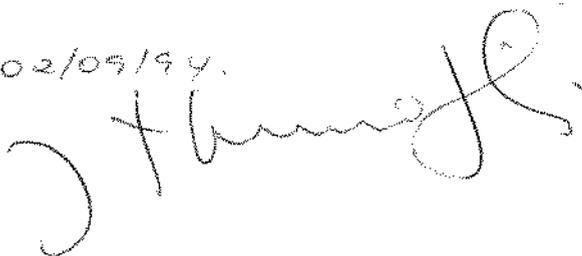


UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Este exemplar corresponde ao original da tese
defendida por Rinaldo Barcia Fonseca em 02/09/94
e orientada pelo Prof. Dr. José Francisco Graziano
da Silva.

0176/IE, 02/09/94.

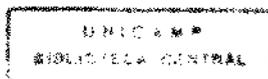


A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS
PAÍSES DESENVOLVIDOS

Rinaldo Barcia Fonseca

Tese de Doutorado em Economia,
apresentada ao Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas, sob
a orientação do Prof. Dr. José Francisco
Graziano da Silva 1994

Campinas, setembro de 1994



Para
Maria, Iara e Marina

"Si no sabemos considerar normal el apoyo del gobierno (...) al agricultor y a otros grupos, es casi seguro que nos olvidaremos de buscar los principios que deben dirigir la ayuda del poder público a los grupos privados. Es menos probable que corriamos el considerable número de abusos que (acompañaram) la ayuda del gobierno (...). Muchos que podían haberse preocupado por estas faltas han continuado creyendo que el remedio está en abolir toda la actividad. Como los verdugos durante la revolución francesa, han presentado la guillotina como cura del dolor de cabeza. Ésta no es la mejor actitud mental para buscar el mejoramiento de lo que es indudable que ha de continuar." (John D. Galbraith (1952). El Capitalismo Americano, p. 234).

"If countries choose or feel compelled do make large income transfers to their farm populations, it is their prerogative to do so. (...) In the ideal world, the need for such government programs would disappear, but in the real world this is unlikely to happen any time soon."(Dale E. Hathaway (1987). Agricultural and the GATT: Rewriting the Rules, p. 139).

"(...) economists who are recommending policies are recommending ways to let the market take the lead in providing price stabilization, income insurance and other benefits." (Bruce L. Gardner (1992). Changing Economic Perspectives on the Farm Problem, p. 93).

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	i
APRESENTAÇÃO.....	iii
CAPÍTULO 1 - A CRISE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS.....	1
1.1. A política agrícola dos Estados Unidos.....	1
1.2. A política agrícola da Comunidade Económica Europeia.....	12
1.3. Estados Unidos e CEE: dois estilos de intervenção.....	25
1.4. Crise comercial e crise das políticas.....	27
1.5. As críticas às políticas agrícolas: custos, distorções comerciais e cumprimento dos objetivos domésticos.....	30
1.5.1. Os custos das políticas agrícolas dos países desenvolvidos.....	30
1.5.2. As políticas agrícolas e a geografia da produção e do comércio.....	33
1.5.3. O Cumprimento dos Objetivos Domésticos.....	35
CAPÍTULO 2 - A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS.....	42
2.1. Estados Unidos: as leis agrícolas de 1985 e 1990.....	43
2.2. CEE: do Livro Verde à Nova Política Agrícola Comum.....	52
2.3. A Nova Política Agrícola Comum.....	61
2.3.1. A reforma da política de preços.....	62
2.3.2. A Reforma dos fundos estruturais.....	74
2.4. As reformas domésticas: ambições e realidades.....	78
CAPÍTULO 3 - A INTERNACIONALIZAÇÃO DA REFORMA: A NOVA DISCIPLINA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E O COMÉRCIO MUNDIAL.....	83
3.1. As negociações agrícolas na Rodada Uruguai.....	84
3.2. A nova disciplina e a operação das políticas agrícolas.....	98
3.3. O acordo agrícola e o comércio mundial.....	105
COMENTÁRIOS FINAIS.....	112
ANEXOS.....	115
Anexo I - As diferentes medidas das transferências de renda provocadas pelas políticas agrícolas: PSE, transferências totais e perdas de renda.....	116
Anexo II - Os modelos de simulação da liberalização do comércio agrícola.....	122
Anexo III - A Nova PAC e o comércio brasileiro de tortas e farelos protéicos.....	126
BIBLIOGRAFIA.....	128
RELAÇÃO DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS.....	136

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram, de diversas maneiras, para a realização deste trabalho. Ao registrar aqui somente aquelas que vieram, mais de imediato, à minha mente, estarei, certamente, cometendo injustiças.

O Prof. Graziano, meu orientador, me pôs em contato com a vasta e atualizada bibliografia de seu curso "Política e Desenvolvimento Agrícola", dando-me o inicial -e fundamental- empurrão. Os integrantes do Núcleo de Economia Agrícola, mais conhecidos como "pessoal do matinho" (Bastiaan, Pedro, Belik, Angela, Zé Maria, Guedes e o próprio Graziano) e os estudantes da pós-graduação Denise, Alícia e Francisco, além de lerem e discutirem partes do trabalho, quando esbarraram com material bibliográfico relativo ao tema que me ocupava, sempre tiveram a gentileza de me alertar para o fato.

As missões francesas realizadas no quadro do Acordo CAPES-COFECUB trouxeram ao Instituto de Economia, em diferentes momentos, Helène Delorme, Laurence Tubiana, Claude Roger, Marcel Marloie e Vincent Leclercq, com quem pude obter material sobre a política agrícola da Comunidade Econômica Européia. Mauro Lopes, que já vinha acompanhando a evolução da política agrícola norte-americana e que, depois, participou das negociações da Rodada Uruguai, me municiou com importantes informações. Neste mesmo sentido pude contar com a colaboração do Ministério da Agricultura, através do "Dr. Carneirinho" e da ABIOVE, através do Sávio.

O Prof. Wilson, sobrecarregado de tarefas (como sempre) teve o gesto, que registro aqui com ênfase, de assumir boa parte de minhas funções na Fecamp para que eu pudesse terminar este trabalho.

O Alonso, o Jorge e o Caico, com quem mantenho uma ótima e velha amizade, parece que se puseram de acordo para poupar-me, em várias ocasiões, da incômoda pergunta "e a tese?". O Prof. João Manuel, ao contrário, procurando forçar a marcha da qualificação dos professores do Instituto, sempre me cobrava com a fatídica pergunta. O Otaviano e o Zé Ricardo, mais amenos, colocavam a questão de forma diferente: "acaba logo com isto!" Cada um, à sua maneira, ajudou.

O pessoal do "pool" (Regina, Amélia e Pedro) ensinou-me a melhor utilizar os recursos do micro e, ajudado pela Lídia, deu forma final ao trabalho. A turma do CEDOC que, nos primeiros tempos da tese me enviava longas listas cobrando a devolução de publicações, desistiu do procedimento e passou a fazer renovações automáticas. A Márcia, da pós-graduação, me livrou de qualquer preocupação com os trâmites burocráticos com seu tradicional "xá comigo". Na verdade, deixou um pouco para a Cida.

A todos, muito obrigado.

Apresentação

A partir do início dos anos oitenta, a dimensão atingida pelos problemas gerados ou mal resolvidos pelas políticas agrícolas dos países desenvolvidos alimentou severas críticas à intervenção na agricultura. No plano doméstico, os custos da intervenção aumentaram enormemente sem se traduzir em sensível melhora nos níveis de renda dos agricultores. No plano internacional, volumosos excedentes de produtos agrícolas passaram a ser escoados para os mercados mundiais à força de pesados subsídios, deprimindo os preços e tornando difícil a posição de outros países exportadores.

Este crítico período desatou fortes pressões para a reforma da intervenção. Os Estados Unidos e a Comunidade Económica Europeia introduziram modificações em suas políticas, bastante profundas no caso da Europa. A estas reformas domésticas, o acordo agrícola da Rodada Uruguai superpôs novas regras que disciplinam o uso dos instrumentos de política agrícola e estabelecem limites para seus efeitos comerciais.

Este trabalho discute os resultados desta investida contra a intervenção na agricultura. Procura mostrar como e porque foram reformadas as políticas agrícolas e trata de explorar os impactos domésticos e internacionais da reforma.

O Capítulo 1 apresenta a instrumentação e o funcionamento das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da Comunidade Económica Europeia, tal como eram estruturados até meados dos anos oitenta, e alinha os elementos que caracterizaram sua crise e moveram o processo de reforma. O Capítulo 2 mostra o conteúdo das reformas realizadas no começo dos anos noventa. O Capítulo 3 discute o resultado das negociações agrícolas da Rodada Uruguai e procura mostrar, primeiro, que as novas regras internacionais que passarão a reger a instrumentação e o funcionamento das políticas agrícolas não colidem com as reformas realizadas domesticamente pelos Estados Unidos e pela CEE e, segundo, que seus efeitos comerciais serão, provavelmente, muito pequenos. Os Comentários finais retomam, de forma sucinta, as principais conclusões do trabalho.

Capítulo 1

A CRISE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Movidos por uma variada gama de preocupações vinculadas com a atividade agrícola que tomaram corpo entre os anos da grande depressão e o imediato pós-guerra, os países desenvolvidos foram, sucessivamente, estruturando políticas de intervenção em suas agriculturas.

As disparidades, entre os países, na organização econômica, política e social de suas agriculturas se refletiram no processo de constituição da política agrícola de cada um deles, determinando diferenças no caráter, na instrumentação, na profundidade e na abrangência da intervenção. Apesar desta diversidade, as políticas agrícolas dos países desenvolvidos apresentam algumas características comuns importantes.

Em todos os países, a intervenção é estruturada para procurar manter a renda em níveis "desejáveis", referidos, explícita ou implicitamente, a algum padrão de justiça ou equidade na distribuição da renda entre as atividades agrícola e não-agrícola. A instrumentação das políticas assume variadas formas mas em todas elas se destaca a presença de mecanismos de garantia de preços que procuram orientar o funcionamento dos mercados domésticos de produtos agrícolas e influenciar a formação da renda dos produtores. Todos os países estruturaram políticas comerciais que transformaram o controle do comércio externo num complemento essencial das políticas domésticas de preços. As restrições às importações e o estímulo às exportações são usados para impedir que as relações com o exterior colidam com a persecução dos objetivos das políticas domésticas.

1.1. A política agrícola dos Estados Unidos¹

Embora as raízes dos programas agrícolas norte-americanos se localizem nos anos trinta, a ampla e profunda intervenção governamental iniciada

¹ O desenvolvimento desta seção apoiou-se na seguinte bibliografia: OCDE (1987b), Parte II.B, Faulkner, H. U. (1943), Cap. 30, Fite, G. C. (1965), Caps. 28, 29 e 30; Galbraith, J. K. (1972), Cap. 11, Mann, S. A. e Dickinson, J. A. (1980), Veiga, J. E. (1993), Caps. 2, 3 e 4; Petit, M. (1984), Cap. 3, Robertson, R. M. (1973), Cap. 19, Cochrane, W. W. e Runge, C. F. (1992), Caps. 3 e 5 e Fearon, P. (1987), Caps. 5 e 11.

na época da grande depressão foi, em larga medida, o resultado de uma longa discussão que começou, pelo menos, dez anos antes, quando a agricultura norte-americana ingressou num período de crise.

Sustentada, primeiro, pelo forte crescimento da demanda interna, derivada da expansão da produção e do emprego industriais e ajudada, depois, pelo crescimento da demanda externa ao longo da Primeira Guerra, a agricultura norte-americana viveu, entre fins do século passado e o término do conflito europeu, uma fase de grande prosperidade.

Uma das marcas mais salientes deste período foi o comportamento dos preços agrícolas. Entre 1895 e 1919, os preços recebidos pelos produtores cresceram, sistematicamente, mais rapidamente que os preços pagos, assegurando uma contínua elevação da renda líquida do setor. Embora ainda persistisse uma considerável distância entre a renda urbana e a agrícola, entre 1911 e 1915 a renda por pessoa empregada na agricultura chegou a 62% da renda por pessoa empregada na indústria, uma proporção que só seria novamente alcançada nos anos quarenta (ver Robertson, R. M. (1973), p. 515).

O fim da guerra e a conseqüente queda da demanda européia por produtos agrícolas, aliada ao mais lento crescimento da produção industrial nos Estados Unidos interromperam a favorável evolução dos preços e da renda agrícolas. Em meados de 1920, os preços começaram a cair. Em 1921, os preços recebidos pelos produtores haviam caído 52% em relação ao ano anterior. Embora tenha havido, posteriormente, alguma recuperação, os anos vinte foram anos de preços agrícolas baixos. Os preços industriais também caíram durante a depressão de 1921-22, mas não com a mesma violência que os preços agrícolas. A partir daí permaneceram estáveis. Com isso, a relação preços recebidos/preços pagos permaneceu, ao longo da década dos vinte, abaixo dos níveis atingidos no começo do século (Robertson, R. M. (1973), p. 310).

A severidade da crise do início dos anos vinte e o desfavorável comportamento dos preços no restante da década suscitaram um amplo e longo debate em torno da instabilidade dos preços e da renda agrícolas, durante o qual surgiram variadas propostas de possíveis políticas a adotar-se para promover sua recuperação e estabilização.

A ação do governo limitou-se, até 1929, a estimular o efervescente e espontâneo movimento de formação de cooperativas agrícolas e a proporcionar algumas facilidades para o refinanciamento dos agricultores mais endividados. Além de tímida, a ação governamental não era inovadora já que se apoiava, apenas reforçando-as, em práticas estabelecidas por leis anteriores que procuravam amparar os agricultores.

Entretanto, idéias mais radicais, que apontavam para uma ação mais direta e incisiva do Estado foram discutidas com alguma intensidade ao longo da década.

Em 1922, o Departamento de Agricultura convocou a Conferência Agrícola Nacional para avaliar a situação da agricultura e elencar possíveis soluções. Nesta conferência, ao lado das dominantes posições liberais, surge por primeira vez a idéia de paridade. Segundo seus defensores, a agricultura deveria merecer um tratamento tal que lhe assegurasse uma participação justa na renda nacional. Em outros fóruns que alimentaram o debate em torno de soluções para o problema agrícola, apareceram outras idéias como, por exemplo, a concessão de estímulos às exportações, a formação de uma corporação governamental que atuaria no processamento de produtos agrícolas, balizando os preços pagos pela indústria privada aos produtores e o estabelecimento de mecanismos que limitassem as quantidades produzidas e vendidas no mercado interno pelos agricultores. Todas implicavam, de alguma maneira, uma maior intervenção do Estado nos mercados agrícolas.

No Congresso, foram apresentados cinco projetos de lei (um em cada ano, entre 1924 e 1928) que, em essência, propunham assegurar preços "justos" aos agricultores mediante mecanismos de controle da oferta agrícola, operados pelo setor privado e apoiados pelo governo. Segundo estes projetos, deveriam ser estabelecidos preços para os produtos agrícolas que mantivessem os níveis de paridade do pré-guerra. Os preços agrícolas seriam assegurados de duas maneiras. Primeira, pela adoção de uma política tarifária que protegesse a produção doméstica de importações mais baratas. Segunda, pelo apoio financeiro governamental a corporações privadas que comprariam porções suficientes da produção de cada produto contemplado pela lei de forma a elevar e manter seus preços ao nível do preço "justo". Os estoques formados que não pudessem ser

colocados no mercado interno a preços iguais ou superiores ao preço "justo" deveriam ser exportados. Os custos administrativos e as perdas operacionais resultantes da diferença preços de compra/preços de venda seriam cobertos por uma taxa, cobrada dos produtores, incidente sobre sua produção vendida à corporação.

Embora essas sugestões não tenham prosperado na época, o sustentado debate em torno delas revelava a crescente aceitação da idéia de que alguma forma de intervenção do Estado no controle da oferta e dos preços agrícolas era necessária e inevitável. O Legislativo norte-americano, por exemplo, mostrou-se claramente disposto a intervir. Os projetos de lei apresentados em 1927 e 1928 foram aprovados pelo Congresso mas inteiramente vetados pelo Executivo.

O primeiro passo no sentido da intervenção foi dado em 1929. A Lei de Comercialização Agrícola ("Agricultural Marketing Act") instituiu o "Federal Farm Board" cuja principal função seria patrocinar a formação e apoiar a capitalização de um sistema nacional de cooperativas que atuariam como estabilizadoras dos preços. Para tanto, as cooperativas criariam e administrariam "corporações de estabilização" que atuariam na compra e venda de produtos agrícolas, dosando sua entrada no mercado. O "Federal Farm Board" financiaria, através de um fundo alimentado com recursos do Tesouro, as operações das corporações de estabilização.

A lei de 1929, que foi uma iniciativa do Executivo, traduzia a esperança de que a melhoria das condições de comercialização seria capaz de evitar as oscilações dos preços, diminuindo as pressões para uma intervenção mais ampla e mais direta nos mercados agrícolas. Entretanto, as jovens cooperativas nacionais organizadas pelo "Farm Board" se revelaram extremamente débeis frente à profundidade da crise que se iniciou em fins de 1929. A evolução dos preços agrícolas fez com que as corporações de estabilização comprassem grandes volumes de produtos e apresentassem crescentes perdas operacionais na medida em que os preços caíam sistematicamente (entre janeiro de 1930 e fevereiro de 1933, a queda dos preços do trigo e do milho foi superior a 70%. Ver Robertson, R. M. (1973), p. 516). Os recursos à disposição do "Farm Board" se esgotaram rapidamente e o sistema entrou em colapso, tornando-se inoperante. É interessante destacar que, dada a incipiência da organização do sistema, o "Farm Board", em

lugar de financiar as corporações, passou a operar diretamente na compra e estocagem de produtos agrícolas, assumindo totalmente as perdas.

A falência do "Farm Board", a violenta queda dos preços e a degradação da situação dos produtores agrícolas derrubaram as resistências que restavam contra uma intervenção mais direta e profunda do Estado.

Entre 1933 e 1938 foram instituídos mecanismos de intervenção na agricultura que irão recolher várias idéias propostas e mal aceitas nos anos vinte. A experiência dos anos anteriores havia mostrado que, dada a enorme capacidade produtiva da agricultura dos Estados Unidos, a intervenção na comercialização de produtos agrícolas, para ser efetiva na sustentação dos preços, seria extremamente onerosa para os cofres públicos. Assim, o "Agricultural Adjustment Act" de 1933, além de criar a "Commodity Credit Corporation (CCC)" que operaria diretamente na compra e venda de produtos agrícolas nos mesmos moldes em que funcionou efetivamente a "Federal Farm Board", criou também a "Agricultural Adjustment Administration (AAA)" e lhe deu poderes para controlar o volume da produção através do controle da área plantada.

A CCC faria empréstimos aos produtores que desejassem reter sua produção para colocá-la futuramente no mercado, em melhores condições de preço. As operações de crédito da CCC seriam balizadas por preços de empréstimo ("loan rates") por ela estabelecidos que funcionariam como preços mínimos. Para financiar suas operações, a CCC estava autorizada a recorrer a empréstimos do Tesouro.

A AAA, servindo-se de estimativas da demanda e de níveis desejáveis de estoques para os principais produtos, determinaria a área a ser plantada de cada cultura. Esta área seria repartida entre os estados produtores e, aí, dividida entre os agricultores, tendo por base a evolução recente de sua produção. Os agricultores que concordassem em conter a área plantada dentro dos limites estabelecidos receberiam uma compensação paga pelo Tesouro. O programa seria financiado por um imposto cobrado das indústrias que faziam o primeiro processamento do produto agrícola.

Em 1936, a Corte Suprema declarou inconstitucionais algumas das provisões da lei de 1933, comprometendo principalmente, o programa de controle

da área plantada e o imposto que o financiava. Esta decisão, entretanto, não impediu a continuidade da política de intervenção. No mesmo ano o Congresso aprovou uma outra lei que permitia atingir os mesmos resultados por diferentes meios. A seca de 1934 e as tempestades de areia de 1935 sensibilizaram a opinião pública norte-americana para os trágicos resultados da degradação do solo agrícola e facilitaram a aprovação, pelo Congresso, de uma lei que instituíria um programa de preservação e melhoria do solo agrícola. A lei previa, em essência, que todo agricultor que se dispusesse a reduzir sua área plantada com culturas esgotantes do solo ("soil depleting") e adotasse, na área tirada de produção, medidas conservacionistas, faria jus a pagamentos compensatórios. Este programa permitiu preservar os instrumentos e finalidades do programa original no que diz respeito ao controle da oferta agrícola. Com a abolição do imposto sobre o processamento de produtos agrícolas, o financiamento do programa de redução da área plantada foi incorporado ao orçamento federal.

Embora buscassem a estabilização dos preços agrícolas e a recuperação da renda dos produtores, estando, portanto, atados às idéias de preço justo e paridade inscritas na legislação de 1933, os "loan rate" fixados pela CCC e os pagamentos compensatórios pela retirada de terras de cultivo não eram guiados por critérios claros com relação ao nível em que os preços e a renda deveriam ser mantidos. Estes critérios foram definidos em 1938, quando o "Agricultural Adjustment Act" foi revisado. A nova lei estabeleceu mais precisamente a idéia de paridade: os preços recebidos pelos produtores deveriam atingir níveis tais que lhes assegurasse o mesmo poder de compra (relação preços recebidos/preços pagos) observado em algum período anterior, considerado favorável para a renda agrícola. A partir daí, os "loan rates" seriam fixados como uma certa proporção dos preços vigentes no período 1910-14 (preços de paridade)².

A lei de 1938 encampou o programa conservacionista instaurado em 1936 e acoplou aos preços de paridade as compensações asseguradas aos agricultores que se engajassem no programa de controle da oferta agrícola. Estes

² Embora tenha variado ao longo dos anos, a proporção entre os "loan rate" e os preços de paridade sempre se localizou no entorno dos 90%, um "número mágico" segundo Robertson, R. M. (1973), p. 527. Isto introduziu uma rigidez na política agrícola que só seria desmanchada nos anos setenta. As tentativas de flexibilizar os "loan rate", fazendo-os variar mais amplamente com relação à paridade, dependendo do volume da oferta agrícola e as iniciativas para "modernizar" o método de cálculo dos preços de paridade, baseando-os nos dez anos mais recentes e não no período 1910-14, que foram intensamente discutidas entre fins dos anos quarenta e começo dos cinquenta, não prosperaram. A paridade "modernizada" elevaria os preços de suporte dos produtos lácteos mas baixaria o dos grãos. Por isto, evidentemente, não foi aceita. Ver Cochrane, p. 43 e Veiga, J. E. (1993), p. 47 e ss.

passaram a receber um pagamento compensatório igual à diferença entre o preço de paridade e o preço de mercado, multiplicado pela produção que seria obtida, em condições normais, na área retirada de plantio. Estes pagamentos tinham um teto: nenhum produtor poderia receber mais de US\$ 10 mil num mesmo ano e num mesmo estado. Além de funcionar como um estímulo para a redução da produção e, portanto, para a recuperação dos preços e, indiretamente, da renda agrícola, o pagamento compensatório constituía um suporte direto à renda que procurava assegurar que a renda líquida dos produtores se mantivesse próxima dos níveis observados no passado.

A legislação continha, além daquelas aqui destacadas, outras importantes disposições para o amparo à agricultura. Para aumentar sua eficiência, as agências governamentais que operavam linhas de crédito para investimento na agricultura foram reorganizadas e reunidas numa só instituição ("Farm Credit Administration"); foram estabelecidos diversos mecanismos que facilitariam, especialmente nos casos de inadimplência, as relações entre os produtores e o sistema privado de crédito hipotecário; foram instituídos programas para a distribuição gratuita de alimentos, com o objetivo de utilizar domesticamente os excedentes detidos pela CCC³.

Seria longo -e pouco importante para o que nos interessa aqui- retrazar a evolução dos programas agrícolas após os anos trinta. É suficiente assinalar que aquela legislação agrícola, cujos textos, em geral, lhe dava um caráter "emergencial", permanece em vigência até hoje, constituindo a principal fonte jurídica dos programas agrícolas dos Estados Unidos. A cada quatro ou cinco anos alguns de seus dispositivos são revisados, resultando nas chamadas "leis agrícolas" que, consolidando modificações nos níveis e na relação entre os instrumentos básicos, no suporte oferecido a cada cultura, na amplitude da discricção do Executivo quanto à fixação dos níveis dos preços de suporte, procuram adequar a intervenção ao esperado comportamento dos mercados interno e externo. Em algumas destas revisões foram mudadas as referências para o estabelecimento dos preços e para o cálculo dos benefícios a eles associados, foram incluídos ou excluídos produtos agrícolas e modificados os contornos da política comercial agrícola sem alterar, entretanto, em sua essência, os princípios, os objetivos e os

³ Um destes programas seria, posteriormente, ampliado, passando a chamar-se "Food Stamp Program". Para uma visão sobre sua importância social e principalmente política, ver Veiga, J. E. (1993), p. 51-53 e Moyer, H.W. e Josling, T.E. (1990), p. 130 e ss.

instrumentos estabelecidos nos anos trinta (para uma análise da evolução da política agrícola norte-americana no pós-guerra, ver Cochrane, W. W. e Runge, C. F. (1992), Cap. 3 e Veiga, J. E. (1993), Segunda Parte).

Entretanto, merecem atenção dois aspectos da evolução dos programas agrícolas no pós-guerra, relacionados com a preocupação de evitar que a produção excedente e a recorrente formação de estoques abalasses a continuidade dos programas agrícolas domésticos.

Prevendo a possibilidade de que, apesar dos controles da área plantada, o aumento da produtividade poderia impulsionar o aumento da produção e conduzir à necessidade de formação de grandes estoques de produtos agrícolas, a lei de 1938 estabeleceu que os "loan rate" deveriam ser reduzidos caso os estoques em mãos da CCC atingissem níveis indesejáveis.

Por diversas razões, esta possibilidade seria adiada até meados dos anos cinquenta. A desorganização da produção agrícola europeia e o início do programa norte-americano de ajuda aos aliados às vésperas da Segunda Guerra permitiram que os excedentes agrícolas encontrassem rápida e proveitosa colocação. Posteriormente, a entrada dos Estados Unidos na guerra exigiu o aumento de sua produção agrícola e a política agrícola foi invertida: os estímulos para conter a produção se transformaram em estímulos de preços para aumentar a produção. Depois da guerra, o Plano Marshall, que proporcionou maciça ajuda aos aliados dos Estados Unidos, adiou o aparecimento de substanciais estoques de produtos agrícolas e permitiu que os elevados preços de suporte estabelecidos no período da guerra continuassem em vigência. No início dos anos cinquenta, entretanto, a forte elevação da produtividade agrícola já tendia a compensar os efeitos dos programas de redução da área plantada que haviam sido reintroduzidos em 1949 e, diante de exportações agrícolas que cresciam muito mais lentamente que nos anos anteriores, devido à recuperação da produção agrícola europeia, os estoques de produtos agrícolas começam a avolumar-se.

A solução prevista pela lei de 1938 -redução dos preços de suporte-, embora tenha sido aventada, não passou pelo Congresso. Em lugar dela, foi adotada a linha de menor resistência proposta pelo Executivo: a expansão

das exportações agrícolas⁴. Em 1954 foi aprovada a amplamente conhecida PL-480 (oficialmente, o "Agricultural Trade Development and Assistance Act"), instalando-se uma política comercial agrícola que seria fundamental para a manutenção e estabilidade dos programas agrícolas domésticos nos anos posteriores.

As doações de alimentos e os financiamentos para a importação de produtos agrícolas, com prazos e taxas de juros extremamente favoráveis, concedidos no quadro da PL-480 para um grande número de países, permitiram aos Estados Unidos, de um lado, desembaraçar-se dos estoques de produtos agrícolas e, de outro, ao transformar -como era seu propósito- muitos países receptores da ajuda em clientes comerciais para seus produtos agrícolas, ajudaram a impulsionar a enorme expansão das exportações norte-americanas.

A partir dos anos sessenta, as exportações agrícolas norte-americanas cresceram vigorosamente, tornando a renda da agricultura cada vez mais dependente das vendas externas. Entre 1962 e 1971, em média, 49,5% do trigo, 13,0% do milho e 31,1% da soja produzidos pelos Estados Unidos foram destinados ao mercado internacional. Entre 1971 e 1983, estas proporções cresceram para, respectivamente, 58,4%, 27,0% e 39,4%. Em meados da década dos oitenta, 25% da renda agrícola bruta provinha das exportações (ver U.S. Bureau of the Census (1991), Tab. 1144, p. 661, Lopes, M. R. (1985), p. 2 e Cochrane, W. L. e Runge, C. F. (1992), p. 62).

O segundo aspecto da evolução dos programas agrícolas norte-americanos que merece destaque são as mudanças nas referências para o estabelecimento dos preços de suporte e para o cálculo dos pagamentos compensatórios, introduzidas pelas leis agrícolas de 1973 e 1977.

Até 1973, a sustentação da renda dos agricultores dependia, essencialmente, dos níveis fixados para os "loan rate", calculados como uma porcentagem dos preços de paridade observados no período 1910-14.

⁴ Como observa Petit (1984), p. 325, o consenso em promover as exportações agrícolas era -e continua sendo- fácil de conseguir, qualquer que seja a natureza dos conflitos domésticos. Na realidade, a saída externa para a solução dos problemas com o ajustamento dos programas agrícolas domésticos já fora prevista na legislação dos anos trinta. Antes da já comentada revisão de 1938, o "Agricultural Adjustment Act" recebeu, também em 1938, uma emenda que ampliou enormemente as possibilidades de ação do Executivo no plano do comércio externo, proporcionando-lhe mais um importante dispositivo para o controle da oferta interna e para a sustentação dos preços. Com a emenda, o Executivo foi autorizado a estabelecer o contingenciamento e a impor tarifas sobre as importações que colidiam com os objetivos dos programas agrícolas domésticos (Seção 22) e a recorrer às exportações subsidiadas para remover excedentes de produtos agrícolas que ameaçassem a manutenção dos preços domésticos (Seção 32).

Evidentemente os produtores agrícolas e seus representantes no Congresso pressionavam no sentido de manter os "loan rate" o mais próximos possível dos preços de paridade, propondo a elevação ou bloqueando as propostas de redução da porcentagem que os unia. A vinculação entre os "loan rate" e os preços de paridade resultava, assim, em preços mínimos elevados e rígidos que dificultavam a manutenção da competitividade das exportações agrícolas norte-americanas quando os preços no mercado internacional caíam.

A legislação agrícola dos anos setenta mudou consideravelmente este mecanismo. A lei agrícola de 1973 introduziu a figura dos preços-meta ("target price"). Baseados, primeiro, nos preços pagos pelos produtores (lei de 1973) e, depois, nos custos de produção (lei de 1977), os preços-meta são preços ideais que, se vigerassem no mercado, assegurariam um mínimo nível de renda líquida para os agricultores. Caso os preços de mercado caíssem abaixo dos preços-meta, corroendo a renda dos produtores, estes receberiam, em dinheiro, um complemento à renda, chamado "deficiency payment", cujo cálculo e condições de acesso são esclarecidos mais adiante.

A lei de 1977 modificou, também, o método de cálculo para o estabelecimento dos níveis dos "loan rate". A partir daí, os preços mínimos passaram a ser calculados como uma proporção da média móvel dos preços de mercado observados nos últimos cinco anos, abandonando-se, portanto, a referência à paridade.

A intenção das leis de 1973 e 1977 foi flexibilizar a fixação dos "loan rate" para mantê-los abaixo dos preços de mercado e, naqueles casos em que os Estados Unidos são fazedores de preços, abaixo dos preços internacionais. Com isso, em situações de excesso relativo de oferta, os preços domésticos, sem o suporte de preços mínimos elevados, ficariam mais flexíveis para baixo. O produtor, em lugar de entregar seu produto à CCC, poderia colocá-lo no mercado a estes níveis mais baixos de preços, sem ver erodida sua renda, que estaria assegurada pelo acesso ao "deficiency payment".

Em suas feições atuais, os programas de redução da área plantada, de sustentação dos preços e de ajuda direta à renda são aplicados para as chamadas culturas-programa: trigo, arroz, algodão, amendoim e grãos forrageiros (milho,

sorgo, aveia e cevada). Estas culturas, juntamente com o leite, que é objeto de um programa específico, sempre absorveram o grosso dos dispêndios governamentais com a sustentação dos preços e da renda⁵.

Para estas culturas, o acesso aos benefícios dos programas de sustentação de preços e ajuda direta à renda é condicionado ao comprometimento do agricultor com a redução da área plantada. Todo agricultor que decide incorporar-se ao programa de redução de plantio se qualifica para o recebimento de pagamentos compensatórios e para participar do programa de empréstimo para a comercialização da safra, que lhe dá acesso à garantia de preços mínimos. O percentual de redução da área plantada é fixado pelo governo com base em avaliações do comportamento da oferta, da demanda e dos estoques.

Nos programas de empréstimo à comercialização, os produtores utilizam o produto como garantia para financiamentos de até nove meses. O valor do empréstimo corresponde ao "loan rate" estabelecido pela CCC multiplicado pela quantidade de produto admissível no programa. A quantidade admissível é assim determinada: para participar do programa, o agricultor deve ter "construído" uma área-base na cultura. Diminuída da área que deve ser, obrigatoriamente, colocada fora de cultivo, a área-base se reduz à área permitida. A quantidade admissível no programa é calculada multiplicando-se a área permitida pelo rendimento físico da cultura. A área-base e os rendimentos -que dão origem à quantidade permitida- são calculados pela média das áreas plantadas e dos rendimentos obtidos pelo produtor num certo número de anos. Esta referência temporal foi sendo modificada até fixar-se, na lei de 1985, na média dos últimos cinco anos.

O reembolso do financiamento pode dar-se a qualquer momento. Se o tomador decide retomar os estoques penhorados antes do vencimento do contrato, pagará o principal e os juros. Se o faz na data do vencimento, fica dispensado dos juros. Caso os preços de mercado, na data do vencimento do contrato, se situem abaixo do "loan rate", o produtor tem a opção de entregar o produto estocado à CCC, recebendo por ele um preço equivalente ao "loan rate".

⁵ O preço do leite é indiretamente amparado por um preço mínimo estabelecido para os produtos lácteos. O açúcar, a carne bovina e as frutas e legumes não são objeto de programas permanentes de ajuda. Entretanto, juntamente com o leite e derivados, contam com proteção tarifária e, principalmente, não tarifária (cotas, contingenciamento das importações e acordos com os países fornecedores para a auto-limitação de suas exportações). A partir da lei agrícola de 1977, os produtores de soja passaram a ser amparados por preços mínimos mas não sujeitos à obrigação de retirar terras de cultivo não tendo, portanto, acesso a pagamentos compensatórios. Detalhes sobre os programas agrícolas aplicados a estes produtos podem ser encontrados em OCDE (1987b), Parte II.B, itens B.8 e I.4, OCDE (1991), p. 362 e OCDE (1992), p. 410.

Os agricultores participantes dos programas de controle da área fazem jus a indenizações e a pagamentos compensatórios. O mais importante é o "deficiency payment" cujo valor é igual à diferença entre o preço de mercado ou o "loan rate" (o mais elevado prevalece) e o preço-meta, multiplicada pelo volume da produção normalmente obtida na área permitida. Além dos "deficiency payments", os agricultores têm, também, direito a indenizações em caso de calamidades naturais e ao reembolso dos gastos com a estocagem de produtos vinculados aos empréstimos de comercialização (para mais detalhes sobre o funcionamento dos programas de limitação de cultivo e sobre as compensações oferecidas aos agricultores participantes, ver OCDE (1987), p. 54 e ss.).

1.2 A política agrícola da Comunidade Econômica Européia⁶

Um dos marcos da integração européia foi o sucesso da iniciativa de formar uma organização comum para regular o mercado europeu de carvão e de aço. Após somente um ano de discussões, foi assinado, em 1951, o tratado que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), envolvendo França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda. A organização, cujas operações seriam conduzidas por uma autoridade supranacional, asseguraria aos países participantes igual acesso a estes, na época, estratégicos produtos.

O sucesso das negociações para a formação da CECA levou vários países europeus a tentarem repetir a experiência no caso dos mercados de produtos agrícolas. Entre 1950 e 1955, foram discutidos, sucessivamente, dois projetos bastante semelhantes que, se implantados, conduziriam à formação do que ficou, então, conhecido como "pool verde". Seria criada, a nível europeu, uma agência para a agricultura, dotada de vastos poderes supranacionais que controlaria a produção, fixaria preços para os produtos agrícolas (preços europeus) e organizaria a supressão de todas as barreiras ao comércio entre os países dela participantes. As exportações de origem européia teriam assegurada, dentro do "pool", uma preferência contra a oferta de produtos provenientes de outras fontes, mesmo se as compras de terceiros países resultassem mais baratas. Os preços europeus seriam fixados a partir dos custos de produção, independentemente das

⁶ O desenvolvimento desta seção apoiou-se nos seguintes textos: OCDE (1987c), Parte II.B, Les Cahiers Français (1982), CEE (1989), Cap. II, Smith, J. e Clarisse, Y. (1986), Cap. 2, item 1 e Anexo II, Hill, B. E. (1984), Cap. 3 e 6, Petit, M. (1984), Cap. 3, Bourgeois, L. e Pouch, T. (1993), Philippe, B. (1986), Cap II, Fearn, A. (1991), Tracy, M. (1986), Cap XII, Marques, M. (1988) e Monteiro, M. B. C. (1988), Cap. 2, item 2.3.

condições da oferta e da demanda. Os custos de produção dos diferentes países membros seriam harmonizados e, durante um período de transição, seria estabelecido um sistema de compensações para cobrir a diferença entre os preços europeus e os preços nacionais, de forma a proteger a produção agrícola dos países de custos mais elevados.

Por diversas razões (notadamente pela não aceitação, por parte de alguns países, da idéia de supranacionalidade) as discussões em torno da formação do "pool verde" não chegaram a bom termo. Os debates contribuíram, entretanto, para canalizar os esforços dos seis países componentes da CECA -que tinham pontos de vista bastante semelhantes e favoráveis a respeito do "pool"- no sentido de um movimento de integração ainda mais estreita, na qual a criação de um mercado agrícola preferencial viria a ter um lugar de destaque (ver Tracy, M. (1986), p. 292-94).

Em 1955, os países da CECA adotaram uma resolução na qual afirmavam sua intenção de "trabalhar para a criação de uma Europa unida pela constituição de instituições comuns, pela fusão progressiva das economias nacionais, pela criação de um mercado comum e pela progressiva harmonização de suas políticas sociais." (Tracy, M. (1986), p. 296-7).

Uma comissão intergovernamental foi encarregada de preparar o texto de um tratado que recolhesse estas intenções. Como resultado, foi assinado, em 1957, o Tratado de Roma que criou a Comunidade Econômica Européia (CEE).

O Tratado de Roma deu um claro lugar de destaque à agricultura. Primeiro, previu, explicitamente, a extensão da formação da união aduaneira para os produtos agrícolas, a exemplo daquela que vigoraria para os produtos industriais. Assim, os países deveriam renunciar às restrições ao comércio interno à Comunidade, deixando os produtos agrícolas circularem livremente dentro de seus limites. Deveriam, também uniformizar suas políticas comerciais e, particularmente, adotar uma política tarifária comum com relação a terceiros países. Segundo, e ao contrario da ausência de provisão semelhante para qualquer outra política setorial, o Tratado previu o estabelecimento de uma política agrícola comum pelos estados-membros. Terceiro, recolhendo as declarações de intenções contidas nas legislações agrícolas dos países europeus, determinou os objetivos que deveriam

ser perseguidos por esta política (Artigo 39): aumentar a produtividade da agricultura pela promoção do progresso técnico; assegurar um nível de vida equitativo para os produtores agrícolas; estabilizar os mercados de produtos agrícolas; garantir a segurança no abastecimento de produtos agrícolas e assegurar o abastecimento dos consumidores a preços razoáveis.

Embora bastante preciso com relação ao tratamento que deveria ser dispensado à agricultura no processo de integração, o Tratado era, compreensivelmente, vago quanto à forma que deveria tomar a Política Agrícola Comum (PAC) e mais ainda com relação aos mecanismos e aos níveis de suporte aos preços e à renda e com relação ao sistema e ao grau de proteção que a política deveria proporcionar contra a concorrência externa. O desenho da política foi deixado a cargo do aparelho institucional criado pelo Tratado, que deveria, em prazos determinados, estruturar e colocar em operação o Mercado Comum Europeu.

Na estrutura criada, constituída basicamente pela Comissão da Comunidade, pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento Europeu, todas as decisões são tomadas pelo Conselho a partir de propostas da Comissão e após parecer do Parlamento. A Comissão é formada por Diretórios Gerais, um dos quais encarregado da agricultura. Dele emanam as iniciativas de políticas para a área. Ao Diretório da Agricultura, tal como aos demais, liga-se um Comitê Econômico e Social, constituído por representantes dos mais diversos interesses envolvidos pela agricultura (sindicatos patronais e de trabalhadores, indústria processadora e consumidores). As propostas do Diretório passam pelo Comitê antes de seguir para a Comissão e o Conselho. No processo decisório vigora o princípio da unanimidade. Com isso, qualquer país pode vetar decisões cujas consequências sejam consideradas contrárias aos seus interesses nacionais.

No caso da agricultura, quando a Comissão apresenta uma proposta ao Conselho, este encarrega a preparação das negociações a um Comitê Especial para a Agricultura. O Comitê Especial, composto por altos funcionários dos Ministérios da Agricultura dos estados-membros, debate a proposta, recolhe as sugestões de alterações indicadas pelos governos nacionais e, em conjunto com a Comissão, procura a alternativa aceitável por todos os países. Esta será, finalmente, levada ao Conselho pela Comissão (sobre o processo de decisão na

CEE, ver CEE (1989), p. 48 e Fearne, A. (1991)).

O resultado deste processo é a adoção de diretivas ou regulamentos pelo Conselho. A diretiva é uma espécie de lei-quadro, que fixa um objetivo. Os estados-membros são obrigados, dentro de um prazo previamente determinado, a promulgar os atos jurídicos nacionais necessários à transformação da diretiva em medidas concretas. O regulamento é obrigatório e diretamente aplicável em todos os países-membros. Tem imediatamente força de lei. A diretiva possibilita aos países uma grande latitude para adaptar as decisões do Conselho às realidades econômicas e políticas nacionais. No caso da agricultura, toda a política de intervenção nos mercados de produtos agrícolas (níveis de preços, por exemplo) é objeto de regulamentos enquanto a intervenção nas estruturas agrícolas (apoio à modernização das explorações agrícolas, por exemplo) é objeto de diretivas.

A tarefa de construção da PAC significava enquadrar situações nacionais bastante diferentes, envolvendo, em 1958, seis países, mais de seis milhões de propriedades agrícolas, quinze milhões de agricultores e um grande número de produtos, muitos dos quais produzidos, em diferentes condições, em vários países da região. Significava, também, criar regras funcionais e politicamente aceitáveis para a regulação dos preços, da renda e do comércio agrícolas, considerando que os diferentes membros da Comunidade dos Seis contavam com seus próprios e variados instrumentos de suporte à agricultura, adaptados às suas particulares condições de produção agrícola e à sua inserção no comércio agrícola mundial.

Estas diferenças e dificuldades são bem ilustradas pelo processo de estruturação da política comum para os cereais. Na realidade, o desenho da política começou pelos cereais por serem o produto mais sensível: eram produzidos em quantidades importantes em praticamente todos os países da região, contribuindo de maneira substancial para a formação da renda dos agricultores; seus preços incidem direta e pesadamente na formação dos preços da pecuária -também difundida na Europa- e, em consequência, na formação dos preços de toda a cadeia de produtos dela derivados.

Os seis países que viriam a submeter suas agriculturas à política comum contavam com políticas agrícolas para os cereais, notadamente para o trigo, bastante bem estruturadas e consagradas. Dois traços comuns ligavam estas

políticas. Primeiro, os governos administravam, direta ou indiretamente, os preços domésticos. Segundo, os preços internos eram mantidos em níveis superiores aos preços mundiais, o que implicava algum grau de proteção à produção doméstica. Estas semelhanças, entretanto, embora fossem um importante ponto de partida para o desenho da política comum, terminavam aí. Entre os países havia marcantes diferenças na forma de organizar a política agrícola, nos instrumentos utilizados e na disposição e possibilidades de arcar com os custos da intervenção.

As políticas comerciais eram sensivelmente diferentes, indo de uma política bastante liberal no caso da Holanda (o que se explica, em parte, pelo fato de o país importar, na época, 65% de suas necessidades de cereais) até a completa estatização do comércio externo, no caso da Alemanha (que, embora também importadora, contava com importante produção doméstica), passando por um sistema para-estatal de monopólio das exportações no caso da França (que era excedentária na produção de trigo). O suporte governamental aos preços era, também, administrado de forma bastante diversa. Nos países importadores líquidos, a garantia de preços se aplicava a toda a produção. Na França era utilizado um mecanismo de "quantum" que garantia o preço de suporte até determinados volumes de produção. A Alemanha e a Itália, ao contrário dos demais países, que adotavam um nível de preços de suporte uniforme para todo o território nacional, operavam com preços discriminados regionalmente. Bélgica e Holanda impunham ao sistema moageiro a incorporação obrigatória dos cereais nacionais em seus produtos, o que constituía uma forma de garantir preços e proteção para a produção doméstica (ver Philippe, B. (1986), p. 56-60).

Apesar das profundas divergências entre os países sobre como compatibilizar tão diferentes situações numa organização comum de mercado, entre 1958 e 1962 foi construindo-se o consenso em torno de alguns aspectos essenciais que conduziria à definição dos instrumentos e mecanismos básicos que comporiam a PAC.

O primeiro grande debate, que balizaria as discussões posteriores, se deu na Conferência de Stresa, em 1958. Convocada pela Comissão, a conferência reuniu representantes dos ministérios nacionais da agricultura e das grandes organizações agrícolas européias para analisar a situação da agricultura nos países-membros e definir as linhas gerais da Política Agrícola Comum. Apesar de

não chegar a proposições muito precisas, a conferência detalhou melhor os objetivos da futura política e estabeleceu que "as estruturas da agricultura europeia devem ser reformadas para tornar-se mais competitivas sem, entretanto, colocar em questão as explorações familiares; dado que os custos de produção são mais elevados na Europa, os preços comuns terão que ser mais elevados que os mundiais; a Política Agrícola Comum não deve ser autárquica mas deve proteger o mercado interno contra as distorções da concorrência vinda do exterior"⁷.

Em 1962, o Conselho aprovou o desenho básico da organização comum de mercado para os cereais. Os diversos meios de suporte aos preços e os diferentes mecanismos que permitiam a convivência da produção doméstica com as importações seriam substituídos por um único conjunto de instrumentos. Os preços aos produtores deveriam ser mantidos em níveis elevados por meio de preços de suporte que teriam vigência em toda a Comunidade (preços comuns) e cobririam, sem restrições, todos os produtores e toda a produção. Os diferentes instrumentos de proteção seriam substituídos por uma tarifa externa variável que impediria que os preços internacionais concorressem com os preços domésticos, assegurando que os mercados comunitários seriam um mercado preferencial para a produção agrícola europeia. A produção que não encontrasse mercado nos países da Comunidade seria exportada a preços subsidiados.

Nesta mesma oportunidade foi instituído o mecanismo de financiamento da Política Agrícola Comum. Alimentado com recursos do orçamento da Comunidade, o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas), na sua "Seção Garantia", bancaria totalmente as operações de suporte aos preços e os subsídios às exportações. Sua "Seção Orientação", que, previa a Comissão, deveria contar com recursos equivalentes a um terço daqueles destinados ao suporte aos preços, financiaria programas nacionais de reestruturação e modernização da agricultura, orientados para apoiar, notadamente, aqueles agricultores que não pudessem, por si sós, constituir explorações agrícolas minimamente eficientes e rentáveis (ver Etxezarreta, M. e outros (1989), p. 94-95).

Estas linhas gerais introduziram os três princípios que, com o tempo,

⁷ Ver OCDE (1987c), p. 70. Tracy (1988), p. 298-307 descreve com algum detalhe a evolução da posição dos governos, dos partidos políticos e das organizações de produtores agrícolas nas discussões sobre os instrumentos e os meios que a futura política deveria adotar para cumprir as linhas gerais definidas em Stresa.

seriam consagrados como a essência da natureza da Política Agrícola Comum: a unicidade do mercado, assegurada pela supressão das barreiras ao comércio agrícola interno à Comunidade e pela organização comum dos mercados que substituíam os sistemas nacionais de intervenção e igualava os países-membros na concorrência pelos mercados interno e externo, a preferência comunitária, alicerçada pela tarifa variável que favorecia o consumo da produção doméstica em detrimento das importações e a solidariedade financeira, garantida pelo compromisso de que todas as consequências orçamentárias da intervenção seriam compartilhadas pelos países-membros, através do FEOGA.

O sistema de intervenção aprovado para os cereais serviria de modelo para a instituição da política comum para os demais produtos, que seria realizada nos anos posteriores. Em 1962, juntamente com os cereais, foram estabelecidos os mecanismos de suporte e proteção para carne de porco, ovos, aves, vinho, frutas e legumes. Os produtos lácteos, a carne bovina e o arroz foram objeto de regulamentação em 1963. Em 1966 foi estabelecida a organização comum de mercado do açúcar e a das oleaginosas (colza e girassol), em 1974 a do tabaco e a da soja e, em 1980, a da carne ovina. Praticamente todos os produtos agrícolas europeus passaram a ser objeto de algum amparo e/ou proteção dispensados pela Política Agrícola Comum. Entre aqueles que têm alguma importância econômica ou social, somente dois (batata e álcool) permaneceram regidos unicamente por legislações nacionais.

Embora as discussões que levaram ao acordo de 1962 tenha envolvido, também, os níveis em que deveriam ser estabelecidos os preços comuns para os cereais (e, portanto, o grau de proteção que seria dispensado à produção doméstica), a decisão em torno desta questão foi postergada para 1964.

As diferenças nas condições de produção e nas políticas nacionais de suporte e proteção se refletiam em marcadas diferenças, entre os países europeus, nos preços dos produtos agrícolas. No caso dos cereais, nos extremos estavam os preços franceses, mais baixos que os dos demais países, e os alemães, mais altos. Em 1958-59, os preços do trigo eram, na França, 25% inferiores à média dos preços dos seis países e, na Alemanha, 10% superiores (Philippe, B. (1986), Tabela II-1, p. 54).

O estabelecimento de preços comuns implicava, portanto, conciliar fundamentalmente as situações da França e da Alemanha. A França dispunha das melhores terras para a cerealicultura e contava com cerca da metade da superfície agrícola cultivável da Europa dos Seis. A agricultura da Alemanha era semelhante à pior parte da agricultura francesa já que, na divisão do pós-guerra, o lado oriental ficou com as melhores terras. Ademais, a forte migração de agricultores do leste assentados na Alemanha Ocidental reforçou a estrutura agrária, já caracterizada por explorações de tamanho reduzido, em geral menos modernas e mais frágeis do ponto de vista do nível de renda. A organização do mercado de cereais era fundada na estrita administração das importações e no controle de estoques que, regulando os preços aos produtores, asseguravam a manutenção daquela estrutura produtiva.

Dadas as diferenças de produtividade, custos e preços entre França e Alemanha, a instauração da livre circulação dos cereais no quadro da união aduaneira, com um preço comum mais baixo que o preço alemão, poderia deslocar uma enorme massa de agricultores alemães e desorganizar totalmente a vida rural do país. Um preço comum elevado, embora acomodasse a situação da Alemanha, significaria, na França, estímulos para o aumento da produção e, possivelmente, a geração de incômodos excedentes.

Para evitar que o preço comum provocasse estes efeitos indesejáveis, foi acordado um período de transição durante o qual os governos francês e alemão estabeleceriam políticas que deveriam conduzir, gradualmente, ao alinhamento de seus preços, elevando-os na França e reduzindo-os na Alemanha.

Embora os preços franceses tenham subido e os alemães caído durante o período de transição, permaneceu um forte desalinhamento, fazendo com que o primeiro preço comum para o trigo, estabelecido em 1964, fosse fixado num nível elevado, compatível com a situação alemã. O alto preço do trigo conduziu, em função da necessidade de preservar a estabilidade do "mix" de culturas, a preços também elevados para os cereais forrageiros (milho, aveia, sorgo). Como consequência, os preços fixados para a pecuária, na qual os cereais são importante componente de custo, foram igualmente elevados. Os preços fixados para a cadeia cereais-pecuária-derivados terminaram por arrastar os preços comuns dos demais produtos. Isto se explica pelo fato de que, evidentemente, o consenso em torno da política só poderia ser construído na medida em que todos os países considerassem

ter merecido tratamento adequado à situação particular de suas agriculturas. A política deveria, portanto, de alguma maneira, amparar equilibradamente produtos e países. Assim, os demais produtos, embora não apresentando a mesma importância que tinha, a nível comunitário, a cadeia cereais-pecuária-derivados mas tinham peso particular na estrutura da produção e do emprego agrícolas de um país-membro passaram, após a experiência dos cereais, a merecer igual tratamento: preços comuns elevados. A Itália, por exemplo, por ser forte importadora líquida de cereais, seria negativamente afetada pelos elevados preços determinados pela Política Agrícola Comum. Como a produção e exportação de frutas, legumes e óleo de oliva tinham grande importância para sua agricultura, a incorporação destes produtos à PAC e a fixação de seus preços em níveis elevados foi uma forma de compensá-la, assegurando a aceitabilidade doméstica de sua inserção na política agrícola comunitária.

A instrumentação dos objetivos declarados no Artigo 39 conduziu, portanto, a um sistema de garantia de preços para quase todos os produtos, sem limites de cobertura para a produção agrícola. À política de suporte aos preços foram acoplados mecanismos de proteção também uniformes e generalizados. Os preços comuns foram estabelecidos em níveis bastante elevados com relação àqueles vigentes nos mercados internacionais levando, conseqüentemente, à necessidade de um alto grau de proteção à produção agrícola doméstica. As exportações, para funcionar como uma alternativa à acumulação de estoques dentro da política de sustentação de preços, dependeriam de elevados subsídios.

A organização comum de mercado para o trigo foi, como vimos, a primeira a ser implantada, tendo servido de modelo para o sistema de intervenção nos mercados dos demais produtos. O sistema repousa sobre três preços, fixados pela Comissão no começo do ano agrícola. O pivô do sistema é o preço indicativo, fixado a um nível tal que, supostamente, remunera adequadamente todos os produtores. Trata-se de um preço de referência que serve de base para o estabelecimento de dois outros preços que são efetivamente acionados pela política de intervenção.

O primeiro preço indicativo foi fixado tomando em conta a situação da região de Duisburg (Alemanha), identificada, na época, como a mais deficitária (produzia cereais mas, proporcionalmente à sua produção, consumia e importava

mais cereais) e de custos de produção mais elevados. O preço indicativo foi, portanto, fixado a um nível tal que mesmo os agricultores menos produtivos e de mais altos custos teriam sua produção convenientemente remunerada.

A partir do preço indicativo é estabelecido o preço de entrada, igual ao preço indicativo menos os custos de transporte e gastos de comercialização referentes ao traslado do produto entre o porto de entrada e Duisburg. Se o preço do cereal importado (CIF Roterdã, por exemplo) se localiza em níveis inferiores ao preço de entrada, a diferença é coberta pela imposição de uma tarifa. Como as cotações internacionais oscilam, a tarifa é estabelecida diariamente, oscilando com as cotações internacionais. A tarifa variável acoplada ao preço de entrada faz com que o cereal importado não possa ser ofertado no mercado de Duisburg a um preço inferior ao preço indicativo.

Do preço indicativo deduz-se, também, o preço de intervenção. A fixação do primeiro preço de intervenção levou em conta a situação do Ormes (França). A região de Ormes é a maior produtora de cereais da Europa, apresentando os mais baixos custos de produção. Nesse mercado regional formam-se os preços que sinalizam os níveis de preços praticados em toda a Comunidade. O preço de intervenção foi fixado deduzindo-se do preço indicativo os custos de transporte e os gastos de comercialização entre Ormes e Duisburg.

Os preços de intervenção (assim como os preços de entrada) são regionalizados, tomando-se em conta os custos de transporte e comercialização. Se o preço de mercado cai abaixo do preço de intervenção, as agências governamentais de comercialização passam a comprar o produto. O preço de intervenção é, portanto, um piso abaixo do qual, em princípio, o preço de mercado jamais cai.

Se o preço de mercado em Ormes se iguala ao preço de intervenção, o cereal francês chegaria a Duisburg a um preço igual ao preço indicativo, assegurando a renda do produtor alemão. Para a indústria processadora de Duisburg é indiferente, do ponto de vista do preço, adquirir o cereal local ou aquele proveniente da França. Essa indiferença se estende, também, ao cereal importado que, dado o preço de entrada e a tarifa variável, chegaria a Duisburg a um preço igual ao preço indicativo. Se o preço de mercado em Ormes é superior ao preço de

intervenção, o preço de mercado em Duisburg será superior ao preço indicativo, beneficiando os produtores e penalizando a indústria processadora. Nesta situação, entretanto, a indústria tem a opção de utilizar o produto importado já que este, como vimos, chegaria a Duisburg a um preço igual ao preço indicativo.

O sistema, em princípio, dá perfeita conta da consecução dos objetivos de assegurar e estabilizar os preços e a renda dos produtores. 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.

A produção doméstica que não encontra mercado, na Comunidade, a preços superiores aos preços de intervenção, é exportada. Como os preços de intervenção são superiores aos preços internacionais, os exportadores -que compram ao preço doméstico e vendem ao preço internacional- teriam perdas. Estas são cobertas por "restituições" realizadas pelo FEOGA que reembolsam os exportadores pela diferença.⁸

A intervenção nos mercados dos demais produtos cobertos pela PAC acompanha, com poucas modificações, a política desenhada para os cereais. Estas dizem respeito, principalmente, aos critérios para a fixação dos três preços que balizam a intervenção (para detalhes, ver OCDE (1987c), p. 74-94 e Hill, B. E. (1984), Apêndice 3.2, p. 51).

Há, entretanto, três produtos importantes nos quais a intervenção apresenta algumas especificidades. Para melhor entendimento de algumas considerações que serão feitas em outras partes deste trabalho, é conveniente apresentá-las, ainda que sucintamente.

⁸ É interessante destacar que a PAC não foi desenhada para autofinanciar-se. Entretanto, como os seis países eram, em conjunto, importadores líquidos, a tarifa variável gerava importantes receitas que ajudavam a financiar os subsídios às exportações.

No açúcar foi adotado, desde o início, um regime de cotas de produção⁹ e um mecanismo de auto-financiamento da política. Cada estado-membro recebe uma cota de açúcar que é repartida entre as usinas localizadas em seu território, tomando por base a média de sua produção recente. A cota de cada usina é distribuída, sob a forma de contratos, entre os produtores de beterraba açucareira, respeitando o volume de suas entregas de matéria-prima no passado.

A cota global comunitária e as cotas nacionais são subdivididas em três outras cotas. A cota A corresponde ao volume do açúcar consumido normalmente na Comunidade. Para este volume de produção é assegurada a plena garantia de preços. A cota B é estabelecida em função das possibilidades de exportação do açúcar comunitário. Para este volume de produção é assegurada uma garantia parcial de preços. A produção que ultrapassa a soma destas duas cotas compõe a cota C, que é totalmente excluída da intervenção, não desfrutando de nenhuma garantia de preços e não tendo acesso aos subsídios às exportações.

São fixados, anualmente, três preços. Para a beterraba açucareira são fixados preços mínimos que as usinas devem inscrever em seus contratos de compra da matéria-prima. Os preços mínimos estabelecidos para o volume de matéria-prima necessário para produzir o açúcar da cota A são superiores aos preços mínimos referentes ao açúcar da cota B.

Para que as usinas respeitem os preços mínimos, são estabelecidos, para o açúcar, preços de intervenção equivalentes aos preços mínimos mais os custos de comercialização e transformação da matéria-prima. É fixado, também, um preço indicativo, a partir do qual se estabelece um preço de entrada.

Os subsídios necessários para assegurar as exportações de açúcar (cota B) são financiados pelos produtores. As usinas contribuem com uma taxa, calculada como uma porcentagem dos preços de intervenção (fixada, originalmente, em 2%), aplicada sobre o volume de açúcar de suas cotas A e B. Se os custos dos subsídios às exportações não são cobertos pelo produto desta contribuição, é estabelecida uma contribuição suplementar, aplicada sobre a cota B, que podia, originalmente,

⁹ A idéia de estabelecer cotas de produção para alguns produtos foi considerada nas discussões sobre como organizar a política comum. Foram adotadas, entretanto, somente no caso do açúcar devido ao fato de que os principais países produtores já as utilizavam antes do advento da PAC.

chegar a até 30% do preço de intervenção. Esta contribuição suplementar é repassada para os produtores de matéria-prima, sob a forma de uma redução equivalente do preço mínimo da beterraba açucareira correspondente à cota B.

Se, ao final do ano agrícola, há saldos positivos ou negativos entre o montante das contribuições e o volume de recursos gastos com os subsídios às exportações, estes são transferidos para a próxima safra, quando a contribuição suplementar sobre a cota B é diminuída ou aumentada. As contribuições sobre a cota B são, portanto, ajustadas de forma a cobrir, entre anos, o montante dos subsídios às exportações, levando o sistema a autofinanciar-se. Os saldos anuais são contabilizados como receitas ou despesas no FEOGA-Garantia.

Os mecanismos de apoio e proteção às oleaginosas se diferenciam bastante daqueles aplicados aos demais produtos. A razão básica para isto reside nos compromissos assumidos pela CEE junto ao GATT, que impediram que a preferência comunitária, nos moldes e nos níveis estabelecidos para os demais produtos, pudesse ser aplicada à produção de oleaginosas.

Segundo as regras do GATT, a implantação de uma união aduaneira só é internacionalmente reconhecida caso os prejuízos infligidos a terceiros países pelo desvio de comércio sejam objeto de compensações. Assim, nos anos sessenta, a nascente Comunidade Econômica Européia teve que negociar com os Estados Unidos, seu principal parceiro comercial, as consequências da criação do mercado comum sobre o comércio internacional.

Na área agrícola, os Estados Unidos aceitaram a sólida proteção para os cereais e para a pecuária estabelecida pela Política Agrícola Comum em troca da livre entrada, no mercado europeu, de certos produtos destinados à alimentação animal, entre os quais as oleaginosas e seus derivados. As tarifas européias incidentes sobre estes produtos foram consolidadas no GATT ao nível zero ou a um nível bastante baixo.

Com isto, os mecanismos de apoio e proteção à produção doméstica de oleaginosas tiveram que assumir uma forma diferente. Aos produtores é assegurado um preço mínimo, superior aos preços vigentes no mercado mundial. A indústria processadora incorpora, em seus contratos de compra com os produtores, estes

preços mínimos e recebe do FEOGA uma compensação igual à diferença entre o preço mínimo e o preço mundial. O esquema, portanto, faz com que, para a indústria seja indiferente, do ponto de vista do preço, processar os grãos produzidos na Comunidade ou os importados.

O leite tem, também, um sistema de apoio ligeiramente diferente. É estabelecido um preço indicativo que representa o preço que, desejavelmente, deveria vigorar ao nível dos produtores. Para aproximar-se da realização deste preço, o FEOGA intervém nos mercados de produtos derivados do leite, comprando os excedentes de manteiga, leite em pó e alguns tipos de queijo. Uma tarifa acoplada a um preço de entrada protege o mercado doméstico contra a importação de uma ampla gama de produtos lácteos.

1.3. Estados Unidos e CEE: dois estilos de intervenção

Embora dirigidas no mesmo sentido -estabilizar e manter elevada a renda dos agricultores e impedir que as relações comerciais externas conflitem com o funcionamento dos programas domésticos- a intervenção, nos dois lados do Atlântico, assumiu formas bastante diferentes.

Nos Estados Unidos o acesso aos benefícios proporcionados pela política de preços é condicionado à retirada de terras de cultivo e o volume da produção amparada é limitado pela média da evolução recente da área plantada e dos rendimentos obtidos pelos agricultores. Na CEE, ao contrário, salvo no caso do açúcar, o amparo é incondicional: toda a produção agrícola corrente pode ter acesso aos preços de intervenção. A ausência de condicionalidades e limitações - que são mecanismos de contenção do volume da produção- se explica, evidentemente, pelo fato de que, ao contrário dos Estados Unidos, onde a política surgiu para controlar os excedentes, na Europa a intervenção foi desenhada para assegurar a autosuficiência na produção de alimentos.

Tanto os instrumentos usados nas duas políticas como sua calibragem também apresentam diferenças importantes. Embora a presença dos preços de suporte constitua um traço comum, suas funções são diferentes e, por isto, sua determinação obedece a diferentes critérios. Tomemos o caso dos cereais. Nos Estados Unidos, seus preços de suporte são fixados como uma proporção (inferior à

unidade) dos preços de mercado observados no passado recente. Sendo inferiores aos preços de mercado, funcionam como um piso para os preços domésticos mas têm uma função marginal como mecanismo de sustentação do nível de renda dos agricultores. Esta última tarefa fica por conta dos "deficiency payments" que asseguram uma compensação para as perdas de renda provocadas pela queda dos preços de mercado abaixo dos preços-meta. Na Europa, os preços de suporte são derivados do preço indicativo, cuja fixação obedece à idéia de manter os preços de mercado em níveis suficientemente altos, capazes de assegurar a manutenção da renda dos agricultores menos produtivos. Assim, ao contrário dos Estados Unidos, não só os preços de suporte colocam um piso mais elevado para os preços de mercado como constituem o único mecanismo de sustentação da renda.

Nas duas políticas estão presentes mecanismos de subsídios aos preços das exportações que operam de distinta maneira. Na CEE, os subsídios são aplicados diretamente sobre os preços. As "restituições" ressarcem os exportadores pela diferença entre seu preço de venda (o preço internacional) e seu preço de compra. Se há excedentes de produção a serem exportados, os preços de mercado tenderão a aproximar-se dos preços de intervenção. Com isto, o subsídio à exportação é igual à diferença entre o preço mundial e o preço de intervenção. Nos Estados Unidos não há subsídios diretos aos preços de exportação pois os preços de mercado dos cereais (preços recebidos pelos produtores) equivalem aos preços mundiais. No entanto, parte da produção exportada é indiretamente subsidiada. Os agricultores norte-americanos participantes dos programas de apoio aos cereais recebem "deficiency payments" que cobrem a diferença entre o preço-meta e o preço de mercado. Ou seja, independentemente do destino de sua produção (mercado interno ou mercado internacional) os produtores vendem ao preço de mercado (que é igual ao preço internacional) mas têm acesso a um complemento de renda que eleva o preço recebido ao nível do preço-meta. Assim, o "deficiency payment" relativo àquela parte da produção amparada que é exportada é, conceitualmente, um subsídio à exportação que, tal como na CEE, cobre a diferença entre o preço de venda no mercado mundial e o preço recebido pelo produtor.

Algumas destas diferenças, como veremos, serão apagadas pela reforma da Política Agrícola Comum e pelo acordo agrícola da Rodada Uruguai que tornaram a intervenção europeia bastante semelhante à norte-americana.

1.4 Crise comercial e crise das políticas

As políticas agrícolas dos países desenvolvidos, notadamente a PAC, sempre mereceram reparos. Por seus efeitos sobre o comércio agrícola mundial foram, frequentemente, fonte de tensões internacionais. Domesticamente sempre mereceram alguma atenção crítica por seus custos para os cofres públicos, pela penalização dos consumidores, submetidos a elevados preços dos produtos agrícolas ou por seus resultados, que tenderiam a reforçar certas características estruturais indesejáveis da atividade agrícola.

Entre os anos setenta e oitenta, as condições externas em que operavam as políticas agrícolas dos países desenvolvidos mudaram radicalmente. Da, assim chamada, crise alimentar, que caracterizou a década dos setenta, o mundo agrícola transitou para uma profunda crise comercial que teve grande importância para desatar uma ampla discussão em torno da intervenção do Estado na agricultura e para impulsionar o processo de reforma das políticas agrícolas.

A demanda mundial por produtos agrícolas, que cresceu vigorosamente durante os anos setenta, principalmente em sua segunda metade, se manteve praticamente estagnada no curso da maior parte dos anos oitenta. Os preços mundiais dos principais produtos agrícolas, que atingiram níveis sem precedentes no início dos anos setenta e permaneceram num elevado patamar até o começo dos oitenta, caíram sensivelmente a partir daí.

Estas circunstâncias contribuíram para fazer relativamente menos dispendiosa e mais fácil a intervenção nos anos setenta quando comparada com os oitenta. Nos Estados Unidos, que, na época era de longe o maior produtor e exportador das principais "commodities" e cuja renda agrícola dependia fortemente das exportações, a combinação da forte demanda mundial com as cotações internacionais elevadas permitiu sucessivos reajustes dos níveis de preços de garantia, manteve a formação de estoques em patamares bastante modestos e, pela diminuição da diferença entre os preços institucionais e os preços mundiais, contribuiu para conter os desembolsos com os benefícios das políticas associados a estes dois preços. Nas palavras de Hathaway: "Os eventos dos anos setenta levaram os *policy-makers* (e os produtores agrícolas) a acreditar que tinham criado a perfeição (...) os preços mundiais subiram a um ponto tal que os preços de

suporte eram inoperantes, os *deficiency payments* desnecessários e os controles da produção irrelevantes." (Hathaway, D. E. (1987), p. 82).

Na CEE, nos anos setenta, quando o consumo ainda superava a produção doméstica e o objetivo da autosuficiência era predominante (com muito mais razão, na época, dada a relativa escassez imperante no mercado mundial), as condições para a operação da Política Agrícola Comum foram, também, extremamente favoráveis. Isolada pela tarifa variável, a CEE pôde manter relativamente estáveis os preços domésticos quando a forte elevação e as oscilações dos preços mundiais perturbaram e encareceram o abastecimento de alimentos e de matérias-primas de economias mais abertas. A busca da autosuficiência foi auxiliada pela conjuntura de preços externos elevados que tornou politicamente fácil e relativamente barato para os cofres públicos elevar os preços institucionais e estimular o crescimento da produção. Politicamente fácil tanto doméstica quanto externamente já que, de um lado, a importação de alimentos e matérias-primas tornou-se uma alternativa cara e de continuidade duvidosa¹⁰ e, de outro, a expansão da demanda mundial permitia a presença de novos e velhos países exportadores nos mercados mundiais, sem maiores atritos. Relativamente barato para os cofres públicos porque o consumo doméstico absorvia grande parte da produção local (que, crescentemente, substituíra importações) fazendo com que, mesmo com preços de suporte elevados, as compras governamentais não fossem importante opção de mercado para os produtores. Os preços internacionais elevados tornavam, também, menos dispendioso o financiamento das exportações dos eventuais excedentes de alguns produtos.

A reversão do comportamento da demanda mundial e dos preços internacionais a partir do início dos anos oitenta mudaram radicalmente o ambiente no qual operavam, sem maiores sobressaltos internos ou externos, as políticas agrícolas.

Nos Estados Unidos, os preços de suporte, que foram novamente elevados a partir da revisão da lei agrícola em 1981, estimularam fortes aumentos da produção cuja colocação nos mercados externos passou a esbarrar no lento crescimento da demanda mundial e na queda dos preços internacionais. Na medida

¹⁰ No início dos anos setenta, os Estados Unidos, por exemplo, chegaram a suspender suas exportações de soja para assegurar o abastecimento doméstico.

em que os preços internacionais se afastaram dos preços de suporte, os mecanismos da política agrícola voltaram a funcionar com particular vigor, conduzindo, primeiro, à formação de grandes estoques e, depois, à sua colocação no mercado internacional à custa de enormes dispêndios com programas de subsídios às exportações. Na CEE, na medida em que a produção agrícola passou a superar sistematicamente o consumo doméstico (a CEE começa a tornar-se estruturalmente autosuficiente no início dos anos oitenta, particularmente em cereais e carnes) a manutenção dos preços aos produtores tornou-se, tal como nos Estados Unidos, cada vez mais fortemente dependente da formação de estoques ou das vendas externas subsidiadas.

O aumento da produção agrícola e a busca de mercados externos, se não foi um fenômeno universal, não esteve limitado aos países desenvolvidos. Pelo contrário, esteve presente numa ampla gama de países de diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

Muitos países em desenvolvimento, antes importadores, se transformaram, na época, em não desprezíveis exportadores de produtos agrícolas concorrentes com as exportações do mundo desenvolvido. A Índia e o Paquistão, por exemplo, tornaram-se exportadores de trigo; a China transformou-se em exportadora de milho e de carne de porco e Formosa, China e Indonésia passaram a exportar arroz. Ao mesmo tempo, diversos países em desenvolvimento que despontaram como exportadores nos anos setenta, ampliaram substancialmente sua participação nas vendas mundiais de vários produtos agrícolas, como foi o caso da Argentina no trigo, Tailândia e Paquistão no arroz, Argentina e China nos grãos oleaginosos, Brasil, Argentina, China e Chile nas tortas e farelos, Malásia, Filipinas e Argentina nos óleos vegetais, Brasil nas carnes e Tailândia no açúcar (ver Tubiana, L. (1989), p. 37 e Hathaway, D. E. (1987), p. 16).

A concorrência por espaços no mercado mundial levou ao crescimento das exportações subsidiadas por parte dos países avançados e reforçou a queda dos preços internacionais, tornando difícil a posição destes novos exportadores, muitos dos quais estavam às voltas com a crise do endividamento externo e buscavam expandir suas exportações.

Assim, em meados da década dos oitenta, tornou-se 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 à custa 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.

1.5 As críticas às políticas agrícolas: custos, distorções comerciais e cumprimento dos objetivos domésticos

A crise comercial dos anos oitenta contribuiu para ressuscitar, ampliar e aprofundar as críticas às políticas agrícolas. No plano doméstico, o contraste entre os custos da intervenção e o cumprimento de seus objetivos, principalmente no que se refere à manutenção e distribuição da renda agrícola, passou a ser intensamente utilizado para mostrar a dimensão dos problemas gerados ou mal resolvidos pela intervenção. No plano internacional, multiplicaram-se as análises sobre seus impactos nos preços e no volume e na geografia do comércio, procurando mostrar a profundidade das distorções provocadas pelas políticas nas correntes das trocas agrícolas internacionais e *a contrario*, procurando destacar os ganhos comerciais que adviriam do desmantelamento da intervenção.

1.5.1 Os custos das políticas agrícolas dos países desenvolvidos

A discussão sobre os custos das políticas agrícolas sempre se articulou em torno dos dispêndios dos governos, calculados a partir das rubricas inscritas nos orçamentos públicos e de sua identificação como "gastos públicos com a agricultura". Essa forma de mensuração sempre recebeu reparos já que, como muitos apontaram, padecia de importantes limitações. Dentre estas se pode indicar, primeiro e principalmente, o fato de que a utilização unicamente de informações orçamentárias para estabelecer os custos das políticas excluía do cálculo ações governamentais em favor da agricultura que não envolvem gastos do Tesouro. É o caso das barreiras às importações de produtos agrícolas, importante componente das políticas na maioria dos países desenvolvidos que, ao permitir a permanência de preços domésticos elevados, funciona como um mecanismo de transferência de renda dos consumidores para os agricultores, sem ônus para os cofres públicos. Segundo, a identificação dos gastos inscritos em certas partidas orçamentárias

como "despesas com a agricultura" nem sempre é possível. Os programas governamentais nas áreas de energia e transporte, por exemplo, sempre foram dificilmente alocáveis entre os segmentos da economia por eles beneficiados. Finalmente, muitas formas de apoio governamental, como a sub-tributação relativa, a renúncia fiscal e os créditos públicos preferenciais que, em geral, beneficiam com grande intensidade o setor rural, não figuram ou figuram pouco nitidamente nos orçamentos públicos, limitando as possibilidades de sua consideração nas avaliações dos gastos com a agricultura.

Essas limitações, bastante conhecidas e debatidas, tornavam difícil estabelecer indisputadamente o nível do apoio governamental proporcionado às atividades agrícolas (sobre isto ver, por exemplo, Roger, C. (1985), Gasques, J. G. e outros (1988) e OCDE (1987)).

Desde meados dos anos oitenta, a apreciação dos custos das políticas passou a ser fundada em indicadores que trataram de estabelecer novas dimensões para as estimativas da ajuda governamental prestada à agricultura. O principal deles foi o "Producer Subsidy Equivalent (PSE)", indicador de ampla aceitação para mostrar a magnitude e a tendência dos custos da intervenção que, como veremos, serviu de base para o estabelecimento da medida que será utilizada para monitorar a redução da ajuda doméstica, decidida na Rodada Uruguai. Ao lado do PSE, duas outras medidas, ainda mais abrangentes, foram, também, intensamente divulgadas: as transferências totais em favor da agricultura e as perdas de renda provocadas pela intervenção (para uma descrição da forma de cálculo destes novos indicadores, ver o Anexo I).

Os resultados destas diferentes avaliações dos custos das políticas são apresentados na Tabela 1.1 Os custos da intervenção aumentaram enormemente entre a primeira e a segunda metades da década cifrando-se, a partir daí, dependendo da medida, em várias dezenas de bilhões de dólares ou de écu. Tomando-se os PSE's e as Transferências Totais pode-se ver como as novas medidas magnificam a percepção dos custos das políticas que se tinha a partir dos gastos orçamentários (seção A da Tabela).

Pode chamar a atenção o fato de que, ao contrário da CEE, o custo da política agrícola norte-americana, medido pelo PSE é menor que o custo medido

pelos desembolsos do Tesouro. Isto se explica principalmente porque o PSE dos Estados Unidos não computa os gastos com o "Food Stamp Program", pela impossibilidade de dividi-los entre os produtos agrícolas beneficiados, como exige o método de cálculo do PSE (ver Anexo I). Estes gastos, entretanto, aparecem nas Transferências Totais (seção C da Tabela 1.1).

Estas cifras foram intensamente divulgadas para mostrar o enorme e crescente volume das transferências de renda dirigidas à agricultura e para chamar a atenção para os irracionais resultados da intervenção. Assim, por exemplo, "cada vaca norte-americana absorveu, em 1986, 1400 dólares em subsídios" e "na CEE, entre 1986 e 1988, o estoque de manteiga formado pelo governo foi vendido a 2% de seu preço de aquisição para alimentar vacas leiteiras, aumentando ainda mais a produção de leite e derivados." (ver ABAG (1993), p. 121, onde podem ser encontradas outras considerações do mesmo gênero).

TABELA 1.1: INDICADORES DE CUSTOS DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS (CEE e EUA)

A - Gastos públicos com a agricultura (bilhões de écu e de US\$, valores correntes)								
	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
CEE (écu)	11,4	19,4	21,8	22,4	27,3	25,8	27,4	33,3
Estados Unidos (US\$)	23,7	54,3	60,0	49,4	42,5	45,7	42,1	49,7
B - PSE Total (bilhões de écu e de US\$, valores correntes)								
	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
CEE (écu)	35,4	63,4	62,0	59,4	54,5	68,0	67,6	
CEE (US\$)	35,8	62,4	71,5	69,1	60,0	86,3	83,6	
Estados Unidos (US\$)	28,5	44,7	44,2	36,9	32,2	35,3	34,7	
C - Transferências totais em favor da agricultura (bilhões de écu e de US\$, valores correntes)								
	1983-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
CEE (écu)	72,0	104,6	103,5	102,2	91,9	108,9	114,7	
CEE (US\$)	58,1	102,9	119,4	120,9	101,2	138,3	141,8	
Estados Unidos (US\$)	69,7	88,1	80,9	69,2	70,8	73,0	80,8	
D - Perdas de renda (em % da renda das famílias) (*)								
	1979-81	1986-88						
CEE	1,1	1,4						
Estados Unidos	0,1	0,3						
Japão	0,6	1,1						

(*) Existem vários estudos que estimaram as perdas de renda provocadas pela intervenção. Aqui destaca-se somente o mais recente deles, desenvolvido por Martin, J.P. e outros (1990), para a OCDE. Comentários sobre a metodologia e os resultados de outros modelos podem ser encontrados em Winters, L. A. (1987).

Fontes: OCDE (1990 e 1992), Cap. 4 e Anexo III e MARTIN, J. P. e outros (1990), Tabela 3a. e 4a, p. 138 e p. 147.

1.5.2. As políticas agrícolas e a geografia da produção e do comércio.

Os impactos internacionais das políticas agrícolas dos países desenvolvidos passaram a ser avaliados através de exercícios de simulação cada vez mais sofisticados. Estes exercícios procuravam determinar os níveis dos preços, do volume da produção, do consumo e do comércio mundiais que resultariam do desmantelamento total ou parcial dos mecanismos de intervenção na agricultura dos países desenvolvidos. A comparação deste cenário de liberalização com um cenário de referência no qual a intervenção está presente (preços, produção, consumo e comércio num determinado momento do tempo) permitia, por contraste, deduzir o impacto das políticas agrícolas sobre os mercados mundiais.

Estas simulações, cuja estrutura básica é apresentada no Anexo II, mostravam que, como resultado da liberalização, teríamos um novo equilíbrio no mercado mundial e um importante rearranjo na geografia da produção e do comércio agrícolas mundiais. O preço mundial se elevaria acima de seu nível inicial mas ficaria abaixo dos preços de intervenção antes praticados nos países protecionistas. Assim, parte da produção agrícola destes países seria eliminada enquanto a dos outros países seria estimulada. Os países protecionistas veriam diminuir suas exportações e/ou aumentar suas importações físicas, ocorrendo o oposto com os outros países. O volume do comércio mundial aumentaria.

A tabela 1.2 recolhe os resultados de algumas versões recentes de conhecidos modelos que simulam as conseqüências da liberalização do comércio agrícola dos países industrializados sobre os preços mundiais e sobre o volume da produção agrícola e/ou sobre o grau de autosuficiência tanto dos países avançados como de alguns países em desenvolvimento. Os preços internacionais sofreriam um substancial aumento, principalmente nos casos dos produtos lácteos e açúcar. A produção agrícola e a autosuficiência diminuiriam consideravelmente no Japão e na CEE. Embora poderiam aumentar nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, países menos protecionistas que o Japão e a CEE, o conjunto dos países da OCDE seria menos autosuficiente e, portanto, mais dependente da importação de produtos agrícolas. A produção agrícola (e a autosuficiência) de vários países em desenvolvimento seria aumentada, permitindo-lhes ampliar seus excedentes exportáveis e ocupar os espaços de mercado abertos pela liberalização.

TABELA 1.2: EFEITOS DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA NOS PAÍSES DA OCDE
(Variação em porcentagem com relação ao cenário de referência)

A - EFEITOS SOBRE OS PREÇOS INTERNACIONAIS DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS

Modelos	PRODUTOS						
	Trigo	Arroz	Outros Cereais	Carne	Produtos lácteos	Açúcar	Soja
USDA/SWOPSIM	27	11	16-22	16	24	29	-3
RUNS	15	-	2	18	-	57	-
IIASA	18	21	11	17	31	-	-
TYERS/ANDERSON	25	18	3	43	95	22	-
ZIETZ/VALDES	3	2	-3	10	-	15	4

Fontes: Goldin, J. e Knudsen, O. (1990), Tabela 17.1, p. 525 e Zietz, J. e Valdes, A. (1990), Tabela 3.8, p. 115.)

B - EFEITOS SOBRE O VOLUME DE PRODUÇÃO (P) E/OU SOBRE O GRAU DE AUTOSUFICIÊNCIA (AS).

B.1. - EFEITOS NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS.

Países	MODELOS						
	RUNS		WALRAS		IIASA		TYERS
	P	AS	P	P	AS	AS	
OCDE	-4,9	-7,2	-13,6	-	-	-12,4	
CBE	-17,8	-12,7	-18,7	-7,1	-8,6	-	
JAPÃO	-9,2	-	-24,2	-5,2	-8,7	-	
EUA	-	-	-7,0	+1,8	+0,5	-	
Canadá	-	-	-16,7	+16,6	-	-	
N. Zelândia	+11,0	+2,8	+7,9	+14,0	-	-	
Austrália	-	+4,4	+2,5	-	-	-	

Fontes: Martin, J. P. e outros (1990), Tabela 5, p. 150; Burniaux e outros (1990), Tabela 9.4, p. 301; Froberg, K. e outros (1990), Tabela B.3, p. 262 e Tyers, R. e Anderson, K. (1990), Tabela 2.2, p. 73

B.2 EFEITOS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Países	MODELOS					
	TYERS		IIASA		SWOPSIM	
	AS	AS	AS	P	AS	
Índia	+17,8	+0,6	+3,2	+6,5		
Paquistão	+38,1	+4,8	+6,0	+8,8		
Tailândia	+10,9	+5,4	+4,1	+5,5		
Argentina	+23,1	+9,3	+5,4	+9,9		
Brasil	+19,2	+4,1	+3,2	+5,5		
México	+26,3	+4,7	+4,4	+7,9		

Fontes: Tyers, R. e Anderson, K. (1990), Tabela 2.5, p. 76; Froberg, K. e outros (1990), Tabela 8.3, p. 262 e Kryszof, B. e outros (1990), Tabelas 5.2 e 5.3, p. 187 e 188.

Os modelos apresentados, escolhidos entre aqueles que usam cenários de referência mais recentes, não proporcionam estimativas para os efeitos da liberalização sobre o volume do comércio mundial. Entretanto, um trabalho divulgado pelo Banco Mundial mostra que, se fosse desmantelada toda a proteção à agricultura existente, em 1980-82, nos países da OCDE, o volume do comércio aumentaria substancialmente. Tomando por base o volume do comércio de 1985, as taxas de crescimento seriam as seguintes: trigo, - 1%; cereais forrageiros, 19%; arroz, 32%; carne bovina e ovina, 195%; carne suína e de aves, 18%; laticínios,

95% e açúcar, 2%. Ao comentar estes resultados, o texto do Banco Mundial sugere que os efeitos sobre o volume do comércio seriam bem maiores se a base para sua avaliação se deslocasse de 1980-82 para 1985, quando o grau de proteção nominal foi muito mais elevado¹¹.

Estes resultados foram utilizados, de um lado, para revelar as conseqüências das políticas agrícolas sobre o mercado mundial (depressão dos preços e deslocamento de outros países exportadores) e, de outro, para mostrar como a reforma das políticas agrícolas poderia contribuir para rearranjar a geografia da produção e do comércio, beneficiando os países menos protecionistas, principalmente os países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas.

1.5.3. O Cumprimento dos Objetivos Domésticos

Qualquer que seja a instrumentação da política e qualquer que seja a gama de seus objetivos declarados, a manutenção da renda agrícola é, certamente, o principal objetivo da intervenção do Estado na agricultura dos países desenvolvidos.

Embora o princípio de que o Estado deva assegurar o nível de renda dos agricultores seja recolhido de diferente forma nas legislações agrícolas, em todas elas aparece ou o objetivo genérico de proporcionar-lhes um padrão de vida justo, equitativo ou, em muitos casos, o objetivo mais específico de igualar a renda dos agricultores à de outros segmentos da sociedade. Na maioria dos países estes objetivos são, implícita ou explicitamente, direcionados para a preservação das condições de vida da agricultura familiar ou, mais amplamente, para assegurar a reprodução da pequena agricultura.

Mais além de fatores domésticos que fazem da renda dos agricultores uma questão extremamente sensível do ponto de vista político, o que empresta à manutenção da renda esse caráter de objetivo central da intervenção na agricultura é o fato de que boa parte, se não todos, os demais objetivos das políticas estão a ele fortemente ligados. É, efetivamente, difícil imaginar que os objetivos de elevar a produtividade e a competitividade da agricultura, de expandir ou controlar a oferta

¹¹ A queda no volume do comércio do trigo se explica pela extinção das exportações subsidiadas. Ver Banco Mundial (1985), p. 138 e Tabela 6.7, p. 139.

agrícola, de manter a agricultura familiar, de buscar a autosuficiência no abastecimento de certos alimentos e matérias-primas, de assegurar a permanência da atividade agrícola e da população rural em certas regiões, de manter a vitalidade do meio rural, muitos dos quais aparecem como objetivos declarados das políticas agrícolas, possam ser perseguidos independentemente do que esteja ocorrendo com o nível, a estabilidade e a distribuição dos rendimentos da atividade agrícola já seja globalmente, já seja a nível de certos produtos, produtores ou regiões.

Em linha com isto, as avaliações do desempenho das políticas são feitas, compactamente, a partir da análise do comportamento da renda da agricultura, examinando sua relação com a evolução da renda de outros segmentos da economia. O propósito deste tipo de análise é verificar quão perto se chegou (ou quão longe se está) do objetivo da equidade, da justiça ou da paridade entre as rendas agrícola e não-agrícola. O bom (ou o mau) comportamento da renda detectado é traduzido como indicador do comportamento do padrão de vida dos agricultores e, assim, pode ser utilizado como critério para avaliar o sucesso (ou o insucesso) das políticas agrícolas no cumprimento de seus objetivos, principalmente no que se refere aos chamados objetivos não-econômicos.¹²

A forma mais usual de estimar a renda da agricultura é através do valor agregado, que mede a renda gerada pela atividade agrícola na unidade produtiva. Embora seja uma medida de renda, o valor agregado não é uma medida que reflita, necessariamente, a capacidade de consumo ou o nível de vida dos agricultores e de suas famílias. Primeiro, porque parte da renda gerada na unidade produtiva não é apropriada pelos agricultores fazendo com que o valor agregado superestime sua capacidade de consumo. Tal é o caso dos salários e de outros rendimentos pagos a terceiros como os custos do arrendamento e os custos financeiros. Segundo, porque o agricultor e membros de sua família, com domicílio na unidade produtiva, podem estar exercendo atividades fora dela, em caráter permanente ou eventual, recebendo rendimentos que, embora constituam renda, não são computados no cálculo do valor agregado. Esta combinação de trabalho agrícola com trabalho fora da atividade agrícola (chamada, na literatura, pluriatividade, pluriemprego ou "part-time farming") apresenta crescente importância nos países desenvolvidos.

¹² Usam-se as expressões objetivos não-econômicos, objetivos sociais ou objetivos não-monetários para designar aqueles objetivos das políticas agrícolas que guardam uma relação mais tênue com as idéias de eficiência e de competitividade da produção agrícola. Ver Winters, L. A. (1990) e Weinschenck, G. (1985).

TABELA 1.3: ESTADOS UNIDOS: RELAÇÃO RENDA AGRÍCOLA/RENDA NÃO-AGRÍCOLA

	(em porcentagem)					
	1970	1975	1980	1983	1986	1989
(1)	70	96	90	69	--	--
(2)	95	114	85	85	111	119

Fonte: Gardner, B. L. (1992), Tabela 1, p. 79.

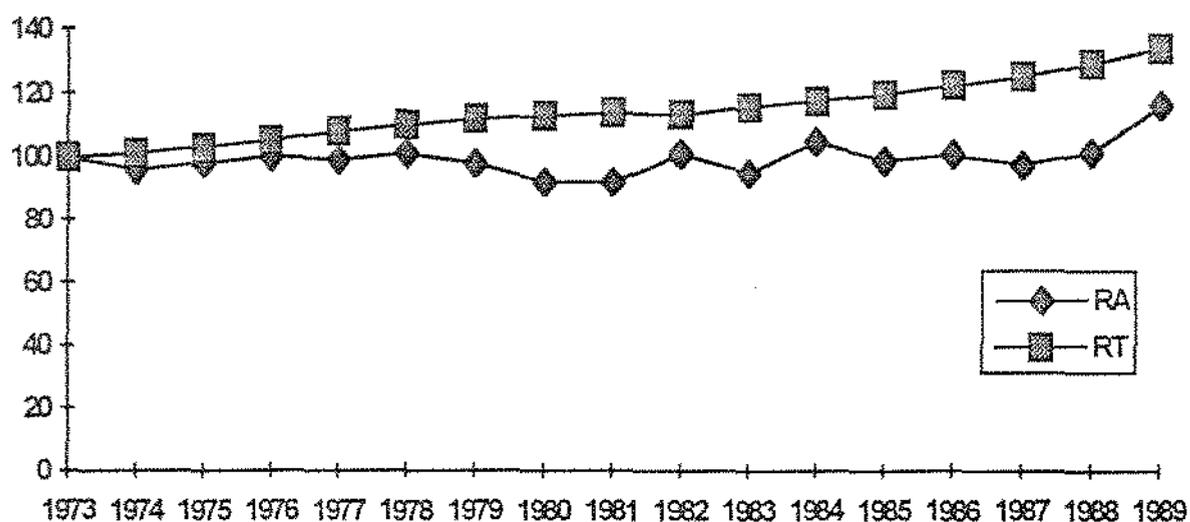
A tabela 1.3 mostra cifras que comparam, para os Estados Unidos, a evolução da renda agrícola e da renda dos demais segmentos da economia. Os dados da linha (1) são estimativas do valor agregado na unidade produtiva, excluindo os gastos com salários, os custos do arrendamento da terra e alguns outros pagamentos a terceiros e incluindo parte dos rendimentos das famílias rurais originados de fontes externas à exploração agrícola. A estimativa de renda resultante é comparada com a renda dos setores não-agrícolas da economia, ambas tomadas em termos per capita. Esta aproximação, utilizada desde os anos trinta para avaliar a paridade da renda agrícola, recebeu, mais recentemente, algumas modificações que conduziram às cifras de renda relativa por domicílio apresentadas na linha (2) da Tabela 1.3. As diferenças essenciais entre as duas estimativas são as seguintes. Na primeira, o USDA computava somente a renda dos agricultores residentes; na segunda, passa a incluir a renda obtida na atividade agrícola por pessoas que não residem na unidade produtiva (fundamentalmente sócios e acionistas de empresas agrícolas). Na comparação em termos per capita, utilizada na primeira estimativa, está embutido o tamanho das famílias. Como a família rural é maior que a urbana, a comparação desfavorece a renda relativa da agricultura; na segunda estimativa, a comparação é feita em termos de famílias. Na primeira estimativa, o cômputo das rendas extra-propriedade se centrava na pessoa do agricultor que conduzia as operações da unidade produtiva ("operator"); a segunda estimativa, ao usar a família como unidade, cobre melhor as rendas externas de todos os residentes na unidade produtiva (ver Gardner, B. L. (1992), p. 79 e p. 81).

A Comissão da CEE não publica sistematicamente comparações entre a renda agrícola e a não-agrícola. Quando o faz, em algumas edições de seu relatório anual sobre a situação da agricultura na Comunidade, limita-se a mostrar, graficamente e sob a forma de índices, que o valor agregado líquido por unidade de

trabalho familiar na agricultura evoluiu mais lentamente que a renda média por pessoa ativa no conjunto da economia (Gráfico 1).

Gráfico 1

CEE - EVOLUÇÃO DA RENDA MÉDIA, AGRÍCOLA (RA) E TOTAL (RT)
(1973=100)



Fonte: Chanteau, J.P. (1991), p. 30

Esta forma de apresentação não mostra, evidentemente, o nível em que se encontra a relação renda agrícola/renda não agrícola. Mostra, apenas, a degradação da paridade.

A renda usada no gráfico é uma aproximação da renda líquida familiar extraída da exploração agrícola (valor agregado menos gastos com salários, despesas financeiras, renda fundiária e depreciação). Nela não estão incluídas as rendas extra-agrícolas. A degradação da paridade mostrada pelo gráfico deve ser, portanto, matizada pelo fato de que a proporção de agricultores que têm acesso a rendimentos externos à exploração agrícola é bastante significativa: em 1987, 23% dos agricultores da CEE que eram, também, encarregados da exploração agrícola tinham outro trabalho remunerado como fonte principal de renda (outros 7,1%

tenham outro trabalho como fonte secundária de renda)¹³. Assinalando estas circunstâncias, que falseiam as estimativas de renda relativa fundadas no valor agregado, um analista conclui: "Dependendo do modo de cálculo, a renda média agrícola (familiar) varia entre 75% e 95% da renda média das famílias europeias" (Chanteau, J. P. (1991), p. 29).

É fácil perceber que, ao excluir do cômputo as rendas do trabalho extra-agrícola, a renda média dos agricultores norte-americanos e europeus ficaria bem abaixo da renda média não agrícola. No caso da CEE isto é bastante claro pois a renda média agrícola (todas as fontes) já estaria abaixo da renda média não agrícola. No caso dos Estados Unidos, onde estaria acima, basta assinalar que, na média do período 1985-89, mais de 50% da renda das famílias agrícolas provinham de atividades externas à atividade agrícola¹⁴. Como os fluxos de rendimentos extra-agrícolas que engrossam o poder de compra dos agricultores não necessariamente guardam relação com a operação das políticas, não se pode a elas creditar senão parte do bom (ou menos ruim) comportamento da renda agrícola. Na realidade, como observa a OCDE (OCDE (1983), Nota 1, p. 12), pelo menos até o início da década dos oitenta, a presença dos rendimentos extra-agrícolas não era levada em conta na formulação dos objetivos das políticas.

Se a intervenção não foi capaz de assegurar ao conjunto dos agricultores níveis de renda compatíveis com as idéias de justiça ou equidade que estão na raiz das políticas agrícolas, contribuiu, ao contrário, para aprofundar as desigualdades na distribuição da renda no meio rural. Isto é claramente perceptível quando se contrasta a distribuição do suporte governamental entre produtos e produtores com a distribuição da renda agrícola.

O objetivo de manter a renda via suporte aos preços vincula o volume da

¹³ O agricultor, nas estatísticas da Comissão da CEE, é a pessoa por cuja conta e nome se valoriza a exploração. O encarregado é a pessoa responsável pela gestão corrente da exploração agrícola. Na CEE, em 97% das explorações agrícolas, os agricultores são também encarregados da exploração. Observe-se que os rendimentos das atividades extra-agrícolas que se incorporariam à renda familiar apresentada no gráfico se referem somente aos encarregados e não aos dos membros de sua família.

¹⁴ Ver Veiga, J. E. (1983), Vol. II, Tabela 66, p. 56. Analisando o comportamento da renda agrícola entre fins dos anos setenta e começo dos oitenta, a OCDE conclui: "Assim, as estatísticas disponíveis indicam que, em diversos países da OCDE, embora a renda derivada da atividade agrícola tenda a ser relativamente baixa, a renda total por domicílio agrícola não se compara desfavoravelmente com a de outros setores. Ver OCDE (1983), p. 18 (grifo nosso). É interessante observar que, no caso do Japão, a renda média por domicílio agrícola é bem superior à renda média por domicílio dos assalariados urbanos graças às rendas extra-agrícolas, que representam mais de 80% da renda derivada da exploração agrícola. Ver Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (1988), Tabela 5.13, p. 83. Sobre o "part time" na agricultura dos países desenvolvidos, ver Gasson, R. (1986) e sobre suas características e importância no Japão, ver, também, Banco Mundial (1985), Quadro 6.3, p. 124 e Hayami, Y. e Yamada, S. (1991), p. 99-103.

ajuda recebida por unidade produtiva ou por agricultor ao volume da produção. Na medida em que o suporte se concentra em alguns produtos e na medida em que a produção se concentra num número relativamente pequeno de unidades produtivas, uma grande proporção da ajuda governamental é canalizada para um pequeno número de unidades produtivas ou de agricultores.

Na CEE, em 1990, 43% dos recursos da FEOGA foram consumidos com o suporte à produção de cereais, leite e carnes. Dado que 60% da produção de cereais é realizada por 6% das explorações agrícolas, 50% da produção de leite é realizada por 15% das explorações e 50% do rebanho bovino se concentra em 10% das propriedades, 80% do suporte assegurado pelo FEOGA foram destinados a 20% das explorações agrícolas da Comunidade (Euroexpansion (1991), p. 2).

De forma semelhante, nos Estados Unidos, o milho, o trigo, o algodão e o arroz consomem praticamente a totalidade dos recursos destinados aos programas de suporte direto à renda, dos quais participam somente 30% dos produtores agrícolas. Ademais, entre os agricultores participantes, a distribuição dos benefícios da política é fortemente concentrada. Em 1986, 12% dos agricultores participantes do programa para o algodão receberam mais de US\$ 50 mil em pagamentos diretos e consumiram 55% dos recursos alocados naquela cultura. Para o milho, o trigo e o arroz, as porcentagens foram, respectivamente, 24% dos recursos para 6% dos produtores, 9% dos recursos para 1% dos produtores e 61% dos recursos para 20% dos produtores participantes. Em 1987, 7,2% dos participantes ficaram com 24,0% das transferências (para as cifras de 1986, ver Council of Economic Advisers (1987), Tabela 5.1, p. 157. Para as de 1987, ver Veiga, J. E. (1993), p. 115).

A distribuição da renda derivada da atividade agrícola é bastante desigual nos dois países. Na CEE, em 1988-89, as unidades produtivas cuja renda se localizava no estrato mais baixo representavam 37% do total, se apropriavam de 5,4% da renda agrícola gerada na Comunidade e tinham uma renda média agrícola (por unidade de trabalho familiar) pouco superior a um décimo da renda média agrícola da CEE. No extremo superior, 9% das unidades produtivas se apropriavam de 36% da renda e tinham renda média igual a 4,3 vezes a renda média agrícola da Comunidade.¹⁵

¹⁵ CEE (1991b), Tabela 3.2.4, colunas 4, 14 e 18, p. 7/54. No estrato de renda imediatamente superior ao mais baixo estavam 22% do total de unidades produtivas com renda média igual a 62% da renda média agrícola familiar da CEE.

Nos Estados Unidos, as unidades produtivas com volume anual de vendas inferior a US\$ 100 mil (catalogadas como pequenas e "part-time") representavam, em 1982, 86% do total das "farms" e respondiam por 27% do total do valor das vendas agrícolas. Desconsideradas as rendas extra-agrícolas, tinham uma renda média (por unidade produtiva) bastante inferior a um décimo da renda média derivada da atividade agrícola nos Estados Unidos. No extremo superior (volume de vendas acima de US\$ 500 mil/ano), pouco mais de 1% das unidades produtivas detinham 32% das vendas totais e tinham, também desconsideradas as rendas extra-agrícolas, renda média igual a 50 vezes a renda média agrícola norte-americana. Mesmo considerando as rendas extra-agrícolas que são, de longe, a principal fonte de renda das unidades de menor porte, a renda total média (por unidade produtiva) das unidades com vendas inferiores a US\$ 100 mil era igual a dois terços da renda média da agricultura norte-americana. Para as unidades localizadas no extremo superior, essa relação era de 19 vezes (ver OTA (1986), Tabela 1.1., p. 8).

Assim, tanto nos Estados Unidos quanto na CEE, as ajudas proporcionadas pelas políticas agrícolas não só não teriam assegurado o encurtamento da distância entre a renda agrícola e a não-agrícola, como não teriam sido capazes de melhorar a distribuição da renda, dirigindo a ajuda às unidades de menor porte, que representam largas proporções do total e são, justamente, o alvo privilegiado de sua ação.

Capítulo 2

A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Os três elementos antes apontados -os elevados e crescentes custos das políticas, o deslocamento de países e os atritos no comércio mundial e a manutenção das desigualdades nos níveis e na distribuição da renda derivada da atividade agrícola- contribuíram para colocar em questão a continuidade da intervenção estatal na agricultura, nos moldes e na intensidade em que vinha sendo praticada em vários países desenvolvidos.

Embora diferentes governos tivessem, logicamente, diferentes posturas e sensibilidade política a respeito do sentido, da profundidade e dos objetivos das modificações que deveriam ser introduzidas nas políticas agrícolas, em vários países instalou-se, desde meados dos anos oitenta, uma clara e firme disposição de mudar os rumos da intervenção na agricultura, principalmente para conter seus custos.

Aos movimentos reformistas domésticos somaram-se poderosas pressões internacionais. Nos debates em torno da liberalização do comércio mundial, que tomaram corpo na primeira metade dos anos oitenta, a agricultura transformou-se no alvo privilegiado de inéditos ataques ao protecionismo, fazendo com que, na maioria dos países, a idéia de reformar as políticas agrícolas, por razões domésticas ou internacionais, passasse a ser vista como necessária e inevitável.

Este clima, que alguém rotulou de "assalto ao protecionismo agrícola" (Runge, C. F. (1988)), fez com que, por primeira vez, mesmo aqueles países desenvolvidos até então mais reticentes em submeter a intervenção a uma negociação multilateral se dispusessem a discutir no GATT a reordenação do comércio agrícola através de uma maior disciplina no uso dos instrumentos domésticos de apoio e proteção à agricultura.

Paralelamente mas não independentemente das negociações da Rodada Uruguai, os governos dos países desenvolvidos, particularmente Estados Unidos e

a CEE, trataram de modificar suas políticas agrícolas.

2.1. Estados Unidos: as leis agrícolas de 1985 e 1990

As duas últimas administrações republicanas procuraram introduzir radicais modificações na política agrícola norte-americana quando das revisões da lei agrícola em 1985 e 1990. As mudanças propostas pelos governos Reagan e Bush, mais além de responder à necessidade imediata de conter os custos da intervenção e recuperar a competitividade das exportações agrícolas, tratavam de concretizar, também na política agrícola, sua postura geral de desengajamento do Estado, advogando a abolição da intervenção.

Na revisão da lei agrícola, em 1985, o Executivo propôs a pura e simples extinção dos "deficiency payments" e dos controlos da área plantada e uma maior aproximação dos preços de suporte aos preços de mercado. Os preços de suporte passariam a ser estabelecidos como uma proporção da média móvel dos preços de mercado vigentes nos últimos três anos. O Executivo propunha que esta proporção fosse de 75%. Os preços-meta seriam, também, ligados aos preços de mercado, através de uma proporção da média móvel dos últimos três anos. Para 1986-87, seriam fixados em 100% da média; a partir daí, esta proporção iria caindo 5 pontos de percentagem ao ano, até atingir, em 1991-92, 75%. Os preços-meta convergiriam, portanto, para o preço de suporte, eliminando os "deficiency payments". A redução da área plantada seria de 15% em 1986, 10% em 1987 e 5% em 1988, desaparecendo da política agrícola a partir daí (mais detalhes sobre a proposta do Executivo e sobre os debates em torno da lei agrícola no Congresso podem ser encontrados em Lopes, M. R. (1985), USDA (1985) e Guither, H. D. e Halcrow, H. G. (1988), Cap. 6).

O corte dos "deficiency payments" permitiria reduzir drasticamente os gastos com a política agrícola. A nova fórmula de cálculo dos preços de suporte, ao captar a violenta queda dos preços ocorrida a partir de 1983, implicaria, de imediato, uma importante redução de seus níveis¹⁶, colocando-os abaixo dos preços de mercado e reforçando a competitividade das exportações agrícolas. O afrouxamento dos controlos da área plantada permitiria a gradativa expansão da

¹⁶ Com a fórmula de cálculo proposta, os preços de suporte do trigo, por exemplo, cairiam 23%. Ver Lopes, M.R. (1985), p. 6.

produção para fazer face ao esperado crescimento das vendas externas dali resultante. Além do efeito da queda dos preços de suporte, as exportações seriam estimuladas pelo reforço dos créditos preferenciais permitidos pela PL-480 e, notadamente, pela criação de programas que as subsidiariam diretamente.

O que o governo propunha, em essência, era reduzir a intervenção do Estado a uma política de sustentação dos preços e da renda fundada na simples garantia de preços mínimos, que funcionariam como uma rede de segurança. Os preços de suporte assegurariam uma renda mínima estável e, ao se aproximarem dos preços de mercado (e dos preços internacionais, dado o peso da oferta americana nos mercados mundiais), tornariam indiferente a colocação do produto no mercado interno ou no internacional, diminuindo a importância do governo como comprador de última instância.

A revisão aprovada pelo Congresso ficou muito aquém das pretensões do Executivo. As resistências do Congresso em adotar uma política que reduziria tão pesadamente o suporte ao setor se prendem ao fato de que, na época, a agricultura norte-americana atravessava uma profunda crise marcada pela violenta queda dos preços, pela inadimplência de amplas camadas de agricultores, pelas dificuldades financeiras enfrentadas por numerosos bancos envolvidos com o crédito rural e pelo encolhimento do volume e do valor das exportações agrícolas¹⁷.

Na lei aprovada pelo Congresso, os mecanismos de ajuda à renda (preços-meta, controle da área e "deficiency payments") foram mantidos com algumas modificações redutoras de custos. Os preços-meta, que vinham aumentando ano a ano por força das provisões da lei agrícola de 1981, foram congelados, por dois anos, em seus níveis de 1985. Nos três anos seguintes, seriam ligeiramente reduzidos, caindo 2, 3 e 5%, respectivamente, em 1988, 1989 e 1990. A área-base das culturas amparadas passou a ser fixada segundo a média móvel das áreas plantadas pelos agricultores nos últimos cinco anos. O rendimento físico das culturas, para efeito do cálculo dos "deficiency payments" e do volume da produção que tem acesso aos empréstimos de comercialização, passou a ser estabelecido pela média dos rendimentos dos últimos cinco anos, ficando congelados neste nível durante o período de vigência da lei. Foram mantidos nos

¹⁷ Sobre a crise da agricultura norte-americana e o ambiente em que se desenvolveram as negociações da lei agrícola de 1985, ver Hathaway, D. E. (1987), p. 83, Buttel, F. H. (1989), Council of Economic Advisers (1986), Cap. 4 e Veiga, J. E. (1993), p. 99-104.

mesmos patamares estabelecidos pela lei agrícola de 1981 os limites máximos de 50 mil dólares por produtor para o recebimento dos "deficiency payments" e o limite global de 250 mil para o recebimento do conjunto dos benefícios aos quais os agricultores têm acesso. Os preços de suporte passariam a ser fixados pelo Congresso dentro do intervalo 75% -85% da média móvel dos preços de mercado dos últimos cinco anos, excluídas as médias anuais mais alta e mais baixa. Embora esta forma de cálculo implicasse uma redução nos níveis dos preços de suporte, o Congresso estipulou que seus valores não poderiam ser inferiores a 95% do valor fixado para o ano anterior. As exportações, pouco estimuladas pela modesta redução dos preços de suporte, seriam apoiadas por dois novos e poderosos mecanismos. Foi criado o "marketing loan" que passaria a favorecer as exportações de arroz e algodão. Se o preço internacional caísse abaixo do preço de suporte, tornando o produto pouco competitivo no mercado mundial, o agricultor poderia ter acesso ao produto dado como garantia do empréstimo de comercialização, resgatando a dívida ao preço internacional e não ao preço de suporte. O segundo mecanismo instituído para estimular as exportações foi o "Export Enhancement Program (EEP)", destinado a favorecer as exportações de uma ampla gama de produtos agrícolas, naturais ou processados. O programa permitia que os exportadores concorressem no mercado mundial, vendendo o produto abaixo de seu preço de compra. Como compensação, a CCC entregava ao exportador um certificado de valor equivalente à perda sofrida na transação, que podia ser trocado por produtos existentes nos estoques governamentais.

Quando da revisão da lei agrícola, em 1990, o Executivo voltou a avançar uma proposta que, embora menos radical do que a apresentada em 1985, se adotada, mudaria completamente as feições da política agrícola.

O projeto do Executivo combinava duas idéias intimamente relacionadas: permitir ao agricultor maior flexibilidade para implantar diferentes culturas em sua área-base e romper o vínculo entre a ajuda direta e as decisões de produção.

Segundo o projeto, os agricultores teriam total liberdade para plantar qualquer cultura em suas áreas-base, sem perder o direito ao recebimento dos "deficiency payments". Ou seja, se o produtor tivesse área-base na cultura A, poderia plantar na área permitida (área-base menos terra retirada de cultivo) a cultura B, recebendo o "deficiency payment" correspondente à cultura A. Se a

cultura escolhida (B) tivesse o amparo dos preços mínimos, sua produção seria elegível para os empréstimos de comercialização.

As culturas-programa continuariam sujeitas à redução da área plantada. No entanto, em lugar de deixar ociosa a área retirada de cultivo, o agricultor poderia usá-la para implantar qualquer cultura de sua escolha, exceto frutas e legumes. O acesso a esta flexibilidade adicional teria um custo para o agricultor: para cada hectare plantado na área retirada de cultivo seria deduzido um hectare da área permitida, reduzindo-se, em consequência, o recebimento por pagamentos compensatórios. Se a cultura escolhida para ser plantada na área retirada de cultivo fosse coberta por preço mínimo, o produtor teria acesso a esta garantia mas não aos "deficiency payments".

Além de manter o congelamento dos rendimentos (que vinha da lei de 1985), a Administração propunha congelar, também, as áreas-base durante o período de vigência da lei. O volume da produção para efeitos do cálculo dos "deficiency payments" e do acesso ao crédito de comercialização ficaria, portanto, fixo durante cinco anos. Isto, aliado à total liberdade de plantio, transformaria os "deficiency payments" numa ajuda direta por hectare, paga ao produtor, desvinculada do produto e do volume da produção.

Os preços de suporte continuariam a ser estabelecidos como uma proporção da média móvel dos preços de mercado dos últimos cinco anos, excluídos os dois valores extremos, pretendendo a Administração fixar esta proporção em 75%. Os valores mínimos, estabelecidos na lei de 1985, abaixo dos quais os preços de suporte não poderiam cair, seriam abolidos.

Na apreciação do Executivo estas modificações fariam com que as decisões de plantio respondessem melhor às condições imperantes no mercado, conduzindo os agricultores a produzir mais dos produtos cuja oferta se apresentasse curta e menos dos produtos excedentários. O novo sistema estimularia a rotação de cultivos, trazendo ganhos em termos do meio ambiente, pela diminuição do uso de agroquímicos e dos riscos de erosão. A utilização das terras ociosas levaria a uma diminuição proporcional dos "deficiency payments", aliviando os custos da intervenção (ver USDA (1990a), p. 8).

A principal objeção do Congresso à proposta do Executivo se concentrou no seguinte aspecto. Os produtores que vinham se dedicando exclusiva ou principalmente ao cultivo de produtos não cobertos pelos "deficiency payments", como é o caso da soja, se veriam colocados frente a uma concorrência desigual. Os produtores de cereais que, no passado, participavam dos programas poderiam diversificar seus cultivos, plantando soja, por exemplo, correndo pouco risco frente a uma possível queda dos preços graças ao acesso ao "deficiency payment" da cultura que teriam, momentaneamente, abandonado. Em outras palavras, o sistema criaria um "deficiency payment" para a soja ao qual seus tradicionais produtores não teriam acesso.

Embora não claramente articulado, estava presente no Congresso um outro reparo à proposta do Executivo.

A transformação dos "deficiency payments" numa ajuda direta ao produtor, independente do que e quanto produz, sempre foi vista pelos economistas agrícolas norte-americanos como a melhor maneira de oferecer suporte à renda, sem interferir nas decisões de plantio. Esta idéia surgiu por primeira vez no governo Truman que, em 1949, propôs uma completa mudança na política agrícola. Um dos elementos da reforma proposta era justamente a introdução de um mecanismo de suporte direto à renda, independente do que e quanto o agricultor produzisse (sobre isto, ver Winters, L. A. (1990), p. 247, Petit, M. (1984), p. 3.21 e Gardner, B. L. (1992), p. 87). Com roupagem diferente daquela apresentada por ocasião das discussões em torno da lei agrícola de 1990, esta idéia -conhecida como "decoupling" ou "delinking"- foi novamente defendida, com insistência, pelo governo Reagan (ver Council of Economic Advisers (1986), p. 156 e ss. e Council of Economic Advisers (1987), p. 174). Uma outra idéia, na mesma linha, que chegou a ser seriamente considerada pelo Executivo (embora não tenha reaparecido na proposta da Administração para a lei de 1990) foi a de tratar diferenciadamente os produtores agrícolas segundo a dimensão econômica de suas explorações. Assim, por exemplo, aventou-se a possibilidade de orientar a intervenção "para os que mais precisam", dirigindo o suporte preferencialmente para as explorações familiares, de menor porte, cuja renda fosse mais fortemente dependente da atividade agrícola, deixando as grandes explorações reguladas exclusivamente pelas forças de mercado (ver, a respeito, Council of Economic Advisers (1987), p. 147 e p. 175). Idéia semelhante foi avançada pelo Office of Technology

Assessment, do Congresso norte-americano, que propunha modificações na política agrícola, para torná-la capaz de atender "as diferentes necessidades de ajuda governamental das grandes, médias e pequenas explorações agrícolas." (para detalhes, ver OTA(1986), p. 21 e ss).

Estas propostas sempre foram mal recebidas pelos produtores agrícolas e por seus representantes no Congresso porque transformariam a ajuda à agricultura num transparente auxílio direto, dirigido a um grupo social. Esta forma de suporte, por considerações de equidade no tratamento dispensado pelo Estado a outros grupos sociais, poderia ser contestada, tornando-a menos defensável no futuro (ver Veiga, J. E. (1993), p. 51).

Submetido a forte pressão do Executivo para que promovesse cortes no orçamento federal, o Congresso introduziu alterações na lei agrícola que, embora recolheram (de forma limitada) o princípio da liberdade de plantio, estavam muito mais ligadas à preocupação com atender às exigências de redução dos gastos¹⁸.

A idéia de flexibilidade foi introduzida por meio de um programa chamado "tripla base". A área-base de cada cultura-programa passou a ser dividida em três parcelas: área retirada de cultivo, área flexível e área permitida. Na primeira (que corresponde à área que deve ser, obrigatoriamente, deixada em pousio caso o agricultor pretenda ter acesso aos benefícios da política agrícola), continua vedado o plantio¹⁹. Na segunda, fixada em 15% da área-base, o agricultor não pode implantar a cultura-programa para cujos benefícios está se candidatando. Pode, entretanto, deixar a terra ociosa ou utilizá-la para qualquer outra cultura, salvo frutas e legumes, perdendo, em qualquer caso, o direito a receber pagamentos compensatórios sobre esta área. Se a utiliza para uma outra cultura-programa ou para oleaginosas, poderá ter acesso aos empréstimos de comercialização. Na área

¹⁸ Toda a legislação que implica, diretamente, desembolsos do Tesouro é submetida a um processo chamado de "reconciliação orçamentária". Na feitura do orçamento federal, a Comissão do Orçamento do Congresso emite uma resolução, sem força de lei, que fixa um teto para os gastos globais e indica sua distribuição entre as várias comissões da Câmara e do Senado que têm poder para legislar, autorizando despesas. A partir desta indicação, as Comissões negociam, internamente e entre elas, as adaptações necessárias nas leis que estão sob sua alçada, procurando conciliar suas despesas com as linhas avançadas pela Comissão de Orçamento. Uma vez aprovadas pela Comissão, as adaptações são consolidadas num chamado "ato de reconciliação" que, se aprovado pelo Executivo, passa a ter força de lei. Desta forma, as poderosas Comissões de Agricultura da Câmara e do Senado vêm limitada sua ação já que a legislação agrícola pode ser vetada caso seus custos colidam com a política fiscal do Executivo. Sobre isto, ver Infange, C. L. e outros (1983), p. 2 e 3. Sobre a importância da reconciliação no caso da lei agrícola de 1990, ver Paarlberg, R. L. (1992), p. 41.

¹⁹ A lei de 1990 estabeleceu que o USDA fixaria, a partir da relação entre os estoques e a utilização do produto, prevista para a safra em curso, que porcentagem da área deve ser deixada em pousio. Esta porcentagem não pode exceder os 20% da área-base nos casos do trigo e grãos forrageiros, 25% no caso do algodão e 35% no do arroz.

permitida, agora reduzida pelo pousio e pela área flexível, o agricultor planta a cultura-programa, ganhando acesso a todos os benefícios proporcionados pela política agrícola.

Além do programa "base tripla", que é obrigatório, o agricultor pode optar pelo uso de mais 10% de sua área-base para diversificar seus cultivos. Sobre estes 10% o agricultor pode implantar qualquer outra cultura, desde que renuncie aos pagamentos compensatórios relativos a esta área. Se, nesta terra, o agricultor decide plantar uma cultura-programa ou uma oleaginosa, tem acesso aos correspondentes empréstimos de comercialização. A soja só pode ser aí cultivada se seu preço (previsto) de mercado ultrapassar seu "loan rate" em 5% ou mais.

O Congresso decidiu, também, manter congelados os preços-meta e os rendimentos das culturas usados para o cálculo dos "deficiency payments". Recusou, entretanto, congelar as áreas-base que continuam a ser calculadas segundo a média dos cinco anos anteriores. Diferente do que pretendia a Administração, os preços de suporte foram fixados em 85% (e não 75%) da média móvel dos últimos cinco anos, excluídos os dois valores extremos, não podendo cair mais que 5% com relação ao ano anterior. O teto de US\$ 50 mil por produtor para os "deficiency payments" e o valor máximo que cada produtor pode receber a título do conjunto dos benefícios proporcionados pela política agrícola (250 mil dólares) foram mantidos.

Os programas de estímulo às exportações foram reconduzidos, alocando-se neles o mesmo volume de recursos que vinham recebendo. A soja recebeu um estímulo especial para as vendas externas: os produtores de soja, que corriam o risco de serem afetados pela queda dos preços devida à flexibilização, passaram a ter acesso ao "marketing loan", antes dirigido somente para os produtores de arroz e algodão. Por este mecanismo da política, como vimos, quando os preços internacionais caem abaixo dos preços de suporte, o produtor pode retomar o produto colocado como garantia do empréstimo, reembolsando seu débito pelo preço vigente no mercado mundial e não pelo preço de suporte.

O compromisso entre as pretensões do Executivo e as decisões do Congresso resultou num orçamento de gastos com os programas de amparo aos preços e à renda mais baixo do que custaria a política agrícola caso se

mantivessem intocadas as condições estabelecidas na lei de 1985. Foi estimado que, no período de vigência da lei de 1990, os gastos seriam reduzidos em US\$13,5 bilhões, soma que corresponde a 25% do que custava, antes, a intervenção (ver USDA (1990b), p. 33).

O essencial desta economia de recursos resultará da extinção dos "deficiency payments" sobre 15% da área-base, afetando, principalmente, os produtores de cereais. No entanto, a nova lei fez com que outros produtos e produtores participassem diretamente do esforço de redução dos gastos com a agricultura. Os produtores de oleaginosas passaram a contribuir com uma taxa equivalente a 2% do preço de suporte, cobrada sobre o volume da produção que procura os benefícios do "marketing loan". Sobre os produtores de açúcar e leite passou a incidir uma taxa de 1% do preço de suporte, cobrada sobre o volume da produção que busca a proteção dos preços mínimos.

Em síntese, apesar do empenho do Executivo, a política agrícola norte-americana não sofreu modificações essenciais. Seus três instrumentos básicos -os preços de suporte, os controles da produção e os "deficiency payments"-sobreviveram, ainda que submetidos a ajustes para dar conta de restrições orçamentárias. No território da política comercial, o esforço de recuperação de espaços nos mercados mundiais continuou calcado sobre os antigos programas de créditos preferenciais e no recurso aos subsídios diretos às exportações.

A proposta de completo "decoupling" era, como veremos, a contrapartida interna da proposta de completo "decoupling" internacional, apresentada pelos Estados Unidos nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai, em 1987. Na realidade o Executivo não esperava que o Congresso aprovasse esta radical proposta de reforma unilateral. A estratégia do Executivo era, a partir de um acordo no GATT que liberalizasse significativamente o comércio mundial, vencer as resistências internas para a liberalização de sua própria política.

A lei aprovada, muito aquém do pretendido "decoupling", não abandonou aquela perspectiva. A lei de 1990 estabeleceu algumas disposições que vinculavam a reforma doméstica com os resultados da Rodada Uruguai, procurando forçar a assinatura de um acordo favorável às pretensões dos Estados Unidos. Conhecidas como "Gatt trigger" ("gatilho GATT"), estas disposições autorizavam o Secretário da

Agricultura a modificar a lei de 1990 caso o comércio agrícola não fosse liberalizado. Se, até junho de 1992, a Rodada Uruguai não tivesse produzido um acordo agrícola, o Secretário de Agricultura estaria automaticamente autorizado a agregar US\$ 1 bilhão aos fundos disponíveis para subsidiar as exportações, a adotar o "marketing loan" para o trigo e cereais forrageiros e a anular todas as restrições ao plantio estabelecidas pela lei de 1990. Isto significaria apoiar uma enorme expansão da produção agrícola que seria colocada no mercado mundial a qualquer preço. Ademais, se as negociações permanecessem estancadas e se até julho de 1993 não tivesse sido assinado um acordo, o Secretário de Agricultura poderia desconsiderar, total ou parcialmente, o compromisso de reduzir em US\$ 13,5 bilhões os gastos como o suporte à agricultura (sobre estas disposições da lei de 1990, ver USDA (1990b), p. 34 e Paarlberg, R. L. (1992), p. 38).

A reforma da política agrícola norte-americana não ficou circunscrita à política de preços e ajuda à renda. A lei de 1990, tal como as anteriores, revisou também alguns programas de intervenção contidos na legislação agrícola, dirigidos ao tratamento de outros problemas ligados à agricultura, modificando seu funcionamento e ampliando ou restringindo os recursos neles alocados. Na lei de 1990, além das disposições sobre a proteção do meio ambiente, que foram ampliadas e reforçadas, merece destaque a retomada da idéia de criar-se uma política de desenvolvimento rural.

Desde os anos trinta foram criados diversos programas governamentais para tratar de problemas que podem ser enfeixados sob o amplo título de "desenvolvimento rural" (combate à pobreza rural, desenvolvimento da infraestrutura de transportes, comunicações e energia elétrica, treinamento de mão-de-obra, créditos para a implantação de indústrias em pequenas cidades, etc.). Entretanto, apesar de algumas tentativas, nunca se chegou a estruturar, nos Estados Unidos, uma clara política de desenvolvimento rural²⁰.

A última tentativa de instalar tal política se deu em 1980 quando o Congresso, nos últimos meses da Administração Carter, aprovou a Lei da Política de Desenvolvimento Rural ("Rural Development Policy Act"). Segundo a lei, o USDA deveria avaliar os impactos dos gastos dos diferentes programas de

²⁰ Ver Cochrane, W. W. e Runge, C. F. (1992), p. 98. Buttel, F. H. (1989) chamou o conjunto deste tipo de intervenções de "programa invisível de desenvolvimento rural" (p. 79, sem grifo no original).

desenvolvimento rural, desenhar uma estratégia de ação e recomendar as alterações que deveriam ser introduzidas nos antigos programas para tornar eficaz a estratégia. Para isto foi criada a figura do Sub-secretário da Agricultura para o Desenvolvimento Rural, que coordenaria todos os programas desta área existentes no Departamento de Agricultura.

No entanto, dada a atitude da Administração Reagan com relação à intervenção do Estado e quanto ao gasto público federal (o Executivo considerava que o desenvolvimento rural era uma questão que deveria ser deixada a cargo das administrações estaduais e locais e da iniciativa privada), a ação do Departamento de Agricultura foi reduzida ao mínimo necessário para cumprir formalmente a lei ao mesmo tempo em que os fundos disponíveis para alguns programas, em lugar de serem aumentados, foram reduzidos. Com isto, ao contrário do que parecia pretender a Administração Carter, os anos oitenta -justamente os mais problemáticos, no passado recente, no meio agrícola e rural- se caracterizaram por uma total inação na área do desenvolvimento rural.

A lei agrícola de 1990 retomou a idéia de instalar uma política de desenvolvimento rural seguindo moldes muito semelhantes à anterior tentativa. A lei criou a "Rural Development Agency (RDA)" que irá absorvendo os antigos programas existentes no Departamento de Agricultura. No entanto, a efetividade desta política permanece duvidosa na medida em que a reorganização dos programas não foi respaldada pelo aumento do volume de recursos neles alocados (ver Cochrane, W. W. e Runge, C. F. (1992), p. 97 e p. 99).

2.2. CEE: do Livro Verde à Nova Política Agrícola Comum

Desde o final dos anos sessenta -apenas instalada, portanto, a PAC-, a Comissão vinha chamando a atenção para a possibilidade de que a combinação de elevados preços de suporte com a não limitação dos volumes de produção amparados por estes preços poderia conduzir à geração de excedentes de produtos agrícolas e a insuportáveis pressões dos custos da intervenção sobre o orçamento da CEE.

Em 1968, a Comissão colocou em discussão uma proposta de reforma, conhecida como Plano Mansholt, que previa "uma política de preços que

restaurasse uma relação mais normal entre o tamanho do mercado e os níveis de preços e uma radical reestruturação agrária que resultasse em explorações de tamanho viável, permitindo aos agricultores viver tão confortavelmente quanto possível.²¹

Por meio de ajudas ao investimento, as explorações agrícolas deveriam atingir entre 80 e 120 hectares de terras cultivadas ou 40 a 60 vacas leiteiras. Cerca de 5 milhões de pessoas deveriam, no curso dos anos setenta, deixar a atividade agrícola, estimuladas por programas de aposentadoria antecipada ou por programas de reconversão profissional. As terras assim liberadas permitiriam aumentar o tamanho das explorações ou serem destinadas ao reflorestamento. Dado que a criação destas "unidades agrícolas modernas" aceleraria, via aumento da produtividade, o crescimento da produção, deveriam ser retiradas do uso agrícola 12,5 milhões de hectares, o que equivalia, na época, a cerca de 15% da superfície agrícola utilizada na Comunidade dos Seis. Os estímulos necessários para promover esta modernização acelerada da agricultura europeia elevariam os custos da intervenção mas era esperado, a médio prazo, que a redução dos preços de suporte, possibilitada pelo crescimento da produtividade e a menor oferta agrícola trouxessem os gastos para patamares mais baixos.

O documento partia da idéia de que a redução dos preços de suporte para evitar os excedentes e o crescimento dos custos da política não era, em si, uma solução viável. Primeiro, os ministros da agricultura dos países-membros e, portanto, o Conselho, dificilmente chegariam ao consenso em torno de significativos cortes dos preços e, segundo, havia evidências de que pequenos cortes dos preços poderiam aumentar a oferta, em vez de diminuí-la, já que muitos agricultores tenderiam a aumentar sua produção para evitar perdas de renda (a respeito desta possibilidade, ver Etzezarreta e outros (1989), p. 80). A Comissão propunha, então, forçar a marcha da modernização da agricultura, diminuir o número de explorações, aumentar o seu tamanho e reduzir drasticamente a população ativa agrícola. A população que restaria na atividade agrícola estaria alocada em explorações suficientemente produtivas para obter rendas adequadas mesmo com preços de suporte mais baixos. Os agricultores que não pudessem resistir à diminuição da

²¹ Feame, A. (1991), p. 46, citando um trecho do Plano Mansholt. O Plano indicava que a remuneração do trabalho agrícola deveria atingir um nível de paridade com a renda média de outras categorias profissionais da mesma região. Ver Chanteau, J. P. (1991), p. 28. Sobre o Plano Mansholt, ver também Tracy, M. (1986), p. 383, *Les Cahiers Français* (1982), p. 18 e Hill, B. E. (1984), p. 38.

ajuda deixariam a atividade agrícola mas encontrariam fácil colocação em outros segmentos da economia que, na época, crescia vigorosamente.

O Plano Mansholt encontrou violenta oposição por parte dos meios agrícolas da Comunidade. A idéia, extremamente sensível do ponto de vista político, de liquidar a pequena produção familiar, a perspectiva de fortes reduções dos preços de suporte e o aumento, ainda que supostamente limitado no tempo, dos custos da Política Agrícola Comum fizeram com que o plano tivesse apenas uma morna acolhida nos governos dos seis países. Em lugar de patrocinar mudanças rápidas e radicais, todos preferiram estimular uma reestruturação mais lenta, mais cuidadosa da agricultura européia. Assim, no início dos anos setenta, a Comissão adotou três diretivas, chamadas sócio-estruturais que, embora recolhessem, em parte, o espírito do Plano Mansholt, ficaram muito aquém de suas ambiciosas proposições. Por elas, os governos nacionais foram estimulados a conceder ajudas para a realização de investimentos de modernização nas propriedades agrícolas, a apoiar certas categorias de agricultores para que abandonassem a atividade agrícola e liberassem terras para o remembramento e a desenhar programas de treinamento da mão-de-obra agrícola, preparando-a para o manejo de técnicas de produção mais avançadas. Estas diretivas inauguraram a política de intervenção da Comunidade sobre as estruturas da agricultura européia. As ações nacionais enquadradas nestas três diretivas poderiam ser co-financiadas pela Comunidade, através do FEOGA²².

No curso dos anos setenta, a Comissão realizou alguns estudos que apontavam problemas, presentes ou potenciais, em diversos mercados de produtos agrícolas. Embora estes estudos tenham dado origem a pequenos ajustes na política agrícola, as ações então empreendidas foram mais bem soluções de emergência, aplicadas para alguns produtos (notadamente o leite)²³, sem obedecer a nenhuma linha precisa que marcasse os rumos para uma reforma mais compreensiva da PAC.

²² A política de estruturas constituiu, até 1988, um elemento menor tanto nas preocupações da CEE como nos gastos da PAC. Naquele ano, como veremos, passou, junto com a política de preços, por importantes modificações.

²³ Nos anos setenta, o setor do leite era o que apresentava os maiores problemas. Os excedentes e os custos da intervenção aumentaram persistentemente fazendo com que a intervenção no setor chegasse a consumir quase a metade os recursos do FEOGA-Garantia. A partir de 1977 passou a ser cobrada dos produtores de leite uma "taxa de corresponsabilidade", fixada como uma porcentagem do preço indicativo. Os recursos arrecadados foram utilizados para financiar o escoamento dos estoques de produtos lácteos, usando como veículo programas domésticos de ajuda alimentar. Ver Tracy (1986), Tabela XIV-6, p.372 e p. 377. e Feame, A. (1991), p. 50-54.

A partir do início dos anos oitenta, frente à pressão dos excedentes, à elevação dos custos e à situação do mercado mundial de produtos agrícolas, ganhou força e apoio a idéia de que a PAC deveria ser submetida a uma profunda revisão. Em julho de 1985, a Comissão divulgou um importante documento de reflexão sobre as perspectivas da Política Agrícola Comum, conhecido como Livro Verde ("Green Paper").

No documento, a Comissão se posicionou sobre vários temas, estreitamente relacionados, avançando idéias que marcariam o processo de reforma da PAC. Manifestava claro e vigoroso apoio à idéia de manter um grande número de explorações agrícolas: "Uma agricultura segundo o modelo dos Estados Unidos da América, com vastos espaços agrícolas e poucos agricultores, não é nem possível nem desejável nas condições europeias onde a unidade de base ainda é a exploração agrícola familiar." (Etxezarreta, M. e outros (1989), p. 77). Reconhecia que a PAC, fundada unicamente nos preços de suporte, estava inadequadamente instrumentada: "O nó do problema com o qual se confronta atualmente a PAC reside no fracasso da tentativa de utilizar os preços para, simultaneamente, equilibrar a oferta e a demanda e, no plano social, para assegurar um nível de vida equitativo para a comunidade agrária. Agora é necessário escolher. Se nos servimos dos preços como instrumento social, é necessário encontrar outros meios para equilibrar a oferta e a demanda. Se nos servimos dos preços como instrumento econômico, é necessário encontrar outros meios para assegurar para as pessoas que trabalham na agricultura uma renda que a sociedade aceite como equitativa." (idem, p. 80). Percebia a necessidade de reduzir os estímulos à produção excedentária mas temia que uma diminuição dos benefícios proporcionados pela intervenção ou um endurecimento das condições para o acesso a estes benefícios, ao desamparar os agricultores economicamente mais débeis, acelerasse a migração campo-cidade, provocasse o esvaziamento de muitas comunidades rurais e agravasse o problema do desemprego urbano ("...a forte taxa de desemprego existente criou condições que fazem intolerável qualquer aceleração do êxodo rural." (idem, p. 82). Em linha com o anterior, destacava a importância de outras funções da atividade agrícola, além da produção em si: "Percebe-se, de forma crescente, que o papel da agricultura numa economia industrializada moderna é (...) também o de conservar o habitat rural." (idem, p. 81). Considerava que a diminuição dos estímulos à produção agrícola não deveria comprometer o objetivo da autosuficiência que, apesar dos excedentes em certas produções agrícolas,

continuava vigente para as demais. Assinalava, finalmente, as dificuldades que seriam enfrentadas para financiar novas formas de intervenção compatíveis com as idéias antes destacadas: "O desafio consiste em como manter este número de agricultores sem que isto se traduza em inaceitáveis montantes de gastos(...)" (idem, p. 77).

O Livro Verde foi objeto de uma ampla discussão com representantes dos governos e dos mais diversos interesses ligados à agricultura. Como resultado, a Comissão pôde detectar o consenso em torno de alguns pontos, que foram tomados como orientações que deveriam guiar a reforma: conter progressivamente a produção agrícola nos setores excedentários por meio de uma política de preços mais restritiva; conter, por esta via, os custos da intervenção; considerar, de maneira mais efetiva e sistemática, o problema da renda das pequenas explorações familiares; amparar a produção agrícola naquelas regiões nas quais ela é indispensável para a ocupação do território, para a manutenção do tecido social e para a preservação do ambiente rural (ver CEE (1989), p. 64 e ss. e SELA (1986), p. 21 e ss).

Estas orientações só assumiram feições concretas quando, em 1988, o Conselho aprovou um conjunto de importantes medidas que procuravam conter a produção e aliviar o peso dos gastos com a intervenção. Neste ano 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 que ajustavam os preços de suporte, procurando aproximar o crescimento da produção agrícola do crescimento dos mercados.

A nova disciplina orçamentária foi fundada numa planificação de médio prazo (cinco anos) que estabeleceu uma "linha diretriz orçamentária": no período, os gastos do FEOGA-Garantia não podem progredir mais rapidamente que a taxa de crescimento do PIB da Comunidade. Esta disposição não impede, evidentemente, o crescimento dos gastos com a garantia de preços mas coloca claros limites para sua expansão.

A introdução desta restrição orçamentária foi acompanhada de importantes provisões financeiras, fora da linha diretriz, para tratar de dois problemas específicos. A primeira foi o estabelecimento de um financiamento

especial para amparar o escoamento dos estoques de produtos agrícolas acumulados nos anos anteriores. Com os 5,6 bilhões de écus alocados nesta linha de financiamento foi possível reduzir drasticamente, entre 1988 e 1990, os estoques de manteiga, leite em pó, cereais, carne bovina e vinho (ver CEE (1989), p. 76-77 e CEE (1991b), p. T/90). A segunda foi a criação de uma reserva financeira, a ser inscrita nos posteriores orçamentos anuais, para fazer face aos impactos sobre os custos da intervenção derivados do afastamento da paridade écu/dólar com relação à paridade utilizada quando da elaboração do orçamento dos gastos da PAC. A cotação do dólar sempre foi um fator de instabilidade na evolução das despesas agrícolas. Quando há uma desvalorização do dólar com relação ao écu, os preços internacionais, medidos em écu, caem, aumentando as despesas comunitárias com as restituições às exportações e com as ajudas que são baseadas na diferença entre os preços institucionais e os preços mundiais. Até então, nestes casos, a Comissão ou deslocava recursos de outras linhas orçamentárias para socorrer a política agrícola ou recorria a complicadas negociações para estabelecer um orçamento adicional. A reserva, fixada em 1 bilhão de écus, cobriria o orçamento agrícola contra as incidências financeiras das flutuações monetárias. Se o dólar se desvalorizasse, os custos adicionais seriam debitados na reserva; se se valorizasse, nela seriam creditadas "economias monetárias".

A redução dos gastos com as políticas de suporte deveria ser assegurada pelo funcionamento de "estabilizadores orçamentários". A Comissão passou a estabelecer, a partir do esperado comportamento dos mercados interno e externo, a quantidade desejável a ser produzida de cada produto agrícola no período de planejamento. Se, num dado ano, a produção efetiva ultrapassasse essa quantidade (chamada "quantidade máxima garantida"), os preços de suporte seriam automaticamente reduzidos, diminuindo os estímulos para a produção excedentária e aliviando os custos da intervenção.

O funcionamento do mecanismo e o montante da redução dos preços de suporte variavam de produto para produto. Dois exemplos ajudam a esclarecer como operava, essencialmente, o sistema.

No caso das oleaginosas (soja, colza e girassol), a Comissão fazia, no começo da safra, uma estimativa preliminar da produção. Se a produção estimada excedesse a quantidade máxima garantida, os preços indicativos eram reduzidos:

para cada ponto percentual de excesso, havia uma redução de 0,5% no preço. Como o sistema de apoio para a produção de oleaginosas pagava aos produtores uma ajuda igual à diferença entre um preço mundial de referência e o preço indicativo, a redução do preço indicativo se traduzia numa redução do montante da ajuda, medida em écu por tonelada. Esta redução era aplicada sobre a safra em curso. Após o fim da safra, se a produção efetiva fosse diferente da inicialmente estimada, a redução da ajuda seria diferente daquela que deveria ter sido realizada. Esta diferença, positiva ou negativa, era repassada para a safra seguinte, agregando-se à redução da ajuda que viesse a decorrer da aplicação do mecanismo no seguinte ano agrícola. Assim, sucessivos excessos de produção sobre a quantidade máxima garantida conduziam a um processo acumulativo de redução da ajuda²⁴.

Para os cereais, o sistema era ligeiramente diferente. Se a produção ultrapassasse a quantidade máxima garantida, os preços de intervenção válidos para o ano seguinte eram reduzidos em 3%, independentemente do nível de ultrapassagem. Se, nos anos seguintes, a produção permanecesse acima do limiar de garantia, estas reduções de preços iam se acumulando²⁵. Os efeitos deste mecanismo (desestímulo à produção excedentária e alívio nos custos da intervenção) eram ampliados por uma taxa especial, incidente sobre a comercialização de cereais. Sobre o valor das vendas comerciais domésticas, das exportações e das vendas para as agências governamentais de intervenção era cobrada uma taxa fixa, independente do comportamento da produção, de 3% (chamada taxa de corresponsabilidade de base). A esta taxa se agregava uma outra (chamada suplementar), estabelecida em 1,5% para a safra 1988-89. Nos anos seguintes, a taxa suplementar variaria segundo o comportamento da produção efetiva com relação à quantidade máxima garantida: os pontos percentuais em que a produção excedesse a quantidade máxima garantida na safra 1988-89 seriam acrescentados à taxa suplementar inicial de 1,5%, determinando a taxa suplementar a ser cobrada no ano seguinte. Embora o mecanismo acumulasse as penalizações à produção excedentária, esta acumulação era limitada já que foi estabelecido um teto de 3% para a taxa suplementar.

²⁴ Na safra 1990-91, os preços mínimos inicialmente estabelecidos pela Comissão para a colza, o girassol e a soja foram reduzidos, respectivamente, em 14,0%, 17,5% e 15,0%.

²⁵ Como em 1988-89 e 1989-90 a produção excedeu as quantidades máximas garantidas, os preços de intervenção para a safra 1990-91 acumularam 6% de redução.

Mecanismos semelhantes aos anteriormente descritos passaram a ser aplicados a vários outros produtos²⁶. Além dos cereais e oleaginosas, o tabaco, o algodão, algumas frutas e produtos hortícolas, o vinho, o azeite de oliva e as carnes bovina e ovina foram submetidos a esquemas de redução dos preços de suporte e de diminuição das ajudas dispensadas pela PAC. Para o leite, submetido desde 1977 a uma taxa de corresponsabilidade e, após 1984, a um regime de cotas de produção, foi estabelecida uma taxa de corresponsabilidade suplementar e as cotas de produção foram diminuídas. O açúcar, cujo sistema de intervenção, como vimos, foi desenhado para ser integralmente financiado por cotizações dos produtores de matéria-prima e da indústria processadora, foi submetido a uma cotização suplementar para evitar que a insuficiência das cotizações normais tivesse que continuar a ser coberta pelo FEOGA.

Esta política mais restritiva de preços institucionais foi complementada por diretivas da Comissão que facultavam aos países tomar medidas para conter a produção. Foi instituído um programa de retirada de terras de cultivo pelo qual os produtores de cereais que se dispusessem a manter fora de produção, durante cinco anos, 20% ou mais de sua superfície cultivada, receberiam um prémio por hectare que compensaria a perda de renda resultante. Foi instituído também um programa de extensificação, válido para cereais, leite e carne bovina, pelo qual os agricultores recebiam compensações caso se dispusessem a reduzir em pelo menos 20% sua produção durante cinco anos. Pelo programa, os produtores deviam reduzir o número de bovinos para engorda ou o número de vacas em aleitamento ou, no caso dos cereais, reduzir a produtividade, contendo o uso de fertilizantes e produtos fitossanitários. Também agiriam indiretamente no mesmo sentido -conter a produção- dois outros programas instituídos em 1988. O programa para a reconversão da produção conferia, durante um certo número de anos, ajuda direta aos produtores de cereais, leite e carnes que se dispusessem a implantar em suas propriedades linhas de produção de produtos não-tradicionais. O programa para a cessação da atividade agrícola estimulava os agricultores de mais de 55 anos a abandonar a atividade²⁷. Ao agricultor que optasse por este regime (chamado de pré-aposentadoria) era assegurado um certo nível de renda anual até que completasse a idade para aposentar-se. O programa previa estímulos para que as

²⁶ Na realidade, um mecanismo de redução dos preços de suporte já vinha sendo utilizado, desde 1982, para os cereais. Em 1988, o mecanismo foi reforçado e estendido a outros produtos.

²⁷ Em 1990, mais da metade dos agricultores da CEE tinham idade superior a 55 anos e, destes, quase 70% exploravam propriedades de menos de 5 hectares. Ver Euroexpansion (1991), p. 2 e CEE (1991a), p. 37.

terras assim liberadas fossem destinadas para fins não-agrícolas, para o reflorestamento, para melhorar a estrutura fundiária (remembramento) ou para operações de rotação de cultivos envolvendo outras propriedades.

Ao instituir este pacote de medidas de ajustamento da PAC, a Comissão procurou dar um tratamento especial aos pequenos produtores, tratando de proteger sua renda do impacto da redução dos preços e da ajuda. Duas providências foram tomadas neste sentido. Primeira, as explorações cuja produção não ultrapassasse certos limites máximos foram isentas, completa ou parcialmente, do pagamento das imposições sobre a produção. Aos pequenos produtores de cereais, por exemplo, era reembolsada boa parte das taxas de corresponsabilidade cobradas por ocasião da venda de seus produtos. Disposições semelhantes se aplicavam para os pequenos produtores de leite e azeite de oliva. Nesta mesma linha, a Comissão passou a limitar o alcance de certas ações, antes aplicadas a todas as explorações, às explorações de menor porte. Exemplo disto são os prêmios especiais para a criação de bovinos machos, pagos somente para os primeiros 90 animais de uma exploração. A segunda providência adotada para salvaguardar os pequenos produtores foi o estabelecimento de um programa de ajuda direta à renda. Com duração limitada (1989-93), o programa procurava amparar a renda dos produtores mais atingidos pela reformulação da política de preços, ajudando-os a adaptar-se às novas condições de comercialização de sua produção. Os países da CEE, obedecendo as linhas gerais estabelecidas pela Comissão, adequariam o programa às condições nacionais, definindo o público-alvo, estabelecendo as condições que os beneficiários deviam preencher e fixando os parâmetros para determinar o montante da ajuda. Se aprovado pela Comissão, o programa nacional era co-financiado pela CEE. Tinham direito à ajuda aquelas explorações cuja renda familiar, agrícola e não-agrícola, não ultrapassasse determinados limites, estabelecidos considerando a renda média nacional ou regional. A participação financeira da Comunidade podia, nos países mais pobres da CEE, chegar a cobrir até 70% dos custos dos programas nacionais.

Num balanço dos efeitos das modificações introduzidas na Política Agrícola Comum após o "Green Paper", 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 (ver Euroexpansion (1991), Item III, p. 3).

Fortemente ajudadas pelo favorável comportamento do comércio agrícola mundial, as medidas de 1988 contribuíram para que a PAC atravessasse os anos agrícolas de 1988-89 e 1989-90 sem maiores problemas. Os preços de intervenção mais baixos e o crescimento da demanda externa e a recuperação das cotações internacionais ocorridos no período facilitaram as exportações, conduziram a uma substancial redução da formação de estoques de produtos agrícolas e ajudaram a manter os gastos do FEOGA-Garantia praticamente estáveis em 1988, 1989 e 1990. No entanto, indica a Comissão, já em 1990, reapareceram os problemas, desenhando perspectivas pouco animadoras para os anos seguintes. Com o recuo da demanda mundial e a queda dos preços internacionais, os estoques de carne, produtos lácteos e cereais começaram a se recompor. Os gastos do FEOGA para 1991 foram orçados 10% acima do estabelecido para 1990 e poderiam crescer mais 12,5% em 1992 com relação a 1991.

O ressurgimento dos excedentes mostrou que as reduções dos preços institucionais disparadas pelos estabilizadores foram insuficientes para manter a produção em níveis compatíveis com a evolução dos mercados interno e externo. Os outros mecanismos que obrariam no mesmo sentido (a extensificação, a pré-aposentadoria e, principalmente, a retirada de terras de cultivo) ou não foram implantados ou ficaram aquém do necessário para produzir efeitos significativos. No momento em que a Comissão estabeleceu o balanço das medidas de 1988, o programa de extensificação não tinha saído da etapa de experimentação, o programa de pré-aposentadoria era aplicado somente num país da Comunidade e a retirada de terras de cultivo atingia 800 mil hectares, equivalentes a pouco mais de 2% da superfície alocada para a produção de cereais²⁸. O programa de ajuda direta à renda tinha começado a ser estruturado em três países (Holanda, França e Itália) sem que, entretanto, tivessem sido realizados pagamentos aos produtores.

2.3. A Nova Política Agrícola Comum

Na avaliação da Comissão, a PAC se encontrava, novamente, confrontada a uma grave crise que estava a exigir uma reforma mais profunda de seus mecanismos. Além dos aspectos usuais que marcaram as precedentes crises

²⁸ Embora o efeito sobre a produção possa não ter sido desprezível, é necessário notar, de um lado, que geralmente foram retiradas de cultivo as terras de menor qualidade e intensificada a produção na área restante. De outro, considerando o rendimento médio da produção de cereais na Comunidade (4,5 toneladas por hectare), para reduzir, por exemplo, pela metade os estoques comunitários de cereais existentes em 1990 (18 milhões de toneladas), seria necessário retirar de cultivo quase 2 milhões de hectares.

da PAC (aumento dos estoques e crescimento dos custos), dois outros elementos assumiram proporções críticas. Internamente, acentuou-se a degradação da situação dos agricultores, notadamente os pequenos, menos equipados para suportar a redução dos preços institucionais sem algum tipo de compensação mais efetiva para a perda de renda daí derivada. Externamente, como vimos ao comentar a reforma da política agrícola norte-americana, os Estados Unidos endureceram sua posição com relação aos resultados das negociações do GATT, ameaçando com retaliações caso a CEE não contribuísse para que a Rodada Uruguai chegasse a resultados substanciais.

Embora esta avaliação não fosse seguida por propostas precisas sobre o novo desenho que deveria assumir a PAC, a Comissão anunciou, em fins de 1990, as linhas gerais que deveriam orientar sua reforma. Os três novos elementos introduzidos na PAC em 1988 -redução dos preços de suporte, retirada de terras de cultivo e ajuda direta- deveriam ser rearticulados e reforçados, por meio de regulamentos, numa política totalmente nova de suporte aos preços e à renda. Ao lado do objetivo chave de controlar a produção afim de evitar a acumulação de estoques, amenizar os atritos comerciais e deter o excessivo crescimento dos gastos, a reforma procuraria recuperar, com mais vigor, o que foi tentado a partir de 1988, em consonância com as orientações do "Green Paper": suportar mais efetiva e sistematicamente a renda dos pequenos produtores.

23.1. A reforma da política de preços

No caso dos cereais, os preços de suporte deveriam ser substancialmente reduzidos, aproximando-se dos preços internacionais. As perdas de renda resultantes da redução dos preços seriam compensadas por uma ajuda direta, vinculada ao tamanho da exploração (superfície) e não à quantidade produzida. A compensação via ajuda direta seria integral para os pequenos produtores e, para os demais, parcial e decrescente à medida em que aumentasse o tamanho da exploração agrícola. Excetuados os pequenos produtores, o acesso à ajuda direta compensatória seria subordinado à participação num programa de retirada de terras de cultivo.

Um regime semelhante seria adotado para as oleaginosas de forma a assegurar uma maior coerência nos mecanismos de suporte dispensado às grandes

culturas (a importância da necessidade de introduzir maior coerência entre o suporte dispensado aos cereais e às oleaginosas ficará clara mais adiante.).

A queda dos preços dos cereais reduziria os custos de produção da pecuária e permitiria, em consequência, a redução de seus preços de apoio. A pecuária receberia, ainda, uma ajuda direta que assumiria a forma de um prêmio por animal, limitado a um certo número de animais e atado ao grau de intensidade da produção, de forma a estimular a manutenção de pequenos rebanhos extensivos.

Estas linhas gerais foram detalhadas numa proposta de reforma que a Comissão submeteu ao Conselho em julho de 1991. A proposta, qualificada como um primeiro estágio da reforma, centrou-se na cadeia cereais-oleaginosas-pecuária bovina.

É evidente, sob vários pontos de vista que interessam à reforma, a importância da cadeia cereais-oleaginosas-pecuária tanto ao nível da Comunidade como ao nível da maior parte dos países europeus, tomados individualmente.

Os cereais, as oleaginosas e a pecuária bovina representam, somadas, mais de 45% do valor da produção agrícola da CEE. Embora haja, entre os países da CEE, alguma especialização em suas agriculturas (no sentido de que certos países concentram, mais que outros, sua capacidade de produção em determinados produtos agrícolas), a produção de cereais e a pecuária bovina têm uma forte presença em todos eles. Em dez dos doze países que integram a CEE os cereais ocupavam, em 1988, mais de um quinto da superfície agrícola nacional. Estavam abaixo desta marca Irlanda e Holanda. Em quatro destes dez países (Dinamarca, Alemanha, Espanha e França), a proporção da superfície dedicada aos cereais era superior à proporção média observada para o conjunto da Comunidade (27,3% da superfície agrícola útil comunitária). Em oito países, mais da metade das explorações agrícolas se dedicavam, em 1987, à pecuária bovina (corte e/ou leite). Em nível inferior a esta marca estavam Grécia, Espanha, Itália e Portugal. Naqueles oito países, o rebanho bovino médio (média nacional entre o número de animais e o número de explorações que se dedicam à pecuária) era superior à média observada para o conjunto da Comunidade, cifrada em 32 animais por exploração (ver CEE (1991b), p. T/20, T/105, T/106 e T/113).

Cerca de 3,8 milhões de explorações agrícolas europeias produzem cereais, com área plantada média da ordem de oito hectares. A imensa maioria dos produtores (88%) aloca menos de 20 hectares para a produção de cereais, ocupando 40% da área cerealífera da Comunidade e contribuindo com um terço da produção total (CEE (1991a), p. 7).

Cerca de 500 mil agricultores produzem oleaginosas com área plantada média de 11 hectares. As oleaginosas são, geralmente, cultivadas por agricultores que produzem, também, cereais. Na maioria dos casos, os agricultores que cultivam oleaginosas são aqueles que obtêm, nos cereais, rendimentos físicos superiores à média comunitária (CEE (1991a), p. 7).

A pecuária bovina, para a produção de carne ou leite, está presente em 2,6 milhões de explorações agrícolas que têm, em média, 32 animais por exploração. A maior parte dos pecuaristas cria, ao mesmo tempo, gado de corte e gado leiteiro. Cerca de 85% dos produtores de gado de corte têm rebanho inferior a 20 bovinos e asseguram 45% da produção comunitária de carne. Cerca, também, de 85% dos produtores de leite têm menos de 30 animais e produzem algo como a metade do leite comunitário. Pelos critérios da CEE, estes produtores são pequenos ou médios (volume anual de produção inferior a 200 mil quilos/ano) (CEE (1991a), p. 21 e CEE (1991b), p. T/117).

Os cereais, os produtos lácteos e a carne bovina são os produtos mais tipicamente excedentários na CEE. Com isto, além de constituir a principal fonte dos recorrentes atritos comerciais entre a Comunidade e outros países exportadores, são eles que mais pressionam os custos da intervenção. Em 1990, estes três produtos representavam 78 % do valor dos estoques mantidos pela CEE e consumiam mais de 56% dos recursos do FEOGA-Garantia (CEE (1991b), p. T/86 e T/90).

O aparecimento dos excedentes se explica, evidentemente, pelo fato de que a produção agrícola passou a superar a capacidade de consumo da CEE. Mas, no caso dos cereais, a presença de excedentes está, também, fortemente associada ao crescimento da importação de produtos substitutos, usados na alimentação animal.

Como vimos em outra parte, desde os anos sessenta, certos produtos destinados à alimentação animal, entre os quais as oleaginosas e seus derivados, ingressam no mercado comunitário em regime de franquias ou submetidos a tarifas bastante baixas. Com isso, instalou-se uma importante inconsistência na Política Agrícola Comum, cujos efeitos se fariam sentir com mais força alguns anos mais tarde.

Os elevados preços internos assegurados para os cereais, que constituíam a base da alimentação animal na Europa, impulsionaram, de um lado, o crescimento de sua produção e, de outro, estimularam a importação e o uso do farelo de soja, da tapioca, do glúten de milho e da polpa cítrica como seus substitutos na produção de rações²⁹. Boa parte, portanto, dos excedentes de cereais tem sua origem na brecha aberta nos mecanismos de proteção da PAC, que permite a livre entrada de produtos concorrentes.

Vale destacar, também, que o apoio europeu à produção de oleaginosas vinha sendo, desde fins dos anos oitenta, fortemente contestado pelos Estados Unidos. Por solicitação norte-americana, o GATT instalou, em 1988, um processo para solucionar a controvérsia Estados Unidos-CEE em torno das oleaginosas. O "painel soja" concluiu, em 1989, que a CEE estava violando as regras do GATT pois o pagamento da ajuda diretamente aos trituradores favorecia os grãos de origem europeia em detrimento dos importados e reduzia, na prática, as concessões tarifárias acordadas nos anos sessenta. A CEE aceitou as conclusões do painel, reformulou, em 1991, o sistema de apoio às oleaginosas e, em 1992, na reforma da PAC, introduziu novas modificações³⁰. Os Estados Unidos, entretanto, consideraram que as mudanças não satisfaziam suas reivindicações. Numa segunda apreciação, o painel condenou o novo regime de suporte por continuar a colidir com as concessões tarifárias e recomendou que a CEE agisse no sentido de solucionar o problema já seja modificando o sistema já seja negociando compensações. A CEE excluiu a primeira alternativa mas admitiu negociar

²⁹ Entre 1984-85 e 1990-91, a participação dos cereais nas rações diminuiu de 56,9% para 49,0% enquanto a das tortas protéicas passou de 15,0% para 19,0% e a do glúten de milho aumentou de 3,0% para 4,1%. Ver Guyonard e outros (1992), p. 44.

³⁰ A reforma da PAC foi iniciada, na verdade, pela reforma da política de preços para as oleaginosas. Em sua proposta de reforma da PAC (julho de 1991), a Comissão transferiu da indústria processadora para os produtores o apoio à produção de oleaginosas, transformando-os numa ajuda muito parecida com os "deficiency payments" norte-americanos. Aguardando a aprovação da reforma pelo Conselho, a Comissão estabeleceu um regime transitório de controle da produção de oleaginosas. A quantidade máxima garantida foi substituída por um sistema de superfície máxima garantida: os produtores poderiam cultivar, no máximo, a mesma superfície média das safras 1989/90-1990/91. Caso este limite fosse ultrapassado, para cada ponto de porcentagem em excesso, a ajuda seria reduzida em 1%. Em 1992 este regime transitório foi abolido e a política de preços para as oleaginosas foi integrada à dos cereais. Com o Acordo de Blair House, o sistema de apoio à produção de oleaginosas foi novamente modificado. Ver detalhes mais adiante.

compensações sob a forma de reduções de tarifas incidentes sobre outros produtos, agrícolas ou não-agrícolas. Esta pendência permaneceu sem solução até o Acordo de Blair House, como veremos mais adiante.

Em síntese, tomada em conjunto, a produção de cereais, oleaginosas, carne bovina e leite está presente em mais de três quartos das explorações agrícolas europeias, envolve uma expressiva porção dos pequenos produtores da Comunidade e consome boa parte dos recursos do FEOGA-Garantia. Dadas suas características e sua importância, em torno destes três grupos de produtos gravitam as principais questões econômicas, sociais, ambientais e comerciais que deveriam ser enfrentadas pela reforma da PAC.

Os principais aspectos da nova política proposta para os cereais, as oleaginosas e a pecuária podem ser assim resumidos. Seriam mantidos os mecanismos e os instrumentos originais da política de preços: preço indicativo, a partir do qual se estabelecem o preço de entrada (e o nível da tarifa variável) e o preço de intervenção (e os níveis dos subsídios às exportações). Os preços seriam iguais para todos os cereais, exceto o arroz. Seria introduzido um fator de correção para manter o necessário alinhamento entre os preços do arroz e o dos demais cereais³¹.

O preço indicativo para as safras 1993/94, 1994/95 e 1995/96 seria reduzido até chegar a 100 écus/tonelada, nível que "representa a cotação mundial esperada num mercado internacional estabilizado" (CEE (1991a), p. 9). O preço de intervenção seria 10% inferior ao preço indicativo e o preço de entrada 10% superior. Dado que a média dos preços de intervenção de todos os cereais em 1990-91 foi de 155 écus/tonelada, o novo preço de intervenção (90 écus/tonelada) seria, para a safra 1995/96, 42% inferior ao até então praticado.

Para compensar as perdas de renda derivadas da redução dos preços dos cereais, seria instituído um sistema de pagamentos compensatórios. A diferença entre o novo preço indicativo e o preço médio de intervenção para todos os cereais (155 - 100 = 55 écus/tonelada) seria tomada como representativa da perda de renda sofrida pelos produtores e serviria como base para o cálculo dos

³¹ Na realidade, os preços dos principais cereais (trigo comum, cevada, centeio, milho) já eram bastante próximos. O trigo duro, que, como o arroz, também tem preços superiores aos dos demais cereais, seria submetido a estes preços uniformes mas teria uma ajuda especial.

pagamentos compensatórios³². O pagamento compensatório assumiria a forma de uma ajuda direta à renda, fixada por hectare e paga sobre o número de hectares plantados. A área plantada a ser considerada para fins dos pagamentos compensatórios seria a área habitualmente cultivada com cereais e oleaginosas. Como, para ter acesso à ajuda, os produtores deveriam retirar de cultivo parte de suas terras (ver mais adiante), a compensação se aplicaria à área restante, plantada com cereais e oleaginosas.

Para fixar o montante da ajuda compensatória por hectare, cada estado-membro delimitaria as regiões produtoras de seu território, procurando definir zonas o mais homogêneas possível do ponto de vista das condições estruturais de produção e do rendimento da cultura de cereais. Para cada região seria estabelecido o rendimento das últimas cinco safras (1986/87 a 1990/91) e calculado o rendimento médio regional, excluídas as cifras máxima e mínima. Este rendimento médio regional seria utilizado para converter o pagamento compensatório numa ajuda regional por hectare (rendimento médio regional em toneladas por hectare vezes 55 écus/tonelada). Ao ser estabelecida por hectare, esta forma de ajuda não estimularia a intensificação. Ao contrário, os produtores que, via intensificação, atingiam rendimentos superiores à média regional seriam, relativamente aos outros, penalizados pois sua perda de renda seria superior à compensação que obteriam via pagamentos diretos. Os produtores com rendimentos inferiores à média regional seriam, evidentemente, beneficiados.

Os pequenos produtores teriam um tratamento diferenciado. Os produtores de cereais e oleaginosas seriam classificados em "pequenos produtores" e "produtores profissionais". Seriam considerados pequenos aqueles que explorassem uma superfície correspondente à produção que era de aqueles que 92 toneladas de cereais. Os rendimentos médios da produção de cereais nas diversas regiões seriam utilizados para transformar aquele limite de produção no equivalente em superfície, definindo-se o tamanho máximo da exploração (em superfície) que qualificaria o agricultor como pequeno produtor.³³ Os pequenos produtores

³² Na verdade, a perda de renda deveria ser calculada pela diferença entre o velho e o novo preço de intervenção (155 - 90) pois se, como supõe a Comissão, a CEE continuaria exportadora de cereais (e, portanto, continuaria a gerar excedentes), os preços de mercado, internamente, tenderiam a se alinhar com os preços de intervenção. A forma de cálculo proposta obedeceu à ideia de aproximar-se da política agrícola dos Estados Unidos cujos "deficiency payments" cobrem a diferença entre o preço-meta e o preço de suporte ou o de mercado, o que, no caso dos EUA, equivale a pagar a diferença entre o preço-meta e o preço internacional.

³³ O limite, definido para cada região a partir dos cereais, se referiria à soma das superfícies consagradas à produção de cereais e oleaginosas. Tomando o rendimento médio comunitário da produção de cereais (4,6 toneladas por hectare), o pequeno produtor "típico" seria aquele que se dedicava à produção de cereais e oleaginosas, isolada ou combinadamente, em menos de 20 hectares (92 toneladas divididas por 4,6 t/ha).

receberiam, integralmente e sem condições, a ajuda por hectare definida regionalmente. A retirada de terras de cultivo, portanto, não se aplicaria a eles.

A política para as oleaginosas, cuja mecânica já havia sido modificada em 1991, seria integrada à política de preços para os cereais. A ajuda passaria a ser baseada em dois elementos:

a) seria fixado um preço mundial de referência correspondente ao preço que, estimava a Comissão, vigoraria a médio prazo, em condições estáveis do mercado mundial.

b) seria estabelecido um preço interno, fixado a um nível tal que não estimulasse a produção de oleaginosas em detrimento da produção de cereais. Em outras palavras, o preço interno estabelecido para as oleaginosas deveria assegurar, para seus produtores, na média, um rendimento financeiro por hectare igual àquele obtido pelos produtores de cereais. A Comissão estimava que uma relação de 2,1 para 1 entre o preço interno das oleaginosas e o preço "recebido" pelos produtores de cereais (preço de suporte mais ajuda direta) seria capaz de assegurar o equilíbrio na utilização da capacidade produtiva entre os dois cultivos.

A diferença entre o preço interno e o preço mundial de referência, transformada numa ajuda por hectare, seria paga aos produtores de oleaginosas. O seguinte exemplo, usado pela Comissão, resume e ilustra o cálculo da ajuda de referência comunitária e sua regionalização (ver CEE (1991a), Anexo I, p. 40).

Usando o rendimento médio por hectare na produção de oleaginosas a nível comunitário (2,36 toneladas por hectare), a ajuda por tonelada, calculada a partir daquela diferença de preços, seria convertida numa ajuda de referência comunitária por hectare. O cálculo seria assim realizado:

1. Preço "recebido" pelos produtores de cereais	155 écus/t
2. Relação preços equilíbrio oleag./cereais	2,1 : 1
3. Preço equivalente das oleag. (2)x(1)	325,5 écus/t
4. Preço previsto das oleag. no merc. mundial	163 écus/t
5. Pagt ^o . compensat.p/ as oleag. (3)-(4)	162,5 écus/t
6. Rendimento comunitário médio das oleag.	2,36 t/ha
7. Ajuda de referência p/ oleag. (5)x(6)	383,5 écus/ha

Esta ajuda seria diferenciada regionalmente, usando as mesmas regiões delimitadas como produtoras de cereais. O valor da ajuda, em cada região, seria igual à ajuda de referência comunitária multiplicada pela proporção entre o rendimento regional e o rendimento comunitário na produção de cereais ou de oleaginosas (os países escolheriam a alternativa que lhes fosse mais conveniente). Supondo que o país tome como referência o rendimento dos cereais, o cálculo da ajuda regional para as oleaginosas numa região na qual o rendimento do cultivo de cereais fosse, por exemplo, 5 toneladas/hectare seria o seguinte:

1. Rendimento comunitário médio cereais	4,6 t/ha
2. Rendimento regional dos cereais	5,0 t/ha
3. Ajuda regional para oleag.	$\frac{383,5 \cdot 5}{4,6} = 418,8$ écus/ha

Se, nas principais regiões produtoras do país, a relação rendimento regional/rendimento comunitário da produção de oleaginosas for maior que a mesma relação para os cereais, o país, evidentemente, adotaria a primeira alternativa. A França adotou os cereais como referência e a Inglaterra ficou com as oleaginosas (ver CIARA (1993), p. 10). Os rendimentos a serem usados seriam a média das últimas cinco safras, excluídas as cifras máxima e mínima.

A ajuda seria paga em duas partes. A primeira seria um adiantamento ao qual só teriam direito aqueles agricultores cuja colheita, na época do plantio, já fosse objeto de um contrato de venda estabelecido com um comprador habilitado pela CEE. Ao final do período de comercialização, a ajuda de referência seria corrigida em função da variação dos preços mundiais. A segunda parte, que pode variar, portanto, com o preço mundial, seria paga ao final do período de comercialização. Se a venda da colheita não estivesse contratada na época do plantio, a ajuda seria paga de uma só vez, ao final do período de comercialização.³⁴

Para se beneficiar da ajuda à produção de cereais e oleaginosas, os produtores profissionais deveriam colocar fora de cultivo 15% de sua área total (soma das superfícies dedicadas ao cultivo de cereais e oleaginosas em 1989, 1990

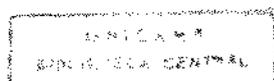
³⁴ Observe-se que o adiantamento estimula a venda prévia da colheita e opera no sentido de assegurar a preferência da indústria pelo grão produzido na Comunidade.

ou 1991, devendo o produtor escolher o ano que lhe fosse mais favorável). A perda de renda derivada do retiro de terras de cultivo seria, também, indenizada. Os produtores receberiam, para cada hectare ou fração retirado de cultivo, uma soma igual à ajuda por hectare, determinada regionalmente, estabelecida para compensar a redução dos preços de suporte dos cereais.

A indenização teria um limite máximo, regionalmente diferenciado. O teto seria fixado em 15% de uma superfície correspondente à produção anual de 230 toneladas de cereais. Os rendimentos médios da produção de cereais seriam utilizados para determinar, regionalmente, o número máximo de hectares que faria jus à indenização. Numa região na qual o rendimento médio da produção de cereais fosse, por exemplo, igual ao rendimento médio comunitário (4,6 toneladas/hectare), as explorações de mais de 50 hectares (230 toneladas divididas por 4,6 toneladas/hectare) teriam a indenização máxima, calculada sobre 7,5 hectares (15% de 50 ha). Nesta região hipotética, uma exploração de 100 hectares, dedicados à produção de cereais e oleaginosas, deveria retirar de cultivo 15 hectares mas receberia uma indenização calculada sobre, somente, 7,5 hectares. As explorações de menos de 50 hectares teriam a compensação calculada sobre o número de hectares retirados de cultivo, excluídas, evidentemente, as explorações classificadas, regionalmente, como pequenas, desobrigadas de retirar terras de cultivo.

A retirada de terras de cultivo substituiria os anteriores mecanismos de controle da produção (as quantidades e superfícies máximas garantidas antes aplicadas, respectivamente, aos cereais e às oleaginosas). É fácil perceber que, ao não ser específica por produto, a retirada de terras de cultivo permitiria que o produtor optasse por deixar ociosas somente áreas antes dedicadas à produção de cereais, mantendo intocadas aquelas ocupadas com oleaginosas sem perder o direito aos benefícios proporcionados pela política agrícola. Em outras palavras, o produtor continuaria a ter acesso à compensação para a redução dos preços dos cereais e à indenização pela retirada de terras de cultivo mesmo sem diminuir a produção de oleaginosas.

A manutenção da área ocupada com oleaginosas seria uma alternativa interessante para aqueles produtores que tivessem, em seu cultivo, rendimento físico inferior à média regional e, nos cereais, rendimento superior. O esquema



possibilitaria, em princípio, que a CEE mantivesse sua produção de oleaginosas e que, no futuro, pudesse mesmo aumentá-la, calibrando adequadamente a relação entre o suporte para os cereais e para as oleaginosas. Com isto reduziria sua excedentária produção de cereais e caminharia para a autosuficiência em oleaginosas.

As cotas nacionais de leite seriam reduzidas em 3%. Os estados-membros deveriam programar cortes maiores que 3% nas cotas de alguns produtores individuais de forma a abrir espaço, dentro da cota nacional reduzida, para aumentar as cotas de certas categorias de produtores, consideradas especiais (explorações extensivas em zonas de montanha ou em outras zonas desfavoráveis, nas quais a produção de leite tem papel particularmente importante na produção agrícola e onde há poucas alternativas para a mudança de atividade). Os produtores cujas cotas sofressem redução receberiam, durante dez anos, compensações em dinheiro, ligadas ao montante de sua produção anual autorizada.

Os estados-membros deveriam estabelecer um programa especial de cessação de atividade aberto a todos os produtores de leite. O programa ofereceria "atrativas condições" para aqueles produtores que se dispusessem a cessar suas atividades no curso dos anos de implantação da reforma da política agrícola. As cotas assim liberadas permitiriam diminuir ou evitar a redução das cotas dos pequenos e médios produtores. O programa seria co-financiado pela Comunidade.

O preço de suporte da manteiga seria reduzido em 15% e o do leite em pó em 5%, levando a uma redução proporcional dos preços de compra do leite pela indústria processadora. A diminuição dos custos de produção decorrente da redução dos preços dos cereais destinados à alimentação animal compensaria a queda dos preços do leite. Dado que esta diminuição de custos beneficiaria mais as explorações maiores e mais intensivas, que usam rações, seriam instituídos estímulos para a pequena produção extensiva: as explorações com taxa de ocupação abaixo de certo limite (número de cabeças por hectare de pastagem) receberiam um prêmio anual por cabeça, pago sobre os primeiros 40 animais do rebanho.

O preço de intervenção da carne bovina seria reduzido em 15%. Seriam, pelos mesmos motivos anteriores, estabelecidos estímulos especiais para a

pecuária de corte extensiva: o prêmio para os primeiros 90 bovinos machos, instituído em 1988, seria aumentado e atribuído somente às explorações com baixa taxa de lotação.

Paralelamente a estas proposições de reforma da intervenção nos mercados de produtos agrícolas, a Comissão procurou recuperar com mais vigor as preocupações com a preservação do meio-ambiente, reforçando as ações neste sentido. Os estados-membros deveriam desenhar programas plurianuais de extensificação da produção agrícola em regiões escolhidas de seu território (redução do uso de fertilizantes, pesticidas, herbicidas, irrigação e diminuição da taxa de lotação dos rebanhos) e de reflorestamento de terras agrícolas. Os estímulos necessários para que os agricultores se dispusessem a participar destes programas, fixados em níveis consideravelmente elevados na proposta da Comissão, seriam co-financiados pelo FEOGA-Orientação. Os estímulos do programa de aposentadoria antecipada foram, também, reforçados.

Fazendo eco, em geral, às reações das organizações nacionais com interesses ligados à atividade agrícola, todos os governos dos países da Comunidade externaram algum tipo de reserva à proposta da Comissão. Entre as reações, algumas merecem destaque por tocarem pontos essenciais da reforma proposta.

Reapareceu a já tradicional divergência entre os países do sul, que insistiam sobre a necessidade de reforçar a ajuda aos pequenos produtores e os do norte, que procuravam evitar qualquer tipo de penalização às explorações agrícolas intensivas, de maior porte econômico. Foi entre estes últimos -Inglaterra, Dinamarca, Holanda e França- que a proposta encontrou mais forte oposição no tocante à diferenciação da ajuda segundo o tamanho das explorações. A França, num plano mais geral, chegou a rotular a proposta de um "desejo de nos submeter às demandas americanas no GATT." (ver *Agra Europe* (1991), p. 3). Os também tradicionais reparos da Inglaterra sobre os custos da PAC foram secundados pela França que considerava difícil assegurar o financiamento das medidas de compensação previstas na reforma. A proposta de forte redução dos preços dos cereais foi vista como politicamente inaceitável pela Bélgica, Alemanha e França. A idéia de que a redução dos preços dos cereais seria capaz de assegurar a recuperação de seus mercados domésticos contra a importação de substitutos foi

colocada em dúvida pela Inglaterra, França e Alemanha. Este último país insinuava que, em lugar de reduzir os preços dos cereais, seria preferível controlar sua oferta por meio de cotas nacionais de produção e, juntamente com a França, defendia a imposição de barreiras à importação de produtos concorrentes com os cereais. A Irlanda se opôs à redução das cotas de leite.

A proposta da Comissão foi sendo adaptada até atingir uma forma capaz de satisfazer os interesses de todos os países e assegurar sua unânime aprovação no Conselho. Com modificações importantes com relação à proposta inicial, a reforma foi aprovada em maio de 1992, para ser implantada no curso de três anos agrícolas, a contar de 1993-94.

No caso dos cereais, a redução dos preços foi consideravelmente amenizada. O preço indicativo foi fixado em 130 écus/tonelada para 1993-94, 120 para 1994-95 e 110 para 1995-96. A ajuda direta por hectare será calculada sobre a base de 25, 35 e 45 écus por tonelada em cada um destes anos agrícolas. O preço de intervenção foi fixado 10% abaixo do preço indicativo e o preço de entrada guardará uma diferença fixa de 45 écus com relação ao preço indicativo. O preço de intervenção será, portanto, reduzido em 35% em lugar dos 42% da proposta original e o preço de entrada (que assegura a preferência comunitária) ficará 41% acima do preço indicativo, contra os 10% propostos, continuando bem acima dos preços mundiais.

O esquema de preços de suporte para as oleaginosas foi integralmente adotado. Para a carne bovina, a redução dos preços e os fortes estímulos à extensificação foram também aprovados nos mesmos níveis e termos propostos originalmente pela Comissão.

As diferenças mais substanciais entre a proposta e a reforma aprovada se localizam no setor do leite e no programa de retirada de terras de cultivo. A redução das cotas leiteiras foi postergada, ficando como uma possibilidade a ser considerada em função do comportamento do mercado no curso dos anos de implantação da reforma. O preço de suporte da manteiga sofreu uma redução de 5% e o do leite em pó permaneceu intocado (contra reduções de 15% e 5%, respectivamente, propostas pela Comissão).

Embora mantido, o programa de retirada de terras de cultivo sofreu uma substancial modificação: as disposições que limitavam as compensações para as explorações de maior porte não foram aprovadas. Ao contrário do que propunha a Comissão, o número de hectares colocados fora de cultivo fará jus às compensações previstas, independentemente do tamanho da exploração. Com isto, a idéia de amparar diferenciadamente os produtores segundo seu tamanho ficou reduzida à não obrigação, para os pequenos produtores, de retirar terras de cultivo para ter acesso à ajuda compensatória da redução dos preços e aos prêmios estabelecidos para a produção pecuária extensiva. Foi mantido o critério para definir o pequeno produtor: produção máxima de 92 toneladas de cereais, equivalentes, para a média comunitária, a 20 hectares.

2.3.2 A Reforma dos fundos estruturais

Entre os anos sessenta e setenta, a CEE criou instrumentos financeiros específicos para apoiar ações que procurassem diminuir as diferenças econômicas e sociais, ajudando a corrigir a situação de certos segmentos da população, da atividade econômica ou regiões menos equipadas para participar do processo de integração. Em 1964, como vimos, foi instituída, junto à PAC a "Seção Orientação" do FEOGA, cuja tarefa era apoiar a modernização das estruturas agrícolas. Em 1970 foi criado o Fundo Social Europeu (FSE), destinado a promover a formação e a readaptação de trabalhadores. Em 1975 foi instituído o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a ajudar a corrigir os desequilíbrios regionais.

Os recursos destes fundos, que figuram no orçamento da CEE sob a rubrica "fundos estruturais", eram aplicados para financiar projetos desenhados pelos países da Comunidade, contribuindo, em geral, com 25% dos recursos necessários a fundo perdido, ficando o restante a cargo dos governos nacionais. Os investimentos, públicos ou privados, que figurassem na contrapartida nacional, podiam ser financiados pelo Banco Europeu de Investimentos (BEI) ou pela própria Comunidade³⁵.

³⁵ A Comissão criou, em 1970, o Novo Instrumento Comunitário (NIC) que lhe permite levantar recursos em nome da CEE e repassá-los para o financiamento de investimentos públicos e privados.

Para candidatar-se ao acesso aos fundos estruturais bastava aos governos nacionais submeter à Comissão projetos cujos objetivos se encaixassem em suas linhas de ação. Os governos, em geral, tenderam a usar os recursos dos fundos estruturais para amparar programas de intervenção em regiões de seu território, por eles escolhidas, caracterizadas pela dependência da atividade agrícola e pelo forte peso da população rural (ver OCDE (1987), p. 41 e 44 e Arnold, R. e Villain, C. (1990), p. 52). Entretanto, apesar de concentrados em espaços geográficos restritos e dirigidos a objetivos bem determinados, as ações dos fundos estruturais produziram modestos resultados. Embora a Comissão procurasse exercer alguma coordenação, as ações nacionais no campo das políticas de estruturas agrícolas, regional e social dificilmente se davam de forma integrada na mesma região, conduzindo à dispersão e à utilização pouco eficiente (em termos de seus resultados) dos recursos disponíveis³⁶. Os resultados das ações dos fundos estruturais foram acanhados também porque a Comissão jamais conseguiu alocar nos três fundos volumes significativos de recursos³⁷.

A partir de meados dos anos oitenta, dois fatores se conjugaram para renovar o interesse e as preocupações da Comissão com a política de estruturas. De um lado, com a incorporação da Espanha e Portugal à CEE em 1986, a diversidade de estruturas agrícolas e as diferenças sociais e regionais dentro da Comunidade se viram magnificadas. De outro, o Ato Único, de 1987, que traçou as linhas gerais e a estratégia a ser seguida pelo processo de aceleração da integração europeia, insistiu na necessidade de buscar uma maior coesão econômica e social na Comunidade por meio de ações governamentais que contribuíssem mais efetivamente para a correção das desigualdades regionais. Este esforço, que foi inscrito como um objetivo no Tratado Maastrich, passaria a exigir dos fundos estruturais uma atuação bem mais importante do que a observada no passado.

Diante disto, a Comissão decidiu, em 1988, promover uma ampla reforma

³⁶ Os casos mais notáveis e celebrados de ação coordenada dos fundos se restringiram a três programas de desenvolvimento integrado, aplicados em regiões atrasadas da Bélgica, França e Escócia. Seus promissores resultados influenciaram a decisão da Comissão de melhor integrar as ações estruturais. Ver CEE (1990), p. 34.

³⁷ Embora, como vimos, o FEOGA-Orientação devesse receber recursos equivalentes a um terço daqueles alocados no FEOGA-Garantia, esta proporção jamais foi atingida. Em 1988, os três fundos absorveram 18,7% do orçamento da CEE, em contraste com os 67,3% consumidos pelo FEOGA-Garantia. (Ver CEE (1990), p. 10 e CEE(1991b), p. T/84). Detalhes sobre o funcionamento, as linhas de ação e avaliações dos resultados da política de estruturas podem ser encontrados em OCDE (1987c), p. 38 e ss., p. 44 e ss. e p. 106 e ss., Arnold, R. e Villain, C. (1990), p. 51 e ss. e p. 62 e ss., Tracy, M. (1986), p. 379 e ss., Etxezarreta, M. e outros (1989), p. 83 e ss. Costello, D. (1991) e CEE (1989), p. 26 e ss. Esta última publicação, que é oficial, intitula o item no qual faz um balanço dos resultados da ação do FEOGA-Orientação de "Objetivos ambiciosos, resultados modestos" (p.32).

de sua política de estruturas. A reforma teve três características básicas: concentrou a intervenção dos fundos em cinco objetivos prioritários, desenhou novos procedimentos de intervenção e aumentou consideravelmente a dotação orçamentária dos fundos.

Os diversos objetivos que estavam afetados aos três fundos foram agrupados em cinco objetivos prioritários. O Objetivo 1 reúne as ações que buscam o desenvolvimento e o ajustamento estrutural de regiões atrasadas (renda per capita inferior a 75% da média comunitária). Os recursos (e, portanto, as linhas de ação) dos três fundos podem ser combinados no desenho da intervenção nas regiões selecionadas. Os países podem ter acesso aos recursos do Banco Europeu de Investimentos (BEI) ou da Comissão. O Objetivo 2 engloba as ações que promovem a reconversão de regiões afetadas pelo declínio da indústria local. Aqui se combinam recursos e ações do FSE e do FEDER para atuar em regiões selecionadas. Os países podem ter acesso aos recursos do BEI e da Comissão. O Objetivo 3 junta as ações de combate ao desemprego que afeta as pessoas de mais de 25 anos, sem trabalho há mais de doze meses. O Objetivo 4 reúne as ações que buscam facilitar a inserção profissional das pessoas com menos de 25 anos. Os objetivos 3 e 4, válidos para todo o território da CEE, são perseguidos exclusivamente por ações do FSE, com possível apoio do BEI e da Comissão. O Objetivo 5, engloba as ações que procuram acelerar a adaptação das estruturas agrícolas (Objetivo 5a) e promover o desenvolvimento das zonas rurais (Objetivo 5b). O Objetivo 5a, válido para todo o território da Comunidade, abrange o conjunto de ações que estavam, anteriormente, a cargo do FEOGA-Orientação e é por ele exclusivamente financiado. O Objetivo 5b cobre regiões selecionadas e comporta ações dos três fundos, também com o concurso financeiro do BEI e da Comissão (ver CEE(1990), p. 10-11 e Costello, D. (1991), p. 113).

A reforma dos fundos estruturais modificou também os procedimentos de intervenção. A política estrutural da Comunidade passou, depois de 1988, a ser conduzida em estreita relação com os estados-membros. Os projetos, antes esparsos e co-financiados de forma isolada pelos diferentes fundos foram substituídos por programas de intervenção plurianuais. Para ter acesso aos recursos dos fundos estruturais e aos financiamentos, os países apresentam à Comissão planos de intervenção que procuram combinar e harmonizar, em cada região selecionada e para cada objetivo, as ações que têm a ver com as estruturas

agrícolas, com as ações regionais e sociais e indicam o "mix" de fundos e as taxas de co-financiamento desejados, respeitados certos limites previamente definidos. Assim, por exemplo, um país pode apresentar, dentro do Objetivo 1, um programa de desenvolvimento para uma certa região agrícola com potencial turístico que exige ações para o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e comunicações (FEDER), para a formação profissional de pessoal local (FSE), para a preservação do meio-ambiente (FEOGA) e para o apoio a investimentos privados em equipamentos turísticos (BEI).

A Comissão aprecia estes planos nacionais e procura aprovar aqueles nos quais a sinergia é maior tanto no desenho do plano de intervenção como no uso dos recursos dos diferentes fundos. Os planos aprovados são transformados em programas operacionais que prevêem as ações a serem empreendidas, os prazos de execução e as formas de financiamento e co-financiamento.

Com a reforma, foram estabelecidos novos limites para o co-financiamento comunitário que variam de 25% a 75%, dependendo do objetivo e do país que apresenta o programa. De modo geral, os países mais pobres da Comunidade (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda) têm taxas de co-financiamento mais elevadas.

Para viabilizar financeiramente a execução destes programas, a Comissão decidiu ir ampliando, entre 1989 e 1993, a dotação orçamentária dos três fundos, até duplicá-la, em termos reais, com relação à dotação de que dispunham em 1988.

A perspectiva de duplicação dos recursos permitiu que a Comissão desenhasse, entre fins de 1989 e começo de 1990, um primeiro conjunto de programas, a serem executados no período 1990-92, que consumiria 60,3 bilhões de écus, assim distribuídos entre os cinco objetivos: Objetivo 1, 64% dos recursos; Objetivo 2, 12%; Objetivos 3 e 4, 12% e Objetivo 5, 10%. Os 2% restantes foram alocados numa rubrica "Medidas Transitórias", cujos recursos financiarão o término de programas em curso na época da reforma dos fundos, não alocáveis nos cinco objetivos prioritários (CEE(1990), p. 109). No orçamento para 1993, os recursos alocados nos fundos estruturais chegaram a mais de 20 bilhões de écus, representando quase um terço do orçamento global da CEE para este ano. Com

esta dotação, a pretendida duplicação foi atingida.

Estes recursos, como deve ter ficado claro, são destinados ao co-financiamento exigindo, portanto, que os países dêem contrapartida com recursos nacionais tirados de seus orçamentos ou de financiamentos do BEI ou da Comissão. Com isso, os recursos totais efetivamente mobilizados para as ações da política de estruturas é, evidentemente, bem superior àqueles colocados à disposição dos países, sob a forma de empréstimos ou a fundo perdido, pela Comissão. A mobilização de recursos nacionais (públicos e privados) para o desenvolvimento dos programas aprovados no quadro do Objetivo 1 seriam, segundo a Comissão, superiores a 40 bilhões de écus, mais que o dobro do volume de recursos colocados pela CEE (ver CEE (1990), p. 24).

A nova política de estruturas tem, na prática, o caráter de uma política regional de desenvolvimento rural. Embora somente o Objetivo 5b seja explicitamente regional e rural, as regiões selecionadas para as ações no quadro do Objetivo 1 são, em sua esmagadora maioria, caracterizadas pela predominância da atividade agrícola e por forte concentração de população rural. Por outro lado, embora as ações dos Objetivos 3, 4 e 5a, financiadas pelo FSE e FEOGA-Orientação, sejam aplicáveis a todo o território da Comunidade, boa parte delas deverá se dirigir, na realidade, para as regiões do Objetivo 1. A Comissão, ao estabelecer uma repartição indicativa dos recursos dos fundos entre os objetivos, alocou 66% e 55% dos recursos do FSE e do FEOGA-Orientação, respectivamente, para financiar ações de seu domínio nas regiões do Objetivo 1, sinalizando, com isto, sua intenção de regionalizar e ruralizar a atuação destes dois fundos. Somente o Objetivo 2, que cobre regiões afetadas pelo declínio da indústria local, deixa de ter algum caráter rural (ver, sobre isto, CEE (1990), p. 11). Assim, a reforma dos fundos estruturais constitui, na realidade, uma formidável ampliação da política de desenvolvimento rural, antes executada tímida e descoordenadamente.

2.4. As reformas domésticas: ambições e realidades

Nos dois lados do Atlântico, a progressão dos custos, as distorções comerciais e a evolução da renda agrícola foram insistentemente apontadas como as grandes motivações para a reforma das políticas agrícolas. Apesar da semelhança dos diagnósticos, o processo de reforma absorveu estas motivações

com pesos muito diferentes nos Estados Unidos e na CEE.

Nos Estados Unidos, a proposta de um escalonado desmantelamento da intervenção, apresentada pelo Executivo em 1985, foi sucedida, em 1990, pela idéia menos radical de usar os preços institucionais exclusivamente como mecanismo de estabilização dos preços de mercado e de transformar todas as formas de ajuda à renda em ajuda direta, desligada do tipo e do volume da produção. O Congresso, entretanto, manteve a estrutura dos programas agrícolas, apenas agregando-lhes um novo dispositivo, a área flexível. Nesta área, como vimos, os produtores que participam dos programas agrícolas são obrigados a implantar uma cultura diferente daquela implantada na área permitida, perdendo, sobre ela, o direito ao recebimento dos "deficiency payments". A intenção do novo dispositivo foi forçar os produtores a se orientarem pelos preços de mercado, cultivando na área flexível mais dos produtos cuja oferta se anunciasse curta e menos dos produtos excedentários. Se assim procederam, a introdução da área flexível terá contribuído para a diminuição da produção de excedentes. No entanto, embora possa ter funcionado neste sentido, o efeito indiscutível deste novo dispositivo foi a extinção dos "deficiency payments" sobre parte da área-base, que conduziu a uma importante redução dos desembolsos do tesouro.

A idéia colocar a política agrícola a serviço da melhoria da distribuição da renda, passando a "ajudar os que mais precisam" por meio da discriminação da ajuda segundo o tamanho dos produtores, embora tenha sido seriamente considerada pela própria Administração, desapareceu por completo da proposta submetida pelo Executivo ao Congresso. Da mesma forma, a idéia de instituir um programa de desenvolvimento rural apareceu foscamente na lei de 1990, resumindo-se a uma rearticulação das agências governamentais envolvidas nesta área, sem mudanças nas suas atribuições ou nos recursos a elas alocados.

A reforma da política agrícola norte-americana ficou, portanto, limitada à redução dos custos orçamentários da intervenção.

Na Europa, ao contrário dos Estados Unidos, a idéia de desmantelar a intervenção não foi, em nenhum momento, seriamente considerada. Desde o Livro Verde, a intenção foi imprimir novos rumos à PAC, ajustando seus mecanismos para melhor administrar o crescimento da produção, para evitar o desmedido aumento

dos custos da intervenção e, ao mesmo tempo, para torná-la capaz de assegurar melhores condições de vida para os agricultores, principalmente os pequenos, de forma a conter o crescimento da migração e suas conseqüências, a perda de vitalidade e esvaziamento das comunidades rurais e o aumento das pressões sobre os mercados de trabalho urbanos.

As duas grandes linhas de ação da PAC -a política de preços e a política de estruturas- foram radicalmente modificadas, resultando numa forma de intervenção muito diferente daquela até então praticada.

A política de preços para os cereais sofreu as maiores modificações. Os preços de suporte foram substancialmente reduzidos e a ajuda à renda por eles proporcionada foi substituída por um sistema de pagamentos compensatórios. Salvo no caso dos produtores classificados como pequenos, o acesso aos benefícios da intervenção passou a ser condicionado à retirada de terras de cultivo que dá direito a indenizações. O apoio à produção de oleaginosas foi modificado, passando a basear-se, também, numa ajuda direta aos produtores e a ser submetido à retirada de terras de cultivo. Os preços de intervenção da carne bovina e da manteiga foram reduzidos e a produção pecuária passou a receber importantes estímulos para sua extensificação, que beneficiam as explorações de menor porte.

A política de estruturas, até então relegada a um segundo plano quando comparada com a política de preços, foi profundamente modificada em 1988. O dois aspectos principais de sua reforma foram, de um lado, a concentração das ações em torno da meta básica de revitalizar o meio rural e, de outro, a duplicação dos recursos alocados nos três fundos que suportam financeiramente a política. A reforma dos fundos estruturais assentou sobre novas bases, programáticas e financeiras, a política de desenvolvimento rural da Comunidade.

Apesar da profundidade da reforma de Política Agrícola Comum, a ambiciosa intenção inicial foi parcialmente frustrada. A Nova PAC provavelmente conseguirá controlar melhor a expansão da produção e a geração de excedentes. Os pequenos produtores foram positivamente discriminados pelo acesso incondicional aos pagamentos compensatórios da redução dos preços de suporte, pelos prêmios concedidos para a extensificação da pecuária e serão, provavelmente, beneficiários preferenciais da política de estruturas (ver Etxezarreta

e outros (1989), p. 91). No entanto, de um lado, não foi adotada a diferenciação da indenização para a retirada de terras de cultivo que, pelo mesmo toque, contribuiria para amenizar o viés concentrador de renda embutido na intervenção e para aliviar os custos da nova política. De outro -e mais importante- foi impossível redesenhar a PAC para torná-la financeiramente menos onerosa.

Alguns dos novos mecanismos introduzidos na política de preços operarão no sentido de conter a produção e os custos da intervenção. A retirada de terras de cultivo deve conduzir a uma diminuição do ritmo de crescimento da produção de cereais, contribuindo para evitar os excedentes e para aliviar tanto os gastos com as compras governamentais de produtos agrícolas como o volume dos subsídios às exportações. Os preços de suporte, mais baixos que os anteriormente praticados e mais próximos dos preços internacionais, permitirão aos exportadores operarem no mercado mundial sem depender, ou dependendo menos, das restituições. Embora os governos continuem obrigados a adquirir, ao preço de intervenção, toda a produção que lhes for oferecida (respeitados os limites de quantidade e qualidade mínimas), os estímulos para o crescimento da produção daí decorrentes são muito menores que no passado. Primeiro, porque o agricultor, para ter a garantia do preço mínimo, deve aderir ao programa de retirada de terras de cultivo. Segundo, e mais importante, porque a superfície de base e os rendimentos, usados para estabelecer o nível da compensação para a queda dos preços, foram congelados. A ajuda compensatória ficou ligada unicamente ao número (fixo) de hectares plantados e independente do volume da produção que o produtor possa vir a realizar. Isto, embora não o anule, diminui consideravelmente o estímulo, presente na antiga PAC, para a intensificação da produção.

A nova política de preços pode, portanto, permitir um maior controle do volume da produção e da geração de excedentes e, com isto, aliviar os gastos com a formação de estoques e com as vendas externas subsidiadas. A redução dos preços de suporte da manteiga e da carne bovina também contribuem para diminuir a pressão dos custos da política agrícola sobre o orçamento. Entretanto, como contrapartida para este alívio dos custos da intervenção, o deslocamento da ajuda via preços para a ajuda compensatória direta e a indenização para a retirada de terras de cultivo transferiram dos consumidores para os cofres públicos o peso do financiamento da política, criando uma nova e importante fonte de gastos.

Somadas, a nova política de estruturas e a nova política de preços resultarão numa intervenção bem mais custosa que no passado. Um balanço realizado pela Comissão indica que, em 1997, quando a reforma estiver totalmente implantada, as modificações introduzidas na PAC agregarão 3,8 bilhões de écus ao ano aos custos da intervenção (o Feoga-Garantia consumirá 2,3 bilhões adicionais e o Feoga-Orientação 1,5 bilhões). Comparando com os gastos realizados em 1992, a nova política custará 11% mais ao ano. No caso dos cereais e oleaginosas, produtos cuja intervenção foi mais profundamente modificada, os gastos anuais serão 35% superiores àqueles realizados em 1992³⁸. Comentando o fato de que o esperado aumento dos custos poderá exceder em 1,5 bilhões de écus a "linha diretriz orçamentária" (que, como vimos, subordina o crescimento dos custos da intervenção ao crescimento do PIB), a Comissão afirma que será necessário "cobrir (...) custos a partir de outras fontes que não as linhas orçamentárias tradicionais." (ver CEE (1991a), p. 39)

Na realidade, como foi feita tendo por base a proposta de reforma apresentada pela Comissão em julho de 1991, esta estimativa subestima o aumento dos custos provocados pela Nova PAC. A reforma aprovada, como vimos, modificou a proposta original da Comissão. Do ponto de vista de seu efeito sobre os custos, as principais modificações foram (i) a redução da compensação unitária para a queda dos preços dos cereais (de 55 écus/t para 45 écus/t), o que diminui os custos com relação à estimativa realizada pela Comissão e (ii) a indenização para a retirada de terras de cultivo que, na proposta original seria menor para os produtores de maior porte, tornou-se integral na reforma aprovada, elevando os custos estimados pela Comissão. Embora não tenhamos conhecimento de novos cálculos eventualmente realizados pela Comissão e não tenhamos, tampouco, elementos para refazer a estimativa, o segundo efeito é, seguramente, maior que o primeiro. É importante considerar, ademais, que a reforma dos fundos estruturais colocou à disposição da política de desenvolvimento rural, além do FEOGA-Orientação, recursos do FSE e do FEDER (que exigirão contrapartidas nacionais), cujo impacto sobre os custos da intervenção não foi aqui considerado. Com isto, a Nova PAC custará ainda mais caro que a projeção comentada.

³⁸ Para a estimativa dos custos adicionais, ver CEE (1991a), Anexo III. Para os custos efetivos em 1992, ver CEE (1993), p. T/84 e p. T/86.

Capítulo 3

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA REFORMA: A NOVA DISCIPLINA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E O COMÉRCIO MUNDIAL.

Bem antes de terminada a II Guerra, os Estados Unidos e a Inglaterra iniciaram conversações sobre como reordenar as relações econômicas entre os países no pós-guerra. O objetivo era estabelecer um sistema de instituições internacionais que assegurasse, a nível mundial, a conversibilidade das moedas, a mobilidade do capital e o livre comércio. Para isto, planejava-se a criação de três organizações multilaterais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Internacional do Comércio (OIC). A OIC desenvolveria um importante papel na organização e vigilância das trocas internacionais. Deveria promover a liberalização do comércio, criar um código de conduta que os países deveriam respeitar em suas relações comerciais e equipar-se para dirimir os conflitos entre os países-membros.

As duas primeiras organizações foram criadas na Conferência de Bretton Woods, em 1944. As negociações em torno da criação da OIC foram muito mais lentas e, dada a presença de insanáveis divergências entre os Estados Unidos e a Inglaterra, a organização que regularia o comércio internacional jamais foi instalada (ver, a respeito, Tussie, D. (1987), pp. 11-12 e Block, F. L. (1989), p. 96 e ss.).

No entanto, por iniciativa dos Estados Unidos, diversos países -entre os quais a Inglaterra- aceitaram negociar a liberalização do comércio mundial a partir de regras que seriam estabelecidas por um tratado multilateral. Assim, em 1948, foi assinado o "General Agreement on Trade and Tariffs (GATT)" que estabeleceu o marco geral dos direitos e deveres dos países que participariam das negociações para a redução dos obstáculos ao comércio, notadamente as tarifas.

Assinado antes da Conferência de Havana, que deveria instalar a OIC, o GATT foi concebido como o primeiro de uma série de acordos multilaterais que seriam negociados sob os auspícios daquela organização. Com o insucesso da Conferência de Havana, o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas, sem assumir, como as outras duas, o caráter de uma organização multilateral permanente,

consolidou-se como a instituição reguladora do comércio entre os países signatários.

O Acordo Geral contém um conjunto de regras que as assim chamadas "partes-contratantes" devem observar para desenhar suas políticas comerciais. Suas disposições reconhecem as tarifas como o único instrumento legítimo para a administração do comércio, condenando o uso de todos os demais, particularmente as restrições quantitativas às importações e os subsídios às exportações.

O GATT funcionou principalmente como um fórum para a negociação multilateral de reduções nas barreiras ao comércio e, através dos "painéis", como uma instância para a solução de disputas comerciais entre as partes-contratantes. Ao longo de sua existência foram realizadas oito negociações multilaterais (conhecidas como "rodadas"), com agendas cada vez mais extensas e complexas, nas quais as partes-contratantes aprovaram importantes reduções nas tarifas e procuraram, com sucesso relativo, regular outras práticas comerciais como, por exemplo, as barreiras não-tarifárias.

3.1. As negociações agrícolas na Rodada Uruguai

A agricultura sempre teve um tratamento especial no GATT. Isto é particularmente verdadeiro no caso das regras que procuram disciplinar o uso dos subsídios às exportações e das restrições às importações. A redação dos artigos que tratam destes instrumentos de política comercial começam proibindo ou mesmo proibindo seu uso para, logo depois, autorizá-los, em certas condições, no caso dos produtos agrícolas. Assim, o Artigo XVI proíbe os subsídios às exportações mas os autoriza no caso das exportações de produtos primários, subordinando-os apenas à vaga condição de que não levem as exportações do país a atingirem "mais que uma equitativa parte do mercado mundial destes produtos" (Hathaway, D. E. (1987), p. 105). Os artigos que tratam das restrições quantitativas às importações, bastante severos com relação aos demais produtos, também abrem uma importante exceção no caso da agricultura: "Restrições às importações podem ser aplicadas sobre qualquer produto agrícola (...) quando acompanhadas de medidas governamentais que operam no sentido de: restringir a produção doméstica do mesmo produto ou de seus substitutos próximos; remover um excedente temporário do produto através de sua doação ou venda a preços reduzidos para grupos de consumidores

domésticos;" (idem, p. 108)³⁹.

Da mesma forma, a agricultura sempre esteve praticamente ausente da agenda das rodadas de negociações multilaterais. Esta longa tradição foi, entretanto, rompida pela Rodada Uruguai. Ao contrário das anteriores, a agricultura não só figurou na agenda como terminou por constituir o principal tema das negociações.

As partes-contratantes do GATT foram bastante incisivas com relação aos objetivos das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, ao inscrever na Carta de Punta del Este (1986) sua disposição para negociar a imposição de limites no uso e nos efeitos dos instrumentos de intervenção na agricultura: "As negociações têm como objetivo atingir uma maior liberalização do comércio agrícola e submeter todas as medidas que afetam o acesso aos mercados de importação e a concorrência nas exportações a regras e disciplinas mais fortes e operacionalmente mais efetivas (...) (i) melhorando o acesso a mercados através, entre outros, da redução das barreiras às importações; (ii) melhorando o ambiente concorrencial pelo reforço da disciplina sobre o uso de todos os subsídios diretos e indiretos e de outras medidas que afetam (...) o comércio agrícola, incluindo a paulatina redução de suas causas."⁴⁰ Os temas das negociações agrícolas foram, portanto, desde seu início, bem demarcados: redução do apoio à produção doméstica, diminuição dos obstáculos ao acesso a mercados e limitação dos subsídios às exportações.

Foram necessários, entretanto, mais de sete anos, no curso dos quais a Rodada esteve, várias vezes, ameaçada de irremediável interrupção, para que se estreitassem as divergências, notadamente entre Estados Unidos e CEE, em torno das questões substantivas derivadas daquela declaração de intenções: o que exatamente deveria ser reduzido, como reduzir, de quanto deveria ser reduzido, como e sobre que referência temporal medir as reduções e em que horizonte de tempo executá-las.

As negociações agrícolas transformaram-se, rapidamente, em negociações bilaterais entre os Estados Unidos e a CEE (na verdade, como

³⁹ O tratamento especial dispensado à agricultura se explica, como mostra Hathaway, D. E. (1987), p. 104, pelo fato de que constrangimentos mais duros sobre o uso de subsídios às exportações e de restrições quantitativas às importações se chocariam com a política agrícola norte-americana. É fácil perceber a semelhança entre as exceções para o uso de restrições às importações e a legislação agrícola norte-americana, Carta de Punta del Este, citada por Hathaway, D.E. (1987), p. 122.

⁴⁰

veremos, até 1991 não houve propriamente negociações). O Grupo de Cairns (do qual fazia parte o Brasil), cuja atuação foi importante para dar à agricultura o relevo que ela teve na Declaração de Punta del Este, manteve posições muito próximas às dos Estados Unidos mas teve, posteriormente, uma influência pouco significativa nos resultados finais da Rodada. O Japão, que eventualmente aliou-se à CEE, teve uma atuação discreta e dobrou-se, como os demais países, ao acordado entre os dois⁴¹.

Os Estados Unidos foram os primeiros a avançar uma proposta concreta. Em julho de 1987, o governo norte-americano propôs a eliminação, no prazo de dez anos, de todas as ajudas dispensadas à agricultura que tivessem alguma incidência sobre a produção e o comércio agrícolas. Poucas formas de intervenção poderiam ser mantidas. Além das linhas clássicas das políticas agrícolas (extensão rural e pesquisa agropecuária pública, por exemplo) seriam poupadas apenas as modalidades de ajuda à renda dos agricultores que fossem totalmente desligadas do volume e do tipo de produto e a ajuda alimentar, interna e externa. O nível do apoio doméstico e sua redução anual seriam calculados através do PSE.

Esta, como vimos, era, em essência, a proposta de reforma doméstica apresentada pela Administração Bush ao Congresso em 1990. A estratégia norte-americana era orientada pela idéia de que sua produção agrícola, mais competitiva que a européia, poderia sobreviver ao desmantelamento da intervenção. Na CEE, ao contrário, a completa liberalização interna e externa conduziria a uma substancial redução de seus níveis de autosuficiência e a uma drástica diminuição de suas vendas externas. Em outras palavras, a estratégia era abrir espaços de mercado a serem ocupados pela produção norte-americana que competiria folgadoamente com a européia, supondo ambas desprovidas de apoio governamental. Os ganhos comerciais daí advindos compensariam as perdas sofridas com a abolição da intervenção e reduziriam as resistências à reforma doméstica.

A radical proposta norte-americana, conhecida como "opção zero", foi imediatamente rechaçada pela CEE pois, evidentemente, implicaria ameaçar a

⁴¹ O breve histórico das negociações agrícolas aqui apresentado atém-se aos aspectos que apresentam maior interesse para o desenvolvimento posterior deste trabalho. Detalhes a respeito das negociações podem ser encontrados nos seguintes textos, aqui usados como apoio: Josling, T. (1993), Guyomard, H. e Mahé, L.P. (1993), Guyomard, H. e outros (1993), Guyomard, H. e Mahé, L.P. (1992), Florêncio Sobrinho, S.A.A.L. e outros (1990), de Zeeuw, A. (s.n.t.), Frahan, B.H. (1991), Paarlberg, R.L. (1992), Lopes, M.R. (1988) e Friedberg, A. S. (1993).

existência de boa parte da agricultura européia, com pesadas consequências, notadamente o agravamento do já severo desemprego existente (ver Petit, M. (1986), p. 8). Em contrapartida, a Comunidade propunha, sem maiores precisões, uma negociação em dois estágios. No primeiro seriam concertadas ações de curto prazo para eliminar os desequilíbrios dos mercados mais afetados pela presença de excedentes (cereais, açúcar, carne bovina e produtos lácteos). No segundo, com uma perspectiva mais estendida no tempo, seria reduzido o apoio à produção doméstica de forma a contê-la e colocá-la em compasso com a capacidade de absorção dos mercados. O nível e a redução da ajuda seriam calculados por meio de uma medida agregada de suporte, semelhante ao PSE. A CEE, portanto, ao contrário dos Estados Unidos, não avançou propostas concretas de corte na ajuda doméstica e tampouco fez qualquer referência a possíveis cortes nos níveis de proteção e nos subsídios às exportações.

As negociações permaneceram estancadas até dezembro de 1988, quando foi realizada uma reunião para avaliar os avanços da Rodada. Na área da agricultura o avanço se resumiu à concordância dos países em torno de uma agenda com os pontos essenciais sobre os quais os países deveriam se posicionar. Com base em suas posições sobre estes pontos, os países deveriam apresentar propostas concretas antes de fins de 1990, quando deveria encerrar-se a Rodada.

A agenda propunha que os países examinassem e negociassem as duas seguintes alternativas fundamentais: eliminação ou substancial redução do suporte e da proteção e negociações baseadas sobre políticas específicas ou sobre o conjunto de medidas incluídas numa medida agregada de suporte. Quaisquer que fossem as alternativas escolhidas, os países deveriam apresentar as linhas gerais de um programa de reforma das políticas agrícolas que contemplasse a eliminação ou a redução do suporte interno, das barreiras ao acesso a seu mercado e dos subsídios às exportações. As barreiras ao acesso ao mercado, eliminadas ou reduzidas, deveriam ser convertidas em tarifas (ver GATT (1988), p. 10).

Em linha com esta decisão, os Estados Unidos (outubro de 1989) e a CEE (dezembro de 1989) apresentaram propostas que, entretanto, pouco se diferenciavam de suas posições anteriores. O Estados Unidos voltaram a propor a eliminação, em dez anos, das políticas de apoio, das restrições às importações e dos subsídios às exportações. Duas novidades, entretanto, foram introduzidas na

nova proposta. Primeira, os Estados Unidos avançaram uma forma diferente de abolir as medidas de fronteira. Todas as restrições às importações que não fossem direitos alfandegários típicos seriam transformadas em tarifas, por meio de um processo que ficou conhecido como "tarificação". As tarifas existentes e aquelas resultantes do processo de tarificação deveriam ser zeradas em dez anos. Seriam estabelecidas salvaguardas para compensar eventuais reduções nos níveis de proteção (e crescimento do volume das importações) resultantes de possíveis quedas nos preços internacionais. Segunda, dependendo de seu impacto sobre o comércio, as medidas domésticas de suporte à agricultura teriam, no processo de desmantelamento, um tratamento diferenciado.

No jargão dos negociadores, combinando as imagens de caixas de ferramentas e luzes de trânsito, as políticas de suporte seriam classificadas em três categorias. Numa caixa verde ("green box") seriam colocadas as medidas de política que não tivessem impacto notável sobre o comércio. Estas seriam poupadas do corte e poderiam fazer parte do ferramental da intervenção. Numa caixa amarela ("amber box") ficariam as medidas que, por serem medianamente distorcionadoras do comércio, deveriam ser progressivamente eliminadas. Numa caixa vermelha ("red box") estariam as medidas mais distorcionadoras. Seu uso seria proibido e deveriam ser, portanto, imediatamente eliminadas. Como se pode perceber, a proposta implicaria avaliar e discutir, individualmente, a permanência ou não de cada um dos instrumentos das políticas agrícolas.

A posição da CEE era diametralmente oposta à dos Estados Unidos. Para ela, o objetivo das negociações era cortar os estímulos à produção, reduzindo o suporte prestado à agricultura até o ponto necessário para restabelecer o equilíbrio dos mercados e não a fixação, *in abstracto*, de algum nível de suporte no futuro. Propunha, seguindo esta idéia, uma redução da ajuda, em cinco anos, contados a partir da celebração do acordo agrícola da Rodada. No quarto ano, uma avaliação da situação dos mercados agrícolas determinaria se seria necessário prosseguir cortando o apoio doméstico. O nível do suporte seria calculado pela "Support Measure Unit (SMU)", uma medida semelhante ao PSE, tomando por base o ano de 1986. A redução da SMU poderia ser atingida por meio de reduções diferenciadas produto a produto para compor, no conjunto dos produtos, a redução total necessária.

No caso da PAC, cujo principal instrumento de apoio doméstico era a garantia de preços mais elevados que os internacionais, o nível da SMU seria determinado, essencialmente, pela diferença entre o preço mundial e o preço doméstico, este último fortemente influenciado pelos preços de suporte. Assim, argumentava a CEE em sua proposta, a redução da SMU se daria pela redução dos preços de suporte, aproximando-os dos preços mundiais. Como consequência, cairiam os níveis da tarifa variável, não sendo necessária, na Rodada Uruguai, nenhuma negociação específica sobre a proteção externa. Pelo mesmo raciocínio, a redução da SMU (redução dos preços de suporte) traria como efeito uma redução dos excedentes e, portanto, uma diminuição do volume das exportações subsidiadas. Os gastos com os subsídios às exportações também cairiam em função tanto da queda do volume das exportações subsidiadas como da redução do subsídio unitário já que a diferença entre o preço externo e o preço doméstico diminuiria. Na visão da CEE, portanto, a estabilização dos mercados seria perseguida unicamente através da redução do suporte doméstico, devendo as negociações limitarem-se a este ponto.

A CEE propunha, entretanto, duas outras medidas que auxiliariam seu programa de estabilização dos mercados. A redução dos preços de suporte dos cereais ampliaria seu consumo interno para a produção de alimentos para animais e reduziria os excedentes. Este efeito poderia ser potencializado se, ademais, a produção doméstica de cereais pudesse competir mais folgadoamente com seus substitutos importados. Isto seria conseguido se os substitutos fossem submetidos a tarifas que os tornassem convenientemente menos competitivos no mercado europeu. Assim, embora recusasse negociações específicas sobre o acesso a mercados (recusando, portanto, a tarifação proposta pelos Estados Unidos), a Comunidade levantou a possibilidade de adotar um sistema de tarifação modificado. A SMU seria calculada em écu, tomando por base os preços mundiais e as taxas de câmbio vigentes em 1986. Os produtos incluídos na SMU seriam submetidos a uma tarifa que teria uma parte fixa e outra variável. A parte fixa seria reduzida, acompanhando as reduções da SMU. A parte variável seria um fator de correção dos níveis de proteção que tomaria em conta as variações da taxa de câmbio e dos preços mundiais. A parte variável seria, na verdade, uma salvaguarda semelhante àquela proposta pelos Estados Unidos. A CEE se dispunha a adotar este sistema de tarifação desde que, em troca, os Estados Unidos aceitassem sua idéia de rebalancear os níveis de proteção da PAC: os produtos substitutos de

cereais, que ingressavam livremente no mercado comunitário, passariam a ser taxados.

A estratégia da CEE era clara: evitar ou tornar o menos penoso possível o ajuste da produção de cereais, favorecendo seu consumo interno pela elevação dos preços de importação de seus substitutos e oferecendo a seus produtores a alternativa (igualmente amparada) do cultivo de oleaginosas. Além de amenizar o ajuste, isto provocaria a transferência de parte da capacidade produtiva de um produto excedentário para um deficitário, permitindo que a Comunidade caminhasse no sentido de um de seus objetivos permanentes, a autosuficiência.

A CEE sugeria também que a estabilização dos mercados poderia ser mais facilmente atingida se ajudada por algum tipo de arranjo internacional que permitisse monitorar a oferta mundial (notadamente pela manipulação concertada dos estoques) e, por esta via, administrar os níveis dos preços mundiais.

Como se pode perceber, era enorme a distância entre a visão da CEE e a proposta norte-americana de completo desmantelamento da intervenção. A irredutibilidade destas posições manteve estancadas as negociações até fins de 1990⁴². Em outubro deste ano, os Estados Unidos apresentaram uma nova proposta que mantinha os mesmos princípios da anterior mas abrandava os cortes pretendidos. O apoio doméstico seria reduzido em 75%, as exportações subsidiadas seriam diminuídas em 90% e todas as tarifas (existentes e resultantes da tarifificação) seriam cortadas em 75%. A base para estabelecer o montante da ajuda doméstica, o volume das exportações subsidiadas e o nível das tarifas a serem reduzidos seria a média dos anos 1986-88. Os cortes seriam realizados em dez anos, contados a partir de 1991. Seriam estabelecidas salvaguardas para recompor os níveis de proteção caso os preços mundiais caíssem abaixo de certos limites.

A proposta da CEE, apresentada em novembro de 1990, retomava, também, a linha da anterior, agregando-lhe precisões sobre o corte do apoio doméstico e sobre o rebalanceamento. A SMU seria reduzida em 30%, em dez

⁴² Em julho de 1990, o "chairman" do Grupo Negociador da Agricultura apresentou uma proposta, conhecida como "de Zeeuw Draft" (Ver GATT (1990)), que tratava de conciliar estas duas posições. A CEE a considerou inadequada como texto de base para negociar porque era demasiado próxima da agenda proposta pelos Estados Unidos (negociações separadas e simultâneas sobre cortes no apoio doméstico, na proteção e nas exportações subsidiadas).

anos, contados a partir de 1986, início da Rodada⁴³. As importações de grãos e farelo de soja, de glúten de milho, de melaço e de outros produtos energéticos usados para compor rações para animais teriam seu volume anual limitado ao equivalente às importações médias do período 1986-88. Dentro desta cota, as importações seriam submetidas a tarifas de 6% (grãos de soja e melaço) e de 12% (torta e farelo de soja e glúten de milho). Acima da cota, seriam tributadas bem mais pesadamente. Com relação ao corte nas exportações subsidiadas e na proteção externa, a CEE recusou-se a apresentar qualquer compromisso específico e separado, mantendo sua anterior posição de que o corte no suporte doméstico produziria os efeitos necessários para estabilizar os mercados.

A permanência de duas alternativas polares e inflexíveis fez com que a reunião de dezembro de 1990, que deveria encerrar a Rodada, terminasse num impasse apesar de uma nova tentativa de conciliação, apresentada pelo Ministro da Agricultura da Suécia. A proposta sueca, que mantinha a mesma estrutura do "de Zeeuw Draft" mas com cortes reduzidos, foi rejeitada pelos Estados Unidos e pela CEE.

Entretanto, em fins de 1990, a Comissão da CEE lançou, internamente, a discussão sobre a reforma da PAC, anunciando as linhas gerais (já discutidas em outra parte deste trabalho) que deveriam orientá-la. A partir daí a CEE mudou sua posição, passando a admitir, contra a vontade de alguns países-membros, particularmente a França, negociações baseadas na agenda proposta pelos Estados Unidos, recolhida nas duas tentativas de conciliação: discutir separada e simultaneamente a redução do apoio interno, o acesso a mercados e o corte nas exportações subsidiadas.

Com isto, as negociações tomaram novos rumos. Em janeiro de 1992, o Diretor Geral do GATT apresentou uma proposta de acordo para todos os temas que estavam em negociação na Rodada Uruguai. A esta proposta, conhecida como "Draft Final Act (DFA)", se seguiram negociações entre os Estados Unidos e a CEE que resultariam, em novembro de 1992, no Acordo de Blair House. Algumas disposições deste acordo foram contestadas pela França, bloqueando uma vez mais

⁴³ A proposta equivalia, na verdade, a reduzir 20% em cinco anos. A CEE estimava que, entre 1986 e 1990, o suporte doméstico para o conjunto dos principais produtos amparados pela PAC, medido pela SMU, havia sido reduzido em 10% graças aos estabilizadores e à elevação dos preços mundiais. Restariam, portanto, 20% a serem reduzidos entre 1991 e 1995. Ver Frahan, B. H. (1991), p. 9 e Chalmin, Ph. (1990), p. 5.

as negociações. O Acordo de Blair House foi renegociado em fins de 1993, permitindo o encerramento da Rodada em dezembro daquele ano. O acordo final, como veremos, resultou da fusão do DFA com o Acordo de Blair House modificado.

O DFA tratava da seguinte maneira os três temas básicos da agenda agrícola (ver GATT (1992), Item L):

Apoio à produção doméstica: o valor das transferências de renda em favor dos produtores agrícolas seria cortado em 20% no prazo de seis anos, em porções anuais iguais, tomando por base as transferências observadas na média do período 1986-88.

Para calcular o valor das transferências e acompanhar o compromisso de redução seria utilizada uma Medida Global de Ajuda (MGA), semelhante ao PSE, cujo método de cálculo foi estabelecido no próprio DFA. A MGA seria calculada produto a produto, procurando captar as transferências de renda provocadas por todas as medidas de política que afetassem o produto em questão.

É importante destacar, para o que nos interessa mais de perto aqui, dois aspectos do DFA relativos à redução da ajuda doméstica que deixaram margem para importantes dúvidas. Primeiro, poucas medidas de política ficariam fora do compromisso de redução da ajuda. O texto do documento colocava na "green box" somente os programas governamentais de prestação de serviços à agricultura e ao meio rural (serviços de pesquisa e extensão rurais, de formação, de inspeção, classificação e normatização, de comercialização, promoção e informação sobre mercados e serviços de infra-estrutura), os programas de formação de estoques com fins exclusivos de segurança alimentar e os programas domésticos de ajuda alimentar. Para as demais formas de ajuda, o DFA estabelecia critérios que, se cumpridos, permitiriam sua exclusão do compromisso de redução. Estes critérios, extensamente detalhados no documento, determinavam que somente as formas de ajuda totalmente desconectadas do tipo e do volume da produção agrícola e pecuária e calculadas sem tomar por base os preços nacionais ou internacionais poderiam fazer parte da "green box". Como o DFA, a certa altura do texto que trata da conexão das medidas com a produção e com os preços introduzia a expressão "exceto se se trata de reduzir esta produção" (GATT (1992), p. L.16), abriram-se margens para dúvidas e interpretações divergentes quanto a se a proposta de

acordo incluía ou não os "deficiency payments" norte-americanos e as compensações e indenizações da Nova PAC na "green box".

O segundo aspecto que merece destaque se refere ao fato de que, embora a MGA fosse calculada produto a produto, o texto do DFA deixou dúvidas quanto a se o compromisso de redução deveria ser realizado produto a produto ou se seria possível operar reduções diferentes para diferentes produtos de forma a atingir a redução comprometida para o conjunto de produtos. Textualmente: "Se considerará que um participante cumpriu, num determinado ano, seus compromissos de redução da ajuda interna quando os valores da MGA de todo o setor ou de produtos específicos (...) não excedam os níveis anuais comprometidos (...)." (GATT (1992), p. L.7).

Acesso a mercados: todas as medidas de fronteira que não fossem direitos alfandegários típicos seriam convertidas em tarifas. Esta conversão se daria tomando por base os níveis equivalentes de proteção vigentes na média do período 1986-88. Todos os direitos alfandegários, inclusive os resultantes da tarifação, seriam reduzidos em 36%, em porções anuais iguais, em seis anos. A redução de 36% seria calculada sobre a média aritmética das tarifas, ficando os países obrigados a reduzir, no mínimo, 15% por linha tarifária.

O DFA propunha, também, que, se no período 1986-88 não se tivessem observado níveis significativos de importações dos produtos submetidos à tarifação (ou seja, produtos para os quais a importação tornou-se proibitiva, dado o nível da proteção tarifária e não tarifária), os países estabelecessem oportunidades de acesso mínimo a seus mercados. Os países deveriam importar, no primeiro ano de aplicação do acordo, pelo menos o equivalente a 3% de seu consumo doméstico observado na média do período 1986-88. Estas importações seriam ampliadas nos anos seguintes até chegar, no mínimo, a 5% no último ano do período de aplicação da reforma. Caso o volume das importações correntes já fosse superior a 5% de seu consumo doméstico (base 1986-88), os países se comprometeriam a, no mínimo, manter no mesmo nível as possibilidades de acesso. O "produto", para efeitos do acesso mínimo, seria definido ao nível de quatro dígitos do Sistema Harmonizado de classificação do comércio. A quatro dígitos, o Sistema Harmonizado agrupa produtos semelhantes em conjuntos como, por exemplo, "Carnes" sem discriminar o tipo (bovina, suína, ovina, caprina, aves). Assim, para

atingir os 5% para o conjunto, poderia haver compensações entre produtos. Se um país já importava mais de 5% de seu consumo doméstico de carne ovina (como é o caso da CEE, por exemplo), a percentagem do acesso mínimo para os outros produtos seria menor que 5%.

Tal como no caso da redução do apoio doméstico, também com relação ao acesso mínimo o DFA deixou espaço para uma importante dúvida. As cláusulas que tratavam do acesso mínimo eram redigidas de tal forma que não ficava claro se o que se estava propondo era um compromisso a ser assumido pelas partes-contratantes ou apenas uma disposição a ser ou não adotada, a critério do país. A Comissão da CEE, por exemplo, considerou, até fins de 1993, que não se trataria de uma obrigação de compra mas, simplesmente, de uma possibilidade.

O DFA propunha um mecanismo de salvaguarda que seria acionado pelos países para conter as importações caso seu volume ou seus preços ultrapassem certos limites, respectivamente, máximos e mínimos. Caso as importações anuais de produtos agrícolas objeto da redução tarifária, incluídas aí as importações derivadas do acesso mínimo, superassem, no período de aplicação da reforma, numa certa percentagem, as importações médias realizadas nos três anos anteriores ou quando os preços de importação do produto em questão, em moeda nacional, caíssem abaixo dos preços vigentes na média do período 1986-88, o país afetado poderia impor direitos alfandegários adicionais, agregando-os àqueles resultantes da tarifificação⁴⁴.

Exportações subsidiadas: tanto o volume das exportações subsidiadas como o valor dos gastos governamentais com os subsídios deveriam ser reduzidos. Em seis anos, tomando por base o período 1986-90, as quantidades exportadas com subsídios deveriam ser reduzidas em 24% e os desembolsos dos tesouros para o apoio às exportações em 36%. Estas reduções deveriam ser aplicadas igualmente para cada produto. As exportações concessionais que tivessem o caráter de ajuda alimentar internacional ficariam livres de qualquer restrição, salvo aquelas já estabelecidas internacionalmente.

⁴⁴ Observe-se que a salvaguarda contra a queda dos preços, ao ser estabelecida em moeda nacional, se traduz, no caso da CEE, numa salvaguarda não só contra a queda dos preços internacionais em dólar mas, também, contra eventuais desvalorizações do dólar frente ao écu que fazem cair o preço internacional em écu.

Embora imediatamente contestada pelos Estados Unidos, por insuficiente frente às suas demandas e por alguns países da CEE (França, notadamente), por exagerada e incompatível com os novos rumos que se pretendia imprimir à PAC, a proposta de acordo serviu de base para que os dois grandes retomassem as negociações que resultariam no Acordo de Blair House. Este acordo continha as emendas que, pretendiam os Estados Unidos e a CEE, deveriam ser inseridas no DFA para compor o acordo final das negociações agrícolas.

Com relação ao suporte interno, o Acordo de Blair House seguiu o DFA, recomendando uma redução de 20% no apoio doméstico no prazo de seis anos. No entanto, deixou claro, de um lado, que o compromisso de redução deveria referir-se a um corte na MGA para o conjunto dos produtos e não ao nível de produtos, tomados individualmente e, de outro, que todas as formas de pagamentos compensatórios ligados a programas de limitação da produção (área ou número de animais) não seriam atingidas pelo compromisso de redução. No que se refere ao acesso a mercados (tarificação, acesso mínimo e salvaguardas), o acordo Estados Unidos-CEE não alterou fundamentalmente o DFA. Com relação aos subsídios às exportações, entretanto, propunha uma redução de 21% no volume das exportações subsidiadas, em lugar dos 24% avançados no DFA. Ficaria mantido em 36% o compromisso de redução dos gastos com os subsídios às exportações.

Além de amenizar as disposições do DFA, o Acordo de Blair House deu solução para dois problemas que, embora envolvendo mais estreitamente os Estados Unidos e a CEE, têm rebatimentos sobre outros países presentes no mercado importador europeu: o contencioso em torno do suporte à produção de oleaginosas na Europa e o rebalanceamento.

Apesar do veredicto do painel do GATT, os Estados Unidos aceitaram o novo sistema de preços de apoio implantado para as oleaginosas, desistindo de exigir compensações. Conseguiram, no entanto, impor algumas importantes restrições ao funcionamento da política. As oleaginosas passaram a ser tratadas separadamente dentro da PAC. Seu cultivo não poderá ocupar, a partir da safra 1995-96, mais de 5,1 milhões de hectares, cifra correspondente à média da superfície cultivada com soja, colza e girassol nos anos 1989, 1990 e 1991. Esta superfície será submetida às disposições anuais de redução da área plantada, previstas pela Nova PAC (15% para a safra 1993-94). Entretanto, qualquer que seja

a percentagem de redução da área estipulada, no futuro, para outros cultivos, a redução da área com oleaginosas não poderá ser inferior a 10%. Caso a área cultivada exceda a superfície permitida, a CEE deverá reduzir as indenizações pagas aos produtores pela retirada de terras de cultivo (1% de redução para cada 1% de excesso de área). As terras retiradas de cultivo poderão ser semeadas com oleaginosas desde que a produção se destine, primariamente, para fins industriais. Entretanto, se a produção de sub-produtos forrageiros que resultar deste uso ultrapassar 1 milhão de toneladas (em equivalente a torta de soja), a CEE se compromete a tomar medidas de correção.

Estas restrições constituíram a mais importante concessão da CEE nas negociações agrícolas. A concessão ficou, no entanto, aquém da demanda dos Estados Unidos que pretendiam fixar a produção europeia de oleaginosas em pouco mais de 9 milhões de toneladas. Como veremos mais adiante, a produção europeia, mesmo com estas restrições, não deverá diminuir.

A CEE desistiu do rebalanceamento tarifário, aceitando a entrada irrestrita, em seu mercado, dos produtos de substituição dos cereais. Contentou-se com inscrever no Acordo de Blair House, de forma ao mesmo tempo vaga e branda, uma cláusula de salvaguarda contra suas importações. O texto prevê que, caso as importações comunitárias destes produtos, comparadas com o nível de suas importações nos anos 1986-90, cheguem a um nível tal que comprometa a implantação da reforma da PAC, os signatários iniciarão consultas a fim de encontrar uma solução mutuamente aceitável (ver CEE (1992), p. 4).

Resta mencionar um último, e não menos importante ponto, que foi objeto de acordo entre os Estados Unidos e a CEE. O DFA dedicava uma curta cláusula para tratar das possíveis alegações de interesses comerciais contrariados, previstas no Acordo Geral, que podem ser encaminhadas pelas partes-contratantes quando se consideram prejudicadas por práticas comerciais de outros países, membros do GATT. Conhecida como "cláusula de paz", tinha a seguinte redação: "Se os compromissos de redução da ajuda interna e dos subsídios às exportações estiverem sendo cumpridos conforme as disposições do presente Acordo, se suporá que não há prejuízo grave no sentido do Parágrafo 1 do Artigo XVI do Acordo Geral" (GATT (1992), p. L.10).

Esta disposição significa que, no período de aplicação da reforma, os instrumentos usados nas políticas agrícolas e seus efeitos diretos e indiretos sobre o comércio mundial dificilmente poderão ser contestados por outros países, com amparo na mencionada disposição do Acordo Geral.

Por insistência da CEE, o Acordo de Blair House deu nova redação a esta cláusula, ampliando-a e precisando-a melhor em termos jurídicos. A nova redação engloba todos os dispositivos, não só do Acordo Geral mas também do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias, que poderiam ser acionados para alegar violações de direitos decorrentes da operação da política agrícola de qualquer país-membro. Com isso, as reclamações de violação de direitos junto ao GATT se tornam muito difíceis exceto se a operação da política agrícola do país supostamente ofensor dos direitos não estiver enquadrada nas disciplinas estipuladas no acordo sobre a agricultura. Dois trechos de um documento da Comissão da CEE expressam, com extrema clareza, o alcance e as esperadas consequências destas disposições: "Isto elimina os riscos (da constituição) de painéis (...) As ações de direitos compensatórios são, ainda, possíveis mas são submetidas a condições que as tornam pouco prováveis." (CEE (1992), p. 4)⁴⁵.

Nas negociações finais entre os Estados Unidos e a CEE foi introduzida uma importante modificação nas disposições do Acordo de Blair House, referentes à redução das exportações subsidiadas. As reduções anuais -que, segundo o DFA e o Acordo de Blair House, seriam uniformes ao longo dos seis anos do período da reforma- foram estabelecidas em níveis menores nos primeiros anos, crescendo nos seguintes até acumular, no fim do período, o corte comprometido. Esta modificação deve permitir à CEE livrar-se de boa parte de seus estoques mais antigos de produtos agrícolas. Vale destacar, também, que o acesso mínimo, a respeito do qual a CEE sempre se manteve reticente, foi finalmente por ela aceito como um compromisso.

O acordo agrícola da Rodada Uruguai, assinado em abril de 1994, resultou, essencialmente da fusão das disposições do DFA com o Acordo de Blair House, modificado pelas negociações finais entre os Estados Unidos e a CEE. Suas disposições, resumidas no Quadro 1, irão disciplinar a operação das políticas

⁴⁵ Para uma minuciosa análise do conteúdo e consequências da "cláusula de paz", ver Lopes, M. R. (1994).

agrícolas dos países desenvolvidos e determinar seus impactos sobre o comércio internacional.

QUADRO 1
PRINCIPAIS COMPONENTES DO ACORDO AGRÍCOLA DA RODADA URUGUAI

- 1. Apoio doméstico**
 - a) Redução de 20% no total das transferências de renda, em seis anos. Valor das transferências calculado por Medida Global de Ajuda, com base nos anos 1986-88.
 - b) Redução não se aplica às transferências de renda provocadas por certos instrumentos de política.

- 2. Acesso a mercados**
 - a) Transformação de todas as barreiras não tarifárias em tarifas. Período base para o cálculo dos equivalentes tarifários: 1986-88.
 - b) Redução de 36%, em seis anos, de todas as tarifas. Reduções anuais iguais.
 - c) Salvaguardas contra o crescimento do volume das importações ou queda dos preços mundiais.
 - d) Acesso mínimo inicial equivalente a 3% do consumo doméstico observado no período 1986-88, crescente até atingir 5% em seis anos.

- 3. Subsídios às exportações**
 - a) Redução de 21% no volume e de 36% no valor das exportações subsidiadas, em seis anos. Período base para o cálculo dos montantes a serem reduzidos: 1986-90.
 - b) Reduções anuais crescentes.

- 4. Cláusula de paz:** salvo no caso de não cumprimento das disposições do acordo agrícola, as partes-contratantes não poderão acionar o GATT para alegar direitos comerciais contrariados pelos efeitos das políticas agrícolas.

3.2. A nova disciplina e a operação das políticas agrícolas

As negociações agrícolas da Rodada Uruguai resultaram num acordo que legalizou internacionalmente a instrumentação das duas políticas, agora bastante semelhantes. Os "deficiency payments" norte-americanos e as ajudas compensatórias da Nova PAC, que são o cerne das duas políticas, não só

foram definitivamente reconhecidos como instrumentos legítimos mas foram, também, poupados de qualquer limitação quantitativa. Os subsídios às exportações, principal causa dos atritos comerciais no passado, embora sujeitos a corte, foram, se se pode assim dizer, ainda mais amplamente legalizados dadas as disposições da cláusula de paz, que bloqueiam qualquer tipo de contestação de seus efeitos sobre o comércio mundial. Os preços de suporte, usados como instrumento de estabilização dos mercados ou, se mais elevados que os preços internacionais, usados também como mecanismo de transferência de renda dos consumidores para os produtores, continuam, com poucas limitações, a ser importante recurso das políticas agrícolas⁴⁶. A ajuda alimentar, importante arma de política externa e via de escoamento de excedentes, foi integralmente preservada.

O acordo, por outro lado, foi desenhando-se de forma a evitar, tanto nos Estados Unidos quanto na CEE, impactos sobre os níveis da ajuda, da produção e do comércio que não pudessem ser absorvidos, sem maiores problemas, no quadro das reformas empreendidas domesticamente.

O corte de 20% na MGA não exigirá redução adicional da ajuda global. Nos Estados Unidos, o nível da ajuda doméstica, medido pela MGA (excluídos os "deficiency payments" e outras formas de ajuda direta permitidas pelo acordo agrícola) já estava, em 1992-93, bem abaixo de 80% de seu nível médio de 1986-88, dispensando, portanto, qualquer ajuste adicional⁴⁷. Na CEE, a Comissão estimou que a operação da Nova PAC deverá conduzir a uma MGA (excluídas as ajudas permitidas) da ordem de 51 bilhões de écu, bem abaixo do teto de 80% com relação a 1986-88 (59,5 bilhões de écu). Com isto não só fica excluída a necessidade de cortes adicionais como existe, ao contrário, uma margem bastante ampla para o aumento das transferências de renda para produtos incluídos na MGA⁴⁸.

Os efeitos da tarifificação sobre as importações deverão ser bastante modestos. Isto porque, primeiro, o período de base utilizado para proceder à

⁴⁶ O acordo impõe, indiretamente, limitações para a elevação dos preços de suporte. Se colocados acima dos preços mundiais, a Medida Global de Ajuda se eleva. Com a tarifificação e o corte das tarifas, preços de suporte muito elevados reduzem a margem de proteção.

⁴⁷ A MGA da maioria dos produtos amparados pela política agrícola norte-americana já havia sido reduzida em mais de 20% com relação a 1986-88, notadamente no caso dos cereais. As únicas exceções eram o açúcar, o amendoim e os produtos lácteos. No entanto, dada a folga nos demais produtos, também escaparam do corte. Ver de Zeeuw, A. (s.n.t.), p. 6, Guyomard, H. e Mahé, L. P. (1993), p. 82 e Guyomard, H. e Mahé, L. P. (1993), p. 12.

⁴⁸ Ver CEE (1992), Tabela 1, p. 11. Uma outra projeção confirma esta perspectiva, indicando que a MGA poderá situar-se, em 1999, 38% abaixo de seu nível observado na média do período 1986-88. Ver Guyomard, H. e Mahé, L. P. (1993), Tabela 2, p. 81.

conversão das barreiras não tarifárias em tarifas (1986-88) foi um período de preços mundiais extremamente baixos para quase todos os produtos agrícolas e preços de intervenção ainda relativamente elevados, tanto nos Estados Unidos quanto na CEE. Assim, os equivalentes tarifários resultantes do processo de tarifificação atingiram níveis que asseguram ampla margem de proteção para a produção doméstica da maioria dos produtos. Segundo, porque os 36% de redução nas tarifas são calculados por meio de uma média aritmética simples e não por uma média ponderada (usando como pesos o volume das importações, por exemplo). Com isto, os produtos mais importantes (do ponto de vista do volume das transferências de renda a eles dirigidas) ou mais sensíveis à redução tarifária (do ponto de vista da amplitude da diferença entre os preços domésticos e os preços internacionais mais a tarifa) foram submetidos a um corte bem menor que 36% (até o limite de 15%, que é a redução mínima por linha tarifária), compensado por cortes maiores nos produtos de menor importância ou menos sensíveis. Terceiro, porque se a tarifificação vier a desproteger algum produto agrícola a ponto de ameaçar a produção local e o equilíbrio da intervenção, as importações podem ser contidas por duas vias: o uso das salvaguardas e/ou a redução dos preços de suporte (e, correspondentemente, o aumento dos pagamentos compensatórios ou dos "deficiency payments") de forma a assegurar a competitividade, no mercado doméstico, do produto em questão. Finalmente, porque, como se espera que os preços mundiais se elevem (por força, principalmente, da redução do volume das exportações subsidiadas), a queda na margem de proteção resultante da redução das tarifas será, possivelmente, amenizada.

O compromisso de reduzir, no mínimo, 15% por linha tarifária coloca problemas um pouco maiores, tanto nos Estados Unidos quanto na CEE. Dependendo do futuro comportamento dos preços mundiais, a produção européia e norte-americana de açúcar e de alguns produtos lácteos poderá ficar exposta à concorrência internacional.

A Comissão da CEE realizou um exercício cujos resultados foram aqui utilizados para compor a Tabela 3.1. A Tabela mostra as margens de preferência (diferença percentual entre o preço de importação CIF-CEE mais a tarifa e o preço de intervenção) que seriam asseguradas para os produtos listados, caso se

operassem as reduções tarifárias de 15% e 36%⁴⁹.

Tabela 3.1.: - MARGENS DE PREFERÊNCIA (%) ASSEGURADAS POR UM CORTE DE 15% E 36% NOS EQUIVALENTES TARIFÁRIOS DA CEE

PRODUTOS	Margens de preferência com redução de	
	15%	36%
Trigo	+81	+56
Açúcar	+9	-7
Leite em pó desnatado	+2	-14
Manteiga	+39	+18
Carne bovina (fresca)	+40	+19

Fonte (dados brutos): CEE (1992), p. 12

Como se pode perceber, nos casos do trigo, manteiga e carne bovina, tanto a redução de 36% como a de 15% na proteção tarifária assegurariam uma substancial margem de preferência mesmo sob a hipótese mais pessimista sobre o comportamento dos preços mundiais. No caso do açúcar e do leite em pó desnatado, entretanto, a redução tarifária de 36% os deixaria desprotegidos e a redução de 15%, embora não chegasse a desprotegê-los, proporcionaria uma margem bastante exígua de preferência. A delicada situação destes dois produtos levou, nos dois casos, a uma redução tarifária de 20%. Dependendo do comportamento dos preços mundiais, a redução de suas tarifas poderá exigir, no futuro, o acionamento das salvaguardas ou uma redução nos preços de suporte de forma a elevar a margem de preferência e evitar o assédio das importações.

O acesso mínimo provocará o aumento das importações de alguns produtos, notadamente na Europa. Dentre os produtos importantes cobertos pela PAC, somente os cereais secundários e o açúcar escapariam do aumento das importações, dado que suas compras externas já eram, em 1986-88, superiores a 5% do consumo doméstico médio observado no mesmo período. As importações

⁴⁹ A Comissão calculou os equivalentes tarifários (écuf) com base na média dos preços mundiais e dos preços de intervenção vigentes no período 1986-88. Supos que os preços mundiais nominais, dentro de seis anos, atingiriam um nível igual ao seu nível (mensal) mais baixo observado no período 1986-91. Supos um corte de 36% nos equivalentes tarifários. Somando os equivalentes tarifários resultantes aos preços mundiais, chegou aos preços de importação que poderiam vigorar dentro de seis anos, na hipótese de que os preços mundiais se comportassem como antes assinalado. Prorizou os preços de intervenção para dentro de seis anos, supondo que estes seriam reduzidos conforme o previsto na nova PAC (-29% para os cereais; -5% para a manteiga; -15% para a carne bovina; 0% para os demais). A comparação dos preços de importação com os preços de intervenção resulta na margem de preferência, em écuf, que seria assegurada após o corte de 36%. Os resultados mostrados na Tabela 3.1 modificam ligeiramente o exercício, apresentando as margens de preferência sob a forma de percentagens (acima ou abaixo dos preços de intervenção) e incluindo a hipótese de redução tarifária de 15%. Para os dados básicos, ver CEE (1992), p. 12.

dos demais produtos, especialmente os derivados de leite, sofreriam substancial aumento (Tabela 3.2, coluna 1)⁵⁰. Nos Estados Unidos, somente os laticínios seriam tocados pelo acesso mínimo uma vez que os demais produtos ou não são objeto de proteção e estão, portanto, excluídos do compromisso de acesso mínimo (são os casos das carnes de aves e de suínos) ou, embora protegidos, tinham, em 1986-88, um volume de importações superior a 5% do consumo doméstico, como são os casos, por exemplo, do açúcar e da carne bovina, antes submetidos a cotas de importação (Tabela 3.2, coluna 1). O corte nas exportações subsidiadas não só abrange um maior número de produtos como envolve quantidades, em geral, bem superiores àquelas referentes ao acesso mínimo (Tabela 3.2, coluna 2).

Tabela 3.2. IMPACTOS DO ACESSO MÍNIMO E DO CORTE NAS EXPORTAÇÕES SUBSIDIADAS SOBRE O NÍVEL DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1990) DOS ESTADOS UNIDOS E DA CEE (1000 TONELADAS E % ANO 2000 COM RELAÇÃO A 1990)

	Aumento das importações (1.000 t) (1)	Redução das exportações (1.000 t) (2)	Impacto de (1) sobre a produção (3) (3)	Impacto de (2) sobre a produção (4) (4)	Impacto total (5) (5) = (3) + (4)
A - ESTADOS UNIDOS					
Trigo	0,0	3863,0	0,00	5,19	5,19
Carne	0,0	8,2	0,00	0,04	0,04
Bovina	0,0	4,6	0,00	0,04	0,04
Carne de aves	0,0	7,4	0,00	0,06	0,06
Manteiga	5,7	5,7	1,10	0,93	2,03
Queijo	31,0	0,8	0,99	0,03	1,02
Leite em pó	4,7	18,1	0,45	1,75	2,20
Óleos vegetais	0,0	37,6	0,00	0,35	0,35
B - CEE					
Trigo	281,0	3571,7	0,33	4,22	4,55
Açúcar	0,0	534,0	0,00	3,16	3,16
Carne	78,0	397,8	0,25	1,28	1,53
Bovina	n.d.	217,1	n.d.	2,64	2,64 (*)
Suína	n.d.	103,3	n.d.	0,71	0,71 (*)
Aves	n.d.	77,4	n.d.	0,78	0,78 (*)
Manteiga	10,0	97,2	0,51	4,94	5,45
Leite em pó	69,0	55,4	1,92	1,54	3,46
Queijo	104,0	81,7	1,98	1,54	3,52

(*) Como, no caso da CEE, a oferta de acesso mínimo foi oferecida para o conjunto das carnes, não é possível desglosá-la por tipo de carne. Assim, tomando individualmente as carnes (bovina, suína e aves), o impacto do acesso mínimo não foi considerado e as cifras sobre o recuo da sua produção estão, portanto, subestimadas.

Fontes: Produção agrícola (não apresentada na Tabela): FAO (1993); colunas (1) e (2): Missão do Brasil em Genebra.

⁵⁰ O aumento absoluto equivale à seguinte diferença: 5% do consumo doméstico de 1986-88 menos volume das importações realizadas em 1986-88.

O respeito às metas de acesso mínimo e de redução das exportações subsidiadas exigirá ajustes na atual capacidade de produção agrícola da CEE e dos Estados Unidos. Ordens de grandeza para a dimensão destes ajustes podem ser estabelecidas a partir do seguinte exercício.

Suponhamos que o consumo doméstico, as importações, os estoques, as exportações comerciais e a ajuda alimentar interna e externa permaneçam, daqui até o fim do século, em seus níveis atuais. Nesta situação, a produção agrícola teria que diminuir para conviver com o crescimento das importações derivadas do acesso mínimo e para não gerar excedentes que resultassem em exportações subsidiadas acima do limite permitido pelo acordo.

Relacionando o volume das importações adicionais necessário para cumprir o requisito de acesso mínimo com a produção corrente (1990) dos Estados Unidos e da CEE, observa-se que o efeito sobre a produção seria muito pequeno (Tabela 3.2, coluna 3). Nos Estados Unidos, o maior impacto seria sobre a manteiga, equivalendo a pouco mais de 1% de sua produção. Na CEE, os impactos mais sensíveis se dariam no leite em pó e no queijo, cuja produção seria afetada em algo como 2%.

Estabelecendo a mesma relação no caso do corte das exportações subsidiadas (volume da redução das exportações subsidiadas sobre a produção corrente), verifica-se que o impacto, embora maior que o do acesso mínimo, não compromete muito mais que 2 ou 3% da produção doméstica (coluna 4 da Tabela 3.2). As únicas exceções são o trigo, produto mais fortemente afetado pela limitação das vendas concessionais tanto nos Estados Unidos quanto na CEE e, na Europa, a manteiga.

Em conjunto, para não colidir com os compromissos acordados no GATT, o aumento das importações e a redução das exportações subsidiadas exigiria um recuo da produção agrícola nas proporções indicadas pelas cifras da coluna 5 da Tabela 3.2.

Os ajustes exigidos serão relativamente pequenos. Ademais, relaxando a hipótese inicial, se daqui até o fim do século o consumo doméstico e as exportações

comerciais crescerem, ainda que modestamente, acima do crescimento da produtividade, o recuo da produção necessário para compatibilizá-la com os compromissos do acordo agrícola poderá ser bem menor. Considerando, ainda, que os compromissos devem ser cumpridos, gradualmente, ao longo dos próximos seis anos (contados a partir de 1995), é de se esperar que os cortes na produção poderão ser realizados dentro dos marcos estabelecidos pela lei agrícola de 1990 e pela Nova PAC, sem provocar, domesticamente, traumas maiores.

No caso da produção europeia de lácteos, que seria algo mais fortemente afetada pelo acordo agrícola, é necessário destacar que, independentemente das negociações do GATT, já estava em curso um processo de eliminação de cotas leiteiras, dentro do programa de reconversão dos produtores, que diminuirá consideravelmente a oferta do produto (ver CEE (1992), p. 9).

No caso do trigo, cuja produção poderá ser mais duramente atingida pelo corte nas exportações subsidiadas, além dos impactos de um possível crescimento do consumo doméstico⁵¹ e das exportações comerciais, o ajuste da produção pode ser amenizado por outros meios. A diminuição dos preços de suporte e o aumento dos pagamentos compensatórios pode proporcionar uma saída pela via externa que evitaria a necessidade do acentuado corte na produção antes indicado. Se os preços de suporte se mantiverem próximos dos preços internacionais, a produção doméstica torna-se competitiva, sem subsídios diretos, no mercado mundial. Como preços de suporte mais baixos implica aumento dos pagamentos compensatórios (no caso da CEE) e dos "deficiency payments" (no caso dos Estados Unidos), os subsídios diretos às exportações seriam trocados por subsídios indiretos (ou, se se quer, parte das exportações subsidiadas seria transformada em exportações "comerciais"). Este artifício, perfeitamente plausível, diminuiria a intensidade do corte na produção doméstica, necessário para conter os excedentes a serem exportados com subsídios, sem esbarrar com a nova disciplina do GATT. O arranjo pode, sim, colidir com a capacidade ou com a disposição dos governos nacionais em financiar os necessários gastos adicionais. Note-se, entretanto, que tanto nos Estados Unidos quanto na CEE, onde os gastos com a intervenção na agricultura estão submetidos a limites bastante rígidos, a redução dos gastos com as exportações subsidiadas contribuirá para abrir, nos orçamentos, espaços que

⁵¹ Na CEE, espera-se que a redução dos preços de suporte dos cereais os torne mais competitivos domesticamente, estimulando sua utilização na produção de alimentos para animais. Esta possibilidade é discutida mais adiante.

podem permitir a elevação das despesas com pagamentos compensatórios (sobre esta possibilidade, ver de Zeeuw, A. (s.n.t.), p. 5 e COPA (1993), p. 17). Os recursos antes usados para subsidiar diretamente as exportações se deslocariam para subsidiá-las indiretamente⁵². Correspondentemente, os espaços que seriam abertos no mercado internacional pelo recuo das exportações diretamente subsidiadas seriam preenchidos, pelo menos em parte, por estas exportações "comerciais". É conveniente assinalar, também, que um eventual crescimento da ajuda alimentar internacional proporcionaria uma válvula de escape adicional para as exportações antes subsidiadas.

3.3. O acordo agrícola e o comércio mundial

O impacto do acordo sobre a atual produção agrícola europeia e norte-americana deverá ser, portanto, muito pequeno. Isto não significa, entretanto, que a nova disciplina comercial será inócua do ponto de vista do comércio mundial.

Os efeitos comerciais da reforma das políticas agrícolas resultarão do acesso mínimo e do recuo das exportações subsidiadas já que, como vimos, a tarifificação dificilmente conduzirá a um maior acesso aos mercados da CEE e dos Estados Unidos, dados os níveis das tarifas resultantes, a possibilidade de ajustes nos preços de suporte para manter margens adequadas de proteção e a presença das salvaguardas.

Os impactos mais relevantes sobre o comércio mundial estarão localizados nos cereais (trigo, notadamente), nos produtos da pecuária (carnes e lácteos) e, em menor medida, nos óleos vegetais, produtos mais fortemente protegidos e/ou objeto privilegiado dos subsídios às exportações.

Devido ao tamanho de seus mercados domésticos e ao peso de suas exportações subsidiadas no comércio mundial destes produtos, os impactos do acordo sobre as importações e exportações dos Estados Unidos e da CEE determinarão, em larga medida, seus efeitos sobre o comércio mundial. Apesar de sua importância como importador, a inclusão do Japão na avaliação dos efeitos comerciais do acordo não mudaria essencialmente seus resultados já que este país

⁵² Ademais, se a produtividade física na produção de cereais continuar a crescer, a redução dos preços de suporte não necessariamente conduziria à necessidade de elevar, na mesma proporção, os pagamentos compensatórios.

realiza, salvo no caso do arroz, importações bem superiores a 5% de seu consumo doméstico e comparece no mercado internacional com exportações agrícolas, subsidiadas ou não, insignificantes. Além destes três, outro país protecionista importante é o Canadá, que subsidia suas exportações de cereais e óleos vegetais e protege sua produção doméstica de leite e derivados. Sua inclusão na avaliação contribuiria para ampliar as oportunidades de comércio para o trigo, em função da redução de suas exportações subsidiadas. Quanto aos demais produtos, sua presença afetaria o quadro apenas marginalmente.

Retomando as cifras da Tabela 3.2, o volume das importações adicionais derivadas do acesso mínimo revela a dimensão dos espaços que seriam abertos nos mercados domésticos dos Estados Unidos e da CEE. A redução do volume das exportações subsidiadas equivale ao tamanho das brechas abertas nos mercados para os quais se dirigiam as vendas concessionais dos Estados Unidos e da CEE, extintas pelo acordo⁵³.

O acesso mínimo deverá conduzir a um crescimento muito pequeno do comércio mundial. Somando as importações adicionais dos Estados Unidos e da CEE e comparando o resultado com as importações mundiais de 1990, quando se completar a implantação do acordo, no ano 2000, as importações agrícolas mundiais serão maiores que as observadas em 1990 nas percentagens indicadas na linha (1) da Tabela 3.3.

TABELA 3.3. CRESCIMENTO DO VOLUME DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS(*) DEVIDO AO ACESSO MÍNIMO DOS MERCADOS DOS ESTADOS UNIDOS E DA CEE (% ANO 2.000 COM RELAÇÃO A 1990) E CRESCIMENTO DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS (1986 EM RELAÇÃO A 1980)

Produtos	Trigo	Açúcar	Manteiga	Queijo	Leite em pó	Carnes	Bovina	Suína	Aves	Óleos Vegetais
Creascimento										
(1) 2000/1990	0,3	0,0	1,6	7,8	3,5	1,0	(**)	(**)	(**)	0,0
(2) 1986/1980	-0,8	+1,9	9,2	+28,0	+19,9	n.d.	+7,5	+33,5	+13,3	+34,6

(*) Inclui comércio intra-CEE.

(**) Não disponível. Ver nota da Tabela 3.1.

Fontes: Importações mundiais (não apresentadas na Tabela): FAO (1991); volume do acesso mínimo: Tabela 3.1.; crescimento das importações mundiais (que inclua o comércio intra-CEE) entre 1980-1986: Hathaway, D.W. (1987), cap. 3.

⁵³ A inclusão do Canadá agregaria 2,7 milhões de toneladas de trigo à redução das exportações subsidiadas mostradas na coluna 2 da Tabela 3.2.

O efeito da diminuição de 21% no volume das exportações subsidiadas pode, num cenário otimista, ser neutro do ponto de vista do crescimento do comércio. Se as brechas criadas no mercado internacional pela extinção de parte das exportações diretamente subsidiadas forem integralmente ocupadas por exportações comerciais (de outros exportadores ou da própria CEE e dos Estados Unidos), o comércio mundial evidentemente não crescerá. A expectativa de completa substituição de um tipo de exportação pelo outro, no entanto, pode se ver frustrada pois nada assegura que, no futuro, a demanda que era atendida pelas exportações subsidiadas se transforme em demanda comercial. Em outras palavras, as vendas antes realizadas à força de pesados subsídios não necessariamente encontrarão o mesmo volume de demanda quando passarem a ser realizadas aos preços internacionais (o trigo norte-americano e a carne de frango europeia, por exemplo, eram colocados no mercado mundial a preços 30 a 40% inferiores aos preços internacionais). Se isto ocorrer, o corte nas exportações subsidiadas pode, ao contrário, levar a uma diminuição do volume do comércio mundial.

O comércio mundial pode encolher por um outro motivo. A redução no volume das exportações subsidiadas, espera-se, conduzirá a um aumento dos preços mundiais. Isto, ademais de reforçar a possibilidade de que as exportações antes subsidiadas não encontrem demanda solvente, pode pressionar as balanças comerciais dos países mais pobres, importadores comerciais de alimentos, levando-os a conter suas importações.

Do ponto de vista do crescimento do comércio mundial, portanto, os resultados do acordo se resumirão, na melhor das hipóteses, ao inexpressivo crescimento das importações derivadas do acesso mínimo. Para dar uma dimensão mais palpável de sua inexpressividade, basta colocá-los à luz da experiência passada. Como indicado pelas cifras da linha (2) da Tabela 3.3, entre 1980 e 1986, quando o comércio agrícola apresentou o mais lento crescimento se comparado com qualquer outro período similar dos anos cinquenta para cá, as importações mundiais dos produtos listados (com exceção do trigo e manteiga) cresceram muito mais rapidamente do que poderão crescer, no futuro, em decorrência do acordo agrícola do GATT⁵⁴.

⁵⁴ O volume das importações mundiais cresceu 25,2% entre 1970 e 1975, 38,9% entre 1975 e 1980 e apenas 9,2% entre 1980 e 1985. Ver Hathaway, D. E. (1987), Tabela 2.1, p. 8. A propósito, é interessante observar uma irônica coincidência que pode se repetir. Os anos oitenta se

Embora com resultados pobres do ponto de vista do aumento do comércio, o acordo poderá redundar em alguns benefícios para aqueles países exportadores cuja presença no mercado mundial vinha sendo dificultada pelas restrições às importações e pela promoção às exportações dos Estados Unidos e da CEE.

O Brasil é um deles. O acesso mínimo ao mercado norte-americano não envolve produtos de interesse comercial imediato para o Brasil mas aumentará o volume das importações européias de carne bovina e de aves, abrindo espaços que poderão ser disputados por exportadores brasileiros. O recuo das exportações subsidiadas européias e norte-americanas criará oportunidades em terceiros mercados que poderão permitir o aumento de nossas vendas externas de açúcar, carne bovina, carne de aves e óleos vegetais⁵⁵.

Supondo que, no ano 2000, a CEE esteja importando exatamente o equivalente a 5% de seu consumo doméstico de carnes do período 1986-88 e que as exportações européias e norte-americanas, antes subsidiadas, sejam integralmente absorvidas pelo mercado sob a forma de exportações comerciais, as novas oportunidades de comércio resultantes atingiriam os volumes indicados nas colunas 1 e 2 da Tabela 3.4.

Não é simples estabelecer uma quantificação indisputável da fatia que poderia caber ao Brasil na repartição destes espaços de mercado. Pode-se, entretanto, especular sobre sua ordem de grandeza. Se admitirmos que o Brasil manterá, no mercado da CEE e nos terceiros mercados, uma participação igual àquela observada em 1990, nossas exportações poderiam ver-se aumentadas (ano 2000 com relação a 1990) nos volumes e nos percentuais indicados nas colunas 5 e 6 da Tabela 3.4.

iniciaram sob a égide dos resultados da Rodada Tóquio (1973-79). No entanto, justamente ao contrário do que se esperava como resultado daquelas negociações, o comércio mundial (todos os produtos) passou a crescer muito mais lentamente que no passado.

55 Além destes produtos, a reforma da PAC e o acordo agrícola do GATT podem ter efeitos negativos, ainda que marginais, sobre o comércio brasileiro de alimentos para animais. Sobre esta possibilidade, ver Anexo III.

TABELA 3.4. POSSÍVEIS GANHOS PARA O COMÉRCIO EXPORTADOR BRASILEIRO EM DECORRÊNCIA DA REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS (1000 T, % E % ANO 2000 COM RELAÇÃO A 1990)

	Espaço no mercado mundial proporcionados por		Participação do Brasil nos mercados (1990)		Aumento do volume das exportações brasileiras	
	Acesso mínimo	Exp. Subs.	CEE	Terc-siros	Absoluto	% c/ relação export. 1990
	CEE (1)	EUR+CEE (2)	CEE (3)	Terc-siros (4)	(5)= (3)x(1) + (4)x(2)	(6)
Açúcar	0,0	534,0	0,0	4,7	25,5	1,9
Carnes	78,0	306,5	33,0	7,6	49,0(**)	8,6(**)
Bovina	n.d.	221,7	-	3,5	7,8(*)	2,9(*)
Aves	n.d.	84,8	-	24,4	20,7(*)	6,9(*)
Óleos Vegetais	0,0	37,6	-	7,3	2,7	0,3

(*) Cifras subestimadas. Ver nota na Tabela 3.2.

(**) Cifras superestimadas. A cota de 78 mil toneladas de carnes que deverá ingressar na Comunidade em virtude do acesso mínimo deverá ser composta por vários tipos de carnes (bovina, suína, frango, galinha, peru). A aproximação aqui realizada, ao supor que a cota contempla somente as carnes bovinas e de frango, produtos que o Brasil já coloca no mercado comunitário, eleva a fatia que caberia ao país e superestima o aumento do volume de suas exportações.

Fontes: Colunas (1) e (2): Tabela 3.1.; Colunas (3) e (4) e (6): cálculos próprios, a partir de informações proporcionadas por ABEF, ABIEC, ABIOVE e COPEAÇÚCAR

As vendas externas de carnes teriam um crescimento nada desprezível. A elas se agregariam, ainda, vendas para a Europa, em decorrência do acesso mínimo. Estas, por razões já expostas, são de difícil quantificação. No entanto, na carne bovina o Brasil terá um benefício líquido e certo. Na oferta relativa ao acesso mínimo ao mercado europeu de carnes, a CEE contemplou o Brasil com uma cota de 5 mil toneladas de cortes especiais de carne bovina, o que agrega quase 2 pontos de percentagem ao crescimento das exportações deste produto indicado na coluna 6 da Tabela 3.4. Quanto à carne de aves, é possível estabelecer apenas um parâmetro bastante grosseiro para a avaliação dos possíveis ganhos brasileiros. Se a CEE passar a importar, a partir do ano 2000, o equivalente a 5% de seu consumo doméstico de carnes de aves (base 1986-88) e se o Brasil mantiver sua participação naquele mercado⁵⁶, o acesso mínimo agregaria 26 mil toneladas às exportações brasileiras, dobrando, com isto, o crescimento apontado na Tabela 3.4. Esta perspectiva é, evidentemente, exagerada, pois supõe, ao contrário do que é estabelecido no acordo agrícola, que a meta de acesso mínimo se aplica aos produtos, tomados individualmente. No entanto, qualquer ganho inferior a este reforçaria os já expressivos benefícios que o comércio exportador brasileiro poderá vir a ter.

⁵⁶ Em 1990, a participação das exportações brasileiras nas importações europeias de carne de aves foi de 18,6%.

A perspectiva aqui traçada, de expressivos ganhos na carne de aves, se explica tanto pela dimensão dos novos espaços de comércio que poderão ser criados quanto pela elevada participação do Brasil nos mercados da CEE e de terceiros países.

Esta perspectiva comporta uma boa dose de otimismo. É conveniente lembrar dois elementos, já mencionados, que interferem na dimensão dos espaços de comércio que poderão ser criados pelo recuo das exportações subsidiadas. O primeiro é a possibilidade de que uma parte das exportações antes subsidiadas não encontre o mesmo volume de demanda quando passarem a ser realizadas aos preços internacionais. Esta possibilidade talvez não afete grandemente o Brasil pois suas exportações de frangos para países de baixa renda, cujos mercados são alvo de exportações subsidiadas (África sub-saariana, por exemplo), são marginais. O segundo elemento é a possibilidade de que parte das exportações dos Estados Unidos e, principalmente, da CEE, antes subsidiadas, se converta em exportações "comerciais" pela transformação dos subsídios diretos em subsídios indiretos. Esta possibilidade (bastante clara, como vimos, no caso do trigo europeu) existe, também, no caso de suas exportações de carne de aves. Com a redução dos preços de suporte dos cereais entre 1993 e 1996 e com a perspectiva de que possam continuar a ser reduzidos no futuro, os custos de produção da avicultura européia devem baixar consideravelmente, tornando-a mais competitiva. É fácil perceber que, neste caso, as compensações pela redução dos preços proporcionadas aos produtores de cereais se transformariam em subsídios indiretos à exportação de carne de aves. Esta possibilidade é claramente colocada pela Comissão da CEE. Referindo-se aos problemas colocados para cumprir o compromisso de reduzir as exportações subsidiadas de carnes brancas, a Comissão afirma: "(...) a queda dos preços dos cereais deverá permitir exportar uma grande parte destes produtos sem restituições." (CEE (1992), p. 9).

Por outro lado, a elevada participação do Brasil nos mercados da CEE e de terceiros países pode, ao contrário do que supusemos, não se manter no futuro. Desde o início dos anos oitenta, as exportações de carne de aves da Tailândia e da China vêm crescendo com grande intensidade. Em conjunto, sua participação no comércio mundial (comércio intra-CEE incluído) passou de 9,4% em 1988 para 12,0% em 1993, aproximando-se bastante da posição brasileira que, no período,

permaneceu praticamente estagnada⁵⁷. Embora suas exportações se dirijam principalmente para o Japão, que é também importante mercado brasileiro (a Tailândia já supre cerca de 50% das compras japonesas), não cabem dúvidas com relação à sua capacidade de, no futuro, concorrerem em outros mercados.

Embora seja difícil mensurar os efeitos destes fatores sobre os possíveis ganhos comerciais do Brasil, o certo é que a perspectiva de ganhos inicialmente colocada é por eles bastante relativizada.

⁵⁷ Em 1993, o Brasil detinha 13,1% das exportações mundiais contra o pico de 17,9% atingido em meados dos anos oitenta. Ver ABEF (1993), p. 7 e Rizzi, A. T. (1993), Tabela 27, p. 155.

COMENTÁRIOS FINAIS

No último decênio, a intervenção na agricultura enfrentou críticas que, embora tivessem conteúdo similar àquelas enfrentadas no passado, delas se diferenciaram por sua severidade e, principalmente, por sua ampla aceitação dadas as evidências sobre a dimensão atingida pelos problemas gerados ou mal resolvidos pelas políticas agrícolas. Estas críticas, se bem não chegaram a abalar a continuidade da intervenção, conduziram a uma reforma das políticas, bastante profunda no caso da CEE.

No plano doméstico, os custos da intervenção constituíram uma importante motivação para a reforma. No plano internacional, as pressões contra a intervenção, canalizadas para a Rodada Uruguai, se fundaram na esperança de impor fortes limitações à operação das políticas agrícolas que levariam a um substancial aumento do volume do comércio e a mudanças em sua geografia, beneficiando os países cujas exportações vinham sendo prejudicadas pelo apoio e proteção dispensados à agricultura, notadamente na Europa.

No entanto, enquanto as modificações introduzidas na legislação agrícola norte-americana foram guiadas, essencialmente, pela economia de recursos, na CEE, ao contrário, a profunda reforma da política agrícola perseguiu objetivos muito mais ambiciosos e resultou numa intervenção mais cara que no passado. A política de preços foi redesenhada para torná-la capaz de conter os excedentes e para livrar as exportações da dependência de subsídios diretos, sem reduzir o apoio antes prestado aos agricultores. A forte redução dos preços de suporte e a retirada de terras de cultivo (que atendem os dois primeiros objetivos) foi, por isto, acompanhada por compensações e indenizações que tratam de evitar a conseqüente queda da renda dos produtores, notadamente dos menores e dos menos intensivos. A reforma, ao deslocar dos consumidores para o tesouro o ônus da política de preços, elevou seus custos orçamentários. A política de estruturas, orientada para o desenvolvimento rural das regiões mais atrasadas e problemáticas do território da Comunidade, foi reformulada, recebendo um substancial reforço financeiro.

Este resultado chama a atenção não só por contradizer uma das motivações iniciais para a reforma da PAC mas, principalmente, pelo fato de se dar

num ambiente de duras restrições orçamentárias que tem comprometido o financiamento e colocado em jogo a continuidade da intervenção em outras dimensões da vida econômica e social européia.

É claro que no complexo processo de negociações políticas que necessariamente envolveu a reforma da PAC, a ação de grupos de pressão com interesses ligados à agricultura teve alguma influência no sentido de evitar mudanças que contrariassem suas posições. Isto, evidentemente, ajuda a explicar os contornos finais assumidos pela nova intervenção e o aumento de seus custos. No entanto, na reforma dos fundos estruturais e na proposta de reforma da política de preços já estava presente a disposição de alocar um maior volume de recursos para suportar novas formas de intervenção no meio agrícola e rural. Desde a derrota do Plano Mansholt e principalmente após o balanço realizado pelo Livro Verde ficou claramente estabelecida a importância de outros aspectos da atividade agrícola que não a produção em si. O amplo reconhecimento do papel da agricultura para a ocupação do território e para a preservação do ambiente rural típicos da Europa afastou, desde o início do processo de reforma, a possibilidade de qualquer endurecimento da intervenção que, perseguindo a redução de seus custos, comprometesse a permanência dos agricultores na atividade agrícola e abalasse a vitalidade das comunidades rurais. Assim, o aumento dos custos da intervenção, mais que constituir uma resposta para pressões políticas localizadas foi, na verdade, uma opção feita pela Comunidade no sentido de manter, no meio rural, o maior contingente populacional possível.

As longas negociações da Rodada Uruguai, marcadas pelo confronto entre os Estados Unidos e a CEE, resultaram num acordo que foi desenhando-se para abrigar, sem maiores modificações, as reformas empreendidas domesticamente, principalmente a Nova PAC. O acordo disciplinou o uso dos instrumentos de apoio e proteção e estabeleceu limites que devem ser atingidos no futuro. Todas as formas de ajuda direta à renda dos produtores foram consagradas como instrumentos legítimos de intervenção, sem qualquer limitação. As barreiras às importações, incorporadas à disciplina do GATT por meio de sua transformação em tarifas, permaneceram embora sujeitas a paulatinas reduções nos próximos anos. Os subsídios diretos às exportações foram também legalizados, embora devam manter-se em níveis inferiores aos praticados no passado.

As margens de proteção proporcionadas pelas tarifas continuarão, entretanto, extremamente elevadas e um eventual aumento das importações devido à queda dos preços mundiais pode ser impedido pelas salvaguardas inscritas no acordo. O acesso mínimo assegurará apenas um ligeiro aumento do volume do comércio mundial, abrangendo produtos de escasso interesse comercial imediato para o Brasil. O corte no volume das exportações diretamente subsidiadas pode abrir alguns espaços no mercado mundial. Os benefícios, que se repartirão entre os "fair traders", estarão, entretanto, fortemente condicionados pelo comportamento da demanda frente aos preços sem subsídios diretos e pela possibilidade de que estes espaços não venham a ser ocupados por exportações agora indiretamente subsidiadas. Por estas razões, os efeitos do acordo sobre o comércio mundial e brasileiro deverão ser bastante modestos.

Embora com novas feições e com alguma redução de seu raio de manobra devido às disposições do acordo agrícola da Rodada Uruguai, a intervenção e seus efeitos sobre o comércio internacional saíram praticamente incólumes do assalto ao protecionismo agrícola.

ANEXOS

Anexo I

As diferentes medidas das transferências de renda provocadas pelas políticas agrícolas: PSE, transferências totais e perdas de renda.

A concepção básica do PSE é a de que todas as políticas que proporcionam, de alguma maneira, proteção e assistência à agricultura envolvem transferências de renda, independentemente de terem ou não impactos sobre os gastos públicos. Seu cálculo procura captar as transferências de renda do fisco e dos consumidores, em favor dos produtores, provocadas pelos instrumentos de política agrícola usados nos diferentes países da OCDE.

Estes instrumentos, para efeito dos cálculos do PSE, são classificados da seguinte maneira: suporte aos preços de mercado, que engloba os instrumentos cuja ação conjunta eleva os preços de mercado tanto para os produtores como para os consumidores (preços mínimos, tarifas e outras restrições às importações, subsídios às exportações, por exemplo); suporte direto à renda, que engloba os instrumentos que elevam os preços efetivamente recebidos pelos produtores, sem elevar os preços para os consumidores (pagamentos compensatórios diretos tipo "deficiency payments", por exemplo); suporte indireto à renda, que engloba os instrumentos que reduzem os custos da produção agrícola sem efeito direto sobre os preços recebidos pelos produtores ou pagos pelos consumidores (crédito favorecido, ajudas para a formação de capital, subsídios para a compra de insumos e serviços, por exemplo) e outros suportes, que englobam os instrumentos que reduzem os custos, a longo prazo, da atividade agrícola como um todo (pesquisa pública, extensão rural, ajudas para o processamento e distribuição de produtos agrícolas, concessões tributárias), também sem efeitos diretos e imediatos sobre os preços.

Nesta classificação, os instrumentos de política são recortados, ao mesmo tempo, segundo tenham ou não impacto sobre os preços aos produtores e aos consumidores e segundo as fontes das transferências de renda para os produtores. Os instrumentos de suporte aos preços, ao incidirem sobre os preços pagos pelos consumidores, transferem renda dos consumidores para os produtores. Os demais instrumentos, ao não interferirem sobre os preços, transferem renda do fisco para os produtores.

Na ausência de intervenção sobre os preços imperaria, no mercado doméstico, um preço "livre", determinado pelas forças de mercado. Os instrumentos de suporte aos preços transferem renda dos consumidores para os produtores na medida em que elevam os preços acima deste preço "livre". O montante das transferências de renda provocadas pelo suporte aos preços é, então, calculado multiplicando-se o volume da produção do produto beneficiado pela diferença entre o preço doméstico (em geral, um preço "FOB farm", mantido elevado pela intervenção) e um preço "livre" (em geral, a cotação internacional do produto, internalizada computando-se os custos de transporte e comercialização, para transformá-la num preço internacional o mais próximo possível de um preço internacional "FOB farm").

As transferências resultantes do uso dos instrumentos que não interferem sobre os preços pagos pelos consumidores são calculadas a partir dos orçamentos dos governos, com as mesmas técnicas e, em parte, com as mesmas limitações aplicáveis às estimativas dos custos das políticas realizadas com base na reconstituição das partidas orçamentárias, mencionados anteriormente.

Compactamente, o PSE pode ser assim expresso:

$$\text{PSE} = Q (\text{Pd} - \text{Pm}) + \text{D} - \text{I} + \text{O}$$

onde **Q** é o volume da produção do produto amparado pela política agrícola, **Pd** é o preço vigente no mercado doméstico, **Pm** é o preço mundial, **D** são todas as ajudas diretas à renda dos produtores, proporcionadas pelos cofres públicos, **I** são todas as taxas, contribuições e impostos pagos pelos produtores (transferências dos produtores para o fisco) e **O** são todas as outras transferências indiretas recebidas pelos produtores.

Essa fórmula conduz ao PSE TOTAL que pode ser calculado na moeda que expressa o preço doméstico ou naquela que expressa o preço mundial (dólares).

O PSE é calculado produto a produto e, depois, agregado para a produção agrícola do país. Seu cálculo não necessariamente cobre completamente a gama de produtos ou o valor da produção amparados pelas políticas agrícolas dos

diferentes países. Em 1990, por exemplo, a fração da produção agrícola coberta pelo cálculo do PSE foi de 94% na Suécia, 92% na Finlândia, 87% na Austrália, 84% no Canadá, 80% na Áustria, 76% na Noruega e na Suíça, 75% na CEE, 69% na Nova Zelândia e nos Estados Unidos e 60% no Japão.

Sua abrangência em termos de políticas tampouco é completa. Apesar da riqueza das informações às quais a OCDE aparentemente tem acesso, as dificuldades -antes comentadas- para isolar, a partir dos dados orçamentários, os gastos com a agricultura, também se apresentam no cálculo do PSE. Ademais, mesmo quando é possível identificar, nas despesas com certos programas governamentais, a parcela que pode ser propriamente computada como despesas com a agricultura, pode haver dificuldades para distribuí-la entre os produtos beneficiados, como exige o método de cálculo do PSE. Assim, políticas que beneficiam indistintamente vários segmentos da atividade econômica e/ou vários produtos agrícolas, podem não ser consideradas. Os subsídios ao transporte de produtos agrícolas, por exemplo, são genéricos no caso dos Estados Unidos e, não havendo como alocá-los por produto, ficam fora do cálculo do PSE. No caso do Canadá, entretanto, no qual o mesmo tipo de política beneficia certas regiões produtoras de grãos, a alocação é possível e eles são incluídos no cálculo. Os programas de ajuda alimentar doméstica, como o "Food Stamp Program" dos Estados Unidos, são excluídos (para detalhes sobre o método, o cálculo e os problemas com a interpretação do PSE, ver Cahil, C. e Legg, W. (1990), p. 21 e OCDE (1987a), Anexo II, p. 99).

Estas diferenças de cobertura, além de introduzirem diferenças na magnitude dos PSE dos vários países, exigindo cuidado quando se empreendem comparações entre eles, fazem com que o PSE subestime o valor das transferências em favor da agricultura.

Tratando de eliminar estas limitações, a OCDE calcula uma medida mais abrangente das transferências de renda. Abandona a preocupação com medir as transferências para os produtores provocadas por medidas de política aplicadas a uma certa gama de produtos para fixar-se na avaliação das transferências dos consumidores e dos contribuintes derivadas de todas as medidas de política agrícola que afetam, indistintamente, toda a produção agrícola.

Para avaliar as transferências totais dos consumidores, a OCDE parte de um outro indicador por ela calculado: o "Consumer Subsidy Equivalent (CSE)". Este é um indicador do valor das transferências líquidas de renda dos consumidores, provocadas pelos instrumentos de política agrícola. Formalmente, o cálculo do CSE pode ser assim resumido:

$$\text{CSE Total} = Q_c (P_d - P_m) - G$$

onde Q_c é a quantidade consumida do produto em questão, P_d é seu preço doméstico, P_m o preço internacional e G são os subsídios ao consumo de produtos agrícolas.

O CSE é, também, calculado produto a produto, abrangendo os mesmos produtos e políticas contemplados no PSE. Sofre, portanto, as mesmas limitações do PSE tanto em termos da cobertura de produtos e valor da produção como em termos operacionais (dificuldades para a alocação das transferências provocadas por certos programas agrícolas entre os produtos beneficiados).

Para aproximar-se das transferências dos consumidores para toda a agricultura, a OCDE percorre o seguinte caminho: estabelece a percentagem entre o CSE e o valor da produção dos produtos cobertos em seu cálculo; como a cobertura em termos de produtos e políticas é a mesma para o CSE e para o PSE, esta percentagem é tomada como uma medida da proporção em que as transferências dos consumidores, derivadas das políticas e dos produtos cobertos pelo cálculo do PSE/CSE, contribuem para a renda bruta dos produtores (valor da produção dos produtos cobertos); supõe que a contribuição dos consumidores para a renda bruta total dos produtores (valor da produção da agricultura) obedece a mesma proporção e deduz, daí, o valor das transferências totais "brutas" dos consumidores em favor da agricultura⁵⁸.

Por esse caminho, a OCDE reavalia o primeiro componente do CSE, eliminando os problemas de cobertura em termos de produtos e políticas. O outro

58 Ou seja, supõe que a proporção entre as transferências totais dos consumidores e o valor da produção agrícola total seja igual à proporção entre o CSE e o valor da produção dos produtos cobertos. Para que a quantificação seguisse à risca a concepção do CSE, seria necessário dispor (a) da quantidade consumida de cada produto agrícola sujeito a algum tipo de política que conduzisse a preços domésticos superiores aos preços internacionais e (b) do diferencial de preços para cada um destes produtos. Dadas as dificuldades para operacionalizar esta alternativa, a OCDE recorre à aproximação descrita, reconhecendo que se trata de um método bastante grosseiro. Ver OCDE(1987a), p. 131.

elemento que aparece na fórmula do CSE -os subsídios aos consumidores- é reavaliado no sentido de incorporar os gastos com programas governamentais de estímulo ao consumo de produtos agrícolas que, dadas as dificuldades para distribuí-los entre os diferentes produtos beneficiados, ficavam fora do CSE (o exemplo mais importante é o do "Food Stamp Program", dos Estados Unidos). A agregação destas duas reavaliações resulta na estimativa das transferências totais dos consumidores em favor da agricultura.

Para estimar as transferências totais dos contribuintes, a OCDE procura isolar, a partir de dados orçamentários, todos os gastos públicos direcionados para a agricultura, independentemente de transferirem ou não renda para os agricultores e independentemente, também, de sua distribuição entre os diferentes produtos agrícolas. Essa estimativa capta, como transferências dos contribuintes, além daquelas medidas pelo PSE, a totalidade das despesas públicas em favor da agricultura que, por dificuldades de alocação entre produtos, não eram consideradas (programas de pesquisa pública, de formação profissional, de racionalização da produção agrícola, de reestruturação agrária, de desenvolvimento rural, serviços de extensão rural e de inspeção sanitária) e outras que, por não transferirem renda para os produtores (ajudas para o processamento e comercialização de produtos agrícolas, subsídios ao consumo) tampouco eram captadas no cálculo do PSE⁵⁹.

A soma das transferências totais dos consumidores e dos contribuintes conduz a uma estimativa das transferências totais em favor da agricultura, provocadas pelas políticas agrícolas.

Há uma outra forma de avaliar os custos das políticas agrícolas, também intensamente trabalhada e/ou divulgada pela OCDE. Trata-se de modelos que simulam o impacto que a abolição das políticas de suporte teria, a longo prazo, sobre a renda de um determinado país.

Estas simulações são baseadas na idéia de que a intervenção

59 A estimativa das Transferências Totais dos contribuintes engloba, também, os gastos públicos infra-nacionais com a agricultura (gastos realizados por administrações estaduais, regionais, locais, etc) que, pelas mesmas dificuldades de mensuração, não apareciam no cômputo do PSE. Os gastos com a administração (ministérios, agências governamentais, etc.) não são considerados como transferências de renda para a agricultura. As despesas com a seguridade social, dada a diversidade de sua operação e financiamento nos diferentes países tampouco são computadas. Para detalhes ver OCDE (1991), p. 150, OCDE (1987a), p. 125 e OCDE (1990), p. 114.

governamental conduz a uma alocação dos recursos produtivos diferente daquela que seria observada caso os preços, livremente determinados, guiassem o uso dos fatores. O desmantelamento das políticas agrícolas levaria a um rearranjo produtivo, aumentando a eficiência na alocação dos fatores e gerando ganhos de bem-estar que podem ser medidos em termos do produto ou da renda nacionais. A diferença entre o nível (mais alto) de renda sem intervenção e o nível (mais baixo) de renda com intervenção constitui uma aproximação das perdas de renda ou dos custos sociais provocados pelas políticas agrícolas.

Anexo II

Os modelos de simulação da liberalização do comércio agrícola.

Fundadas em modelos que procuram representar as respostas da produção, do consumo e do comércio agrícolas aos preços, as simulações são, muito resumidamente, construídas da seguinte maneira. São selecionados produtos e países a serem contemplados no modelo. Para cada país são modelizados os mercados dos produtos agrícolas considerados relevantes, para o país, do ponto de vista da produção, do consumo ou do comércio externo. As respostas da oferta e da demanda ao comportamento dos preços domésticos de cada produto são captadas através de estimativas das elasticidades-preço diretas. Eventualmente são utilizadas, também, elasticidades-cruzadas quando se pretende captar as relações de complementariedade ou de substituição entre produtos. A oferta e a demanda domésticas de cada produto, assim modelizadas, são ligadas ao mercado mundial por duas vias. Primeira, a influência dos preços internacionais sobre os preços domésticos é captada através de equações de transmissão de preços ao produtor e ao consumidor que procuram identificar que proporção das variações dos preços internacionais se transfere para os preços domésticos e que proporção é absorvida pelos mecanismos da política comercial em geral (câmbio, por exemplo) e pela intervenção específica na agricultura (proteção e suporte dispensados ao produto em questão). Segunda, as relações comerciais com o exterior, para cada produto e país, são identificadas através de uma equação de comércio que, relacionando a oferta, a demanda e a variação dos estoques domésticos, determina as necessidades de importações ou o volume dos excedentes exportáveis.

Esquemáticamente, para cada produto e em cada país, é especificado um modelo do seguinte tipo:

Oferta = f (preços ao produtor, elasticidades)

Demanda final = f (preços ao consumidor, elasticidades)

Preços ao produtor = f (preços mundiais, taxa de câmbio, suporte/proteção)

Preços ao consumidor = f (preços mundiais, taxa de câmbio, subsídios/taxação)

Comércio líquido = Oferta + Estoques - Demanda

A nível de país, o modelo para cada produto se fecha com a equação de comércio: a relação entre produção doméstica, estoques e consumo se salda com importações ou exportações líquidas. A nível mundial, o modelo se fecha pela soma das equações de comércio que, por definição, deve ser zero. Evidentemente os modelos não cobrem todos os países envolvidos na produção, no consumo e no comércio mundiais dos produtos selecionados. Os países não modelizados são recolhidos num resíduo "resto do mundo" ou "outros países" que funciona como variável de ajuste para levar o modelo a captar toda a produção, o consumo e o comércio mundiais.

O modelo sumarizado é representante da família de modelos de equilíbrio parcial multi-produtos e multi-países. Modelos da mesma família podem, por exemplo, incorporar equações para retratar a demanda intermediária (ausente na descrição anterior) ou especificar equações de transmissão de preços para tratar de forma diferenciada os países, segundo seu peso no comércio mundial, relaxando a hipótese de país pequeno, presente na descrição anterior. Há simulações ainda mais sofisticadas, fundadas em modelos de equilíbrio geral. Além dos mercados de produtos agrícolas, são modelizados os mercados de fatores e incorporada a representação de setores não-agrícolas, com variável nível de detalhamento. Uma descrição mais detalhada destes diferentes tipos de modelos pode ser encontrada em Goldin, I. e Knudsen, O (orgs.) (1990).

O exercício de simulação começa por admitir que os preços domésticos, influenciados pela ação do governo, conduzem a níveis de produção, consumo e comércio agrícolas que se afastam do que seria determinado pelo livre jogo das forças de mercado. A simulação consiste em fazer com que o modelo recalcule, para cada produto e país, os novos níveis de produção, consumo e comércio sob a hipótese de uma abolição total ou parcial da intervenção estatal sobre os diferentes mercados. A hipótese de abolição total das políticas de suporte e proteção se resume a supor que o funcionamento das agriculturas dos países desenvolvidos passaria a ser regido pelo preço determinado no mercado mundial do produto em questão, considerando-o como resultado da ação das forças de mercado. Isso equivale a tomar o preço mundial vigente em algum momento do tempo, supor a anulação do componente que reflete a presença da intervenção estatal nas equações de transmissão de preços de cada produto/país modelizado (proteção, suporte, subsídios) e fazer com que o modelo recalcule, com o preço mundial

internalizado, os novos níveis de produção e de consumo domésticos e seus reflexos sobre o volume de importações ou exportações. Como, por definição, ao se somar o comércio líquido (equações de comércio) de todos os países, o resultado deve ser zero, o que o modelo faz, na verdade, é ajustar, iterativamente, o preço mundial, a produção, o consumo e a equação de comércio dos diferentes países até que oferta e demanda mundiais se igualem. Nessa situação, estarão determinados os níveis de preços mundiais e os níveis de produção, consumo, exportações e importações em cada país modelizado, resultantes da abolição da intervenção estatal.

Nos países (e produtos) cujos preços domésticos são mantidos em níveis superiores ao preço mundial graças à intervenção (em geral países desenvolvidos mas é conveniente chamá-los "países mais protecionistas"), a submissão da agricultura ao preço mundial conduziria à redução da produção agrícola e à diminuição do grau de autosuficiência. Se o país é importador líquido do produto em questão, a demanda por importações aumentaria e, se o país é exportador líquido, a produção exportável diminuiria. O aumento da demanda por importações e a redução da oferta de exportações contribuiriam para elevar o preço mundial.

Nos países cujos preços domésticos oscilam com os preços mundiais (em geral países em desenvolvimento mas é conveniente chamá-los "países menos protecionistas"), a elevação do preço mundial estimularia a produção, aumentando seu grau de autosuficiência no produto em questão. Para os países importadores líquidos, a demanda por importações diminuiria e para os exportadores líquidos, aumentariam os excedentes exportáveis.

O movimento da presença dos países em desenvolvimento no comércio mundial (demanda menor, oferta maior) contribuiria para contrabalançar, parcialmente, a elevação do preço mundial derivada do movimento da presença dos países desenvolvidos no comércio mundial (demanda maior, oferta menor), sem colocá-lo, no entanto, abaixo do preço mundial inicial. Isso porque, de um lado, a queda da autosuficiência (recoo da produção e aumento do consumo) resultaria num aumento do volume da demanda por importações nos países desenvolvidos superior à queda do volume da demanda por importações, provocada pelo movimento contrário da produção e do consumo nos países em desenvolvimento. Assim, a demanda mundial aumentaria. De outro, o recoo do volume da produção

dos países desenvolvidos seria compensado pelo avanço da produção nos países em desenvolvimento, mantendo-se estável a oferta. Com isso, os preços mundiais resultantes da liberalização se localizariam acima de seu nível inicial.

Anexo III

A Nova PAC e o comércio brasileiro de tortas e farelos protéicos.

No decorrer das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, a CEE pleiteou uma revisão de sua proteção tarifária (rebalanceamento) que teria importantes consequências negativas para o comércio brasileiro. O rebalanceamento, ao impor tarifas sobre as importações de produtos energéticos substitutos dos cereais (glúten de milho, principalmente) e sobre os grãos, tortas e farelos protéicos provocaria algum deslocamento de suas importações em favor do maior consumo de cereais e oleaginosas produzidos internamente. Ademais, a reforma da PAC, ao permitir que a retirada de terras de cultivo não se aplicasse às áreas plantadas com oleaginosas, poderia conduzir, no futuro, ao aumento da produção doméstica destes grãos.

Caso estas pretensões tivessem passado pelo crivo das negociações do GATT, o comércio brasileiro do complexo soja poderia ver-se seriamente afetado. O Acordo de Blair House, no entanto, bloqueou o caminho, impedindo esta trajetória. Ainda assim, é interessante examinar a possibilidade de que a PAC possa vir a afetar, por outras vias, as exportações brasileiras destes produtos.

Embora o Acordo de Blair House tenha fixado a área que a CEE poderá dedicar à produção de oleaginosas e imposto a retirada de terras de cultivo específica, a perspectiva é a de que a produção destes grãos não diminuirá no futuro, podendo mesmo aumentar, ainda que ligeiramente. Um cálculo feito pela Câmara de la Indústria Aceitera Argentina (CIARA) mostra que, mantidos os rendimentos físicos das culturas de oleaginosas e mesmo com 15% de redução da área, a produção européia permaneceria no mesmo nível observado nos últimos anos⁶⁰. Assim, a substituição de grãos importados por produto local, que foi extremamente rápida de meados da década de oitenta para cá⁶¹, deverá crescer muito pouco no futuro. Por este lado, portanto, a política comunitária para as

⁶⁰ O estudo realizado pela CIARA que, por dever de ofício, se baseia em hipóteses máximas, conclui: "(...) os volumes (de produção) calculados se localizam em níveis iguais ou superiores à produção média observada nos últimos três anos. (...) Observa-se, ademais, que os cálculos realizados não contemplam futuros crescimentos dos rendimentos físicos que poderão avançar à razão de 1-2% ao ano, conforme mostra seu comportamento histórico". (p. 9). O estudo supõe que a área retirada de cultivo seria dedicada à colza (para fins industriais), cuja produtividade por hectare é maior que a do girassol e semelhante à da soja. Ver CIARA (1992), p. 8 e 9.

⁶¹ Entre 1984/85 e 1991/92, a participação da matéria-prima local nas compras da indústria processadora passou de 26,2% para 41,3%. Ver CIARA (1992), Anexo 1.

oleaginosas poderá ter impactos negativos pouco significantes sobre o comércio brasileiro.

A Nova PAC abriga, entretanto, dois outros elementos que podem afetar o Brasil. Embora a idéia do rebalanceamento tarifário não tenha prosperado, existe a possibilidade de um rebalanceamento no suporte interno que poderá produzir efeitos semelhantes, não na intensidade mas, certamente, no mesmo sentido. A Comunidade, como vimos, está relativamente livre para reduzir os preços de suporte dos cereais de forma a torná-los mais competitivos no mercado doméstico contra seus substitutos importados. Ademais, o possível recuo da produção pecuária européia pode levar a uma diminuição da demanda de alimentos para animais que, pela razão anterior, afetaria principalmente os produtos importados. Combinados, estes dois elementos poderão incidir negativamente sobre o volume das exportações brasileiras de tortas e farelos de soja que encontram na CEE seu mais importante mercado.

No entanto, como tratamos de mostrar, o recuo da produção pecuária (notadamente aves, em cuja alimentação os farelos protéicos têm maior peso) será, provavelmente, muito pequeno. Por outro lado, a maior incorporação de cereais nas rações tem claros limites, determinados pela técnica nutricional. O conteúdo protéico das tortas e farelos (notadamente soja) é muito superior ao dos cereais⁶² fazendo com que estes últimos sejam apenas substitutos imperfeitos dos primeiros. Os efeitos negativos sobre o comércio brasileiro deverão ser, portanto, muito pequenos⁶³.

⁶² Enquanto o aporte de proteínas dos cereais, por unidade de peso de alimento, é de 12%, o da soja chega a 40%. Para o mesmo volume de alimento, a maior incorporação de cereais pode reduzir a taxa de conversão (quantidade de alimento/quantidade de carne), anulando a vantagem do custo mais baixo dos cereais. O volume de alimento ingerido diariamente tem, também, limites técnicos. Ver Sindrirações (1993). Os cereais concorrem melhor com a mandioca, cujo aporte protéico é de apenas 2%. Ver Brum, A. L. (1993), p. 38-39.

⁶³ A redução dos preços dos cereais tampouco constitui ameaça maior para os "pellets" cítricos exportados pelo Brasil. Como se trata de um resíduo da indústria de suco de laranja, seus preços podem cair, no limite, até a soma dos custos de transporte e comercialização.

Bibliografia

- ABAG (1993). *Segurança Alimentar - Uma Abordagem de Agribusiness*, Edições ABAG, São Paulo.
- ABEF (1993). "O Mercado Internacional de Frangos", *Poultry for Export*, Ano 1, No. 1, março, Rio de Janeiro.
- Agra Europe (1991). *Réforme de la PAC: le Plan de Bruxelles Declanche de Vives Reactions du Monde Agricole et Politique Communautaire*, No. 1654, julho, Paris.
- Arnold, R. e Villain, C. (1990). *New Directions for European Agricultural Policy*, CEPS Paper No. 49, setembro, Centre for European Policy Studies, Bruxelas.
- Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (1988). *Japanese Agricultural Policies*, Policy Monograph No. 3, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Banco Mundial (1985). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, Washington.
- Block, F. L. (1989). *Los Orígenes del Desorden Económico Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bourgeois, L. e Pouch, T. (1993). "La Politique Agricole Commune; une Politique Réduite au Marché", *Observations et Diagnostiques Économiques (Révue de l'OFCE)*, N° 43, janeiro, OFCE, Paris, p. 365-398.
- Brum, A. L. (1993). *A Reforma da Política Agrícola da CEE*, Textos para Discussão, No. 6, UNIJUÍ-Departamento de Economia e Contabilidade, Ijuí, 52 p.
- Burniaux, J-M. e outros (1990). "L'Insuffisance Alimentaire du Monde en Développement: Une Approche Fondée sur les Modèles d'Équilibre Général" in Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.), *Libéralisation des Échanges Agricoles*, OCDE, Paris, p.283-308.
- Buttel, F. H. (1989). "The U. S. Farm Crisis and the Restructuring of American Agriculture: Domestic and International Dimensions" in Goodman, D. e Redclift, M. (orgs), *The International Farm Crisis*, The MacMillan Pres Ltd, Londres, p. 46-83.
- Cahill, C. e Legg, W. (1990). "Estimation of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice", *OECD Economic Studies*, No. 13, Inverno, OCDE, Paris, p. 13-43.

- CEE (1989). *Uma Política Agrícola Comum para os Anos Noventa*, Documentação Européia, Luxemburgo.
- CEE (1990). *Vademecum sur l'Agriculture dans la Réforme des Fonds Structurels*, Europe Verte 5/90, Bruxelas.
- CEE (1991a). *Évolution et Avenir de la Politique Agricole Commune*, COM (91) 258 final, julho, Bruxelas.
- CEE (1991b). *La Situación de la Agricultura en la Comunidad - Informe 1990*, Bruxelas.
- CEE (1992). *Le Volet Agricole de la Négociation GATT et la Réforme de la PAC*, SEC (92)2267 final, novembro, Bruxelas.
- CEE (1993). *A Situação da Agricultura na Comunidade - Relatório 1992*, Bruxelas.
- Chalmin, Ph. (1990). "Le GATT et l'Agriculture", *Problèmes Économiques*, No. 2201, novembro, La Documentation Française, Paris, p. 17-23.
- Chanteau, J. P. (1991). "Revenus en Retard", *Courrier de la Planète*, No. 2, dezembro, Solagral, Paris, p. 28-31.
- CIARA (1992). *Acuerdo Preliminar entre la CEE y los EE. UU. Relativo ao Conflicto en Oleaginosos y a las Negociaciones Agrícolas de la Ronda Uruguay*, Informe, dezembro, Buenos Aires, 12p.
- CIARA (1993). *Subsídios al Sector Oleaginoso en la Comunidad Económica Europea. Impacto sobre el Comercio Internacional de Aceites y Subproductos*, Informe, junho, Buenos Aires, 14 p.
- Cochrane, W. W. e Runge, C. F. (1992). *Reforming Farm Policy - Toward a National Agenda*, Iowa State University Prees, Ames.
- COPA (1993). *Premiers Résultats d'une Étude Effectuée en Vue d'Évaluer l'Impact Eventuel du GATT sur le Secteur Agricole de la Communauté dans son Ensemble*, Comitê das Organizações Profissionais Agrícolas da CEE, 21.19.08/SM/JD, janeiro, Bruxelas, 18p.
- Costello, D. (1991). "Cohesion and Structural Funds" in Ludlow, P. (Ed.), *The Annual Review of European Community Affairs-1990*, Center for European Policy Studies, Bruxelas, p. 111-117.
- Council of Economic Advisers (1986), *Economic Report of the President*, U. S. Government Printing Office, Washington.

- Council of Economic Advisers (1987), *Economic Report of the President*, U. S. Government Printing Office, Washington.
- de Zeeuw, A. (s.n.t.) *Update on the Uruguay Round: Analysis of the Blair House Agreement on Agriculture*, 7 p.
- Etchezarreta, M. e outros (1989). "El Replanteamiento del Proteccionismo Agrario y la Política de Estructuras", *Información Comercial Española*, fevereiro, Madri, p. 75-96.
- Euroexpansion (1991). *Réforme de la PAC*, Agromonde Service, Document-Dossier No. 322, fevereiro, Europolitique, Bruxelas, 10 p.
- FAO (1991). *Quarterly Bulletin of Statistics*, Vol. 4, No. 4, FAO Roma.
- FAO (1993). *Quarterly Bulletin of Statistics*, Vol 6, No. 2, FAO, Roma.
- Faulkner, H. U. (1943). *American Economic History*, Harper & Brothers Pub., Nova Iorque.
- Fearne, A. (1991)). "The History and Development of the CAP, 1945-1985" in Ritson, C. e Harvey, D. (orgs), *The Common Agricultural Policy and the World Economy*, CAB International, Wallingford, p. 21-70.
- Fearon, P. (1987). *War, Prosperity and Depression - The U. S. Economy 1917-45*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Fite, G. C. e Reese, J. E. (1965). *An Economic History of the United States*, Houghton Mifflin Co., Boston.
- Florêncio Sobrinho, S.A.A.L. e outros (1990). "Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados", *Cadernos IPRI*, Nº. 4, Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, p. 31-38.
- Frahan, B. H. (1991). "Réformer les Politiques Commerciales Agricoles à l'Uruguay Round - Enjeux et Perspective", *Economie et Gestion Agro-alimentaire*, No. 18, janeiro, Paris, p. 5-12.
- Friedberg, A. S. (1993). "Solved or Shelved? The Oilseeds Trade Conflict in Focus", paper apresentado no seminário "Soybeans in Canada - Beyond 100 Years", organizado pelo Toronto Soybean Growers Marketing Board, março, Toronto, 24 p.

- Frohberg, K. e outros (1990). "Les Pays en Développement Profiteraient-ils d'une Libéralisation des Échanges Agricoles au Sein des Pays de l'OCDE?" in Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.), *Libéralisation des Échanges Agricoles*, OCDE, Paris, p. 247-282.
- Galbraith, J. K. (1972). *El Capitalismo Americano*, Ariel, Barcelona.
- Gardner, B. L. (1992). "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, No. 1, março, American Economic Association, Nashville, p. 62-101.
- Gasques, J. G. e outros (1988). "Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados", *Dados Conjunturais da Agropecuária*, No. 153, IPEA, Coordenadoria de Agricultura, junho, Brasília.
- Gasson, R. (1988). *The Economics of Part-Time Farming*, Longman, Londres.
- GATT (1988). *Report by the Chairman of the Negotiating Groupe on Agriculture: Points for Decision*, MTN.TNC/7(MIN), Genebra.
- GATT (1990). *Framework Agreement on Agriculture Reform Programme - Draft Text by the Chairman*, Genebra, MTN.GNG/NG5/W/170.
- GATT (1992). *Texto sobre la Agricultura*, MTN.TNC/W/FA, Genebra.
- Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.) (1990). *Libéralisation des Échanges Agricoles - Implications pour les Pays en Développement*, OCDE, Paris.
- Goldin, J. e Knudsen, O. (1990). "Libéralisation du Commerce Agricole: les Implications pour les Pays en Développement" in Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.), *Libéralisation des Échanges Agricoles*, OCDE, Paris, p. 515-527.
- Guither, H.D. e Halcrow, H. G. (1988). *The American Farm Crisis - An Annotated Bibliography with Analytical Introductions*, Pierian Press, Michigan.
- Guyomard, H. e Mahé, L.P. (1992). "La Politique Agricole Commune dans l'etau de l'Uruguay Round", paper apresentado no Xème. Colloque du GDR-CNRS-EFIQ, maio, Martinica, p. 1-37.
- Guyomard, H. e Mahé, L.P. (1993). Réforme de la PAC et Négociations du GATT: Quelle Compatibilité?", *Economie Internationale*. No. 55, 3o. Trimestre, Paris, p. 63-90.

- Guyomard, H. e outros (1992). "La Réforme de la PAC et les Négociations du GATT: un Pas Nécessaire pour un Compromis Minimal?", *Economie et Statistique*, No. 254-255, maio/junho, INSEE, Paris, p. 41-62.
- Guyomard, H. e outros (1993). "Agriculture in the Uruguay Round: Ambitions and Realities", *Documentation*, Vol. 44, No. 2, INRA, Paris, p. 245-263.
- Hathaway, D. E. (1987). "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules", *Policy Analyses in International Economics*, No. 20, setembro, Institute for International Economics, Washington.
- Hayami, Y. e Yamada, S. (1991). *The Agricultural Development of Japan - A Century's Perspective*, University of Tokio Press, Tokio.
- Hill, B. E. (1984). *The Common Agricultural Policy - Past, Present and Future*, Methuen, Londres.
- Infanger, C. L. (1983). "Agricultural Policy in Austerity: the Making of the 1981 Farm Bill", *American Journal of Agricultural Economics*, American Agricultural Economics Association, fevereiro, p. 1-9.
- Josling, T. (1993). "Agriculture Trade Issues in Transatlantic Trade Relations" *The World Economy*, Vol. 16, No. 5, setembro, Blackwell Pub., Cambridge, p. 553-573.
- Kryssoff, B. e outros (1990). "Les Pays en Développement dans une Économie Ouverte: le Cas de l'Agriculture" in Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.), *Libéralisation des Échanges Agricoles*, OCDE, Paris, p. 173-196.
- Les Cahiers Français (1982). "La Politique Agricole Commune", *La Documentation Française*, No. 205, março/abril, Paris.
- Lopes, M. R. (1985). "A Nova Política Agrícola Norte-Americana", *Estudos Especiais*, Vol. 16, julho, Companhia de Financiamento da Produção, Brasília, 16 p.
- Lopes, M. R. (1994). "Acordo Agrícola; uma Paz Armada", *Conjuntura Econômica*, Vol. 48, No. 4, abril, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, p. 19-21.
- Lopes, M.R. (1988). "As Propostas de Liberação da Comercialização Agrícola", *Carta Mensal da SUPEC*, Ano III, No. 2, fevereiro, Cia. de Financiamento da Produção, Brasília, 6 p.
- Mann, S. A. e Dickinson, J. A. (1980). "State and Agriculture in Two Eras of American Capitalism" in Buttel, F. H. e Newby, H. (orgs) *The Rural Sociology of the Advanced Societies: Critical Perspectives*, Croom Helm, Londres, p. 283-325.

- Marques, M. (1988). "A Política Agrícola Comum da CEE", *Estudos Especiais*, Vol. 22, outubro, Companhia de Financiamento da Produção, Brasília, 134 p.
- Martin, J. P. e outros (1990). "Economy-wide Effects of Agricultural Policies in OECD Countries: Simulation Results with WALRAS", *OECD Economic Studies*, No. 13, Inverno, Paris, p. 131-172.
- Missão do Brasil em Genebra. A Assessoria Internacional e a Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura permitiram o acesso a diversos documentos relativos à Rodada Uruguai, entre os quais as ofertas de alguns países. Como nem sempre se tratava de documentos oficialmente catalogados pelo GATT, não é possível precisar suas referências.
- Monteiro, M. B. C. (1988). *A Política Agrícola Comum da CEE e seus Efeitos sobre as Importações e Exportações Brasileiras*, Tese de Mestrado, Depto. de Economia, PUC/RJ, 161p.
- OCDE (1983). *The Implications of Different Means of Agricultural Income Support*, OCDE, Paris.
- OCDE (1987a). *National Policies and Agricultural Trade*, OCDE, Paris.
- OCDE (1987b). *Politiques Nationales et Échanges Agricoles. Étude par pays: États-Unis*, OCDE, Paris.
- OCDE (1987c). *Politiques Nationales et Échanges Agricoles. Étude par pays: Communauté Économique Européenne*, OCDE, Paris.
- OCDE (1989). *Politiques, Marchés et Échanges Agricoles - Suivi et Perspectives*, OCDE, Paris.
- OCDE (1990). *Politiques, Marchés et Échanges Agricoles - Suivi et Perspectives*, OCDE, Paris.
- OCDE (1991). *Politiques, Marchés et Échanges Agricoles - Suivi et Perspectives*, OCDE, Paris.
- OCDE (1992). *Politiques, Marchés et Échanges Agricoles - Suivi et Perspectives*, OCDE, Paris.
- OTA (1986). *Technology, Public Policy and the Changing Structure of American Agriculture*, Office of Technology Assessment, Congresso dos Estados Unidos, Washington, 374 p.

- Paariberg, R.L. (1992). "How Agriculture Blocked the Uruguay Round", *SAIS Review*, The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, Baltimore, p. 27-42.
- Petit, M. (1984). *Determinants of Agricultural Policies: Conceptual Framework and Selected Case Studies from the United States and the European Community*, International Food Policy Research Institute, julho, Washington.
- Petit, M. (1986). "Conflits entre Strategies Agro-Alimentaires: la Confrontation entre les États-Unis et la Communauté Européenne", *Problèmes Économiques*, No. 1979, junho, La Documentation Française, Paris, p. 3-10.
- Philippe, B. (1986). *Politique Agricole Européenne et Marchés Mondiaux*, Economica, Paris.
- Rizzi, A. T. (1993). *Mudanças Tecnológicas e Reestruturação da Indústria Agroalimentar: o Caso da Indústria de Frangos no Brasil*, Tesê de Doutorado, Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas.
- Robertson, R. M. (1973). *History of the American Economy*, Harcourt Brace Jovanovich, Londres.
- Roger, C. (1985). *L'Approche Budgétaire de la Protection Extérieure des Agricultures Française et Européenne*, Document de Travail, INRA-Station d'Économie et Sociologie Rurales, setembro, Montpellier. 28 p.
- Runge, C. F. (1988). "The Assault on Agricultural Protectionism", *Foreign Affairs*, Vol. 67, No. 1, outono, p. 133-150.
- SELA (1986). *Perspectivas de la Evolución de la Política Agrícola Común de la CEE*, Documento SP/CL/XII.O?DT No. 12, Caracas.
- Sindirações (1993). Entrevista com o Dr. Samuel Becker.
- Smith, J. e Clarisse, Y. (1986). *La Crise de l'Agriculture Européenne*, Agence Européenne d'Informations, Bruxelas, 138 p.
- Tracy, M. (1986). *L'État et l'Agriculture en Europe Occidentale*, Economica, Paris.
- Tubiana, L. (1989). "World Trade in Agricultural Products: from Global Regulation to Market Fragmentation" in Goodman, D. e Redclift, M. (orgs), *The International Farm Crisis*, The MacMillan Press Ltd., Londres, p. 23-45.
- Tussie, D. (1987). *The Less Developed Countries and the World Trading System - A Challenge to the GATT*, Pinter Publishers Ltd., Londres.

- Tyers, R. e Anderson, K. (1990). "Comment les Pays en Développement Peuvent Bénéficier de la Libéralisation du Commerce Agricole dans le Cadre de l'Uruguay Round" in Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.), *Libéralisation des Échanges Agricoles*, OCDE, Paris, p. 45-84.
- U. S. Bureau of the Census (1991). *Statistical Abstract of the United States*, Washington.
- USDA (1985). "Farm Bill Debate", *Agricultural Outlook*, junho, Washington, p. 21-42.
- USDA (1990a). *1990 Farm Bill - Proposal of the Administration*, fevereiro, Washington, 147 p.
- USDA (1990b). "1990 Farm Bill Passed", *Agricultural Outlook*, dezembro, Washington, p. 32-45.
- Veiga, J. E. (1993). *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*, Tese de Livre Docência, FEA/USP, São Paulo.
- Weinschenk, G. (1985). "Implications of Non-Monetary Objectives in the Agricultural Policy of the European Community" in de Haen, H. e outros (eds.), *Agriculture and International Relations*, Macmillan, Londres, p. 135-152.
- Winters, L. A. (1987). "The Economic Consequences of Agricultural Support: A Survey", *OECD Economic Studies*, No. 9, outubro, Paris, p. 7-54.
- Winters, L. A. (1990). "The So-Called 'Non-Economic' Objectives of Agricultural Support", *OECD Economic Studies*, No. 13, Inverno, OCDE, Paris, p. 237-266.
- Winters, L. A. (1992). "Goals and Own Goals in European Trade Policy", *The World Economy*, Vol. 15, No. 5, setembro, Blackwell Pub., Cambridge, p. 557-574.
- Zietz, J. e Valdés, A. (1990). "Interactions Internationales dans le Domaine des Politiques Agricoles et Alimentaires: les Effets des Politiques de Réchange" in Goldin, I. e Knudsen, O. (orgs.), *Libéralisation des Échanges Agricoles*, OCDE, Paris, p. 85-126.

Relação de Gráficos, Quadros e Tabelas

GRÁFICO 1:

CEE - EVOLUÇÃO DA RENDA MÉDIA, AGRÍCOLA (RA) E TOTAL (RT) - (1973=100)

QUADRO 1:

PRINCIPAIS COMPONENTES DO ACORDO AGRÍCOLA DA RODADA URUGUAI

TABELA 1.1.:

INDICADORES DE CUSTOS DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS (CEE E EUA)

TABELA 1.2.:

EFEITOS DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA NOS PAÍSES DA OCDE

TABELA 1.3.:

ESTADOS UNIDOS: RELAÇÃO RENDA AGRÍCOLA/RENDA NÃO-AGRÍCOLA

TABELA 3.1.:

MARGENS DE PREFERÊNCIA (%) ASSEGURADAS POR UM CORTE DE 15% E 36% NOS EQUIVALENTES TARIFÁRIOS DA CEE

TABELA 3.2.:

IMPACTOS DO ACESSO MÍNIMO E DO CORTE NAS EXPORTAÇÕES SUBSIDIADAS SOBRE O NÍVEL DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1990) DOS ESTADOS UNIDOS E DA CEE

TABELA 3.3.:

CRESCIMENTO DO VOLUME DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS DEVIDO AO ACESSO MÍNIMO DOS MERCADOS DOS ESTADOS UNIDOS E DA CEE E CRESCIMENTO DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS

TABELA 3.4.:

POSSÍVEIS GANHOS PARA O COMÉRCIO EXPORTADOR BRASILEIRO EM DECORRÊNCIA DA REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS