Decisão e um Comitê de Gestão, incumbidos de formular e executar a Política Agrícola Comum. Os recursos financeiros do FEOGA são provenientes dos governos comunitários, originados dos impostos sobre importação e exportação, e de um imposto sobre o valor adicionado (que varia de 1,0 a 1,4% entre os diferentes países), cobrada dos consumidores no ato da compra de qualquer produto dentro dos países da União Européia³¹.

Os pagamentos aos produtores agrícolas se dão através de uma gestão descentralizada, mediante a transferência de tais recursos às organizações nacionais responsáveis pelo pagamento dos produtores em cada país. Transferências diretas dos países-membros cobririam os eventuais déficits operacionais.

²⁹ BECKER, p. 92.

³⁰ FONSECA, p.17.

³¹ BRESSAN FILHO, A. A Política Agrícola Comum da União Européia. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/spa/rpa3tri98/politica.doc>> Acesso em 05 de jul. 2003.

2.4.3. POLÍTICA DE INTERVENÇÃO

A política de intervenção se perfaz tanto no sistema de preços, através de mecanismos de sustentação dos preços agrícolas, quanto no setor exportador, mediante as restituições às exportações. Tal política é fonte de grandes tensões em relação a PAC, especialmente por parte da comunidade internacional, conforme análise a ser efetuada no capítulo 3.

2.4.3.1. Sistema de suporte de preços

Em 1962, o Conselho aprovou o sistema de intervenção nos preços dos cereais, que serviria de base para o suporte dos demais produtos. Esse sistema de intervenção repousa em três níveis de preços: o preço indicativo, o preço de intervenção e o preço de entrada.

O **preço indicativo** é fixado no começo do ano agrícola pelo Conselho de Ministros para cada produto agrícola. É um preço de referência que é fixado a um determinado nível que, teoricamente, remuneraria adequadamente todos os produtores, realizando assim o princípio da justa remuneração dos agricultores. Este preço norteará toda a gestão do mercado agrícola comunitário, servindo de base para o estabelecimento dos dois outros preços (de intervenção e de entrada), que são realmente utilizados na política de intervenção³².

É interessante salientar que o primeiro preço indicativo foi fixado tendo-se em conta a situação da Alemanha, mais especificamente a região de Duisburg, tida, na época, como a mais deficitária e com custos de produção mais altos. Sendo assim, o preço indicativo foi fixado em um patamar extremamente alto, fazendo com que até os produtores com custos de produção bastante elevados fossem bem remunerados³³.

³² FONSECA, p. 20.

³³ Id.

Já o **preço de intervenção**, também fixado pelo Conselho, é um preço de mínimo de garantia dos produtores para condições conjunturais bastante desfavoráveis. Na verdade, configura-se como um limite inferior de preço: caso o preço do mercado caia abaixo do preço de intervenção, as agências governamentais de intervenção (utilizando recursos do FEOGA) passam a adquirir determinadas quantidades do produto para evitar tal situação. Em média, o preço de intervenção fica entre 85% a 90% do preço indicativo³⁴.

Por último, temos o **preço de entrada**, estipulado para produtos importados. Ele é calculado a partir do preço indicativo, deduzindo-se os custos de transporte (desde sua região de origem até os centros de consumo) e os gastos de comercialização. Isso faz com que o preço de venda de um produto importado no mercado agrícola europeu seja próximo ao preço indicativo. Caso o preço de um produto agrícola importado esteja abaixo do preço de entrada, é imposta uma tarifa para cobrir tal diferença³⁵.

O preço de entrada (acoplado a tarifa, quando for necessário) impede que um produto importado possa ser ofertado a um preço inferior ao preço indicativo, evitando, portanto, importações a preços abaixo dos níveis de sustentação interna. Garante-se, assim, o sistema europeu de preço único e o princípio da preferência comunitária. Este é um ponto que enseja grandes discórdias internacionais por tratar-se, na realidade, de um protecionismo velado à produção agrícola comunitária³⁶.

Adicionalmente, em determinados casos em que a relação preço/custo se mostre bastante desfavorável, isto é, nos casos em que os custos de produção forem considerados excessivos, ficou estabelecido um programa de transferências diretas de renda (subsídios) aos agricultores, mantendo os preços num nível mais acessível aos consumidores e assegurando a eficácia do sistema de suporte de preços.

³⁴ MACHADO FILHO, p.29.

³⁵ Id.

³⁶ Id.

Este sistema de intervenção, baseado nos três preços mencionados, consegue, a priori, atingir dois objetivos da PAC, quais sejam: a estabilização de preços e a garantia de renda aos produtores. Segundo FONSECA,

“Os preços de mercado flutuam entre o preço de intervenção e o preço indicativo. Se a oferta interna é curta, as importações impedem que o preço de mercado supere o preço indicativo, evitando a elevação dos preços aos consumidores sem penalizar os produtores. Se, ao contrário, uma grande oferta pressiona os preços de mercado para baixo, as compras governamentais asseguram um piso e garantem a renda do produtor”.³⁷

2.4.3.2. Restituições às importações

Outro instrumento utilizado na política de intervenção na agricultura são as chamadas **restituições às exportações**, que nada mais são que subsídios variáveis concedidos às exportações. Toda a produção agrícola comunitária com preços superiores aos preços de intervenção que não encontra mercado na própria Comunidade é exportada.

Tendo-se em conta que os preços comunitários são superiores aos preços agrícolas internacionais, os exportadores teriam grandes perdas. Para evitar que isso acontecesse, foi criada uma política de subvenção das exportações, por meio de uma restituição aos exportadores igual à diferença entre o preço indicativo e o preço do mercado internacional.

³⁷ FONSECA, p. 21.

3. CRISE COMERCIAL E A CRISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

Conforme vimos anteriormente, a necessidade de segurança alimentar para a população europeia – decorrentes dos anos de penúria alimentar vivenciados pela Europa Ocidental durante a Grande Depressão e a II Guerra Mundial - e de garantia de uma renda justa aos produtores rurais europeus foram os principais motivos que justificaram a adoção da Política Agrícola Comum. Apesar de reconhecidas as razões “louváveis” para a sua implementação, desde sua instituição, a Política Agrícola Comum sempre fora fonte de tensões internacionais, datando desta época as pressões no sentido de reformá-la.

Contudo, até a década de 70, tais pressões não eram suficientemente contundentes nem politicamente fortes para a mudança da PAC. Isto porque, naquele momento, as condições conjunturais, tanto interna quanto externamente à Comunidade Europeia, eram extremamente favoráveis.

Até meados dos anos 60, o mercado agrícola internacional era “mercado por uma grande estabilidade de preços e por uma ausência de conflitos ou estratégias protecionistas entre os países”³⁸. Os Estados Unidos consolidavam sua posição político-econômica hegemônica, despontando como o maior exportador mundial das principais commodities.

Nos anos 70, devido principalmente à condição de escassez de alimentos imperante no mercado mundial, a demanda mundial por produtos agrícolas cresceu enormemente, o que permitia a CEE exportar seus produtos sem maiores atritos com outros exportadores. Aliás, de acordo com PAULA, foi em decorrência dessa condição de escassez que ocorreu “um adiamento de conflitos embutidos no modelo vigente e fundamentalmente nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos”³⁹. No mais, os preços agrícolas mundiais atingiram níveis extremamente elevados, o que inclusive tomava menos dispendioso o financiamento das exportações subsidiadas.

³⁸ PAULA, p. 33.

³⁹ *Ibid.*, p. 34.

A partir dos anos 80, inicia-se uma forte pressão para a liberalização do setor agrícola da Comunidade Européia, na medida em que as condições externas na qual se fundamentava a operacionalização da PAC mudaram radicalmente. Dos anos 70 para os 80, o foco do debate agrícola mundial deixou de ser a crise alimentar para ser a guerra comercial e o perigo de colapso do sistema do comércio agrícola mundial⁴⁰.

Neste novo cenário de crise emergem também novas preocupações. Temas como produção excedentária, necessidade de reformas estruturais nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos, política ambiental e negociações no âmbito do GATT ganharam enorme relevância na agenda agrícola internacional.

Essa crise do sistema agrícola mundial deflagrada nos anos 80 fora originada pelo colapso do *boom* de crescimento apresentado pelo capitalismo industrial no pós-guerra e pela mitigação da hegemonia norte-americana vigente no comércio agrícola mundial. Tal crise marca o fim de um ciclo de expansão da acumulação agroindustrial do pós-guerra⁴¹. A conjuntura econômica internacional extremamente desfavorável contribuiu decisivamente para a crise, mas é inegável que esta, na verdade, apresentava condicionantes estruturais.

“The current farm crisis is fundamentally a structural crisis arising as the direct consequence of the global dissemination of an agroindustrial model and the inability of governments to subordinate their own national interests to a wider, historical, compromise”⁴².

A conjuntura econômica mundial dos anos 70 e 80 foi marcada por uma série de acontecimentos que culminaram na crise comercial de meados dos anos 80. O colapso do Sistema de Bretton Woods em 1971, os dois choques do petróleo (1973 e 1979), a grande elevação das taxas de juros internacionais e o crescimento da mobilidade internacional do capital geraram grande instabilidade na economia mundial. Apesar disso, os altos preços agrícolas internacionais da

⁴⁰ GOODMAN, D. *The International Farm Crisis*. London: Macmillan, 1989, p. 02.

⁴¹ *Ibid.*, p. 05.

⁴² *Ibid.*, p. 04.

década de 70, aliados à adoção de certas medidas políticas, que objetivavam suportar os custos crescentes das políticas agrícolas e da produção excedentária, ajudaram a atrasar o pleno impacto destes acontecimentos.

Contudo, a recessão mundial e as crises fiscais protagonizadas pelos EUA e pela CEE não conseguiram evitar o impacto total destas mudanças estruturais. A instabilidade econômica mundial aumentou mais ainda com as grandes flutuações dos preços mundiais e com os pesados subsídios, que tanto a CEE como os EUA, estavam concedendo para aumentar suas exportações.

3.1 As Razões estruturais da crise

De acordo com GOODMAN, são 4 as razões estruturais da crise⁴³:

- a) O desenvolvimento de um novo modelo de política tecnológica para a agricultura;
- b) A crise de legitimidade e representação política entre organizações rurais e o Estado;
- c) O fracasso em antecipar ou conter os problemas ambientais associados a esse novo modelo;
- d) A ruptura no sistema de regulação do comércio agrícola mundial do pós-guerra administrado pelos EUA

a) O desenvolvimento de um novo modelo de política tecnológica para a agricultura

Um novo modelo agroindustrial foi desenvolvido nos Estados Unidos a partir da década de 30, tendo como pilar a inovação tecnológica. Tal inovação era fruto da convergência entre a indústria mecânica e a química, associadas às

⁴³ GOODMAN, p. 06.

incipientes inovações tecnológicas iniciadas com o desenvolvimento de técnicas como a da hibridização.

Num contexto no qual a renda rural estava vinculada diretamente com a produção e a lucratividade era dependente dos custos unitários, os produtores rurais se viram forçados a aderir a esse “novo modelo tecnológico”, a fim de escapar da restrição que custos unitários apresentavam e evitar o risco de ter de deixar a atividade agrícola. Apesar da inovação tecnológica e da utilização de métodos intensivos de produção terem aumentado muito a produtividade agrícola desde de 1930, estes também resultaram em um êxodo rural maciço e na tendência à concentração da produção agrícola norte-americana⁴⁴.

Além disso, o aparato institucional implementado pelos EUA para apoiar esse novo modelo - suporte de preços agrícolas, garantia de renda aos produtores rurais, incentivos ao investimento agrícola – ao mesmo tempo em que estimulou a produção e a produtividade da agricultura, resultou em uma produção excedentária e no crescimento dos gastos fiscais com a manutenção da política agrícola norte-americana.

b) A crise de legitimidade e representação política

Juntamente com a crise econômica emergiu uma crise de legitimidade e de representação política. Com as falências de muitos produtores rurais, redução na renda rural, retornos de capital menores e com o declínio das comunidades rurais, os produtores rurais exigiram apoio de suas organizações representativas. Estas, no entanto, falharam em representar todos os seus membros, o que demonstrava falta de legitimidade na representação do interesse da classe dos produtores rurais.

Adicionalmente, algumas organizações rurais da CEE tentaram restringir os debates em relação a alternativas de política para a agricultura, por entender que com isso estariam atraindo o apoio político do governo. Outros grupos tentaram

⁴⁴ GOODMAN, p. 07.

ampliar o debate, colocando assuntos de interesse de camponeses e de produtores de determinadas commodities. Na verdade, o lobby agrícola na CEE era segmentado e regionalista, não apresentando uma orientação “nacional”, o que acabava enfraquecendo as pressões políticas em favor de suas reivindicações.

c) O meio-ambiente X o novo modelo de política tecnológica para a agricultura

Esse novo modelo tecnológico agrícola contribuiu, de uma maneira geral, para o aumento da utilização dos recursos naturais, através do aumento da demanda por água, combustíveis fósseis, recursos florestais e pela utilização mais intensiva da terra.

A intensificação da atividade agrícola estava vinculada com os principais problemas ambientais, apresentando tanto efeitos diretos como indiretos no meio ambiente. Entre os efeitos diretos, pode-se citar a perda de importantes habitats e a poluição dos recursos hídricos. Além disso, a especialização agrícola (acompanhada pela mecanização da lavoura) diminuiu a qualidade do solo; e, ao utilizar maciçamente fertilizantes químicos na produção, resultou na resistência de pestes aos pesticidas. Indiretamente, contribuiu para aumentar a presença de resíduos tóxicos nos alimentos⁴⁵.

d) A ruptura no sistema de regulação do comércio agrícola mundial do pós-guerra administrado pelos EUA

O Plano Marshall e os programas de ajuda dos EUA para a Europa Ocidental estimularam a adoção, por parte desta, do novo modelo agroindustrial. Tal fato, aliado à liderança tecnológica dos EUA, fez com que o sistema alimentar

⁴⁵ GOODMAN, p. 15.

mundial ficasse sob domínio norte-americano. Durante este período (anos 50 e 60), o capitalismo e o mercado agrícola mundial vivenciaram uma época de grande estabilidade. Contudo, a consolidação deste novo modelo agroindustrial na Europa Ocidental e nos países emergentes acabou por ameaçar a liderança hegemônica dos EUA.

Até os anos 80, no entanto, EUA e CEE conseguiram exportar seus produtos sem criar maiores atritos entre si e com outros exportadores, uma vez que o mercado agrícola mundial apresentava uma combinação perfeita: escassez de alimentos e elevados preços agrícolas. Com os enormes incentivos à produção introduzidos pela PAC, houve uma enorme expansão da produção agrícola no âmbito da CEE, superando em muito a sua (inelástica) demanda doméstica por alimentos. A solução encontrada pela CEE para escoar seus excedentes de produção foi a exportação dos mesmos, mediante pesados subsídios. Com isso, iniciou-se um acirramento entre CEE e EUA pela hegemonia nas exportações para o mercado agrícola mundial. Tanto a CEE quanto EUA utilizaram-se de pesados subsídios às exportações, cujos efeitos mostraram-se bastante nocivos para os países emergentes.

A ascensão de muitos países em desenvolvimento (a partir de meados da década de 70), antes importadores em grande escala, à qualidade de importantes exportadores, acirrou significativamente a competição no mercado agrícola internacional. Entre os países que obtiveram maior inserção no mercado exportador de produtos agrícolas estão Brasil (carnes e farelos), Argentina (óleos vegetais, grãos oleaginosos), Índia e Paquistão (trigo)⁴⁶. O acirramento da concorrência no mercado agrícola internacional, somado à consolidação quase que mundial do “modelo tecnológico agroindustrial” supracitado - caracterizado pelo aumento da produtividade e pelo estímulo à produção - levou a uma queda substancial dos preços agrícolas internacionais e reforçou o volume de exportações subsidiadas dos países desenvolvidos, o que dificultou o escoamento da produção destes “novos” exportadores.

⁴⁶ FONSECA, p. 29.

Concomitantemente, ocorreram os dois choques do petróleo (1973 e 1979), o que amplificou a importância de uma balança comercial equilibrada, aumentando, para tanto, o peso das exportações. A expansão das exportações dos países em desenvolvimento era vista como uma alternativa para saldar os seus déficits em transações correntes. Houve também uma grande elevação das taxas de juros internacionais, refletindo negativamente nas contas públicas dos países em desenvolvimento, ao elevar o endividamento externo dos mesmos.

O acirramento da disputa por mercados fez que se substituíssem os acordos agrícolas multilaterais vigentes até então por acordos bilaterais e fossem adotadas políticas comerciais mais agressivas⁴⁷.

Ante a essa conjuntura econômica mundial extremamente negativa e ao acirramento da concorrência no mercado agrícola mundial, restou evidente que

“A dimensão e a conformação do mercado internacional já não proporcionava espaços capazes de absorver os efeitos dos mecanismos de suporte aos preços sobre o crescimento da produção e da produtividade agrícolas, senão a custo do deslocamento de outros exportadores e da geração de atritos comerciais envolvendo um crescente número de países, e principalmente, à custa de grandes desembolsos dos tesouros nacionais”⁴⁸.

Essa profunda crise econômica vivenciada pelo setor agrícola mundial teve o “mérito” (se é que se pode colocar dessa forma) de reacender as incipientes discussões a respeito da intervenção do Estado na agricultura, quer seja quanto à necessidade da mesma, quer seja quanto à forma como se dá tal intervenção, incitando um processo de reforma da PAC.

⁴⁷ GOODMAN, p. 10.

⁴⁸ PAULA, Os limites da liberalização para agricultura, p. 30.

3.2 As críticas à Política Agrícola Comum

No início dos anos 80, reforçou-se a idéia de que a PAC necessitava de uma revisão. As pressões políticas, tanto interna quanto externamente à Comunidade, foram fomentadas por insatisfações e discórdias “históricas” em relação a PAC e pelo aparecimento de uma conjuntura econômica mundial extremamente desfavorável, conforme foi exposto anteriormente.

No âmbito doméstico, já não se aceitava mais a justificativa de se manter a segurança alimentar da população comunitária, uma vez que tal segurança já não se encontrava mais ameaçada. Não se verificava mais a situação de escassez alimentar, característica do pós-guerra e motivadora da implementação da PAC. Já durante a década de 70 chegou-se à condição de auto-suficiência em vários produtos agrícolas, verificando-se inclusive a formação de importantes excedentes de tais produtos.

Além disso, conforme nos aponta BECKER, houve uma mitigação da importância do lobby agrícola, em decorrência tanto de uma redução do peso deste na economia comunitária quanto de sua dispersão em torno de vários interesses⁴⁹.

Ainda de acordo com o autor, houve, durante os anos 80, uma redução da importância do setor agrícola na Comunidade Econômica Européia, representada pela redução da participação da agricultura no PIB da CEE. Segundo o autor, a influência política do lobby agrícola, durante os anos 70, “foi proporcionalmente maior do que sua participação na população e sua contribuição ao PIB”, sendo que tal influência, na década posterior, foi bastante reduzida, devido em grande medida, “à diversidade dos interesses do lobby agrícola dos diferentes países”⁵⁰.

Outro argumento é que a PAC, ao manter os preços em patamares extremamente elevados e estimular a produção “a qualquer custo”, acaba por

⁴⁹ BECKER, p. 116.

⁵⁰ Id.

incentivar os produtores ineficientes (aqueles com elevados custos de produção) e resistentes à inovação a continuarem na atividade agrícola.

Aliás, existe uma explicação histórica para sustentação dos preços agrícolas comunitários se dar em patamares bastante elevados, inclusive acima dos preços internacionais. Quando foi estabelecido o sistema de suporte de preços agrícolas, estes foram fixados em um nível capaz de remunerar satisfatoriamente todos os produtores rurais dos diversos países membros da CEE, levando-se em conta as marcantes diferenças estruturais, de condições de produção e de políticas agrícolas existentes entre os diversos países comunitários. Por essa razão, tais preços foram determinados em níveis substancialmente altos, superiores aos níveis de preços internacionais. Com efeito, o sistema de suporte de preços implementado pela PAC ocasiona preços mais elevados que num contexto de livre mercado.

Entendeu-se também como falacioso o alegado propósito de distribuição de renda entre os produtores rurais, já que com a PAC, os maiores produtores é que ganham, proporcionalmente, mais. Recorremos, neste ponto, ao comentário de PAULA:

(...) grande parte do aumento de produção é obtido pelos agricultores por serem estimulados por uma política agrícola que premia aqueles que detém maior capacidade produtiva (...) embora os pequenos produtores exercem pressão para a elevação dos preços de suporte, são os grandes que se beneficiam do aumento, devido ao maior volume de produção. São, portanto, os mais ricos que acabam recebendo a maior parte dos subsídios.”⁵¹

Apesar dos argumentos expostos anteriormente serem válidos como fonte de pressão política, há duas críticas que são tidas, pelos diversos estudiosos do tema, como os principais motores propulsores da pressão doméstica para a reforma da PAC. Essas críticas se referem aos custos da PAC: o custo “social”,

⁵¹ PAULA, Os limites da liberalização para agricultura, p. 24.

isto é, o custo repassado aos consumidores, e o custo financeiro da manutenção de tal política.

O custo social se perfaz na manutenção dos preços dos produtos agrícolas em níveis artificiais, bem acima dos níveis do mercado agrícola mundial, o que acaba por penalizar o consumidor, que tem que pagar mais caro pelos produtos agrícolas que consome. Para se ter uma idéia, a conta da PAC significava, para cada consumidor, aproximadamente US\$ 36 por ano em 1980 e US\$ 72 em 1985.⁵²

Pode-se argumentar que não se estava penalizando os consumidores comunitários, uma vez que se estaria assegurando o fornecimento de produtos agrícolas a preços razoáveis, conforme o disposto no último objetivo da PAC constante do Tratado de Roma (art. 39, alínea "e"). Entretanto, cabe questionar: o que são preços "razoáveis"? Ou melhor, são razoáveis para quem: para os consumidores ou para os produtores rurais? Parece-nos que a resposta correta está no sentido destes últimos, uma vez que a PAC, da forma como foi construída, configura-se como um verdadeiro instrumento de transferência de renda dos contribuintes e consumidores comunitários para os produtores de bens agrícolas.

Já o custo financeiro seria a elevada incidência orçamentária que a PAC apresenta, o que, aliás, sempre fora fonte de discórdias na Comunidade. Os custos de manutenção da PAC são extremamente elevados em virtude do sistema de suporte de preços, que deve remunerar de maneira justa e aceitável todos os agricultores sujeitos a tal política, não importando a sua produtividade ou a sua condição de produção.

A **Tabela 1** apresenta a tendência de elevação nos custos da intervenção. Em meados da década de 80, houve um crescimento significativo nos custos da PAC, independente da moeda de referência utilizada (ECU ou US\$). Para se ter uma idéia, os **gastos públicos com a agricultura**, que eram de 11,4 bilhões ECU's em 1980, foram para 19,4 bilhões de ECU's em 1985 (crescimento de 70%) e para 27,4 bilhões de ECU's em 1990, representando um crescimento de cerca de 140% nos **gastos**.

⁵² MACHADO, p. 33.

O segundo indicador da tabela é o **PSE** (Producer Subsidy Equivalent), um indicador de ampla aceitação para mensurar e mostrar a tendência dos custos de intervenção. O PSE total (medido em dólares) durante o período 1979-1985 foi de US\$ 35,8 bilhões; no ano seguinte saltou para US\$ 62,4 bilhões, sendo que nos anos posteriores continuou sua trajetória ascendente (excetuando-se o ano de 1989, que ficou em “apenas” US\$ 60 bi), até chegar em 83,6 bilhões de dólares.

A mesma tendência de crescimento é verificada no tocante às **transferências totais em favor da agricultura**. Tais transferências, que eram de US\$ 58 bilhões no triênio 1983-85, elevaram-se para US\$ 102 bilhões, um crescimento de quase 100%. Em 1990, as transferências em favor da agricultura já somavam 138,3 bilhões de dólares.

TABELA 1 - INDICADORES DE CUSTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

Gastos públicos com a agricultura (bilhões de ECU's, valores correntes)							
	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
CEE (ECU)	11,4	19,4	21,8	22,4	27,3	25,8	27,4

PSE - Total (bilhões de ECU e de US\$, valores correntes)							
	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990	
CEE (ECU)	35,4	63,4	62	58,4	54,5	68	
CEE (US\$)	35,8	62,4	71,5	69,1	60	83,6	

Transferências totais em favor da agricultura (bilhões de ECU's e de US\$, valores correntes).							
	1983-1985	1986	1987	1988	1989	1990	
CEE (ECU)	72	104,6	103,5	102,2	91,9	108,9	
CEE (US\$)	58,1	102,9	119,4	120,8	101,2	138,3	

FONTE: FONSECA, 1994, p. 32.

NOTA: o ECU, o *European Currency Unit*, é uma moeda de referência, que representa uma determinada cesta de moedas européias.

No âmbito internacional, a principal crítica se referia às distorções que a PAC acarretava no comércio agrícola mundial. Apesar de nos anos 70 a Comunidade já contar com importantes excedentes de produção agrícola, nos anos 80 apareceram vultosos excedentes em quase todos os produtos. Nada mais natural, uma vez que a mencionada política manteve um ambiente de rentabilidade garantida e baixo risco econômico, tornando inevitável o crescimento da produção. Os produtores rurais são incentivados a produzir cada vez mais, não em função de condições mais adequadas às características do solo e do clima ou de uma condição excepcionalmente favorável do mercado, mas sim em vista de uma vantajosa estrutura de preços.

A pressão dos excedentes - aliada aos eventuais desequilíbrios registrados entre a oferta e a procura no mercado mundial de produtos agrícolas - foi extremamente nociva ao comportamento dos preços internacionais, visto que influenciou negativamente a cotações dos principais produtos agrícolas. Essa constante queda dos preços internacionais acabou por deteriorar a situação dos países em desenvolvimento. Para FREITAS, esta produção excedentária está associada a um elevado custo ambiental. A PAC, ao promover um nível de atividade agrícola superior ao que ocorreria sem tal intervenção, acaba por gerar também uma utilização mais intensiva da terra, o que não é ecologicamente recomendável ou desejável⁵³.

Além disso, não se pode descartar o efeito negativo da PAC para os países exportadores. Conforme vimos anteriormente, muitos países em desenvolvimento foram erigidos à categoria de importantes exportadores durante a década de 70. Dada a crise comercial que se apresentou, estes países tinham na exportação de commodities uma alternativa para saldar os seus grandes déficits em transações correntes. A queda na cotação internacional das principais commodities só fez piorar a já difícil situação que aqueles países enfrentavam.

Além afetar o equilíbrio dos preços no comércio mundial, esse modelo de política impossibilita o acesso ao mercado da CEE por parte de outros países. O

⁵³ FREITAS, M. L. de. **Um jogo desigual**. Disponível em < <http://sweet.ua.pt/~afreitas/semanec%20XXI%2019.pdf> > Acesso em 17 de dez. 2003.

rígido sistema de controle e sustentação dos preços dos produtos agrícolas, somada à concessão de preferência explícita aos produtores comunitários praticamente elimina a competição externa aos produtos comunitários.

No mais, os enormes estoques excedentes que, ao serem desovados no mercado internacional somente mediante robustos subsídios (restituições às exportações), perfazem-se como uma verdadeira prática de concorrência desleal. Para MACHADO FILHO, “através deste mecanismo, produtos agrícolas da Europa são desovados no mercado internacional a preços que configuram a prática de *dumping*”⁵⁴.

Tais críticas, no entanto, só mereceram um tratamento adequado durante a negociação da Rodada Urugui, tema do próximo capítulo.

⁵⁴ MACHADO FILHO, p. 30.

4. A REGULAMENTAÇÃO DA PAC SOB O GATT

Nos anos 80, os movimentos domésticos de reforma da PAC somaram-se a poderosas pressões vindas da comunidade internacional. Os debates em torno da liberalização do comércio internacional intensificaram-se, ganhando a agricultura o papel de destaque nestas discussões. Para muitos países, a idéia de reformar as políticas agrícolas, quer seja por razões domésticas, quer seja por razões internacionais, passou a ser vista como necessária e inevitável, principalmente em virtude dos seus elevados custos e dos atritos no comércio mundial que tais políticas geravam.

Não obstante muitos países se mostrarem bastante reticentes a se submeterem a negociações multilaterais sob auspícios do GATT, esta foi a única solução encontrada para reorganizar o comércio agrícola internacional – estabelecendo regras mais rígidas no que concerne aos instrumentos e formas de intervenção na agricultura – e tentar acabar com uma guerra comercial já deflagrada.

4.1 - O GATT

O General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – foi estabelecido em 1947, por 23 países reunidos em Genebra. O objetivo básico do GATT era promover o multilateralismo e estabelecer regras de conduta no comércio mundial que favorecessem o livre comércio e coibissem práticas consideradas nocivas ou distorcivas do comércio internacional, como barreiras tarifárias, subsídios, quotas, normas técnicas, barreiras não-tarifárias e *dumping*.

O GATT era para ser uma instância provisória. A princípio, previa-se a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), mas dadas certas divergências entre Estados Unidos e Inglaterra, o governo americano não aceitou

a implementação desta organização⁵⁵. Como consequência, o GATT continuou regendo-se por normas provisórias e transitórias e seguiu carente de uma organização formal que lhe fornecesse instrumentos coercitivos capazes de impor sanções àqueles que descumprissem as “regras do jogo”. Esta situação somente se alterou em 1994, quando conjuntamente com a conclusão da Rodada Uruguai, foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Até os anos 80, o ambiente era marcado pela ausência de grandes atritos comerciais entre as nações. Era uma época em vigia o multilateralismo nas relações comerciais, não havendo necessidade de acionar o GATT para solucionar eventuais disputas comerciais entre os países. Adicionalmente, num cenário econômico que combinava “crise alimentar” (escassez de alimentos) e preços altos, operou-se uma certa “acomodação” entre políticas protecionistas incluindo-se aí as políticas agrícolas como a PAC, e a busca por um comércio mundial mais livre, um dos objetivos precípuos do GATT.

Uma ilustração disto é o fato da agricultura somente ter sido abordada de forma marginal e insatisfatória nas rodadas do GATT anteriores à Rodada Uruguai.

“Na Rodada Dillon (1960-62) foram tema de negociação as compensações das implicações para outros países, do nascimento da Comunidade Econômica Européia e da sua Política Agrícola Comum (PAC). Grande parte das questões ligadas à legitimidade em relação à regras do GATT, dos instrumentos da PAC (sobretudo pelo que se referia aos saques variáveis sobre a importação) ficaram sem solução, enquanto foi conseguido um acordo que previa a importação de algodão e sementes oleosas por parte da Comunidade sem imposição de nenhuma tarifa, e uma tarifa não superior a 6% sobre os alimentos zootécnicos não cereais. Na Rodada Kennedy (1963-67) e na Rodada Tóquio (1973-79), ao contrário, embora a agricultura fizesse parte da

⁵⁵ PAULA, Os limites da liberalização para a agricultura, p. 46.

negociação, não se chegou a nenhum acordo sobre as questões debatidas e ela ficou excluída dos acordos finais subscritos”⁵⁶.

Além disso, a atitude do GATT sempre fora permissiva em relação às práticas distorcivas do livre comércio, absorvidas sob a nomenclatura de “exceções”⁵⁷. Essa permissividade era fruto tanto da ausência, no âmbito do GATT, de uma força coercitiva capaz de coibir as práticas nocivas ao livre comércio como da convivência pacífica entre práticas distorcivas do comércio e as regras do multilateralismo.

No texto original do GATT somente se exigia que as partes contratantes notificassem as outras da concessão de quaisquer subsídios internos ou externos, sem, no entanto, proibi-los. A outra exceção é referente às restrições quantitativas às importações. Nos artigos que tratam das restrições quantitativas (artigos XI a XV do texto original do Acordo), existem certas situações excepcionais que justificam a imposição de tais restrições, como dificuldades no Balanço de Pagamentos (art. XII) ou necessidade de aplicação de norma ou regulamentação sobre a classificação, controle de qualidade ou a comercialização de produtos destinados ao comércio internacional (art. XI, 2). No tocante às exceções, recorreremos ao comentário de SHARMA:

“En conjunto, estas dos excepciones fueron suficientes para mantener a la agricultura "efectivamente" fuera dei GATT. Básicamente permitieron a los países: subvencionar a sus productores cuanto quisieran; ofrecer toda la protección que desearan en la frontera; y exportar el sobrante que se generaba con subvenciones a la exportación. No es casual que fueran éstos precisamente los tres aspectos abordados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la RU”⁵⁸.

⁵⁶ ANANIA, apud PAULA, 1996, p. 46.

⁵⁷ Uma das principais críticas ao GATT era a sua incapacidade de impor restrições ou sanções a países que adotam práticas comerciais distorcivas, isto é, que estão em desalinho com os princípios do livre comércio.

⁵⁸ SHARMA, R. *La agricultura en el GATT: reseña histórica*. Disponível em <<http://www.fao.org/docrep/003/x7352s/X7352s04.htm>> Acesso em 18 dez. 2003

Ademais, estas exceções mostravam a flagrante tendência do GATT em adotar uma postura acomodativa, principalmente em relação aos interesses dos países ricos, e mais ainda em relação aos interesses e reclamações dos Estados Unidos, a potência hegemônica daquela (e da nossa) época. Um exemplo desta “disposição” do GATT em evitar conflitos com os EUA foi a imposição deste de quotas de importação, rompendo com as normas estabelecidas pelo GATT. Em 1951, o Congresso dos Estados Unidos declarou que “não podia se aplicar nenhum acordo que fosse incompatível com a Secção 22 da Lei Agrária”, o que legitimaria a imposição necessária, ao entender dos congressistas, de quotas de importação de commodities reguladas por um programa de preços do governo americano⁵⁹.

Em 1955, os EUA foram agraciados pelo GATT com a possibilidade de utilizar uma exceção, na forma de *waiver* - que seria o não-cumprimento autorizado de obrigações e responsabilidades legais acordadas no âmbito de acordos comerciais e financeiros, por período determinado de tempo⁶⁰ -, ante a ameaça de que, em caso contrário, eles (EUA) serem obrigados a abandonar o GATT. Cabe ressaltar que esta exceção “temporal” perdurou por 40 anos (foi extinta somente na Rodada Uruguai) e foi utilizada para restringir a importação de vários produtos, como açúcar e produtos lácteos⁶¹.

O advento da crise comercial na década de 70 e 80 (já comentada no capítulo 3), e a consolidação de países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina como importantes exportadores geraram grandes conflitos comerciais entre as nações, minando as bases do multilateralismo até então adotado. Neste cenário, o impacto negativo das políticas agrícolas no comércio mundial ficou evidente, refletindo num acirramento das disputas comerciais, principalmente entre EUA e CEE. Aliás, este recrudescimento de conflitos comerciais entre estas

⁵⁹ PAULA, Os limites da liberalização para a agricultura, p. 47.

⁶⁰ INSTITUTO DE COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. Glossário. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/index_glossario_1.asp?idpalavra=25> Acesso em: 18 dez. 2003.

⁶¹ SHARMA, R. La agricultura en el GATT: reseña histórica. Disponível em <<http://www.fao.org/docrep/003/x7352s/X7352s04.htm>> Acesso em 18 dez. 2003

duas potências é que desencadeou a necessidade de trazer os membros do GATT à mesa de negociações, culminando na Rodada Uruguai.

Segundo PAULA⁶², o acirramento das relações comerciais entre EUA e CEE foi decorrência das seguintes situações:

1 - o acirramento da disputa por mercados nos anos 80, com tendência à queda de preços internacionais, leva os EUA a adotarem uma política de sustentação doméstica de preços para cobrir o *gap* entre renda do produtor e os preços mundiais. Ao mesmo tempo a elevação dos juros americanos levam os agricultores a uma perda de renda e patrimônio. Para completar o quadro crítico, a valorização do dólar tornou suas exportações mais caras e conseqüentemente implicou numa perda de competitividade e num peso adicional aos gastos do Tesouro;

2 – o produto das políticas de sustentação da agricultura, ou seja, os excedentes acumulados aumentam a demanda por maiores incentivos. Essa tendência entra em choque frontal com as mudanças neoliberais implementadas na política econômica conduzidas por M. Thatcher e R. Reagan;

3 – os países em desenvolvimento se apresentam no cenário internacional como uma terceira força, através do Grupo de Cairns⁶³, contestando as perdas impostas ao resto do mundo pelas políticas comerciais resultantes do conflito entre EUA e CE. Além disso, a elevação dos juros, o fechamento dos principais mercados especialmente europeu e o choque do petróleo elevaram o peso do serviço da dívida externa cujo pagamento dependia ainda mais das exportações.

⁶² PAULA, Os limites da liberalização para a agricultura, p. 47.

⁶³ O Grupo de Cairns é um grupo de 17 países exportadores agrícolas criado 1986, na cidade de Cairns (Austrália), antes do início da Rodada Uruguai. É composto por África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai. Esses países detêm cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais e apresentam uma atuação ativa nas questões sobre liberalização internacional dos mercados agrícolas, principalmente o europeu, americano e o japonês.

4.1.1 A Rodada Uruguai do GATT

A Rodada Uruguai foi a oitava e última rodada de negociações multilaterais promovida no âmbito do GATT. Iniciada oficialmente em 1986 na cidade de Punta dei Este, no Uruguai, teve seu término planejado para 1990, o que não foi possível devido a discórdias políticas. Somente chegou-se a um acordo em 1993.

Os principais objetivos da Rodada Uruguai eram:

- Melhorar o acesso ao mercado de produtos agrícolas através da redução de barreiras tarifárias e não tarifárias;
- Melhorar o ambiente competitivo através da redução das diferentes formas de incentivos à produção interna, com efeitos distorcionistas sobre o mercado;
- Minimizar os efeitos nocivos que as regulações sanitárias e fito-sanitárias exercem sobre o mercado internacional⁶⁴.

Durante as negociações desta Rodada, as correlações de forças estavam polarizadas em dois grupos: Estados Unidos, apoiados pelo grupo de Cairns e CEE, que tinha como aliado o Japão. A proposta apresentada pelos EUA, conhecida como opção zero, era de reduzir todas as tarifas a zero. Já a CEE apresentou uma proposta muito mais conservadora, conhecida como opção gradualista, em que se previa a redução gradual das barreiras comerciais.

Até 1990 não havia se chegado a nenhum acordo, colocando o futuro do GATT em risco. Em 1991, o governo americano apresenta o projeto Dunkel, uma iniciativa para acabar com os intermináveis impasses, que é prontamente rejeitado pela CEE. O que dificultava ainda mais as negociações era a postura intransigente em relação à diminuição de barreiras comerciais de produtos agrícolas adotada pela França⁶⁵. Somente com o Acordo de Blair House, de 1992, que EUA e CE chegaram a um denominador comum no tocante à questão agrícola.

⁶⁴ PAULA, *Os limites da liberalização para a agricultura*, p. 49.

⁶⁵ MACHADO FILHO, *apud* LUESCHEN, 1996, p. 35.

Em 15 de dezembro de 1993, chegou-se a um acordo final. Em relação à agricultura, estabeleceu-se a implantação das seguintes medidas, que deveriam ser implantadas durante o período 1995-2000⁶⁶:

- **Acordo sobre as oleaginosas:** a União Européia deveria limitar a área de produção a 5,128 milhões de hectares;
- **Tarifação alfandegária:** todos os nivelamentos de preços de produtos importados deveriam ser transformados em tarifas fixas, as quais deveriam ser diminuídas em 36% em média até o ano 2000;
- **Acesso mínimo:** todos os países signatários do GATT deveriam ter tarifas alfandegárias preferenciais (máximo de 32% da tarifa base) aplicadas a produtos importados que representassem 3% do consumo por país em 1995 e 5% em 2000;
- **Subsídios às exportações:** Seriam reduzidos, em média, em 36% em seis anos em referência a média do período 1986-90;
- **Subsídios diretos aos agricultores:** foram classificados em quatro categorias: vermelho (subsídio proibido), amarelo (redução progressiva), azul (subsídio permitido temporariamente) e verde (subsídio autorizado).

⁶⁶ MACHADO FILHO, apud LUESCHEN, 1996, p. 36.

5. A REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

As discussões a respeito da reforma a PAC datam de sua implementação. No plano interno, já em 1968, a Comissão discutia uma proposta de reforma da PAC, conhecida como Plano Mansholt. Entre os pontos, o plano propunha a modernização da agricultura, a diminuição do número de propriedades exploradas, o aumento do tamanho destas e a redução drástica da população ativa agrícola. Entendia-se que a modernização do setor agrícola europeu era vital e que, apesar de se incorrer, numa primeira etapa, em elevação dos custos de intervenção, num segundo momento (a médio prazo) tais custos seriam prontamente compensados pela redução nos preços de suporte – em virtude do ganho de produtividade gerado – e por uma menor oferta de produtos agrícolas, o que acarretariam, em última instância, numa redução dos custos da PAC⁶⁷.

Entretanto, tal plano obteve uma acolhida morna, principalmente por tocar em pontos de extrema sensibilidade política: a virtual eliminação da pequena produção familiar, a redução dos preços de suporte e o aumento dos custos de manutenção da PAC.

A adoção de um sistema de cotas para o leite, em 1984, representou realmente o início do processo de reforma da PAC. O sistema de cotas mostrou-se como um instrumento de transferência de renda aos produtores rurais. No curto prazo, o efeito deste sistema foi positivo para a CEE, pois provocou o aumento dos preços derivados do leite no mercado mundial. Porém, os efeitos indiretos e de longo prazo de tal medida foram negativos: A Comunidade isolou-se ainda mais dos mercados agrícolas mundiais e transferiu recursos do setor de laticínios para outras atividades agrícolas, o que acabou gerando atritos com outros países.

Em 1985, a Comissão da Comunidade propôs o "Livro Verde" (Green Paper), um documento que apresentava, reflexivamente, as perspectivas futuras da PAC. Este reconhecia a necessidade de adaptar a PAC aos imperativos econômicos e à obtenção de um melhor equilíbrio dos mercados; admitia que a política de suporte de preços estava instrumentalizada de forma inadequada;

⁶⁷ FONSECA, p. 53.

apoiava a idéia de manutenção de um grande número de propriedades agrícolas e entendia a necessidade de redução dos estímulos à produção de excedentes. Através das discussões a respeito do “Livro Verde”, a Comissão pode perceber os pontos de consenso, transformando-os em orientações para a reforma.

Em 1988, paralelamente ao andamento das negociações da Rodada Uruguai do GATT, essas orientações constantes do “Livro Verde” foram concretizadas, através de medidas de contenção da produção e de diminuição dos dispêndios do FEOGA com a intervenção. Foi estabelecida “uma nova disciplina orçamentária, com a implantação de limites bastante estritos para a evolução dos gastos com a PAC e, introduzidos, na política de preços, mecanismos de suporte, procurando aproximar o crescimento da produção agrícola do crescimento do mercado”⁶⁸.

Inserida nesta “nova disciplina orçamentária” estava o estabelecimento de uma restrição orçamentária, através da imposição da condição de que os gastos com a intervenção (subscritos na seção Garantia do FEOGA) não poderiam crescer mais rapidamente que a taxa de crescimento do PIB da CEE. Tal medida não impediria o crescimento dos gastos com a PAC, mas limitaria bastante o ritmo de seu crescimento.

Concomitantemente, foram criadas duas provisões financeiras: a primeira para o financiamento do escoamento dos estoques acumulados nos anos anteriores; e a segunda perfazia-se em uma reserva financeira para fazer frente às variações no custo de suporte derivados da instabilidade ECU/ dólar.

Naquele mesmo ano, a Comissão passou a estabelecer a quantidade “desejável” a ser produzida de cada produto para cada ano agrícola. Caso a quantidade produzida de determinado produto ultrapassasse o “planejado”, os preços de suporte seriam imediatamente reduzidos, diminuindo os incentivos à produção de excedentes e reduzindo os custos de intervenção⁶⁹.

Adicionalmente, a Comissão introduziu um programa de redução de terras de cultivo, via a manutenção ociosa de parcela das terras cultiváveis, a fim de

⁶⁸ FONSECA, p. 56.

⁶⁹ Id.

conter a produção agrícola. Para tanto, os produtores rurais que se dispusessem a manter fora da produção 20% ou mais da superfície cultivada, durante cinco anos, receberiam um prêmio por hectare, para compensar as perdas sofridas por tal abstenção. Objetivava-se com isso a atenuação das pressões reformistas internas da Comunidade, bem como minorar os atritos com outros países, notadamente Estados Unidos.

Um dos problemas deste programa é que sua adesão era voluntária. O resultado foi um nível extremamente baixo de aceitação deste programa entre os produtores, ficando na casa dos 2% o nível de redução das terras cultiváveis. Do ponto de vista orçamentário, tal programa foi negativo, uma vez que os dispêndios para a manutenção dele superaram em muito as economias resultantes da redução das restituições (subsídios) às exportações⁷⁰.

Ainda em 1988, vários outros programas foram instituídos com a mesma finalidade do programa supracitado: Destaca-se entre eles: o programa de extensificação, no qual os produtores receberiam compensações caso se dispusessem a diminuir sua produção em no mínimo 20% durante cinco anos; e o programa de cessação da atividade agrícola, no qual se estimulava os agricultores com mais de 55 anos a abandonarem a atividade, sendo que em contrapartida, lhes era assegurado um certo nível de renda até que atingissem a idade para aposentarem-se⁷¹.

Num balanço das alterações implementadas na PAC após o “Livro Verde”, a Comissão constatou que “embora tenham contribuído para amenizar momentaneamente os problemas da PAC, as medidas de contenção dos excedentes agrícolas e dos gastos não os resolveu totalmente”⁷².

A Comissão, ciente de que as mencionadas medidas revelaram-se insuficientes e insatisfatórias, no sentido de eliminar as pressões orçamentárias (relacionadas com os excedentes), ambientais (resultantes nomeadamente da intensificação das culturas) e internacionais (derivada dos acordos do GATT), foi levada a propor uma verdadeira reforma da PAC.

⁷⁰ BECKER, p. 119.

⁷¹ FONSECA, p. 59.

⁷² *Ibid.*, p. 60.

O Parlamento Europeu adotou, em 11 de Dezembro de 1991, uma resolução sobre a evolução e o futuro da PAC, na qual aprovava os objetivos da reforma de 1992, quais sejam: corrigir os desequilíbrios e desigualdades; dar resposta às exigências orçamentais e ecológicas, bem como às que decorrem do comércio externo; garantir um nível de vida eqüitativo aos agricultores, no respeito aos princípios da PAC (mercado único, preferência comunitária e solidariedade financeira)⁷³.

A reforma da PAC de 1992, com a finalidade de limitar a oferta, substituiu efetivamente o sistema de sustentação dos rendimentos agrícolas através de preços de suporte por um sistema de transferências diretas, vinculada ao tamanho da superfície (terra) explorada, e não à quantidade produzida. Este sistema de transferências diretas foi entendido como um grande avanço, uma vez que era baseado em critérios objetivos, facilmente mensuráveis e mais transparentes⁷⁴.

Esta medida foi implementada, primeiramente, no ano agrícola de 1993-1994, nos setores das culturas arvenses, da carne bovina, ovina e caprina e no setor de laticínios e de tabaco, sendo estendida posteriormente para outros produtos, como algodão, açúcar e frutas.

Apesar da implementação destas medidas, a incidência orçamentária da PAC continuou a apresentar uma trajetória ascendente. A **Tabela 2** apresenta a dimensão dos gastos do FEOGA para a sustentação da PAC no período de 1992-1996. Em 1992 (ano da reforma), os dispêndios totais do FEOGA eram da ordem de 59 bilhões de ECU's, passando, em 1996, para 82 bilhões de ECU's (aproximadamente US\$73 bilhões), correspondendo a um crescimento de cerca de 38% nos gastos com a PAC. "Em termos globais, esse volume de recursos representava, em 1996, aproximadamente 50% do total dos gastos da União Européia (UE) e 0,5% do Produto Interno Bruto da Comunidade⁷⁵".

⁷³ PARLAMENTO EUROPEU. Fichas técnicas: A Reforma da PAC. Disponível em <http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_2_pt.htm> Acesso em 18 dez. 2003.

⁷⁴ CUNHA, A. A Política Agrícola Comum e o futuro do mundo rural. Disponível em <<http://www.agroportal.pt/a/acunha2.htm>> Acesso em 19 dez. 2003.

⁷⁵ BRESSAN FILHO, A. A Política Agrícola Comum da União Européia. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/spa/rpa3tri98/politica.doc>> Acesso em 05 de jul. 2003.

Em um exame mais detalhado da referida tabela, percebe-se a trajetória ascendente tanto dos gastos com aquisições e transferências como dos gastos com a manutenção dos estoques físicos, com os subsídios às exportações e gastos administrativos, sendo que ambos os gastos corresponderam, em 1996, ao montante de 41 bilhões de ECU's. No mais, nota-se a preponderância dos gastos com produtos vegetais em detrimento aos produtos animais, o que sugere uma menor competitividade dos produtos comunitários naquele setor (produtos vegetais) em relação aos concorrentes externos.

**TABELA 2 - GASTOS DO FEOGA PARA A SUSTENTAÇÃO DA PAC:
PERÍODO DE 1992-1996**

	bilhões/ECU's ^(*)				
	1992	1993	1994	1995	1996
Dispêndio Total	59	65	60	75	82
1. Benefícios pagos com aquisições e transferências – total	32	35	33	37	41
1.1 – Produtos Vegetais	19	21	22	23	26
1.2 – Produto Animais	11	12	10	11	12
1.3 – Diversos	2	2	1	3	3
2. Gastos Gerais com manutenção de estoques, subsídios à exportação, gastos com administração etc.	27	30	27	38	41

FONTE: BRESSAN FILHO, disponível em< <http://www.agricultura.gov.br/spa/rpa3tri98/politica.doc>>

^(*) cotação do ECU em 15/05/1998: 1 US\$ = ECU 1,1078

A reforma de 1999, entendida como uma continuação da reforma implantada em 1992, sob influência de um possível alargamento da UE e de uma revisão dos acordos comerciais multilaterais da OMC, reforçou a baixa progressiva e generalizada dos preços garantidos, criando uma maior aproximação com os

preços mundiais, e incentivou a eco-agricultura. Além disso, neste mesmo ano foi aprovada, na reunião do Conselho Europeu em Berlim, uma série de diretrizes, denominada agenda 2000, que deveriam orientar o processo posterior de reforma da PAC. Entre estas diretrizes estavam a garantia da competitividade via redução de preços, assegurando a expansão do mercado interno e uma maior participação no mercado agrícola mundial; a simplificação da regulamentação concernente ao apoio à agricultura e o estabelecimento do desenvolvimento rural como um dos pilares da PAC⁷⁶.

Novamente, estas pequenas reformas da PAC mostraram-se insuficientes para conter a tendência ascendente de gastos com a sua sustentação. **A Tabela 3** apresenta os gastos orçamentários para a manutenção da PAC incorridos no período de 1999 a 2003. Em 1999, o orçamento anual total da União Européia totalizava € 79,248 bilhões, sendo que os gastos previstos com a PAC eram de 45,188 bilhões de euros, mas, na prática, foram de € 42,876 bilhões, representando cerca de 54% do orçamento da UE.

Em 2000, os gastos com a PAC ficaram em €39,507 bilhões, correspondendo a aproximadamente 50% do orçamento daquele ano. Já em 2001, o orçamento total da UE era de €101,051 bilhões (maior orçamento, em termos absolutos, do período analisado), sendo que a PAC consumiu 43% do mesmo (€43,669 bi). No biênio seguinte (2002 e 2003), o custo da PAC representou algo em torno de 47% do orçamento total da UE para os respectivos anos.

É interessante ressaltar que, apesar dos gastos com a sustentação da Política Agrícola Comum absorverem praticamente a metade do orçamento total da UE, o setor agrícola comunitário representa apenas 4% do emprego da União Européia⁷⁷. Além disso, ocorre novamente a preponderância dos gastos com produtos de origem vegetal em relação aos dispêndios com produtos de origem

⁷⁶ UNIÃO EUROPÉIA. Reformas e Revisões da Política Agrícola Comum. Disponível em <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l60002.htm>> Acesso em 15 jan. 2004.

⁷⁷ FREITAS, M. L. de. Um jogo desigual. Disponível em <http://sweet.ua.pt/~afreitas/semanec%20XXI%2019.pdf> Acesso em 17 de dez. 2003.

animal, sendo que a magnitude da diferença entre tais gastos é muito maior (quase o triplo nos anos de 1999 e 2001) do que a verificada na tabela anterior.

TABELA 3 – GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DA PAC: PERÍODO DE 1999-2003

em milhões de euros

	1999	2000	2001	2002	2003
Orçamento da UE	79.248,9	77.878,8	101.105,1	95.656,4	96.991,6
Gastos previstos com a PAC	45188	46549	48788	50867	51889
1. FEOGA - Seção Garantia	39540,8	40466,7	42083,3	44230,2	44780,5
Produtos de origem vegetal	26739,1	25812,3	26713,6	27349	26176
Produtos de origem animal	9440	9275,7	9558,3	10859,6	13099
Desenvolvimento rural	2588,3	4176,4	4363,8	4595	4698
Reserva Monetária	-500	-500	-500	-250	0
Outros gastos	773,4	1173	1447,5	1426,6	807,5
2. FEOGA - Seção Orientação	5580,4	1387,3	3508,9	2957,1	3122,7
3. Outros gastos agrícolas	145,8	49,1	49,8	55,3	42,1
4. Total de Gastos agrícolas	45267	41903,1	45642	47242,6	47945,3
5. Mudanças na PAC	2390,9	2395,2	1972,9	1892,6	1901,9
CUSTO LÍQUIDO DA PAC	42.876,1	39.507,9	43.669,1	45.350	46.043,4

FONTE: COMISSÃO EUROPEIA, Diretório Geral de Agricultura.

Negociações posteriores no âmbito da OMC continuaram a pressionar a revisão da Política Agrícola Comum. Ocorreram reuniões ministeriais em Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999), sem ocorrer, porém, nenhum avanço significativo nas negociações agrícolas.

Na Reunião Ministerial de Doha, iniciada em novembro de 2001 (e prevista para acabar em Janeiro de 2005), as negociações agrícolas se referem, fundamentalmente, às três áreas já definidas na Rodada Uruguai e consolidadas

no Acordo sobre a Agricultura, a saber: o acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações. Mostra-se particularmente difícil a UE chegar a um denominador comum em relação a esses três tópicos, uma vez que estes são exatamente os pontos de maior incidência dos instrumentos da PAC.

5.1 Perspectivas para o futuro da PAC

Existe uma clara consciência dos responsáveis pela administração da PAC de que os vários instrumentos utilizados se mostram inadequados à realidade do comércio agrícola vigente atualmente. No entanto, não se pode ignorar os inúmeros esforços de reforma no sentido adequá-la as condições do comércio agrícola mundial atual. As negociações no âmbito da OMC reforçam ainda mais as já existentes pressões para reformá-la.

As futuras reformas da PAC é que vão definir se tal política sobreviverá ao *modus operandi* do comércio agrícola do século XXI ou se sucumbirá. Quanto às perspectivas para o futuro da PAC, pode-se desenhar dois cenários totalmente antagônicos.

No primeiro cenário, admite-se a aproximação da PAC com o livre comércio, através de reformas estruturais que objetivassem coibir práticas distorcivas. Isso significaria reduzir, ou melhor, eliminar os subsídios às exportações, adequar os níveis de preços comunitários aos do mercado agrícola mundial, permitir o acesso de outros países ao mercado agrícola europeu. Como consequência, ocorreria o aumento dos preços agrícolas mundiais, já que a UE tem grande participação no mercado agrícola mundial, e sem as restituições (subsídios) às exportações, não conseguiria escoar seus excedentes de produção e, portanto, influenciar negativamente as cotações internacionais dos principais produtos. Além disso, haveria o aumento do comércio agrícola mundial, possibilitado tanto pela abertura do mercado da União Européia como aumento das exportações dos países subdesenvolvidos, capazes de escoar um maior

volume de produção, podendo, portanto, competir mais justamente no mercado agrícola internacional.

Outro resultado previsível seria uma forte pressão no sentido de liberalização do mercado agrícola norte-americano e de reforma de sua política agrícola: Os Estados Unidos não teriam uma justificativa plausível para não adotar medidas liberalizantes no setor agrícola, já que a UE, ao abandonar a sua política agrícola extremamente protecionista, deixa de ser um referencial, um exemplo a ser seguido, uma justificativa para a adoção ou manutenção de uma política agrícola extremamente protecionista.

O segundo cenário que se delineia é de um processo de reforma parcial e insatisfatório da PAC, incapaz de responder aos anseios da imensa maioria dos participantes do comércio agrícola mundial. Manter-se-iam os mecanismos protecionistas: política de suporte de preços agrícolas, subsídios às exportações, preferência comunitária. As conseqüências disto seriam persistência dos problemas atuais, como a elevada incidência orçamentária da PAC, a penalização dos consumidores (que seguiriam pagando mais caro pelos alimentos consumidos), a manutenção de produtores ineficientes na atividade agrícola e a transferência de renda de um grupo social a outro (consumidores para produtores rurais). A conseqüência mais nociva, no entanto, seria o recrudescimento dos atritos comerciais entre os países, obrigando uma intervenção cada vez mais pontual da OMC.

6. CONCLUSÃO

No contexto dos anos 50, a adoção de uma política agrícola fazia perfeitamente sentido. Além das especificidades do setor agrícola, que por si só já legitimam (em certa medida) o suporte estatal na agricultura, os anos de penúria alimentar vivenciados pela população europeia ocidental durante a Grande Depressão e a II Guerra Mundial reforçaram a necessidade de implementação de uma política para o setor. Era mister garantir o abastecimento de alimentos (mesmo que fosse a qualquer custo) e a renda dos produtores rurais (vistos então como verdadeiros heróis), o que asseguraria um padrão de vida mais justo às populações rurais, fixando-as em seu meio ambiente original, reduzindo, portanto, o êxodo rural para os centros urbanos europeus.

Como não poderia deixar de ser, a forma e a instrumentalização da então recém criada Política Agrícola Comum se adequaram à persecução dos objetivos supracitados. A PAC fora moldada em razão de seus princípios básicos - estabelecimento de um preço único para cada produto agrícola circulando livremente no mercado comum, preferência aos produtores comunitários e solidariedade financeira; e de seus instrumentos, como a política de intervenção (suporte de preços e restituições às exportações). No entanto, seu *modus operandi* acabou criando um protecionismo muito forte no setor agrícola da CEE.

Em decorrência disto, desde sua criação, a PAC sempre fora fonte grandes tensões internacionais e alvo de pesadas críticas tanto internas à Comunidade, quanto por parte da comunidade internacional. Domesticamente, criticava-se a manutenção dos preços agrícolas em níveis extremamente elevados, o que estimularia produtores ineficientes a continuarem na atividade agrícola e beneficiaria os grandes produtores, uma vez que receberiam maior parte dos subsídios, dado seu volume de produção ser maior. Assim, cai por terra o argumento de que com a PAC há um processo de distribuição de renda entre os produtores rurais, já que são os maiores produtores que ganham mais.

Além disso, havia a questão da dupla penalização: a penalização dos consumidores comunitários, obrigados a pagar preços mais elevados pelos alimentos consumidos e a dos contribuintes europeus, obrigados a arcar com os vultosos custos de manutenção da PAC.

Na esfera internacional, a principal crítica se referia às distorções que a PAC provocava no comércio agrícola mundial. Os excedentes de produção exportados através de pesados subsídios acabavam por reduzir as cotações internacionais das principais commodities e prejudicar outros países exportadores, em especial os países emergentes.

Como resultado, surgiram significativas pressões políticas no sentido de reformar a Política Agrícola Comum. Com o Livro Verde (1985), as autoridades europeias admitiam a necessidade de reforma de alguns aspectos da PAC. Aliás, um dos grandes problemas foi o entendimento, por parte destas mesmas autoridades, de que tal política poderia permanecer estática, alheia ao dinamismo inerente ao comércio agrícola mundial e ao seu respectivo ambiente competitivo.

Todavia, somente com o final da Rodada Uruguai do GATT, na qual a agricultura foi o centro dos debates, é que se viu um esforço mais forte em direção a uma reforma mais profunda da PAC. Optou-se, por exemplo, pela substituição da política de sustentação dos preços agrícolas por uma política de renda, via transferências diretas aos produtores, o que foi entendido como um grande avanço, por ser baseada em critérios mais objetivos, transparentes e facilmente mensuráveis, bem como por trazer efeitos mais neutros no comércio agrícola internacional. Na prática, houve apenas a substituição de uma forma de suporte distorciva do mercado por outra.

No mais, a elevada incidência orçamentária da PAC persiste. Com a nova rodada de negociações da OMC, iniciada em Doha em 2001 e com previsão de término em 2005, espera-se uma nova revisão da PAC. No entanto, será difícil chegar a um consenso, tendo-se em vista que os pontos em discussão - o acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações - são exatamente os de maior incidência dos instrumentos da PAC.

Num balanço das modificações introduzidas na Política Agrícola Comum, pode-se constatar que estas foram tímidas e insuficientes. Não conseguiram diminuir, por exemplo, os elevados custos que tal política acarreta. Os gastos com a manutenção da PAC consumiram, em 2003, aproximadamente 47% de todo o orçamento europeu, num montante de cerca de 46 bilhões de euros, apesar do setor agrícola comunitário se responsável por apenas cerca de 4% do emprego na União Européia.

Na verdade, as futuras reformas da PAC é que definirão a sua continuidade ou a sua extinção. Em um primeiro cenário haverá uma maior aproximação com o livre mercado, reduzindo ou até mesmo eliminando a incidência dos instrumentos distorcivos, as transferências diretas compensatórias e as restituições às exportações. Outro cenário possível é de um processo de reforma parcial, insatisfatório. Manter-se-ia os mecanismos protecionistas do setor agrícola europeu, tendo como conseqüência a manutenção de produtores ineficientes na atividade agrícola, a elevadíssima incidência orçamentária, a transferência de renda dos consumidores para produtores rurais, e o crescente aumento dos atritos comerciais entre os países no tocante à questão agrícola.

Tendo-se em conta o histórico das reformas e o poderoso lobby agrícola e, não obstante correr o risco de parecer niilista, este último cenário parece ser o mais plausível. Uma “verdadeira” reforma da PAC requereria necessariamente uma disposição política das autoridades européias em mexer com interesses bastante arraigados, como os dos produtores rurais europeus, e modificar uma estrutura agrícola consolidada há quase 5 décadas.

Cabe questionar se o exacerbado protecionismo é uma característica inerente à PAC. Ou melhor: será que a PAC sobreviveria sem os mecanismos protecionistas que lhe são peculiar? Além disso, cabe mencionar que uma reforma mais profunda resultaria na abertura do mercado agrícola europeu a outros países, aumentando a concorrência aos produtos agrícolas comunitários, o que poderia arruinar uma grande parte dos produtores rurais europeus, ineficientes num contexto de livre mercado. É difícil imaginar os políticos europeus assumindo este “preço” político.

Por fim, deve-se enfatizar as implicações trazidas pela expansão da União Européia. A entrada de vários países do leste europeu na UE, com estruturas agrícolas heterogêneas (tanto entre si quanto em relação aos atuais membros da EU) e, em muitos casos, com profundas deficiências no setor agrícola, obrigará que seja mantida a Política Agrícola Comum em seu formato atual, contrariando todo um projeto, ainda que lento e gradual, de reforma da PAC. Na prática, não somente se manteriam os mecanismos protecionistas, como também aumentariam os gastos com a sustentação da PAC, em contrapartida a tentativa atual de redução destes. No mais, reforçaria-se uma política estatal extremamente intervencionista, em oposição à tendência atual verificada nos Estados Nacionais (a União Européia não é exceção) de minimização do papel do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, T. A **Política Agrícola da Comunidade Econômica Européia. Estudos de Política Agrícola**, Brasília, n. 28, p 89-127, 1994.

BRESSAN FILHO, A. **A Política Agrícola Comum da União Européia**. Disponível em < <http://www.agricultura.gov.br/spa/rpa3tri98/politica.doc>> Acesso em: 05 jul. 2003

COMISSÃO EUROPÉIA. Diretório Geral de Agricultura. **Orçamento da PAC: Período 1999-2003**. Disponível em http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2002/table_en/341.pdf Acesso em: 25 jan. 2004.

COSTA, S. B. da. **Os novos rumos da política agrícola no Brasil nos anos 90**. Curitiba, 2002. 95 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

CUNHA, A. **A Política Agrícola Comum e o futuro do mundo rural**. Disponível em < <http://www.agroportal.pt/a/acunha2.htm>> Acesso em: 19 dez. 2003.

FONSECA, R. B. **A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos**. Campinas, 1994. 83 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

FREITAS, M. L. de. **Um jogo desigual**. Disponível em < <http://sweet.ua.pt/~afreitas/semanec%20XXI%2019.pdf>> Acesso em: 17 dez. 2003.

GOODMAN, D. **The International Farm Crisis**. London: Macmillan, 1989.

INSTITUTO DE COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. **Glossário**. Disponível em: <[http:// www.iconebrasil.org.br/index_glossario_1.asp?idpalavra=25](http://www.iconebrasil.org.br/index_glossario_1.asp?idpalavra=25)> Acesso em: 18 dez. 2003.

MACHADO FILHO, C. et al. **Agribusiness Europeu**. São Paulo: Pioneira, 1996.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **A Rodada Uruguai e a PAC**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/html/acordo_agricola/gat01.htm> Acesso em: 04 jul. 2003.

PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas técnicas: A Reforma da PAC**. Disponível em <http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_2_pt.htm> Acesso em: 18 dez. 2003.

PAULA, N. M. de. **Os limites da liberalização para a agricultura: uma análise das perspectivas do mercado agrícola mundial**. Curitiba, 1996. 80 f. Tese (admissão em concurso público para professor titular) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

SHARMA, R. **La agricultura en el GATT: reseña histórica**. Disponível em <[http:// www.fao.org/docrep/003/x7352s/X7352s04.htm](http://www.fao.org/docrep/003/x7352s/X7352s04.htm)> Acesso em: 18 dez. 2003.

UNIÃO EUROPÉIA. **Tratado de Roma**. Disponível em: <<http://www.uc.pt/CDEUC/TRIND.HTM>> Acesso em: 02 out. 2003.

_____. **Reformas e Revisões da Política Agrícola Comum**. Disponível em <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l60002.htm>. Acesso em: 15 jan 2004.

VEIGA, J. E. da. **O Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/HUCITEC, 1991.