A Política Agrícola Comum e seus Efeitos sobre o Brasil

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

Maria Clara Duclos Carisio

A Política Agrícola Comum e seus Efeitos sobre o Brasil

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

FUNAG
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2006

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Georges Valmier,
Composição, 1921, colagem com papéis vários,
guache e verniz sobre papel, 19,5 x 12,5 cm.
Instituto de Estudos Brasileiros,
Coleção de Artes Visuais, São Paulo.

Equipe Técnica

Coordenação:
ELIANE MIRANDA PAIVA

Assistente de Coordenação e Produção:
ARAPUÃ DE SOUZA BRITO

Programação Visual e Diagramação:
PAULO PEDERSOLLI

Impresso no Brasil 2006

Carísio, Maria Clara Duclos.
A política agrícola comum e seus efeitos sobre o Brasil / Maria Clara Duclos Carísio. Brasília: IRBr: Funag, 2006.
312p. : il. ; 25,5 cm. – (Coleção Teses CAE)

Originalmente apresentado como tese do autor (47º CAE – Instituto Rio Branco, Brasília)

ISBN: 85-7631-037-6

1. Agricultura – Aspectos econômicos. 2. Política agrícola. 3. Relações econômicas internacionais. 4. União Européia. I. Instituto Rio Branco. II. Fundação Alexandre Gusmão. III. Título. IV. Série.

CDU: 631 : 338

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825 de 20.12.1907

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM 19

1.1 - Origens 21
- Particularidades dos cenários nacionais 22
- Repercussões das políticas nacionais no quadro negociador do pós-guerra 29
- O Tratado de Roma e a criação da Comunidade Econômica Européia 33

1.2 - Principais mecanismos e evolução até a Rodada Tóquio do GATT 42
- O primeiro pilar da PAC 44
- As primeiras rodadas de negociação do GATT 53
- A Rodada Tóquio 58
- As primeiras reformas 62

1.3 - A Rodada Uruguai e a Reforma MacSharry 70
- A evolução das negociações 70
- A reforma MacSharry 80
- A conclusão da Rodada Uruguai 85
- Avaliação dos resultados da Rodada à luz da reforma aprovada 89

1.4 - Breve análise dos efeitos da PAC sobre a produção interna e sobre o comércio internacional 97
- O setor de COP 99
- Outros setores 104
- Gastos orçamentários e considerações gerais 106
- O regime açucareiro 110
- O setor de carne bovina 125

CAPÍTULO 2 - A REFORMA FISCHLER 131

2.1 - Os imperativos, as resistências e o processo negociador interno 133
- A equação do alargamento 139
- A Agenda 2000 142
- Implicações Orçamentárias do Alargamento 149
- O trabalho preparatório da Reforma Fischler 152

2.2 - A versão final - principais aspectos 155
- O sistema de pagamento único 156
- Compulsory Cross-compliance 157
- Modulation e disciplina financeira 158
- Distribuição dos pagamentos – Regionalização 159
- Set aside 160
- Desenvolvimento rural 161
- As modificações no mecanismo de sustentação de preços 161
- Os impactos esperados pela Comissão 162
- Os produtos mediterrâneos 163
- Propostas para o setor açucareiro 165
- Aprovação e Implementação da Reforma Fischler 172

2.3 - Avaliação da reforma à luz dos interesses brasileiros 175

CAPÍTULO 3 – A POSIÇÃO DA UE NAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS DA OMC E COM O MERCOSUL 187

3.1 - Os objetivos negociadores e a oferta inicial da UE nos dois processos 192
- Posições da UE na OMC 192
- Posições da UE nas negociações com o Mercosul 204

3.2 - Possíveis limites à luz da reforma aprovada 209
- O caso do açúcar 214

3.3 - Possível estratégia negociadora da Comissão 218

CAPÍTULO 4 – ELEMENTOS DE UMA ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS 229

4.1 - As principais demandas do Brasil nos dois processos 233

4.2 - O capital negociador do Brasil e do Mercosul 241

4.3 **-** A complementariedade possível nos dois processos em curso e uma estratégia negociadora para o Brasil 247

CONCLUSÕES 263

BIBLIOGRAFIA 271

TABELAS 291

- Tabela 1 – Cereais 293
- Tabela 2 – Trigo 294
- Tabela 3 – Oleaginosas 295
- Tabela 4 – Soja 296
- Tabela 5 – Milho 297
- Tabela 6 – Carne de aves 298
- Tabela 7 – Gastos da UE com subsídios por produto e por tipo de medida 299
- Tabela 8 – Açúcar (produção e exportação) 300
- Tabela 8A – Açúcar (quotas de produção) 301
- Tabela 9 – Carne bovina 302
- Tabela 10 – Comércio extra-UE por produtos 303
- Tabela 11 – Participação da UE no mercado mundial de produtos agrícolas (1998 - 1999) 304

Aos meus pais,
a quem devo tudo.

Introdução

A Agricultura e a Política Agrícola Comum (PAC) estão na base da construção européia e têm sido, desde os anos 1950, estudada por inúmeros autores sob todos os seus aspectos (econômicos, políticos e sociais). O setor agrícola europeu tem condicionado, ao longo dos anos, as posições defendidas pela Comunidade Econômica Européia e sua sucessora, a União Européia, nos foros econômicos internacionais e em negociações preferenciais. Sua importância para a integração européia cada vez menos se justifica pelo peso econômico do setor, mas continua sendo um dos temas mais sensíveis e mais estratégicos da agenda da União.

O presente trabalho não tem a pretensão de examinar, em detalhe, todos os aspectos da agricultura européia ou analisar em profundidade as condições vigentes no mercado comum de produtos agrícolas. A pesquisa levada a cabo para a elaboração do presente documento revelou a existência de uma bibliografia riquíssima, em que se abordam aspectos técnicos, análises macroeconômicas, modelos econométricos, cálculos dos efeitos dos diversos instrumentos da PAC sobre a produção e o comércio internacional, registros históricos, o impacto social das políticas comunitárias, as questões ambientais, as preocupações não-comerciais e as negociações internas e externas sobre o tema. Quando se trata da PAC, aparentemente tudo já foi dito ou analisado e o estudioso do tema poderá apenas queixar-se da impossibilidade de conhecer e condensar todas as informações disponíveis.

A escolha do enfoque recaiu sobre a análise das reformas da Política Agrícola Comum desde sua criação até os nossos dias, com o objetivo de estudar, de uma perspectiva histórica, os fatos e os elementos que determinaram os rumos tomados pelas autoridades comunitárias para a montagem da maior estrutura de subsídios e de intervenção do Estado que a economia mundial já conheceu. O foco central é o passo mais recente na evolução da PAC, a chamada Reforma Fischler, adotada formalmente em outubro de 2003. Apresentada como revolucionária, a reforma é parte de um processo de ajustes dos mecanismos de apoio, feitos sempre que surge uma ameaça maior à continuidade da política.

O processo de reforma da PAC, iniciado oficialmente em 1992, com a proposta do Comissário MacSharry, faz parte dos esforços da Comunidade Européia de manter, apesar de todas as pressões internacionais, o que considera ser um dos mais importantes *acquis communautaires*: a preservação do modo de vida e de produção do setor agrícola europeu, com seus valores sociais e culturais, que permeiam toda a sociedade e que devem ser colocados acima das considerações meramente econômicas. "Reformar para não mudar" parece ter sido, desde o início, o lema da União Européia para sua Agricultura e apesar dos anúncios com forte apelo junto à imprensa, os resultados práticos das propaladas "revoluções" têm sido muitas vezes decepcionantes, sobretudo para os países em desenvolvimento, que continuam enfrentando as barreiras erguidas contra suas exportações para o mercado europeu e sofrem concorrência desleal nos mercados internacionais, causada pela concessão de elevados subsídios à produção e à exportação de produtos agrícolas.

Considerando a importância das posições européias para as negociações internacionais que envolvem o comércio de produtos agrícolas, o presente trabalho analisa o possível impacto da nova PAC sobre as expectativas de uma conclusão exitosa da Rodada de Doha e das negociações do Acordo Birregional entre a UE e o Mercosul.

Apresenta, ainda, elementos que poderiam compor uma estratégia brasileira para sua atuação nos dois foros, com o objetivo de retirar da nova PAC, ou das modificações que esta poderá vir a sofrer, benefícios para a Agricultura brasileira.

O Capítulo 1 apresenta os principais fatos políticos e econômicos que condicionaram a orientação e o formato dado à PAC desde os primórdios da Comunidade Econômica Européia (CEE-6). O período coberto (1945 a 2004) é rico em fatos e acontecimentos que mudaram radicalmente as estruturas econômicas mundiais e a análise que deles aqui se faz restringe-se ao objetivo de identificar os principais fatores que influenciaram as autoridades nacionais e comunitárias na formulação das políticas e das posições negociadoras, tanto no plano interno como no externo, em matéria agrícola.

Em seguida, são apresentados os principais mecanismos da PAC, tal como esta foi concebida nos anos 1960, de modo a conhecer seu funcionamento nos setores mais importantes da agricultura européia. Especial atenção é dada ao setor de culturas aráveis (ou COP, na sigla inglesa: cereais, oleaginosas e proteínas vegetais) e de produtos lácteos, que foram, de início, os setores mais apoiados, porque interessavam à França - país que mais se beneficia da PAC – e porque eram importantes igualmente para os demais membros da CEE-6. Por outro lado, como os setores de carne bovina e de açúcar são de especial interesse para o Brasil, estes foram objeto de análise em separado.

A análise histórica prossegue com o estudo da evolução da PAC à luz das primeiras reformas, do constante processo de acessão de novos membros que levou à UE-15, e das negociações do antigo GATT, nas Rodadas Tóquio e Uruguai. O objetivo é o de avaliar como a União Européia conduziu todos esses processos simultaneamente e como a conjunção de fatores internos e externos contribuiu para a adaptação gradual da PAC às novas exigências tanto no interior da Comunidade quanto nos foros internacionais.

Finalmente, é feita uma avaliação do desempenho da produção e do comércio europeus de produtos agrícolas no final do século XX. Vítima de seu próprio sucesso, a PAC, durante quarenta anos, consumiu a maior parte dos recursos comunitários e pouco contribuiu para o desenvolvimento de um setor agrícola rentável e auto-suficiente. Por outro lado, as quantidades produzidas e exportadas eram sempre impressionantes e qualquer mudança que pudesse ameaçar tal desempenho era alvo da resistência dos membros de maior tradição agrícola dentro da Comunidade (França, Itália, Portugal, Espanha e Irlanda). Esse era o cenário no qual a Comissão Européia seria levada a atuar para submeter aos Estados-membros, no final dos anos 1990, um novo projeto de reforma. A Europa iria tentar resolver seus problemas internos e, em seguida, tentar moldar as disciplinas internacionais ao novo formato de sua PAC, obtendo, se possível, o máximo de contrapartida por isso.

O capítulo 2 apresenta os principais elementos que, ao final do século XX, tornavam urgente a reforma da PAC, especialmente as limitações orçamentárias, os gastos decorrentes do alargamento e as pressões na OMC, com o lançamento de uma nova rodada de negociações, em que a Agricultura iria, mais uma vez, desempenhar papel central.

Em seguida, apresentam-se, resumidamente, as propostas de modificação dos mecanismos de administração da PAC, de acordo com a Reforma Fischler. Uma vez que a PAC reformada ainda não foi implementada e sua vigência somente se dará efetivamente em 2006, não é possível avaliar o real impacto da reforma sobre a produção e o comércio da UE e sobre o mercado mundial de produtos agrícolas. Contudo, alguns autores já tentaram estimar o alcance da reforma e suas conclusões podem contribuir para uma análise preliminar da reforma à luz dos interesses brasileiros.

O Capítulo 3 centra-se na apresentação das posições defendidas pela UE na OMC com relação à Rodada de Doha e nas

negociações birregionais com o Mercosul. É feita igualmente uma análise de como a PAC reformada poderá alterar os limites à capacidade européia de assumir compromissos adicionais em matéria de agricultura nas esferas multilateral e birregional. Como os dois processos ainda estão em curso, as opiniões expressadas levam em conta apenas os progressos registrados até o momento, e claro está que os acontecimentos futuros poderão conduzir a conclusões diferentes.

Finalmente, o Capítulo 4 apresenta as demandas do Brasil com relação ao setor agrícola europeu, nos dois processos. Procura-se avaliar o capital negociador do Mercosul, e do Brasil em particular, com vistas a esboçar o que poderia ser uma estratégia brasileira que explore a complementariedade dos dois processos para aumentar seus ganhos em Agricultura nos dois foros. As disciplinas acordadas multilateralmente podem ter impactos importantes sobre o acesso aos mercados, e a redução das barreiras pode, no caso da UE, precipitar mudanças em sua capacidade de utilizar subsídios de legalidade duvidosa para continuar a isolar seu mercado de produtos agrícolas da concorrência internacional. Não se trata de abordar a estratégia brasileira para a globalidade as negociações, embora os objetivos nacionais para todos os setores da economia sejam levados em conta para fins da análise. O ponto central do estudo consiste, porém, nas possibilidades de eliminar ou reduzir os efeitos negativos da PAC sobre o desempenho exportador brasileiro, no mercado europeu e de terceiros países, e de restringir, na medida do possível, a liberdade da UE para utilizar práticas distorcivas como componentes de suas políticas futuras para o setor agrícola.

Como conclusão, pode-se dizer que a PAC tem sobrevivido, desde sua criação, à custa de gastos astronômicos pagos pelos consumidores e pelos contribuintes europeus, mas também pelos produtores eficientes dos demais países, nos quais se inclui o Brasil. A PAC tem defensores ardorosos na União Européia, mas sua continuidade, sobretudo após o alargamento, dependerá da capacidade

dos governantes europeus de continuar convencendo seus contribuintes de que este é o melhor meio, e que os objetivos justificam meios tão dispendiosos. Até agora, apesar de todas as "ameaças", a PAC tem sido poupada de efetivas mudanças e as regras internacionais para o setor têm sido mais uma conseqüência da PAC do que o contrário.

A PAC tem sido a grande "vilã" no âmbito do GATT/OMC, mas sua sobrevivência também decorreu, em grande parte, da incapacidade dos demais atores no cenário internacional de criar as condições que forçassem as necessárias mudanças. Nesse aspecto, será importante buscar que os resultados em Agricultura não se traduzam apenas na preservação, uma vez mais, do que for do interesse "defensivo" dos dois principais parceiros, em detrimento de uma negociação equilibrada de oportunidades comerciais para todos.

Inúmeros estudos de excelente qualidade e densidade já foram efetuados para medir o impacto dos diversos instrumentos da PAC sobre a produção, os preços e o comércio. Muitos deles foram fontes preciosas de informações para a elaboração do presente trabalho que, pelos limites impostos à sua extensão, não pôde reproduzi-los em maior detalhe. As referências bibliográficas, além da função de dar o indispensável reconhecimento a seus autores, tiveram por objetivo apontar, para aqueles que desejem se aprofundar sobre os diversos aspectos da política agrícola, as fontes que podem complementar esta análise. Os estudos citados no presente trabalho utilizam-se freqüentemente dos dados estatísticos de fontes variadas (Comissão Européia, FAO, OMC, USDA, etc). Como se verá, muitas vezes haverá disparidade nos números, dependendo da fonte, o que se explica pelas diferentes formas de agregação dos dados do setor agrícola, pelas constantes mudanças decorrentes das acessões de novos membros, ou pelas taxas de câmbio utilizadas por cada fonte em seus levantamentos. Contudo, as diferenças não alteram significativamente o resultado da análise efetuada para os diversos setores.

Finalmente, caberia um pedido antecipado de desculpas da parte da autora pela interminável repetição, durante todo o texto, de palavras tais como "agricultura", "agrícola", "produto", UE, "europeu" "comunitário" e "subsídios", entre outros. Embora seja possível utilizar sinônimos ou recursos de linguagem para evitar a repetição, a autora privilegiou, na maioria dos casos, a clareza do raciocínio, em detrimento, às vezes, da qualidade literária.

Capítulo 1

A Política Agrícola Comum

A Política Agrícola Comum

"Sem uma agricultura estável, teremos uma outra Argélia em nosso próprio solo" – Frase atribuída a Charles de Gaulle, durante uma reunião de Gabinete[1]

1.1 – Origens

Na história da Europa Ocidental, o estudo da relação entre os setores agrícolas e os Governos nacionais pode ajudar a compreensão do processo de formação da Política Agrícola Comum (PAC), com os contornos que persistem até hoje[2]. Inúmeros autores estudaram o paradoxo de base dessa política, que devota, atualmente, cerca da metade de seu orçamento para apoiar um setor que representa apenas 5% da população economicamente ativa da União Européia no final do século XX. A origem desse paradoxo pode ser encontrada ainda no século XIX, com o início da importação de grãos das colônias e ex-colônias a preços bastante inferiores aos então praticados na Europa. Seu impacto sobre os diversos países variou em função do perfil de

[1] Citada nas memórias de Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Vol 2. – Paris, Ed. Fayard, 1997.

[2] O presente subcapítulo não tem a pretensão de fazer uma apresentação exaustiva e detalhada de todos os fatores que possam ter influenciado a atuação dos Governos europeus ao longo da história da PAC, mas tão somente apresentar, de forma resumida, os principais elementos de natureza política e econômica que, na visão do autor, teriam tido maior peso no processo decisório.

cada um, mas a expansão das importações levou a maioria dos Governos europeus a reagir, estabelecendo um sistema de proteção tarifária e de sustentação de preços que, até os dias de hoje, não foi abandonado.

Particularidades dos cenários nacionais

O maior exemplo de tal orientação vem, como se poderia esperar, da França, a mais conhecida defensora do protecionismo agrícola. Ao final do século XIX, a agricultura francesa ocupava cerca de 50% da mão-de-obra nacional, em uma atividade de subsistência, familiar, que utilizava métodos tradicionais, tinha baixa produtividade e era pouco influenciada pelos benefícios de uma ainda incipiente Revolução Industrial que, na França, não tinha a pujança inglesa e pouco trazia em termos de tecnologia aplicável à agricultura. A proteção contra importações a preços baixos foi julgada indispensável para a manutenção no campo de uma mão-de-obra que não poderia ser absorvida pelas atividades industriais. Ao mesmo tempo, a sustentação da renda agrícola serviria de estímulo à demanda por produtos industrializados. Havia, portanto, desde aquela época, uma convicção da classe política francesa de que a manutenção da renda agrícola, mesmo a alto custo, era benéfica para o conjunto da sociedade, e não apenas em termos econômicos, na medida em que contribuía para a estabilidade política e social do país.

A sintonia dos sucessivos governos e da classe rural francesa em torno da necessidade de proteger a agricultura, em nome de ideais de nacionalismo, de afirmação da identidade cultural e da segurança francesa e européia, perdurará durante todo o século XX. Independentemente da avaliação que cada um dos lados possa ter feito, ao longo dos anos, a respeito da eficácia das medidas adotadas, a parceria quase institucional entre os governantes franceses e a Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Agrícolas será em grande medida reproduzida, no nível europeu, entre a Comissão Européia e o Comitê de Organizações Profissionais Agrícolas (COPA).

Relações informais e freqüentes, na esfera nacional e posteriormente na comunitária, concediam aos líderes agrícolas um papel central na elaboração e na implementação das políticas, o que lhes dava, em contrapartida, a força política e econômica necessária para controlar seus comandados e evitar movimentos de instabilidade social.

Se, por um lado, a política de proteção na fronteira e de sustentação de preços permitiu a manutenção das condições de produção agrícola na França, por outro o estímulo ao aumento da produtividade e da competitividade, dissociado de medidas de ajustamento estrutural e de melhoria da infraestrutura rural, não reduziu a fragilidade da agricultura francesa em face da concorrência externa. A Grande Depressão trouxe consigo a queda vertiginosa dos preços agrícolas e favoreceu o aumento da intervenção governamental em toda a Europa Ocidental. Durante a Segunda Guerra, todos os esforços dos países em conflito estavam voltados para a maximização da produção de alimentos (a qualquer preço) e, no imediato pós-guerra, as deficiências no abastecimento precisaram ser compensadas pela ajuda alimentar norteamericana. Mais do que nunca, a intervenção sobre os preços, o protecionismo agrícola e os subsídios à exportação eram defendidos pelas autoridades francesas como o caminho ideal para aumentar a produção doméstica, reduzir as importações de grãos (pagas em dólares cada vez mais escassos), reconstruir a infraestrutura rural, garantir a segurança alimentar, preservar a identidade nacional, e estimular a demanda por produtos industrializados.

Apesar de um dispendioso programa de incentivo à produção, porém, a agricultura francesa, em 1955, empregava apenas 27% da população economicamente ativa, contribuía com 11% do PIB e dependia de importações crescentes (30% do total importado pela França eram produtos agrícolas, enquanto as exportações do setor não chegavam a 15%)[3].

[3] Zobbe, Henrik ,*The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe,* documento apresentado na IV Conferência da Sociedade Européia de História Econômica, Setembro 2001, Oxford, Reino Unido. Os dados são da OCDE.

Mesmo com resultados questionáveis em relação ao conjunto da economia, a agricultura francesa, às vésperas do Tratado de Roma e do início do Governo de Gaulle, dava sinais de inquietação. Dez anos após o final da guerra, o aumento da produtividade, mesmo que não espetacular, havia trazido algum êxodo rural (a mão-de-obra no campo caiu para 24%), queda nos preços dos produtos agrícolas, produção concentrada, que gerava excedentes nos setores mais subsidiados (cereais e lácteos), diminuição da renda dos agricultores em relação à dos demais setores e, conseqüentemente o início de manifestações, por vezes violentas, dos trabalhadores do campo, reivindicando maior proteção e mais mercados para seus produtos.

Embora a situação francesa seja emblemática e a mais freqüentemente citada, as políticas empregadas pelos outros cinco países fundadores da Comunidade Econômica Européia (Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Alemanha e Itália) e os problemas delas resultantes não eram muito diferentes. Uma fotografia das políticas adotadas pelos principais países europeus ao se iniciar a década de 1950 aporta alguns elementos interessantes para a presente análise, e nela destaca-se especialmente a situação vivida pela Alemanha no pré e no pós-guerra, que, juntamente com os interesses franceses, pode elucidar, em vários aspectos, as razões pelas quais se formou a Europa dos Seis - sem a Grã-Bretanha - e foi construída a base da primeira versão da Política Agrícola Comum, a partir de 1958.

Na sociedade germânica do pré e do pós-guerra, a agricultura não desempenhava papel central, em termos econômicos. A Alemanha era um tradicional importador de alimentos (um terço do total da pauta), empregava 18% da mão-de-obra nacional na atividade agrícola, e esta respondia por cerca de 8% do PIB e apenas por 3% das exportações[4]. Esses dados explicam, em certa medida, o agravamento da situação de penúria alimentar vivida pela Alemanha nos anos 1940 e eram, no

[4] Idem n. 3.

início da década seguinte, fortes argumentos na defesa de uma política mais intervencionista. Segundo U. Kuester[5], contrariamente ao que ocorria na França - que contava com inúmeras associações de agricultores, com interesses diversos e, por vezes conflitantes -, os alemães reuniam-se em uma única e forte associação, que se aproveitava de um regime federalista, com eleições freqüentes, para exercer pressão sobre os políticos da época. Por outro lado, consumidores e industriais alemães não dispunham de organização semelhante e, se a questão dos preços dos alimentos não parecia representar efetivamente um problema para os consumidores, para a indústria alemã de implementos agrícolas o protecionismo era benéfico, sobretudo após a separação da parte oriental do país, onde se concentrava a maior parte da produção agrícola. A visão prevalecente na Alemanha do pós-guerra, portanto, era a de que os produtores rurais alemães não poderiam competir com os preços praticados no mercado internacional, mas sua atividade era suficientemente importante, do ponto de vista político e social, para justificar medidas de sustentação da renda rural, por meio de mecanismos de preços.

Estavam assim reunidas as condições para a aprovação, em 1955, de uma lei abrangente para a Agricultura alemã, a qual consolidava as políticas já aplicadas anteriormente, baseadas sobretudo no argumento de que o livre jogo das forças de mercado resultava em baixos preços e baixa renda para os agricultores. Assim, competia ao Governo intervir no mercado para assegurar que a renda agrícola fosse mantida nos mesmos níveis da não-agrícola. Os critérios adotados, baseados na renda da pequena propriedade familiar, criaram distorções tanto em termos de preços (artificialmente elevados), como de salários (a alta renda dos proprietários não se traduzia, necessariamente, em aumento de salário dos trabalhadores rurais). Embora houvesse

[5] U. Kuester. *The Role of Germany in the Common Agricultural Policy* – Kiel, IAAE (Institute for Agrarian Economics of the Christian Albrechts University to Kiel), 2000.

preocupação com o aumento da produtividade, a pequena dimensão da maioria das fazendas alemãs inviabilizava maior rentabilidade, especialmente no setor de cereais. Enquanto o Governo francês precisava financiar um amplo e diversificado setor agrícola, a Alemanha podia concentrar recursos em menor número de produtos. Ambos os países permaneciam deficitários no comércio exterior de produtos agrícolas (a Alemanha ainda mais dependente do que a França de fontes fornecedoras externas), com resultado negativo somente ultrapassado pelo Reino Unido. A disponibilidade de recursos e o apoio político necessário fizeram com que os preços praticados na Alemanha fossem, ao final dos anos 1950, os mais altos da Europa e este fato foi um dos principais condicionantes da negociação de um mercado comum europeu e uma política de integração da agricultura européia.

Paralelamente, o Reino Unido que, desde a Revolução Industrial, privilegiava o comércio exterior e preconizava os benefícios do livre-comércio, mantinha 4% de sua mão-de-obra no campo, envolvida na produção de apenas 5% do PIB[6]. Cerca de 40% da importação do Reino Unido era de produtos agrícolas, setor que pouco contribuía para a pauta de exportações (6%)[7]. Tendo como principal objetivo a conquista de mercados para seus produtos industrializados, o Reino Unido já havia assinado, em 1932, um acordo de preferências bilaterais com os países da Commonwealth (Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul) e, em 1937-38, com os EUA. A Grã-Bretanha via vantagens na negociação de rebaixas tarifárias recíprocas, mas era firmemente contrária a propostas que envolvessem supranacionalidade ou o estabelecimento de políticas integradas. Para garantir seu sistema de preferências bilaterais, o Reino Unido havia adaptado seus ideais de livre-comércio para instituir, em 1932, uma tarifa convencional aplicável àqueles com quem não negociara reduções recíprocas,

[6] Vide n. 3.

[7] idem, n. 3.

baseada em critérios estabelecidos em função das necessidades específicas do Reino Unido. Via, no entanto, com pouco interesse o estabelecimento de um sistema de preferências intra-europeu nos moldes imaginados pela França, atrelado a políticas de preços, de tarifas e de organização de mercados, porque este resultaria em forte aumento nos preços dos alimentos e de matérias-primas, que a Inglaterra, deles amplamente dependente, importava a preço de mercado. Para o Reino Unido, a integração do setor agrícola europeu não parecia trazer vantagens para seus produtores rurais, mas poderia, ao contrário, ter impacto negativo sobre a competitividade do seu setor industrial.

Em posição oposta, encontrava-se a Itália, com 40% de sua mão-de-obra no campo, responsável por 20% do PIB[8]. O Estado italiano envolvia-se diretamente na comercialização, importação e exportação, e oferecia crédito subsidiado para os agricultores, com o objetivo de promover o aumento da produtividade e reformas estruturais. Em situação intermediária encontravam-se Bélgica e Luxemburgo, que combinavam políticas de sustentação de preços, com controles de importação e medidas de organização de mercados para os produtos mais sensíveis. No caso dos Países Baixos, a intervenção nos preços era esporádica, apenas para garantir estabilidade de preços, e eram concedidos subsídios à exportação. Caberia ainda registro, dentre os principais envolvidos nas primeiras discussões sobre a integração européia, o caso da Dinamarca, superavitária no comércio exterior de produtos agrícolas, com exportações que representavam mais de 60% de sua pauta e cerca de 18% do PIB, empregando um quarto da população do país. À Dinamarca interessava um sistema de preferências comunitárias, mas não um sistema de sustentação de preços que lhe tirasse competitividade externa.

Finalmente, e considerando o papel de liderança dos Estados Unidos em todo o processo de reconstrução, caberia mencionar

[8] ibidem n. 3.

brevemente alguns dos elementos principais da política e da economia norteamericanas que influenciavam as decisões tomadas pelos governantes europeus a respeito de suas políticas agrícolas.

Diante da Crise de 1929, os Estados Unidos utilizaram-se amplamente de tarifas à importação como forma de defender seus interesses econômicos e comerciais, com base na chamada Tarifa Hawley-Smoot, de 1930, considerada um dos pilares do isolacionismo dos EUA no período entre-guerras. Nos anos seguintes, porém, a expansão da economia fortaleceu os argumentos em favor de uma maior abertura ao exterior, como motor do crescimento econômico e para o fortalecimento da segurança, defendidos especialmente por Cordell Hull, Secretário de Estado no período 1933-1944. Nesse contexto, o *Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934 pode ser considerado o início do processo de construção da nova ordem econômica internacional, na medida em que consagrou os princípios de reciprocidade e de não-discriminação e que concedeu ao Executivo norteamericano mandato para negociar, sem autorização prévia do Congresso, acordos bilaterais de abertura de mercados. A nova legislação resultou, nos oito anos seguintes, na assinatura de acordos de preferências com vinte e oito países, com abrangências definidas pela necessidade de recuperar a economia nacional, e teve o mérito de consagrar a importância do comércio externo e de que sejam negociadas regras claras e condições estáveis para o comércio e os investimentos.

Com o início da Segunda Guerra Mundial, ganharam ainda mais força nos EUA os argumentos em prol do estabelecimento de um conjunto de regras multilaterais que pudessem assegurar a manutenção da paz e a liberdade do comércio. É de Cordell Hull a frase que resume o pensamento prevalecente na administração norteamericana da época: *When trade crosses borders, armies don't*. Nesse contexto, os EUA criam, ainda em 1942, o Comitê Consultivo de Política Externa para o Pós-Guerra (*Advisory Committee on Postwar External Policy*), cujo objetivo era o de coordenar as ações da administração norteamericana

ao amparo de um mandato, bastante vago, de "preparar a paz". Desde o início, foi atribuído o mesmo grau de importância aos três aspectos desse mandato: a organização política do pós-guerra, o desarmamento e todas as questões de ordem econômica.

A Conferência de Bretton-Woods (1944), que criaria o FMI e o BIRD, bem como a assinatura da Carta das Nações Unidas (1945) e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT-1947) são a concretização dos objetivos fixados pelos EUA e pelas potências aliadas. Mesmo distante de qualquer veleidade de criar autoridades supranacionais, cada conjunto de regras foi colocado sob a responsabilidade de instituições especializadas, com o que se pretendia engajar todos os Governos em prol dos princípios e objetivos acordados internacionalmente. De acordo com Christian Deblock e Bruno Hamel[9], a teoria vitoriosa da época rezava que o pleno emprego e uma maior justiça distributiva da riqueza eram obtidos não mais com o livre jogo das forças de mercado e do crescimento econômico, e sim pela interação dessas duas forças em um quadro de regras confiadas à vigilância de organizações especializadas. O espaço reservado às políticas nacionais, porém, não deixaria de exercer sua influência na efetividade dos resultados, como se verá mais adiante.

Repercussões das políticas nacionais no quadro negociador do pós-guerra

Em agosto de 1941, quando da reunião de Newfoundland, Churchill e Roosevelt redigiram a Carta do Atlântico, declaração conjunta pela qual pretendiam apresentar suas proposições para a reconstrução do mundo do pós-guerra. Na oportunidade, foi possível

[9] Christian Deblock é canadense, professor de economia na Universidade de Québec e, juntamente com Bruno Humel, publicou em 1994 o artigo intitulado *Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre*, na revista "Interventions Economiques", n. 26, pags. 9 a 42.

obter um texto de compromisso a respeito dos objetivos de livre-comércio consagrados pelo Governo dos EUA a partir dos anos 1930 (a não-discriminação e a cláusula de nação-mais-favorecida), embora com as ressalvas desejadas pelo Primeiro-Ministro britânico. Preconizavam os dois líderes a busca de um sistema que permitiria a todos os países, em bases igualitárias, o acesso ao comércio e às matérias-primas, "respeitadas as obrigações já existentes" (ressalva britânica para preservar seus acordos preferenciais). Em 1942, EUA e Reino Unido assinam o *Lend-Lease Agreement*[10], que deu forma mais explícita ao compromisso dos dois governantes de promover o estabelecimento de regras internacionais com o objetivo de estimular a produção, o emprego e o comércio de bens, elementos considerados "fundações materiais da liberdade e do bem estar social de todos os povos". Preconizam a redução das tarifas e outras barreiras ao comércio e a eliminação de todas as formas de tratamento discriminatório no comércio internacional. Finalmente, em dezembro de 1945, os dois países assinam o Acordo Financeiro e Comercial Anglo-americano, o qual estabelecia o compromisso de promover uma ação conjunta para concretizar os objetivos do Artigo VII do *Lend-Lease Agreement*. Para esse fim, EUA e Reino Unido anunciaram o lançamento de uma rodada de negociação a respeito de todas as barreiras ao comércio, da qual poderiam participar os países

[10] O chamado *Lend-Lease Agreement*, assinado por Churchill e Roosevelt em 23 de fevereiro de 1942, destinava-se sobretudo a estabelecer as regras para o fornecimento recíproco de produtos e serviços na área de defesa, mas contém igualmente referências a direitos de patentes e um compromisso de promover relações econômicas mutuamente satisfatórias e a melhoria das relações econômicas internacionais. O Artigo VII previa: *"To that end, they shall include provision for agreed action by the United States of America and the United Kingdom, open to participation by all other countries of like mind, directed to the expansion, by appropriate international and domestic measures, of production, employment, and the exchange and consumption of goods, which are the material foundations of the liberty and welfare of all peoples; to the elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs and other trade barriers; and, in general, to the attainment of all the economic objectives set forth in the Joint Declaration made on August 14, 1941 by the President of the United States of America and the Prime Minister of the United Kingdom"*.

interessados. Como texto de base, os Estados Unidos elaboraram um documento, intitulado *Proposals for the Expansion of World Trade and Employment*, que previa a troca de concessões, para a eliminação ou redução de preferências e tarifas, assim como a criação de uma Organização Internacional do Comércio (ITO, na sigla em língua inglesa), que seria encarregada de promover a cooperação entre os países, com base em princípios acordados, dos quais o mais importante seria a cláusula de nação mais favorecida. Esse documento orientou a elaboração dos textos da chamada Carta de Havana e, posteriormente, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Enquanto prosperavam as iniciativas anglo-americanas em prol de uma nova ordem econômica internacional, a Europa tentava criar mecanismos regionais de integração, capazes de fortalecer a posição européia no cenário internacional. O complexo quadro de interesses em torno da questão agrícola foi, porém, um dos fatores que contribuíram para o fracasso das negociações, envolvendo dezessete países, conduzidas pelo Conselho da Europa no imediato pós-guerra. Além das sérias divergências em torno da idéia da supranacionalidade, em matéria agrícola ou em outra, interesses conflitantes e muitas vezes inconciliáveis inviabilizaram a conformação de uma zona de integração que, baseada em preferências tarifárias, em um sistema de organização de mercados e na harmonização de políticas para a Agricultura, fosse capaz de congregar países com problemas, características e objetivos tão diversificados.

Embora, na época, a necessidade de expandir os mercados para as exportações fizesse parte do discurso dos principais dirigentes nos dois lados do Atlântico, cada qual tinha visões distintas de como essa expansão poderia ser obtida. Para os futuros membros da CEE dos Seis, sua inserção no cenário político e econômico mundial deveria ser precedida de um processo de integração capaz de lhes assegurar uma posição negociadora equilibrada em relação aos demais parceiros. Esse ideal de integração econômica baseava-se em três princípios

básicos: (i) a unicidade dos mercados no interior da zona de integração; (ii) as preferências tarifárias em relação ao exterior e uma proteção comum; e, por último, (iii) a repartição dos custos de financiamento de uma tal política. Mesmo que o Reino Unido tivesse igualmente algumas preferências a preservar, sua política, e sobretudo as medidas internas que escolheu para implementá-la, eram dificilmente conciliáveis com as privilegiadas pelo continente.

Somadas todas essas reticências às igualmente encontradas na América Latina (na área de produtos industrializados, em especial) e em outros países europeus, com relação a uma efetiva abertura de mercados, os resultados da negociação de Genebra em torno do futuro Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) não constituíram surpresa. Menos ambicioso do que a Carta de Havana, o GATT vigorou "provisoriamente" a partir de 1947 e, durante quase cinqüenta anos, deu amparo legal às flexibilidades que os diversos Estados julgavam necessárias para a condução de suas políticas de apoio à produção e ao comércio de matérias-primas e de produtos agrícolas. Embora o Acordo dispusesse de um conjunto de disciplinas para o comércio internacional, seus elementos centrais repousavam na negociação de "concessões" tarifárias consolidadas (Artigo II), termo que, por si só, deixava claro seu caráter voluntário e sem modalidades definidas. Os setores que se desejava proteger poderiam permanecer excluídos de negociações que, durante diversas rodadas, seguiram apenas procedimentos de pedidos e ofertas. As concessões eram trocadas em base de reciprocidade mas, pela cláusula de nação-mais-favorecida, eram estendidas a todas as Partes Contratantes. Com efeito igualmente importante para os objetivos de proteção à Agricultura, registrem-se as disciplinas em matéria de subsídios (Artigos VI e XVI do GATT), que previam expressamente sua não-aplicabilidade aos produtos primários (aí compreendidos os alimentos e as matérias-primas), o Artigo XIII, que criava regras para a imposição de restrições quantitativas (tornadas possíveis sobretudo porque o Artigo XI

expressamente excluía os produtos primários da proibição do uso de restrições quantitativas), o Artigo XIX, que garantia a possibilidade de aplicação de medidas de salvaguardas e os Artigos XX e XXI, que permitiam a aplicação de medidas restritivas, entre outras, por razões de saúde pública, segurança nacional ou proteção dos recursos naturais. Para completar, o Artigo XXIV criava um quadro legal para a integração regional, pela formação de uniões aduaneiras ou a assinatura de acordos de livre comércio.

O conjunto de regras do GATT assim constituído não representava obstáculo às pretensões da futura CEE em matéria agrícola. Como se verá, a Europa dos Seis iria utilizar-se das flexibilidades concedidas pelo GATT e de outras, de legalidade duvidosa, com a concordância tácita dos EUA que, por sua vez, iria, por décadas, utilizar-se de um "waiver" de suas obrigações em matéria agrícola. A construção da CEE e da PAC podia então seguir seu caminho.

O Tratado de Roma e a criação da Comunidade Econômica Européia

Em 1951, seis países já compartilhavam a visão de que sua estabilidade política, social e econômica poderia ser garantida pela cooperação e pela integração de políticas. Embora ainda movidas por algumas desconfianças, por interesses estratégicos e por tentativas de equilibrar forças (sentimentos que não se limitavam à esfera econômica), França e Alemanha iniciaram a negociação de um acordo que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), igualmente assinado por Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Itália. A experiência com a CECA, a avaliação positiva dos resultados do BENELUX[11] e a convicção de que a competitividade no mercado internacional passava

[11] A associação de Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, experiência pioneira na Europa em matéria de livre comércio.

previamente pela integração dos mercados regionais deram ímpeto à idéia de uma futura integração econômica, com a criação de um mercado comum na Europa, que incluísse o setor agrícola. Nesse sentido, em junho de 1955, foi realizada a Conferência de Messina (Itália), durante a qual foi encomendado o chamado Relatório Spaak[12], que lançou as bases da futura Comunidade Econômica Européia (CEE). Embora a questão agrícola fosse apenas um tema entre vários, o capítulo a ela dedicado no Relatório Spaak concluía que um mercado comum que não incluísse a agricultura seria impraticável. Haveria várias razões para essa recomendação: (i) não seria possível estabelecer uma linha divisória clara entre produtos agrícolas e industriais; (ii) o setor agrícola desempenhava papel de grande importância na economia, no comércio exterior e nas políticas sociais dos seis países; (iii) os preços dos produtos agrícolas variavam em função do mercado internacional e das políticas nacionais e tinham forte impacto sobre os custos globais da economia: e (iv) políticas específicas para o setor e um bom desempenho da agricultura eram essenciais para garantir o crescimento econômico.

Tal convergência de idéias não resultou, porém, em um acordo imediato sobre as regras aplicáveis ao mercado de produtos agrícolas da futura Comunidade. Conscientes das dificuldades, os seis participantes procuraram, num primeiro momento, criar as bases da CEE, sem arriscar comprometer os objetivos mais abrangentes de integração, estabilidade e segurança com o prolongamento de discussões, presumivelmente árduas, sobre os detalhes da futura política agrícola comum (PAC). Assim, quando o Tratado de Roma original[13] foi assinado, em 1957, os artigos reservados à Agricultura (de 38 a

[12] Paul-Henri Spaak, da *High Authority of the European Community for Coal and Steel*, foi o autor do documento *"The Brussels Report on the General Common Market*", informalmente chamado de "Relatório Spaak", apresentado em junho de 1956.

[13] Com as alterações posteriores, a numeração dos capítulos foi modificada.

47) contemplavam apenas objetivos, sem que fossem delineadas políticas ou orientações operacionais.

Os objetivos da PAC foram descritos no Artigo 39 do Tratado de Roma original e compreendiam:

a) aumentar a produtividade, por meio da promoção do progresso técnico, do desenvolvimento racional da produção e a melhor utilização dos fatores de produção, em especial a mão-de-obra;

b) garantir um nível de vida adequado para a população rural, em especial por meio do aumento da remuneração individual;

c) estabilizar os mercados;

d) assegurar o abastecimento; e

e) assegurar preços acessíveis aos consumidores.

O Artigo 43 delegava à recém-criada Comissão a tarefa de elaborar, em dois anos, os termos da PAC e o Artigo 40, por sua vez, estabeleceu um período de transição de cinco anos, contados a partir de 1962, para a implementação das novas regras. A verdadeira negociação, portanto, ainda estava por começar e iria buscar conciliar não apenas os interesses dos seis, como também as opiniões da Comissão que, desde o início, queria se apresentar como neutra, técnica e independente da posição das autoridades nacionais. A primeira reunião promovida pela Comissão com as delegações dos seis países realizou-se em Stresa (Itália), em 1958 e chegou às seguintes conclusões principais: (i) o mercado comum deveria ser protegido das distorções causadas pelo mercado internacional; (ii) um sistema de organização dos mercados deveria ser criado, baseado na sustentação de preços dos produtos agrícolas e em medidas de ajustamento estrutural, para assegurar a melhor utilização dos meios de produção disponíveis e a manutenção da renda rural nos níveis praticados nos demais setores; (iii) a produção familiar deveria ser a base da agricultura comunitária.

Os resultados de Stresa nada tinham de surpreendente, na medida em que apenas reuniam o que era o pensamento dos três principais atores (França, Alemanha e Itália) em termos de objetivos de uma política agrícola comum. A etapa seguinte, porém iria se revelar bem mais difícil pois, se havia acordo sobre proteção tarifária e sobre sustentação de preços, os níveis adequados para cada setor ou produto eram objeto de propostas bastante diferenciadas. Por outro lado, a Comissão insistia na necessidade de se acordarem políticas estruturais, argumentando que sustentação de preços sem ajustamento estrutural jamais conduziria ao aumento da renda rural. Novamente, as divergências entre os membros, em função das diferentes estruturas nacionais, prejudicaram o estabelecimento de uma verdadeira política comum de ajustamento, que pudesse aos poucos reduzir a necessidade de subsidiar a produção e a exportação de produtos agrícolas e possibilitasse a redução da proteção na fronteira comum.

Para implementar as decisões tomadas em Stresa, os seis membros originais da CEE dedicaram quatro anos de árduas negociações. Uma "Organização Comum dos Mercados" exigia a fixação de preços comuns, proteção uniforme e financiamento conjunto (a chamada solidariedade financeira). Em outras palavras, significava que as deficiências de cada país deveriam ser levadas em conta pelos demais e que os mais competitivos precisavam sacrificar alguns objetivos para que se pudesse viabilizar, em etapas, o mercado comum. Especificamente no que diz respeito aos preços dos produtos agrícolas, as maiores deficiências dentre os seis estavam na Alemanha e a política desta orientou, em grande medida, o rumo tomado pela PAC, de seus primeiros passos até a chamada Reforma MacSharry, ao final da Rodada Uruguai do GATT. Resumidamente, a equação da PAC precisava conciliar os seguintes elementos principais:

a) os interesses exportadores da agricultura da França: após anos de subsídios à produção, de sustentação de preços e de incentivos

à exportação, a França do final da década de 1950 precisava lidar com estoques crescentes, sobretudo de trigo e produtos lácteos, em volumes superiores ao consumo de um ano; a saída era a exportação, mas os preços praticados eram muito superiores aos do mercado internacional e as vendas precisavam ser fortemente subsidiadas; em um mercado único, com preferência tarifária e proteção comum, as oportunidades de exportação estariam asseguradas no comércio intra-zona e favorecidas por subsídios à exportação; para atingir este objetivo a França estava disposta a fazer concessões importantes na área de produtos industriais, de especial interesse para a Alemanha, mercado que aparentava ser um destino mais provável para as exportações francesas;

b) os interesses exportadores dos Países Baixos: diferentemente da França, os holandeses praticavam preços bem mais próximos do mercado mundial e, para o setor de lácteos e carne, já dispunham de boa parte do mercado alemão; um sistema de preços que desse maior competitividade à França não interessava aos holandeses, mas estes acreditavam poder beneficiar-se de um sistema de preferências que lhes permitisse conquistar mercados antes ocupados pela Dinamarca e pelos Estados Unidos, por exemplo;

c) as dificuldades da Alemanha, onde os preços, sobretudo dos cereais, eram muito elevados e os mecanismos de proteção baseavam-se em uma previsão anual de produção e consumo para estabelecer o preço do mercado interno e o volume das quotas de importação permitidas para o período; interessava, portanto, ao Governo alemão que os preços comuns tivessem como referência os níveis que praticava internamente.

Dada a existência de tanta disparidade, num primeiro momento, os preços nacionais foram mantidos, assim como "taxas móveis" (os chamados *variable levies*) aplicáveis ao comércio intra-zona, de forma a evitar choques de preços, durante o período de transição para o sistema de preços comuns. Assim, o trigo de uma área de custo mais

baixo (França), quando exportado para uma área de custo mais elevado (Alemanha), pagaria uma taxa que compensaria a diferença de preços. Quando a situação fosse inversa, o produto de maior custo poderia beneficiar-se de subsídios. Esta era uma maneira de contornar o problema, apontado pela França, das pressões inflacionárias, que certamente adviriam caso tivesse que alinhar seus preços aos da Alemanha.

Os preços comuns eram administrados pela Comissão, por meio da fixação de um preço-alvo e de um preço de intervenção (equivalente ao mínimo garantido aos produtores). Sempre que havia queda nos preços normalmente praticados, a Comissão iniciava a compra do produto ao preço de intervenção, até que se chegasse novamente ao preço-alvo. O financiamento dessas operações era comum e, para esse fim, criava-se o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola). Na ausência de uma moeda única, os preços administrados sofriam influência das flutuações de taxas de câmbio e, para compensar as distorções dos preços na fronteira interna, a Comissão criou o chamado *green money*, um intrincado sistema, que envolvia pagamentos aos produtores e taxas aplicáveis ao comércio intra-zona e que vigorou até a introdução da moeda comum européia, o Euro.

Claro é que este sistema somente poderia funcionar se protegido de importações provenientes de países extra-zona, sem o que os preços-alvo não poderiam ser mantidos em nível alto. Para esse fim, seriam estabelecidos preços de referência e *variable levies*, calculados diariamente pela Comissão, de modo a anular em bases permanentes qualquer flutuação dos preços no mercado internacional. A arrecadação dos impostos na fronteira era utilizada para o financiamento das despesas da PAC com controle de preços e subsídios à exportação. A Alemanha tentou inicialmente transplantar para o plano comunitário seu sistema de quotas de importação, mas este foi rejeitado pelos demais, que consideravam que restrições quantitativas exigiriam constante negociação interna e administração onerosa. Acrescente-se que, para

os formuladores da época, o financiamento da PAC devia aproveitar-se da posição européia de importadora daqueles produtos agrícolas que não produzia, ou que não o fazia em quantidade suficiente, para financiar, com os impostos coletados na fronteira, os programas de apoio à produção e à exportação.

O sistema se completava pela possibilidade de subsidiar exportações para terceiros mercados, por meio de pagamentos que compensassem a diferença entre o preço praticado no mercado interno e o preço mundial.

Por influência sobretudo da Alemanha, foram criados ainda sistemas de quotas de produção para itens considerados particularmente sensíveis. O principal exemplo foi o do setor de açúcar, em relação ao qual a Alemanha transferiu para a escala comunitária seu sistema de organização de mercado. O caso do açúcar tornou-se emblemático, na medida em que a ele se aplicaram todas as medidas possíveis: ajuda interna e quotas à produção, subsídio à exportação e proteção tarifária, como será examinado mais adiante.

Essas propostas foram aceitas em 1961 e orientaram as políticas comuns para os setores de cereais, ovos, frutas, legumes e hortaliças, vinhos e carne de porco. O primeiro movimento em direção de uma política de preços comuns (internos e na fronteira) envolveu o setor de cereais, em vista da influência destes sobre outros setores da economia. O teste foi particularmente importante, na medida em que confrontou a posição da França, que não queria efeitos inflacionários em seu mercado, e da Alemanha, que não podia contrariar os interesses de seus agricultores. O compromisso foi finalmente alcançado, com preços mais altos do que os praticados na França, e abriu o caminho tomado por outros produtos e setores, para os quais foram fixados preços superiores à média anteriormente praticada pelos seis isoladamente. Embora o Artigo XXIV do GATT estipulasse que a proteção de uma união aduaneira não poderia ser superior à média das praticadas isoladamente pelos membros, o sistema comunitário não foi alvo de

maior questionamento na esfera internacional. O fato de os EUA estarem, desde 1955, valendo-se de um *waiver* [14] de suas obrigações em matéria agrícola, contribuiu em grande medida para essa aceitação, mas outros países julgavam igualmente ter boas razões para não interferir em um processo de integração que se anunciava capaz de estabilizar a economia européia e favorecer ações futuras em prol da expansão do comércio para produtos industriais. Este era o caso, por exemplo, do Reino Unido e outros países europeus que, defensores da liberdade de escolha das políticas nacionais, envolveram-se apenas com a formação de uma área de livre comércio, a EFTA.

As medidas de ajustamento estrutural e seu financiamento permaneceram sob a tutela dos Governos nacionais, em função de suas necessidades específicas de modernização, de incremento de produtividade, de redirecionamento da produção e de comercialização. Todo o esforço comunitário foi concentrado na política de preços e comércio administrados que, num primeiro momento, mostrou resultados benéficos para o comércio entre os países do bloco, em detrimento dos fornecedores externos (especialmente a Dinamarca e os Estados Unidos). A França pôde aumentar sua exportação de grãos e os Países Baixos conquistaram ainda mais mercados para suas exportações de produtos lácteos e de carne, beneficiando-se da alta produtividade de sua agricultura. A Alemanha, por sua vez, pôde manter internamente o nível de preços que lhe permitia cumprir seus compromissos de manutenção da renda rural, embora seus gastos com a política agrícola fossem os maiores da Europa. Preços altos estimulavam a produção, geravam estoques crescentes e forçavam o aumento no volume de subsídios à exportação, mas estas conseqüências não pareciam razão suficiente para uma mudança na política alemã, na medida em que mantinham a estabilidade no campo e eram

[14] Os EUA, desde o início, beneficiaram-se de um *waiver* de suas obrigações do Artigo XI do GATT (Não-aplicação de Restrições Quantitativas), como condição para assinar o acordo, com vistas a *grand-fathering* sua lei agrícola.

compensadas pelo aumento das exportações de manufaturas no comércio intra-comunitário.

O sucesso aparente dos mecanismos implementados fez com que fossem esquecidas propostas de políticas alternativas, que começavam a ganhar terreno na França, tais como a de incentivo à produção de carnes, em substituição à de culturas aráveis e de açúcar de beterraba. O regime de sustentação de preços para cereais sempre foi beneficiado por maior volume de recursos do que os destinados aos setores de frutas, legumes e hortaliças, bem como o de vinhos. A diferença refletia não apenas o maior poder de influência dos produtores desses bens sobre suas federações e sobre seus governos, como também o fato de que, sendo culturas de grandes fazendas, o efeito das medidas de apoio sobre a renda rural era maior, sobretudo quando resultavam paralelamente em aumento de produtividade.

A CEE dos Seis enveredou, assim, pelo caminho que lhe parecia política e economicamente viável para sua agricultura. Apesar de ter partido do princípio de que a integração regional serviria de base para fortalecer o setor agrícola e permitir sua futura inserção no mercado mundial, a CEE cedeu inteiramente às pressões de suas associações de produtores e estabeleceu um sistema baseado no conjunto de fragilidades de cada um. Ao invés de utilizar a concorrência intra-zona para melhorar a competitividade, tornou comunitárias as dependências individuais. Assim como disse Henrik Zobbe, em um estudo sobre as origens da PAC[15], ao final da década de 1960, os preços institucionalmente arbitrados eram sempre superiores aos do mercado mundial, com diferenças que podiam variar entre 100% (trigo, carne bovina e sementes oleaginosas) e 300% (caso do açúcar e da manteiga). Mesmo os produtos com maior competitividade, como arroz, carne de frango, azeite e outros, tinham preços 20, 30 ou 60% superiores

[15] Zobbe, Henrik. *The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe*, circulado na Quarta Conferência da *European Historical Economics Society*, Oxford, 2001.

aos praticados externamente. Os preços altos resultaram de um compromisso assimétrico, pelo qual as fazendas menores e pouco eficientes determinavam o nível de proteção para o conjunto da produção comunitária. Zobbe conclui que a História bem demonstra o erro das decisões tomadas, na medida em que os produtos que se beneficiaram, no início, dos mais altos níveis de proteção (açúcar e manteiga) são, até hoje, os itens mais sensíveis da agenda agrícola.

A PAC tornou-se, portanto, um complexo mecanismo de intervenção centralmente administrado, capaz de encapsular a agricultura européia em um sistema que se revelaria, como se verá a seguir, incapaz de conduzir uma Comunidade em contínua expansão à inserção competitiva no comércio internacional de produtos agrícolas.

1.2 - Principais mecanismos e evolução até a Rodada Tóquio do GATT

As diferentes políticas nacionais para o setor agrícola não pareciam favorecer a construção de uma estratégia comum para a Europa dos Seis. Uma Agricultura com poucas condições de inserção no mercado internacional e em atraso com relação aos demais setores das economias nacionais, as grandes diferenças entre os Seis e mercados internos extremamente protegidos - orientados sobretudo para as necessidades de consumo doméstico - eram fatores que militavam contra a integração. No entanto, foi tomada a decisão na reunião de Messina, na redação do Tratado de Roma e, posteriormente, na Conferência de Stresa, de reunir em uma política comum as medidas adotadas em esfera nacional, mesmo contrariando a lógica puramente econômica, de maneira a atender os interesses das influentes associações de produtores rurais.

Os mecanismos de base da PAC implementada em 1962 eram o resultado da mistura de todos os problemas e soluções nacionais então identificados. O Artigo 38 do Tratado de Roma determina que o

mercado comum se aplica à agricultura e ao comércio de produtos agrícolas, aí compreendidos os produtos de origem vegetal, animal e da pesca, assim como os produtos resultantes de sua primeira transformação. Pela cartilha comunitária, o princípio da inclusão da agricultura no mercado comum implicaria, primeiramente, a fusão dos mercados dos Estados-membros em um mercado interno único, dentro do qual seria assegurada a livre circulação de mercadorias, assim como uma proteção uniforme na fronteira contra os produtos originários de terceiros países. Paralelamente, seria preciso estabelecer um regime que assegurasse que a concorrência não seria distorcida. Desde o início, porém, em caso de conflito entre esses dois objetivos, as regras relativas à unidade dos mercados prevaleciam sobre as de defesa da concorrência e caberia ao Conselho de Ministros definir, sempre que necessário, em que medida as regras de concorrência seriam aplicáveis à Agricultura. Assim, o Conselho podia limitar o livre jogo da concorrência se isso fosse julgado necessário à implementação da política agrícola comum.

Para os autores do Tratado, a PAC tinha objetivos econômicos, sociais e políticos. No plano econômico, buscava-se (i) estabilizar os mercados, ou seja, evitar os efeitos de grandes oscilações de produção e de preços, tanto no mercado interno quanto na fronteira, e (ii) aumentar a produtividade da agricultura pelo estímulo ao progresso técnico, ao emprego ótimo dos fatores de produção, e à adaptação e à orientação da produção em função das demandas do mercado. Os objetivos sociais visavam aos agricultores (assegurar um nível de vida semelhante aos dos demais setores da economia, pela equiparação da renda rural à industrial) e aos consumidores (buscar preços razoáveis, o que não significava necessariamente os preços mais baixos). Politicamente, a PAC se justificava pela necessidade de garantir a segurança alimentar, por meio de uma redução da dependência de fontes fornecedoras externas. Na administração do dia-a-dia da PAC, cabia novamente ao Conselho decidir qual desses objetivos teria a primazia, nos casos em que se mostrasse necessário conciliar interesses conflitantes.

O primeiro pilar da PAC

Desde o início, os idealizadores da PAC tinham em mente a necessidade de assegurar objetivos de curto e médio prazos (a estabilização da produção, dos mercados e dos preços) e de longo prazo (ajustamentos estruturais e desenvolvimento rural). Dois conjuntos de medidas destinados a realizar esses objetivos foram delineados e até hoje constituem os dois pilares da PAC: o primeiro, que compreendia as *medidas de preço e as ajudas diretas aos produtores* e o segundo, que previa *medidas de desenvolvimento rural e proteção do meio-ambiente*. Os diversos interesses em jogo nos seis membros iniciais, porém, tornaram difícil a conciliação das políticas nacionais relacionadas ao segundo pilar em um conjunto aceitável de regras e incentivos comuns. Acrescente-se que as medidas do primeiro pilar mostravam-se indispensáveis ao estabelecimento de um mercado comum para produtos agrícolas e o orçamento comum era, quase sempre, insuficiente para cobrir todas as necessidades dos seis em matéria de sustentação de preços e de ajudas diretas. A preferência nos anos 1960 recaiu, sem surpresa portanto, sobre a concentração dos esforços no primeiro pilar, em termos de unificação de recursos e de políticas. As reformas posteriores da PAC tentaram, de certo modo, alterar esse quadro, mas os resultados, como se verá, ainda são relativamente modestos.

As medidas do primeiro pilar da PAC são de várias naturezas e, em função de cada produto ou grupo de produtos, reúnem-se em regimes específicos, as chamadas *"organizações comuns de mercado" (OCM),* que têm como objetivo submeter a produção e a comercialização dos produtos em todos os Estados-membros a regras comuns, estabelecidas pelas instituições da Comunidade. Existem hoje cerca de trinta organizações, cobrindo a quase totalidade dos produtos agrícolas (excetuam-se apenas batata e álcool etílico). Os mercados por elas criados não têm sempre o mesmo grau de integração e os

regimes mais elaborados são aqueles que regulamentam as culturas mais tradicionais da Europa "mais rica" (cereais, açúcar, leite e carne bovina).

As OCM podem utilizar quatro tipos de instrumentos: *as medidas de sustentação de preços, os subsídios diretos à produção e à transformação, os controles de produção e os critérios de qualidade*. A PAC original dava mais ênfase ao sistema de preços e de proteção na fronteira do que aos subsídios diretos aos produtores mas, dependendo dos objetivos que se pretendia alcançar e das dificuldades de cada setor, diversas medidas de cada tipo podiam ser aplicadas simultaneamente. O sistema de sustentação de preços, até as reformas introduzidas a partir dos anos 1970, constituíram o mecanismo central de administração da PAC.

O sistema de sustentação de preços baseava-se na fixação de preços comuns, na proteção contra importações e em mecanismos de intervenção sobre o mercado interno. A cada ano, o Conselho, após ouvir o Parlamento Europeu, fixava os preços que deveriam vigorar para todo o mercado comum durante a comercialização da safra, com base em proposta elaborada pela Comissão. O sistema era bastante complexo, na medida em que a Comissão precisava monitorar as tendências de preços praticados nos diversos países da zona de integração e nos mercados internacionais, com vistas a estabelecer três tipos de preços de administração do sistema.

O primeiro preço calculado pela Comissão seria o chamado *target price*, um preço-guia, indicativo ou de orientação. É um índice político, que poderia ser definido como o nível de preço que as autoridades comunitárias consideram "justo" para as trocas comerciais no interior do mercado comum. Este conceito de "preço-alvo" estaria ligado aos objetivos de garantir, ao mesmo tempo, a sustentação da renda rural e a manutenção de preços razoáveis para o consumidor. Não deveria ser um preço fixado de maneira arbitrária, na medida em que um objetivo serviria para, de alguma forma, neutralizar o outro.

Na prática, porém, desde o início a preocupação dos Governos com o aumento da renda rural prevaleceu sobre o interesse dos consumidores (que, aliás, pouco se manifestavam) e as autoridades comunitárias foram sistematicamente levadas a fixar os preços agrícolas em níveis bem mais elevados do que os dos mercados mundiais.

O segundo preço era o *threshold price*, ou preço mínimo à importação. Era regularmente estabelecido pelo Conselho, em nível ligeiramente superior ao do *intervention price*, de forma a preservar a margem de preferência dos fornecedores intra-zona. Sempre que o produto importado chegava à fronteira a um preço inferior ao arbitrado, a diferença era cobrada sob a forma de taxa variável (*variable levies*). O sistema tinha a dupla vantagem de impedir a concorrência dos produtos importados, pelo aumento forçado dos preços de importação, e de recolher fundos para financiar os mecanismos de garantia.

Finalmente, o terceiro preço fixado pelas autoridades comunitárias era o *intervention price*, o preço de intervenção. Também estabelecido pelo Conselho, era ligeiramente inferior ao *target price* e servia de referência para disparar os mecanismos de garantia criados ao amparo das OCM. Era o preço mínimo garantido e se, em função das condições do mercado, os preços caíam abaixo do preço garantido, um órgão de intervenção, mandatado pelos Estados-membros, passava a comprar e estocar os produtos ou pagar pela estocagem. Os produtos comprados pelo mecanismo de garantia podiam ser destruídos, doados ou vendidos, no mercado interno ou externo.

Os mecanismos de garantia eram a base de sustentação do sistema de preços e, de acordo com a sensibilidade do setor a que se destinavam, podiam oferecer garantias máximas, médias ou mínimas. Garantia máxima era oferecida a certas categorias de produtos ditos "nobres": cereais, arroz, produtos lácteos, açúcar e carne bovina. Para estes, a intervenção era automática, aplicava-se tão logo as condições

do mercado justificassem sua adoção e não necessitava de uma decisão expressa do Conselho. Podia ser adotada a qualquer época do ano e não estava sujeita a limites pré-estabelecidos, ou seja, todas as quantidades propostas pelos produtores deveriam ser compradas pelo mecanismo. Havia total garantia, portanto, de que o preço não cairia abaixo do nível de intervenção, independentemente das variações de oferta e demanda ou de flutuações dos preços dos mercados internacionais.

Os organismos de intervenção estocavam os produtos para utilização em momento que fosse julgado mais oportuno. Como a estocagem é onerosa, caso o mercado demorasse a se recuperar, poder-se-ia decidir pela destruição pura e simples de parte do estoque, pelo seu fornecimento a indústrias de transformação, pela exportação ou pela doação no âmbito de projetos de ajuda alimentar. Como qualquer decisão, exceto a destruição, poderia ter efeitos sobre os produtores e exportadores europeus - e sobre o mercado internacional, deprimindo preços e aumentando a necessidade de intervir - as autoridades comunitárias encontravam sempre grandes dificuldades para desfazer-se dos estoques, sobretudo quando estes registravam crescimento constante em safras consecutivas.

As garantias médias eram fornecidas a produtos menos "nobres" – vinhos, frutas e legumes, produtos da pesca – para os quais não há obrigatoriedade de compra. Dependendo das circunstâncias, o organismo de intervenção podia decidir, caso a caso, pela necessidade de comprar parte da produção, como forma de evitar queda significativa dos preços. O preço pago não era necessariamente o de intervenção, mas ainda próximo do preço indicativo. Em situações menos drásticas, a sustentação de preços se daria por meio da ajuda à estocagem privada ou às operações de estocagem financiadas por organizações de produtores.

Finalmente, as garantias mínimas eram concedidas a setores pouco estruturados (plantas vivas, flores, ovos e aves vivas, produtos

transformados à base de frutas e legumes, etc), nos quais, por razões de ordem econômica, julgava-se que o livre jogo da oferta e da demanda poderia assegurar a regularidade do mercado. Para estes não havia preços comuns nem medidas de sustentação de preços e, em caso de necessidade, a proteção se daria sob a forma de ajuda direta à produção.

Para viabilizar o mecanismo de sustentação de preços, a Comunidade dos Seis criou um sistema comum de proteção contra importações de produtos agrícolas. As barreiras podiam tomar a forma de licenças, tarifas e impostos variáveis (*variable levies*) à importação. Tais medidas eram o corolário da política de preços e visavam a evitar que os preços estabelecidos internamente fossem afetados pelas flutuações no mercado mundial. Para os setores que se beneficiavam do sistema de garantias máximas, a proteção na fronteira se fazia por meio dos *variable levies*, que consistiam no pagamento de um direito que equivalia à diferença entre o preço do produto importado e o preço estipulado como mínimo para importação (*threshold price*). Para evitar qualquer possibilidade de oscilação, a Comissão calculava os valores dos *variable levies* diariamente, para o caso dos cereais, e a cada semana, para arroz e açúcar.

Nos outros setores, a proteção contra a importação era normalmente efetuada via tarifas. Contudo, se o preço do produto importado tornava-se inferior ao limite estabelecido como preço de referência, a Comissão adicionava o "variable levy" correspondente. Tendo estabelecido um sistema baseado na intervenção sobre os preços, a Comunidade limitou a proteção na fronteira a tarifas elevadas e *variable levies* e não eram permitidas outras taxas que pudessem ter um efeito equivalente ao das tarifas (fixas ou variáveis) nem restrições quantitativas.

Finalmente, a legislação comunitária previa a possibilidade de imposição de medidas de salvaguarda para conter situações inesperadas de desorganização do mercado interno causadas por importações. A

salvaguarda poderia tomar a forma de aumento das tarifas, restrições quantitativas ou a suspensão pura e simples das importações por um período determinado. Competia à Comissão fixar, por sua livre iniciativa ou a pedido de um estado-membro, a salvaguarda que julgasse apropriada.

A Comunidade reservava-se ainda o direito de proibir a importação de insumos sob regime de "drawback" ou a exportação temporária de insumos para posterior importação do produto acabado, sempre que assim julgasse apropriado.

Além do sistema de preços, a Comunidade construiu, ao longo dos anos, um sofisticado programa de *subsídios à produção, à transformação e à comercialização de produtos agrícolas*. Os pagamentos diretos ao produtor deveriam servir de substituto para o sistema de sustentação de preços e seriam utilizados nos casos em que se julgasse inconveniente a elevação dos preços de um dado produto. Seu objetivo seria, portanto, o de aumentar a renda dos produtores sem provocar alta nos preços para os consumidores. Contudo, algumas OCM que garantiam preços sustentados previam igualmente subsídios à produção como mecanismo suplementar.

Subsídios eram igualmente concedidos a certas categorias de compradores (indústrias de transformação ou comerciantes) que não seriam competitivos se comprassem insumos agrícolas ao preço de garantia. Essas medidas objetivavam, portanto, assegurar uma margem de lucro razoável para os operadores que compravam a produção, e assumiam principalmente a forma de restituições à exportação e de ajuda à transformação de produtos agrícolas.

Partindo da constatação de que os preços comunitários eram superiores aos preços mundiais, *as restituições à exportação* procuravam viabilizar a colocação dos produtos agrícolas europeus nos mercados externos e representavam a diferença entre o preço comunitário e o preço praticado nos mercados aos quais se destinavam. Os objetivos seriam a exportação de excedentes (caso freqüente dos

cereais e de produtos lácteos) ou a manutenção de correntes de comércio vantajosas com certos países (caso do açúcar com as ex-colônias da África, Caribe e região do Pacífico - ACP, por exemplo).

Os subsídios à exportação não eram obrigatórios ou automáticos. No início, sua criação não visava a uma proteção sistemática do mercado europeu, e era considerado elemento adicional de política econômica. Na prática, porém, poucos eram os setores não beneficiados por algum tipo de restituição à exportação, mesmo se, de acordo com a destinação, os montantes concedidos a título de subsídio à exportação pudessem variar bastante.

Todos esses mecanismos da PAC eram administrados por intermédio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), responsável pelo financiamento das OCM. Uma de suas principais fontes de recurso eram as receitas de importação (tarifas e *variable levies*), as quais eram utilizadas, sobretudo, para financiar os mecanismos de garantia de preços e os subsídios à exportação, despesas que absorviam a maior parte dos recursos comunitários para a agricultura. O FEOGA era, assim, a tradução do princípio da solidariedade financeira da PAC, na medida em que os maiores importadores (em especial na Alemanha) financiavam em grande medida os produtores e exportadores de outros Estados-membros (em especial os da França, grande exportadora, mas a preços pouco competitivos). O FEOGA contava ainda com recursos orçamentários em montantes que representavam mais da metade dos gastos comunitários.

A parte relativa à "orientação" do FEOGA destinava-se ao financiamento do desenvolvimento rural, de ajustamento estrutural e de ajuda a regiões menos desenvolvidas, programas que passaram a ocupar maior espaço somente a partir dos anos 1990.

A administração do Fundo é atribuição do Conselho de Ministros de Agricultura que estabelece o funcionamento geral da PAC, em consulta com a Comissão. Embora a Comissão seja o órgão executivo responsável pela implementação da política agrícola, aos

Estados-membros compete realizar os pagamentos definidos pelas instituições comunitárias.

Nos anos 1960, o financiamento da PAC revestia-se de importância fundamental, em especial para a França, que via com preocupação a possibilidade de mudanças na redistribuição dos recursos do FEOGA ou no modo de operação do mercado agrícola comum. Sem menosprezar os argumentos de ordem política ou estratégica, a consolidação da PAC pode ser vista como um dos principais fatores para os dois vetos franceses à acessão do Reino Unido à CEE nos anos 1960 e para a chamada crise da *chaise vide*[16], provocada por De Gaulle, em 1965-1966, e que durou até a decisão de se manter o direito de veto nas decisões em matéria agrícola.

O então presidente da Comissão, Walter Hallstein, teria tentado explorar o que pensava ser a vulnerabilidade da diplomacia francesa - o financiamento permanente da PAC - para implantar, em troca, o sistema de decisão por maioria qualificada para as questões relativas a transporte, agricultura e política externa, previsto no Tratado de Roma. A França gaullista buscava consolidar o financiamento da PAC, a fim de evitar uma renegociação anual, mas não desejava aumentar o poder da Comissão e do Parlamento Europeu. Pressionado, porém, pelas primeiras eleições presidenciais da V República, previstas para dezembro de 1965, e para as quais seria necessário assegurar os votos dos agricultores, De Gaulle teria decidido condicionar seu apoio ao fortalecimento das instituições européias ao aumento dos recursos da PAC destinados à França e à maior estabilidade do sistema de financiamento agrícola. Quando as negociações não tomaram o rumo desejado pelos franceses e estes consideraram que a Comissão tentava extrair mandatos que nem mesmo a Alemanha parecia disposta a aceitar, De Gaulle retirou seu representante permanente de Bruxelas e, durante

[16] Tática adotada por De Gaulle contra as tentativas da Comissão de alterar o processo decisório na CEE.

seis meses, impediu qualquer acordo sobre o processo decisório dentro da CEE. De acordo com Peyrefitte[17], nas discussões internas de seu Gabinete, De Gaulle dizia-se contrário ao poder da Comissão de elaborar propostas e à transição para o sistema de maioria qualificada. Seu objetivo seria o de demitir os Comissários da época, criar uma nova Comissão (se possível, até mesmo com outro nome) que não dispusesse de um sistema de informações, não acreditasse missões diplomáticas, não enviasse representantes junto a organismos internacionais, não criticasse as políticas dos Estados-membros publicamente, não divulgasse quaisquer propostas antes que estas fossem submetidas ao Conselho e, sobretudo, que reconhecesse o direito de qualquer estado-membro de vetar decisões por voto majoritário, em casos julgados de "interesse vital" (o que seria livremente determinado apenas pelo estado-membro em questão).

O impasse foi resolvido com a aceitação, em 1966, de um documento sem formato legal, chamado "Compromisso de Luxemburgo", que reconhecia a falta de acordo entre os Seis a respeito do processo decisório na CEE. Mesmo que De Gaulle não tenha conseguido tudo o que pretendia, o veto por razões de "interesse vital" foi aceito para os casos em que o Tratado de Roma previra o voto por maioria qualificada, o que havia sido, até então, pelo menos no papel, o caso da Agricultura. Além da demissão de Hallstein, a França conseguiu preservar um de seus principais objetivos, qual seja o reconhecimento de que as decisões sobre a PAC e sobre as negociações do GATT (ou de qualquer acordo de livre comércio) não poderiam ser tomadas por maioria qualificada e que a Comissão não tinha mandato abrangente para formular propostas que pudessem ser constrangedoras para os Estados-membros. Considerando, porém, que o próprio Tratado de Roma estabelecia, como decisões sujeitas a consenso, as relativas a novas políticas, emendas ao Tratado, harmonização de

[17] Peyrefitte, Alain *C'était de Gaulle*, Vol 2. – Paris, Ed. Fayard, 1997.

regulamentos nacionais, políticas fiscais e sociais, novas fontes de recursos orçamentários comuns e acordos de associação e de acessão de novos membros, a "vitória" francesa foi, concretamente, pouco expressiva. Teria, no entanto, deixado clara a importância atribuída pela França ao mercado comum e à política agrícola, dos quais não podia abrir mão, independentemente das estratégias "dramáticas" utilizadas para garantir a preservação de seus interesses. A França, em nenhum momento, sequer ameaçou deixar a CEE: não queria abrir mão de sua soberania e de seu nacionalismo, mas não mais podia renunciar aos recursos da PAC, às preferências intra-zona, e à tarifa externa comum. Durante toda a crise da *chaise vide*, o encarregado de negócios da França em Bruxelas boicotou reuniões sobre novas políticas ou sobre harmonização, mas compareceu a todas em que a PAC, o GATT ou a acessão de novos membros estiveram em jogo.

Embora o "Compromisso de Luxemburgo" seja freqüentemente relacionado às posições francesas, as reticências nele retratadas quanto ao voto majoritário eram encontradas em outros Estados-membros. A Alemanha e a Itália tinham preocupações quanto à possibilidade de uma redução indesejada dos preços garantidos para produtos agrícolas e os Países Baixos temiam a aprovação de políticas de transporte que comprometessem sua posição dentro da Europa dos Seis. Durante mais dez anos, portanto, todos os membros permaneceram satisfeitos com o modo de funcionamento da Comunidade a partir do Compromisso de Luxemburgo.

As primeiras rodadas de negociação do GATT

Por mais restrito e informal que pudesse parecer, esse "acordo de desacordo" foi suficiente para costurar as posições adotadas pela CEE na Rodada Kennedy do GATT. A questão agrícola sempre foi a maior fonte de conflito entre as partes-contratantes do GATT, divididas em dois grupos distintos: os países exportadores de produtos agrícolas

de culturas extensivas (EUA, Canadá, Austrália, Brasil e outros) e os países europeus, que tinham uma agricultura economicamente deficitária mas politicamente sólida. Para o primeiro grupo, a liberalização do comércio agrícola era importante e o setor deveria ser incorporado ao conjunto de regras do comércio internacional. Para os europeus, porém, a liberalização inviabilizaria o mecanismo de sustentação de preços e das preferências européias, única forma de impedir que os países mais competitivos dominassem o mercado europeu e prejudicassem qualquer futura pretensão de auto-suficiência em matéria de produtos primários. Desde o início, portanto, a Europa continental defendeu tratamento especial para os produtos agrícolas que, por razões econômicas, sociais, políticas, culturais, estratégicas, de segurança alimentar, de proteção ao meio ambiente, ou qualquer outra retórica que pudesse ser útil, não deveriam ser considerados como meras mercadorias e sim como "bens necessários à sobrevivência humana".

As primeiras rodadas do GATT (Genebra-1947, Annecy-1949, Torquay-1951 e Genebra-1956) restringiram-se à negociação de reduções tarifárias com base em procedimentos de pedidos e ofertas, produto-a-produto, com concessões negociadas bilateralmente e, por força da cláusula de nação-mais-favorecida, multilateralizadas. Como o interesse maior dos principais participantes estava na liberalização do comércio de produtos industriais e a proteção do setor agrícola encontrava defensores dos dois lados do Atlântico, as primeiras rodadas trouxeram pouco ou nenhum resultado para a Agricultura (exceto algumas concessões específicas para produtos não-processados de interesse de países em desenvolvimento, mediante alguma reciprocidade).

A Rodada Dillon (Genebra-1960-1961), foi a primeira da qual os membros da CEE participaram de forma coordenada, como parte de uma entidade única, mas a Comissão não falava em nome deles. A criação da PAC acelerou as negociações ao amparo do Artigo XXIV-6, em paralelo com a Rodada. Como resultado, a CEE comprometeu-

se, a título de compensação pelas elevações tarifárias decorrentes da PAC, a reduzir a tarifas para frutas, legumes e hortaliças e ofereceu consolidar a zero as tarifas para certos produtos agrícolas: algodão e oleaginosas, especialmente soja. Dependendo da tese que se pretende privilegiar, pode-se dizer que estes produtos foram, em conseqüência da negociação, excluídos dos mecanismos de sustentação de preços, ou que as concessões foram feitas para estes produtos exatamente porque a CEE não pretendia sujeitá-los a controle de preços. Esta última interpretação resultaria do entendimento de que, desde o início, a CEE participou de negociações internacionais com base em limites determinados previamente, em função de seu processo de integração já definido.

Coincidindo com o estabelecimento das principais OCM (cereais, lácteos, carne) e com a implementação da PAC, a Rodada Kennedy foi lançada em 1963, por iniciativa dos Estados Unidos, embora a Rodada Dillon tivesse sido concluída menos de dois anos antes. Para os EUA, o sistema de *variable levies* da CEE começava a tornar-se prejudicial aos interesses de alguns de seus setores agrícolas exportadores e estes passaram a defender a inclusão da Agricultura nas negociações tarifárias.

Outro elemento decisivo para o lançamento da Rodada Kennedy foi a intensificação das negociações para a acessão à CEE de Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Irlanda. Para responder às crescentes preocupações com o fortalecimento e a expansão futura do mercado comum europeu, o Departamento de Estado e a Casa Branca, submeteram ao Congresso o *Trade Expansion Act – TEA*, de 1962, que dava ao Presidente autoridade para lançar uma rodada bem mais abrangente e mais ambiciosa, com o objetivo de estabelecer um "programa" de liberalização comercial. Este teria por objetivo reduzir as desvantagens que os exportadores norteamericanos passariam a enfrentar no mercado comunitário e abrir possibilidades para que os problemas de balanço de pagamentos, que os EUA enfrentavam na

época, fossem reduzidos com as exportações para o mercado europeu em expansão.

Inicialmente, a ambição dos objetivos norteamericanos levou à introdução de uma cláusula chamada *dominant supplier*, que permitia ao Presidente dos EUA negociar a eliminação de tarifas para os setores em que a CEE e os EUA, em conjunto, fossem responsáveis por 80% ou mais da produção mundial. Caso vingasse a negociação de acessão dos quatro países candidatos, um grande número de setores poderia ser objeto de propostas norteamericanas de liberalização, o que desagradava particularmente à França. Esta teria sido, inclusive, uma das razões para o veto francês à acessão do Reino Unido, em 1963. Sem o Reino Unido, apenas poucos setores, menos significativos, enquadravam-se na *dominant supplier clause*, o que teria igualmente contribuído para diminuir a importância dos resultados da Rodada Kennedy.

Pela primeira vez, os grandes concordaram com a negociação de cortes lineares de tarifas (*across-the-board tariff reductions*), sugestão que havia sido feita, sem sucesso, pela CEE na Rodada Dillon. A proposta inicial era a redução das tarifas em 50%, seguida de negociação de exceções a esta regra, e foi um passo importante para viabilizar a continuidade das negociações tarifárias do GATT, uma vez que o procedimento bilateral de pedidos e ofertas tornava-se inviável, dado o número cada vez maior de produtos e de países participantes.

A posição da Europa dos Seis a respeito das negociações novamente refletiu as contradições dos interesses da França e da Alemanha. A esta última interessava acesso para seus produtos industriais em terceiros mercados e importar certos produtos agrícolas (que não produzia) a preços mais baixos, no mercado comum ou fora. A proteção, porém, precisava ser mantida para os seus produtores agrícolas. A França, que ainda não obtivera a consolidação do financiamento da PAC, não aceitava a abertura do mercado de produtos agrícolas e utilizava seu poder de veto sobre possíveis concessões para

produtos industriais para evitar qualquer "traição" por parte da Alemanha na área agrícola.

As tarifas aplicadas pelos EUA eram, para vários setores (químicos, por exemplo), bem mais elevadas do que a média européia e a dos demais setores nos EUA. A redução linear de 50% teria, portanto, efeitos menos importantes sobre a proteção outorgada a esses setores, razão pela qual, por iniciativa da Alemanha, a Comissão passou a defender o argumento da redução das disparidades: o corte linear deveria prever ajustes para assegurar reduções mais do que proporcionais para os setores industriais excessivamente protegidos pelos EUA.

A Europa dos Seis dispunha, assim, de peso econômico para influenciar o desenvolvimento das negociações. Com a crise da *chaise vide*, a Rodada foi paralisada pela ausência da Comunidade durante os seis meses de impasse. Mesmo que, pelo compromisso de Luxemburgo, não tenha havido alteração formal das instituições comunitárias, o mandato negociador da Comissão era ditado pelo Conselho de Ministros e "policiado" de perto pelos Estados-membros, o que dava a Bruxelas pouca margem de manobra para fazer as necessárias concessões.[18] A combinação das posições individuais com as da Comissão foi particularmente bem sucedida para a Europa dos Seis, na medida em que a Comissão dispunha de maior poder de pressão sobre os EUA do que cada um de seus membros individualmente, sem que os Estados-membros perdessem o poder de veto sobre estratégias comuns elaboradas pela Comissão. Contrariamente, os países da EFTA foram prejudicados pela impossibilidade de atuarem em conjunto e viram seu poder de barganha

[18] Relatos da época dão conta de que os negociadores comunitários participavam das reuniões acompanhados de diplomatas dos seis Estados-membros até as etapas finais da negociação, quando passaram a ocorrer reuniões decisivas, restritas a um pequeno grupo de países, das quais os representantes dos Estados-membros da CEE foram excluídos.

tornar-se insignificante, o que explica a iniciativa do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca (seguida pouco depois pela Noruega, mas sem sucesso), de reapresentar suas candidaturas de acessão à CEE, antes mesmo do final da Rodada.

Apesar dos resultados significativos obtidos para muitos setores industriais, de especial interesse para os principais parceiros, a liberalização do comércio agrícola foi novamente marginal. A CEE aceitou reduzir a zero as tarifas para mandioca e outros substitutos de cereais e, fora do quadro legal do GATT, foi concluída a Convenção Internacional do Trigo.

A Rodada Tóquio

A Rodada Tóquio foi lançada numa conjuntura pouco promissora. A crise do petróleo, a recessão e a inflação nos países industrializados, o aumento do desemprego e a redução das taxas de crescimento alimentaram, nos anos setenta, o recrudescimento do protecionismo, com a proliferação de medidas de controle de demanda, quotas, sobretaxas à importação, direitos compensatórios e acordos de restrição voluntária às exportações. Paralelamente, dos dois lados do Atlântico, multiplicavam-se os esquemas de subsidiação direta, de isenção de impostos e de créditos à exportação. Assim como ocorrera nas rodadas anteriores, a ameaça de escalada de medidas e contra-medidas comerciais estimulou, novamente nos EUA, a idéia de lançamento de uma nova rodada de negociações, suficientemente abrangente para frear as tendências protecionistas, fortemente disseminadas também no mundo em desenvolvimento, com muitos países enfrentando séria crise de balanço de pagamentos. Desde a assinatura do GATT, o comércio mostrava-se o maior motor do desenvolvimento. Enquanto, no período 1930-1948, a economia mundial crescera em média 2% ao ano e o comércio apenas 0,5% ao ano, as seis primeiras rodadas do GATT contribuíram para o

crescimento da economia em 5% ao ano em média e para um incremento do comércio em 7% ao ano, entre 1948 e 1973. O volume do comércio mundial multiplicou-se por seis no mesmo período.

Além de promover a tradicional negociação de rebaixas tarifárias, a Rodada Tóquio tinha mandato abrangente para reforçar as disciplinas em torno da aplicação de medidas não-tarifárias, que passavam a representar entraves cada vez mais importantes ao comércio. Foram criados grupos de negociação para temas tais como valoração aduaneira, licenças de importação, medidas antidumping, subsídios e medidas compensatórias, compras governamentais, barreiras técnicas e salvaguardas.

A Rodada Tóquio buscava, ainda, atrair a participação mais efetiva dos países em desenvolvimento. Um dos principais objetivos dos EUA era o de assegurar acesso a fontes fornecedoras de matérias-primas, a preços acessíveis. Este objetivo precisava ser compatibilizado com as aspirações dos países em desenvolvimento, os quais buscavam a redução da escalada tarifária, que tendia a congelar sua situação de meros fornecedores de matérias-primas. Nas rodadas anteriores, a participação dos países em desenvolvimento havia sido pouco expressiva, tanto em número de participantes, como na quantidade de linhas tarifárias objeto de rebaixas. Por força da cláusula de nação-mais-favorecida, as rebaixas tarifárias promovidas pelos países desenvolvidos eram automaticamente estendidas aos países em desenvolvimento, mas estes tinham pouca ou nenhuma influência sobre o alcance das negociações ou sobre as exceções à regra acordada para os cortes tarifários. Tais exceções concentravam-se em produtos ou setores considerados "sensíveis" que, muitas vezes, eram aqueles em que o fator trabalho era predominante e nos quais, conseqüentemente, os países em desenvolvimento eram mais competitivos. Considerando ainda que muitos países em desenvolvimento enfrentavam sérias dificuldades de balanço de pagamentos, ou seguiam políticas de substituição de importações,

poucos estavam dispostos a "pagar" concretamente pelos benefícios que pudessem tirar das negociações e procuravam apenas transformar em resultados concretos os princípios de tratamento especial e diferenciado, mencionados no Acordo Geral. Acrescente-se, ainda o fato de que, com a multiplicação dos esquemas nacionais implementados ao amparo do Sistema Geral de Preferências, criado pela II UNCTAD, em 1968, os países em desenvolvimento receavam que os benefícios que pudessem auferir das preferências outorgadas a seus produtos manufaturados e semi-manufaturados pudessem ser anulados ou diminuídos, caso os mesmos produtos fossem objeto de reduções tarifárias consolidadas no GATT. Todos esses fatores combinados contribuíam para que os setores de interesse para os países em desenvolvimento, dentre os quais muitos produtos agrícolas, fossem objeto de concessões menores ou simplesmente excluídos das negociações.

Quanto aos países desenvolvidos, seus interesses eram igualmente conflitantes. Os Estados Unidos, mais competitivos em suas exportações de produtos agrícolas, voltaram a questionar o sistema de *variable levies* da Comunidade Européia, assim como seus programas de restituição à exportação. A então Europa dos Nove, recém-acrescida do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, havia consolidado a PAC no formato que lhe parecia o mais conveniente e não tinha intenção de aceitar mudanças importantes, nem nas regras aplicáveis a subsídios nem nas barreiras ao acesso a seus mercados. Novamente, a posição da Comunidade iria prevalecer e um acordo com os Estados Unidos permitiu a conclusão da Rodada com custos módicos para a política agrícola européia.

Segundo dados do Banco Mundial[19], enquanto as concessões feitas para produtos industriais atingiam um comércio de US$ 112

[19] World Bank. Staff Working Paper n. 372: "*The Tokyo Round: results and implications for developing countries*", Fevereiro-1980, www.worldbank.org.

bilhões, as reduções para o setor agrícola envolviam apenas US$ 15 bilhões. Consideradas as médias simples, as reduções para as manufaturas atingiram 39%, as matérias-primas industriais 32% e os produtos agrícolas apenas 7%. A Comunidade fez algumas ofertas específicas, para tabaco, *Hilton beef* (quota tarifária) e certos tipos de queijo. Para produtos tropicais, que dispunham de um mandato específico na Rodada Tóquio, pretextando contemplar prioritariamente os interesses dos países em desenvolvimento, a CEE fez concessões, sobretudo ao amparo do SGP, implementadas antecipadamente (em 1977) e sem reciprocidade, para produtos dos setores agrícola e industrial. Como resultado, foram reduzidas as barreiras para produtos como café, chá, especiarias, produtos de carne e cacau, mas para produtos tais como açúcar, tabaco, pescado, frutas e mel as reduções foram bem inferiores à média resultante da fórmula tarifária acordada para o conjunto da negociação tarifária. Especificamente para produtos tropicais, a CEE, assim como os demais países desenvolvidos, recusou a proposta dos países em desenvolvimento de eliminar as taxas internas aplicáveis a esses produtos, como forma de estimular seu consumo, mas aceitou compromisso político de não aumentá-las.

Quanto às disciplinas em matéria de subsídios e de aplicação de medidas compensatórias, o código que resultou da Rodada Tóquio foi considerado um passo importante para restringir a excessiva liberdade, por um lado, na concessão de subsídios e, por outro, na imposição de medidas compensatórias pelos países que se sentiam afetados. Uma vez que o GATT excluía o comércio de produtos primários das disciplinas em matéria de subsídios, a Europa recusou, desde o início a elaboração de um código que restringisse sua liberdade na aplicação das medidas ao amparo da PAC. Os Estados Unidos, por sua vez, apoiavam-se na *grandfather-clause* para não aplicar testes de dano na imposição de direitos compensatórios. O compromisso acordado entre os dois principais parceiros permitiu a redação do Código que estabelecia, entre outros aspectos, a proibição de subsídios

à exportação de produtos industriais e minerais (mesmo sem comprovação de dano), disciplinas para a concessão de subsídios à produção desses produtos, obrigatoriedade de teste de dano para a imposição de direitos compensatórios e um conjunto de regras e procedimentos para as investigações. Com relação aos produtos agrícolas, porém, os progressos em matéria de subsídios foram insignificantes e permanecia vago o compromisso de que os subsídios não seriam utilizados para assegurar *more than an equitable share of world trade exports* (Artigo XVI do GATT).

Cabe ressaltar ainda outros resultados da Rodada que tiveram impacto sobre as práticas européias em matéria de comércio agrícola, dentre eles o Código de Valoração Aduaneira, que disciplinou o uso de preços de referência e outras práticas arbitrárias, o Código sobre Licenciamento de Importações, que dava maior transparência ao sistema, bem como o de Barreiras Técnicas ao Comércio, que procurava reduzir, por meio de uma maior transparência, o poder discricionário dos Governos em matéria de regulamentação técnica aplicável às importações.

A CEE assinou ainda os acordos relativos a Produtos Lácteos e a Carne Bovina, que se restringiram a criar um mecanismo de consulta e de troca de informações, sem representar obrigações ou benefícios adicionais.

As primeiras reformas

Já no início dos anos 1970, o balanço inicial da PAC parecia mostrar resultados amplamente favoráveis. O crescimento da produção, favorecido pelo progresso técnico e científico e pela garantia de preços remuneradores tornou-se uma realidade e conduziu a Europa à auto-suficiência alimentar. Mais do que isso, a Europa dos Seis tornara-se exportadora de bom número de produtos agrícolas e seu comércio exterior expandira-se a altas taxas. (Tabelas 1 - 6) Os preços, embora

bem mais elevados do que os do mercado mundial, eram estáveis, graças à combinação de todos os mecanismos da PAC, e a modernização da agricultura, igualmente financiada, dera origem a novas atividades industriais, em especial na área agroalimentar.

No entanto, as dificuldades futuras estavam sendo ocultadas por esses sucessos. O sistema de OCM, que utilizava política de preços e política comercial, não era capaz de resolver, de forma durável e satisfatória, os problemas da agricultura européia, e a PAC original carecia fortemente de uma política estrutural e de desenvolvimento sustentável. Ao criar artificialmente um ambiente protegido da concorrência interna e externa, a PAC era um instrumento que apenas financiava as disparidades existentes entre setores, regiões e Estados-membros, sem contudo ousar atacar as causas dos problemas de cada um. Durante toda a década de 1960, a Comunidade pouco fez em matéria de política estrutural e limitou-se a utilizar a ínfima parcela do FEOGA destinada à orientação para coordenar políticas nacionais e financiar projetos individuais. A base da política comunitária de modernização das estruturas rurais não passava de uma transposição de regulamentos franceses, do início dos anos 1960, e seus efeitos eram pouco significativos.

Em 1968, o então Comissário de Agricultura, o holandês Sicco Mansholt, havia submetido ao Conselho seu relatório[20] a respeito da necessidade de promover alterações na PAC. Apesar do crescimento da produção e dos gastos comunitários, o aumento do nível de vida dos agricultores não acompanhava o dos demais setores da economia, o que indicava a necessidade de implementar uma política estrutural capaz de aumentar a produtividade e a renda rural e reforçar o apoio

[20] Mansholt é o autor de um memorando de 1968 sobre a reforma da PAC (documento COM(68)1000), apelidado de Plano Mansholt, o qual sugeria a redução do número de pessoas empregadas na Agricultura e a promoção de fazendas maiores e de produção mais extensiva. O Plano foi obviamente mal recebido, especialmente na França e na Itália, onde Mansholt foi chamado de "assassino dos agricultores".

às regiões menos favorecidas (em particular as chamadas áreas montanhosas). As pressões dos setores agrícolas, porém, não permitiram a implementação das idéias defendidas por Mansholt. Não apenas não lhes convinha mudar a orientação da PAC, dela retirando seu caráter de política centrada na sustentação de preços, como não lhes parecia razoável desviar recursos do primeiro pilar para o segundo, de resultados menos quantificáveis e, eventualmente, menos controláveis a médio e longo prazos.

Na prática, no entanto, a PAC não se mostrava capaz de atingir os objetivos de promover a eficiência e a equiparação da renda rural à dos demais setores. Embora os resultados fossem de difícil mensuração, ficava clara a transferência dos benefícios dos consumidores para os produtores, sob a forma de altos preços para a produção doméstica e acesso limitado ou inexistente às importações a preços mais baixos. Além disso, os consumidores igualmente transferiam recursos para os agricultores por meio do pagamento de impostos, a taxas cada vez mais altas, a fim de financiar os custos crescentes da PAC a cada ano. Registre-se igualmente a transferência de benefícios de um país a outro, uma vez que aqueles produtores e exportadores das *commodities* mais fortemente subsidiadas recebiam da Comunidade mais do que contribuíam para o orçamento comum. Contrariamente, os países mais dependentes das importações de produtos agrícolas originários de terceiros países contribuíam mais do que recebiam. Além disso, a PAC aumentava a diaparidade entre os grandes e os pequenos produtores, pois se baseava em grande medida na escala de produção: quanto mais se produz, mais se pode pleitear em ajuda comunitária. Não é de surpreender, portanto, a existência de um vínculo direto entre o tamanho das fazendas, a renda e a ajuda que recebem: em média, as fazendas européias com as maiores áreas são as que têm a maior margem de lucro e são as que mais recebem ajuda da PAC.

Outro problema tornou-se, em pouco tempo, visível: as flutuações das moedas no interior do mercado comum. Na ausência

de uma moeda única, os preços eram fixados em unidades comunitárias (a chamada unidade de contas (UC), vigente até 1979, e posteriormente substituída pelo ECU, após a introdução do Sistema Monetário Europeu) e depois convertidos em moedas nacionais. Embora preconizasse a harmonização dos preços intra-zona, esse objetivo pressupunha que as taxas de câmbio entre as diferentes moedas permanecessem estáveis e este foi o caso durante boa parte do tempo até 1969. A partir de 1970, porém, as variações do franco francês com relação ao marco alemão estenderam-se às demais moedas, com aumento dos preços agrícolas nos países em que as moedas estavam desvalorizadas, com rebaixa nos países de moeda forte e com as conseqüentes repercussões sobre os montantes a título de ajuda direta, sobre as restituições à exportação e sobre a arrecadação de direitos aduaneiros.

Para garantir a continuidade do comércio intra-zona, foi necessário implementar um complexo mecanismo corretor, os montantes compensatórios monetários (MCM), as chamadas *Green rates*[21]. Nos países em que a moeda era desvalorizada, os exportadores deviam pagar uma taxa ao FEOGA e os importadores dele recebiam uma ajuda (o que seria o MCM negativo). Ao contrário, em países de moeda forte, os exportadores recebem uma ajuda do FEOGA e os importadores pagam uma taxa (MCM positivo). Tratava-se, na prática, de um sistema de diferenciais de taxas de câmbio, aplicado a importadores e exportadores de cada país, dependendo da situação cambial de cada estado-membro, com o objetivo de compensar os produtores de acordo com as necessidades específicas criadas pelas várias moedas. Correspondia a um esquema de cobrança de tarifas internas ou de subsídios à importação, dependendo do país, e que visava a negar a necessidade de ajustar os preços de acordo com as forças do mercado. Como as taxas de câmbio variavam diariamente,

[21] Regulamento n. 129 do Conselho, de 23/10/62 (www.europa.eu.int).

uma enormidade de regras, disposições e exceções precisavam ser administradas pela Comissão e o monitoramento do comércio e das taxas de câmbio, assim como a negociação junto aos Estados-membros, eram tarefas que custavam muito tempo e dinheiro às autoridades comunitárias.

Com a chegada dos anos 1980, os problemas que já se anunciavam na década de 1970 não cessam de se agravar: excedentes de produção cada vez maiores e dificuldade crescente de escoamento da produção, em vista do desequilíbrio entre uma oferta crescente e uma demanda estagnada e também da concorrência cada vez mais acirrada nos mercados internacionais. Os estoques dos principais produtos agrícolas europeus (cereais, leite e vinho) atingem níveis alarmantes, sem possibilidade de colocação no mercado (Tabelas 1 a 6). Além disso, se as despesas do FEOGA com a sustentação dos preços e a manutenção de estoques continuassem a crescer no mesmo ritmo, não mais poderiam ser cobertas pelos recursos próprios da CEE. Entre 1980 e 1984, a parte "garantia" do FEOGA teve suas despesas duplicadas, o que vai forçar a Comissão a propor alguns reajustes em matéria de orçamento e de controle de produção.

Confirmando uma tendência iniciada em 1977 com o setor de lácteos, a Comunidade reforçou a política de congelamento e, para certos casos, até mesmo alguma redução dos preços garantidos, que se fez acompanhar, para os setores mais dispendiosos, da imposição de limites às garantias, implementados sob a forma de taxas ou sistemas de co-responsabilidade dos produtores. Para o setor de lácteos, foi aplicado, desde 1977, o sistema de co-financiamento, que se traduzia no pagamento, pelos produtores, de uma taxa, que podia variar entre 0,5% e 3% do preço de intervenção, incidente sobre toda a produção comercializada ou todo o excedente oferecido à compra pelo sistema de intervenção. A partir de julho de 1986, medida semelhante foi implantada para cereais.

Em 1984, o setor de leite e produtos lácteos continuava produzindo excedentes extremamente onerosos para o FEOGA e os países membros aceitaram introduzir um sistema de quotas de produção para o setor (havia quotas para os produtores de leite como produto final e como insumo para a indústria de derivados). Caso estas fossem ultrapassadas, o produtor deveria pagar o chamado *super-levy*, incidente sobre a produção extra-quota. O corte na produção era estimulado por medidas que favoreciam a mudança de atividade ou a suspensão temporária da produção, com direito a compensação.

Ainda em 1984, o Conselho Europeu reunido em Fontainebleau adotou o princípio da disciplina orçamentária, destinado sobretudo a limitar as despesas da PAC, impedindo-as de aumentar mais rapidamente do que os recursos próprios da CEE. A Comissão promoveu um grande debate sobre as perspectivas da PAC, tendo em mente não apenas os problemas já causados pelos dez membros da época (a Grécia aderira em 1981) como também as novas pressões sobre o orçamento que certamente decorreriam da acessão de Portugal e Espanha, já em processo adiantado de negociação. Da iniciativa da Comissão, resultou o "Livro Verde" de 1985, que indicou quais deveriam ser as prioridades da política agrícola: restabelecimento de um maior equilíbrio entre os setores excedentários, diversificação da produção e melhoria da qualidade, e a busca do "equilíbrio social e ambiental do mundo rural". As orientações do "Livro Verde", que nortearam a reforma de 1988, serviram igualmente para estimular a introdução, em 1986, de um sistema de limitação do período de intervenção para o setor de cereais e do contingenciamento de despesas para o setor de oleaginosas.

A Rodada Uruguai (que será examinada a seguir) foi lançada exatamente em 1986, representando uma nova ofensiva contra o protecionismo e o intervencionismo europeus em matéria agrícola. Não por acaso, a idéia de lançar mais uma rodada de negociação foi defendida pelos EUA, que assistiam com preocupação ao crescente

envolvimento da Europa com seu processo de integração e de alargamento. Paralelamente à Rodada, a Europa iria aprovar a adesão de Espanha e Portugal (1986), o Ato Único Europeu[22] a criação do Espaço Econômico Europeu[23] e o Tratado de Maastricht, de 1992, que transformou a Comunidade em União Européia e criou as bases para a União Econômica e Monetária. A Comissão buscou utilizar as pressões externas em prol de seus interesses, centrados na redução das despesas da PAC e no controle dos excedentes de produção, e propôs ao Conselho Europeu um conjunto de medidas nesse sentido. Como resultado, em 1988, a CEE implementou: (a) um sistema de "estabilizadores", pelo qual foram fixadas as quantidades máximas de produção "garantida"; além desse limite, o preço de garantia era reduzido; (b) para compensar eventuais perdas, eram previstas ajudas ao congelamento voluntário de terras agricultáveis (*set aside*) e ajudas ao aumento de certas produções extensivas ou à cessação antecipada das atividades produtivas; e (c) estabelecimento de um teto para as despesas do FEOGA, cujo ritmo anual de crescimento não poderia ultrapassar 74% da taxa de crescimento do PIB comunitário.

O "Livro Verde" retomou igualmente algumas das idéias defendidas por Mansholt, em 1968, e propõe a reforma da política estrutural. Foram duplicadas as ajudas estruturais em benefício das fazendas e regiões menos favorecidas, ao amparo do FEOGA-Orientação, do Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou do Fundo Social Europeu (FSE), para levar em conta, entre outras, as necessidades dos países menos desenvolvidos da CEE (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal). A reforma explicitou como principais objetivos das ações estruturais: (a) o desenvolvimento e o ajuste estrutural das regiões retardatárias; (b) a reconversão das regiões afetadas pelo

[22] Assinado em 1986, passou a vigorar em julho de 1987 e estabeleceu as bases para o mercado unificado, com a previsão, para 1992, de livre movimento de bens, serviços, pessoas e capitais.

[23] Que associa os países remanescentes da EFTA à zona de livre comércio da CEE.

declínio da produção industrial local; (c) combate ao desemprego de longa duração; (d) inserção profissional dos jovens de menos de 25 anos; e (e) ajuda ao desenvolvimento rural, pela adaptação da estruturas agrícolas e pela promoção do desenvolvimento das zonas rurais. Considerando, porém, que as despesas do FEOGA-Garantia continuavam consumindo a maioria dos recursos da PAC (95%), esses objetivos permaneceram praticamente esquecidos e a ajuda ao ajustamento estrutural continuou sendo um elemento marginal da PAC.

As reformas se revelaram, mais uma vez, ineficazes para reverter o efeito das medidas de preço sobre a produção comunitária e seus excedentes, sobretudo porque os formuladores da época continuavam apenas buscando meios de garantir a continuidade da PAC tradicional, por meio de paliativos, de alcance apenas parcial, destinados tão-somente a adaptá-la paulatinamente às dimensões dos recursos orçamentários disponíveis. Nos setores sujeitos a quotas de produção (açúcar e lácteos), o crescimento foi relativamente contido, mas acelerou a formação de excedentes em setores não controlados, tais como carnes e cereais, e o aumento da produção de substitutos para os produtos sob regime de quota (tais como os edulcorantes à base de frutas). A indústria agroalimentar estimulava ainda a demanda por produtos tais como a soja, mandioca ou glúten de milho, que podiam ser importados sem tarifas (em decorrência de negociações no GATT) e eram substitutos dos cereais produzidos na própria Comunidade a preços garantidos (e portanto elevados). Os recursos da PAC precisavam ser utilizados para subsidiar a exportação dos excedentes destes produtos, sem que, no entanto, a importação dos substitutos proporcionasse receita equivalente.

Os estoques se acumulam e, no início dos anos 1990, atingem níveis recordes: 25 milhões de toneladas de cereais em 1991 (contra 10 milhões em 1988) e 980.000 toneladas de carne bovina em 1991 (contra 380.000 em 1988). As exportações subsidiadas aumentam cada vez mais e a participação da UE no mercado de produtos agrícolas

passa de 6% em 1970 para 13% em 1980 e 20% em 1990. A Comunidade dos 12 (acrescida de Grécia, Espanha e Portugal) passa a ser o segundo exportador mundial de produtos agrícolas, atrás apenas dos EUA, mas com montantes de subsidiação bastante superiores (dados de produção e exportação nas Tabelas de 1 a 6).

As despesas orçamentárias (Tabela 7) tornaram-se cada vez maiores e os custos da PAC incontroláveis: de 11 bilhões de ECUs em 1980 a 28 milhões em 1990 e 34 bilhões dois anos depois, apesar da propalada "disciplina orçamentária". A renda agrícola, porém, permanecera estacionária a partir de 1978, a disparidade entre as diferentes atividades agrícolas havia-se acentuado, o número de fazendas diminuíra, em vista do aumento da produtividade, trazendo efeitos negativos para o pretendido "equilíbrio social e ambiental do mundo rural" e para a organização do território. A intensificação da produção provocava, ainda, o aumento do chamado consumo intermediário (insumos, fertilizantes, pesticidas, etc) com conseqüências nefastas para o meio ambiente. A queda da renda agrícola e a incerteza quanto ao futuro provocou a queda nos investimentos dos agricultores, e a PAC, apesar dos sucessos aparentes, passa a ser vista, por alguns Estados-membros e pelos principais parceiros da UE, como um mecanismo cada vez mais perverso, que cria excedentes e distorções, a custos astronômicos, sem no entanto trazer soluções efetivas e duráveis para a Agricultura européia.

1.3 - A Rodada Uruguai e a Reforma MacSharry

A evolução das negociações

A situação da Agricultura européia e a conseqüente evolução da PAC foram um dos principais condicionantes da conformação do programa de Trabalho de 1982 do GATT e, posteriormente, do mandato negociador da Rodada Uruguai, lançada em Punta del Este, em 1986.

Como habitualmente, o foco dos ataques dos defensores da liberalização do comércio era a Europa e sua PAC, o que não era propriamente um erro, na medida em que a CEE concedia os maiores montantes em matéria de subsídios à produção e à exportação, mantinha elevados níveis de proteção na fronteira e era o segundo maior exportador de produtos agrícolas, em sua maioria altamente subsidiados. Caberia, contudo, lembrar alguns dados a respeito de outros participantes-chave na Rodada Uruguai, que também desempenharam papel importante na condução das negociações e contribuíram para o formato - e para as limitações - do resultado final.

Durante os anos 1980, os subsídios fornecidos pelos países desenvolvidos aos setores agrícolas cresceram de US$100 bilhões para US$176 bilhões, ou seja, 7,5% ao ano[24]. Segundo cálculos da OCDE, a taxa nominal de proteção[25] aplicada pelos grandes parceiros a um conjunto dos trinta produtos agrícolas mais significativos no comércio internacional (trigo, outros cereais, arroz, açúcar, beterraba, batatas, carne bovina, porco, frango, ovos e leite) crescia sistematicamente desde a criação do GATT, passando ao largo de todas as rodadas de liberalização do comércio mundial. Os Estados Unidos, que ofereciam a mais baixa proteção entre os países da OCDE, passaram de 2,4% em 1955 para 10,9% em 1970 e 28% em 1982; a média dos principais membros da CEE (França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Reino Unido e Dinamarca) passou de 30,7% em 1955 para 47,1% em 1970, reduziu-se a 35,7% em 1980 para novamente atingir 45% imediatamente após, em 1982; a Suíça partiu de 53% em 1955 para chegar a 113% em 1982 e o Japão de 17,5% em 1955 atingiu 83,5% em 1982. O aumento do protecionismo nos principais mercados, combinado com a queda dos preços agrícolas no mercado internacional, contribuía para o aumento dos custos das políticas agrícolas para os

[24] Relatório da OCDE (1991), pág. 115.

[25] A taxa nominal de proteção é calculada pela relação entre preços domésticos e preços na fronteira, e representa o percentual da diferença entre eles.

consumidores e para os governos, situação que levou estes últimos a acordar, como objetivo para a nova rodada, "a necessidade de dar mais disciplina e previsibilidade para o comércio mundial de produtos agrícolas, para corrigir e impedir restrições e distorções, incluindo aquelas relacionadas com superprodução estrutural, de modo a reduzir a incerteza, o desequilíbrio e a instabilidade nos mercados agrícolas mundiais"[26].

Além da "guerra" de subsídios à produção doméstica, as divergências entre os EUA e a CEE centravam-se no uso, por esta última, de *variable levies* e, por ambos, de subsídios à exportação. A questão dos *variable levies* era uma das "áreas cinzentas" do GATT e, talvez pela fragilidade de sua própria posição, em função do "waiver" de suas obrigações sob o Artigo XI do GATT (proibição do uso de restrições quantitativas), os EUA jamais recorreram ao mecanismo de solução de controvérsias do Artigo XXIII para questionar a legalidade dos *variable levies*, embora o tema tenha sido mencionado a cada vez que o Governo norteamericano propôs o lançamento de uma rodada do GATT. Com efeitos bem mais restritivos do que a tarifa *ad valorem*, os potenciais exportadores tinham que enfrentar um mecanismo que inviabilizava qualquer tentativa de redução de custos e preços para aumentar a competitividade e, portanto, virtualmente proibia o acesso ao mercado europeu. Ao mesmo tempo, como a Europa dos Doze, apesar das altas tarifas, era a maior importadora de inúmeros produtos agrícolas, os *variable levies* eram excelentes fontes de recursos para financiar os subsídios que serviam para depreciar os preços dos produtos agrícolas nos mercados internacionais.

Com relação aos subsídios à exportação, vigorava um esboço de disciplina, na medida em que se determinava que seu uso não poderia dar ao país que concede o subsídio à exportação "mais do que uma parcela eqüitativa das exportações mundiais, num período recente

[26] GATT (1986), Parte D, para. 7.

representativo de três anos". Inúmeras disputas a respeito desse conceito foram levadas ao mecanismo de solução de controvérsias, mas a falta de uma orientação clara e de compromissos específicos fez com que os painéis pouco tenham contribuído para estabelecer limites nessa área. Os casos mais conhecidos (farinha de trigo e macarrão) terminaram de forma inconclusiva, pela dificuldade de se estabelecerem vínculos objetivos entre os diferentes subsídios concedidos ao produto primário e ao produto processado e o aumento de participação no mercado mundial. Outros aspectos careciam igualmente de disciplina ou definição precisas, tais como a mensuração do montante do subsídio e do impacto deste sobre as correntes de comércio.

Antes mesmo do lançamento da Rodada Uruguai, os EUA já haviam solicitado à OCDE um estudo a respeito dessas questões. Este partia do pressuposto de que a distinção entre medidas de fronteira e domésticas não seria apropriada e que o mais correto seria estudar a distinção entre efeitos diretos ou indiretos sobre o comércio das diversas medidas e políticas governamentais. Assim, a OCDE identificou quatro conjuntos de medidas que teriam efeitos diretos sobre o comércio: (i) programas de sustentação de preços (preços garantidos, pagamentos diretos e outros); (ii) pagamentos deficitários[27]; (iii) programas de controle de oferta; e (iv) medidas de fronteira ou outras medidas relacionadas com o comércio. O primeiro conjunto era o mais utilizado pelos países da OCDE e absorvia em média 70% dos recursos destinados ao apoio à Agricultura. Tais programas eram considerados os maiores exemplos de vínculo direto entre políticas domésticas e os

[27] São os chamados *deficiency payments*, utilizados por longos anos sobretudo pelo Reino Unido. Contrariamente ao mecanismo de sustentação de preços, financiado pelos consumidores, os pagamentos deficitários são financiados pelos contribuintes, uma vez que os pagamentos aos produtores rurais são pagos diretamente com recursos orçamentários. Embora os preços finais sejam mais baixos, o montante transferido aos produtores tende a ser mais alto e o estímulo à produção é o mesmo. Para os defensores da PAC, a sustentação dos preços era um mecanismo mais eficaz, na medida em que o aumento dos preços inibe importações e aumenta as reservas em moeda estrangeira.

problemas do comércio mundial. A organização desenvolveu ainda um método de cálculo para o "equivalente do apoio ao produtor" (em inglês *PSE: Producer Subsidy Equivalent*), que indicaria o percentual representado pelo apoio concedido em relação ao preço total da produção. Por este método de cálculo, os produtores mais subsidiados encontravam-se nos países da EFTA (Noruega, Suíça, Finlândia, Suécia – com ajudas que variavam entre 70 e 80% do total - e Áustria, com 50%) e no Japão, com cerca de 60%. A UE e o Canadá apresentavam índices de 50%, EUA pouco menos de 30%, Austrália 12% e Nova Zelândia menos de 5%.

O estudo da OCDE serviu de base para o novo enfoque dado pelas negociações na Rodada Uruguai para a questão agrícola, com base em três vertentes: (i) a redução de uma medida agregada de apoio (em inglês: *AMS – Aggregate Measure of Support*); (ii) a tarificação; e (iii) a redução dos subsídios à exportação.

Para a primeira vertente, definia-se um objetivo de redução do apoio à produção e se estabelecia um calendário para atingi-lo. A base acordada para o cálculo era o apoio concedido no período 1986-1988 e deveria haver uma redução de 20% no índice agregado, escalonada em seis anos. O AMS (versão inspirada no PSE, mas que não incluía a proteção na fronteira) ficou conhecido como "caixa amarela" e compreendia os seguintes tipos de apoio interno:

(i) mecanismo de sustentação de preços: calculado pela diferença entre o preço externo de referência e o preço de garantia (não incluía os gastos orçamentários com compras garantidas e armazenagem);

(ii) pagamentos diretos não-isentos: não baseados em preços, são prêmios vinculados ao volume de produção, seriam calculados com base nos gastos orçamentários;

(iii) outras políticas não-isentas: subsídios para insumos e outras medidas de redução dos custos de comercialização, calculados com base em gastos orçamentários ou diferencial de preços, dependendo

do caso. A fim de caracterizar os dois últimos tipos, seria necessário explicitar no acordo o que seriam os pagamentos e políticas "isentas", o que foi feito, posteriormente, com a criação da "caixa verde" e da "caixa azul", como veremos mais adiante.

Os Estados Unidos, que viam suas exportações limitadas pela subsidiação e pela proteção outorgadas ao mercado europeu e era deslocado em terceiros mercados pela concorrência dos produtos subsidiados da CEE, colocaram como alvo principal da Rodada o fim da subvenção à exportação de produtos agrícolas (*zero option*). Em sua campanha pela liberalização do comércio desses produtos, os EUA contavam com o apoio do Grupo de Cairns[28], criado em 1986, sob a liderança da Austrália, para coordenar as posições dos principais países exportadores sem subsídios, dentre eles o Brasil. No campo oposto, com posição em muitos aspectos semelhante à européia, encontravam-se Japão, Suíça e os Nórdicos, que contavam ainda com o apoio dos chamados países importadores líquidos de alimentos (países em desenvolvimento, em sua maior parte), para defender a manutenção dos subsídios e da ajuda alimentar, e dos países ACP, beneficiários de preferências no mercado comunitário, desejosos de evitar a erosão do tratamento preferencial.

Internamente, a Europa dos Nove, e posteriormente dos Doze - envolvida em seus próprios projetos de integração e alargamento - precisou de um grande esforço de coordenação, entre a aprovação do Programa de Trabalho do GATT em 1982 e a reunião de Punta del Este em 1986, para, embora com relutância, aceitar o lançamento de uma nova rodada de negociações, num momento em que as forças multilaterais deixavam claras as fragilidades das posições comunitárias em matéria de Agricultura. Em março de 1985, os Ministros de

[28] O Grupo de Cairns reuniu Austrália, Argentina, Brasil, Canadá Chile, Colômbia, Ilhas Fidji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Em 1998, a África do Sul juntou-se ao grupo que hoje congrega cerca de 20% da exportação mundial de produtos agrícolas.

Comércio da CEE aprovaram a possibilidade de uma nova rodada, desde que, conforme exigiu a França, as negociações em Agricultura não se transformassem em uma discussão sobre subsídios à exportação. Para a França, a Declaração Ministerial não poderia conter qualquer referência a eliminar ou mesmo reduzir os subsídios à exportação e o texto final do Conselho de Ministros de Comércio, indo ainda mais além, acrescentou que "os objetivos fundamentais e os mecanismos internos e externos da PAC não poderiam ser questionados". Por conta de seus interesses "defensivos" em matéria de agricultura, a atuação da Comissão durante os trabalhos em Punta del Este foi mais discreta do que se poderia esperar do representante de um dos principais atores do comércio internacional. Apesar dos esforços concentrados na defesa da agricultura, a Comissão terminou por aceitar um mandato que, embora não contivesse menção expressa a subsídios à exportação, foi detalhado o suficiente para enfatizar que "as negociações deverão visar a atingir maior liberalização em agricultura e a submeter todas as medidas que afetam o acesso às importações e a competição nas exportações sob regras e disciplinas na esfera do GATT, fortalecidas e operacionalmente efetivas" [29].

A posição comunitária, porém, não contava propriamente com um apoio unânime dentro da CEE. Membros como Países Baixos, Reino Unido, Bélgica e Dinamarca, tinham economias tradicionalmente abertas e dependiam do comércio para seu crescimento econômico. A Alemanha construíra sua economia, desde o pós-guerra, com base na exportação de produtos com alto valor agregado e precisava de novos mercados para crescer. Por outro lado, as preocupações com seu pouco eficiente setor agrícola levavam o Governo alemão a colocar-se ao lado de franceses, italianos, irlandeses, espanhóis, gregos e portugueses, posição que se consolidou ainda mais, posteriormente, com a reunificação da Alemanha, em 1990.

[29] Declaração Ministerial de Punta Del Este, 1986.

A posição dos EUA foi formalmente apresentada em julho de 1987 e propugnava disciplinas orientadas pelo mercado. Defendia: o congelamento dos subsídios à exportação, seguido de um *phasing out* em cinco anos; o fim de todos os subsídios domésticos com efeitos distorcivos sobre o comércio e a eliminação de todas as barreiras às importações. A proposta norteamericana buscava, assim, atingir todos os principais instrumentos da PAC, ou seja, as restituições à exportação, a sustentação de preços, os *variable levies*, as preferências comunitárias e as restrições quantitativas. Os EUA defendiam ainda o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias, levando em conta o fato de que, enquanto o comércio de produtos agrícolas reduzira-se de 50 para 10% dos fluxos mundiais entre 1950 e 1990, as controvérsias que envolviam esses produtos representavam 50% dos casos levados à esfera do GATT.

A resposta da Europa tomava a direção inversa, qual seja a do estabelecimento de disciplinas orientadas pelo "espírito" da PAC: as negociações deveriam objetivar a redução da instabilidade dos mercados mundiais, por meio de um "enfoque global", que abrangeria todos os tipos de apoio e não especialmente os subsídios à exportação. Para a Comissão, o GATT deveria ser um acordo que "administrasse" os mercados mundiais de cereais e seus substitutos, de açúcar e de produtos lácteos. Apenas após "restaurada" a estabilidade, as partes iniciariam um processo de redução do apoio interno e das barreiras ao comércio. A noção de mercado "administrado", que inspirou a PAC desde seus primórdios, orientou, em diversas oportunidades as propostas feitas pela CEE junto a seus principais parceiros[30]. Na perspectiva da Comissão, seu "enfoque global" permitiria a redução do apoio interno, o que automaticamente levaria à queda na produção e na exportação. Tanto os EUA quanto Cairns consideraram, no entanto,

[30] Já no fim dos anos 1980, a CEE tentara negociar com os EUA um acordo tácito em torno de uma participação européia de 14% no mercado internacional de trigo.

que este enfoque deixaria espaço para muita manipulação das políticas domésticas e apenas preservaria os aspectos essenciais da PAC. Insistiram, portanto, na negociação em separado dos três aspectos principais: subsídios à exportação, apoio interno e acesso a mercados.

Independentemente das posições defendidas na Rodada, os Estados Unidos e a CEE empreenderam, durante os últimos anos da década de 1980, uma "guerra de subsídios", especialmente no setor exportador de trigo. Em 1985, os EUA lançaram um programa de subsídios à exportação, denominado *Export Enhancement Program (EEP)* que visava especificamente a compensar os subsídios europeus e a tentar diminuir seus enormes estoques de grãos, acumulados em vista da manutenção de preços de sustentação em níveis mais elevados do que os de seus concorrentes no mercado mundial. Nesta "guerra", porém, os EUA não estavam saindo vitoriosos e sua participação no mercado mundial estava diminuindo, em detrimento das exportações européias. Outros fornecedores, tais como Austrália, Argentina e Canadá foram igualmente prejudicados em terceiros mercados, apesar das reduções de preços na tentativa de manter a competitividade.

As principais posições negociadoras permaneceram inalteradas e o impasse registrado na reunião de meio-período, realizada em Montreal, em 1988, terminou se repetindo na reunião do Heysel, em Bruxelas (1990). Nessa última, os EUA flexibilizaram sua posição e declararam aceitar uma redução de 90% dos subsídios à exportação, escalonada em dez anos, o que continuava sendo inaceitável para a CEE. Na reunião de Bruxelas, numa tentativa de última hora de salvar a reunião, que era sediada pela CEE e deveria concluir a Rodada, Hellström, Ministro da Agricultura da Suécia e presidente do Grupo Negociador, apresentou uma última proposta, que representaria um compromisso de redução de 30% do volume das exportações subsidiadas em cinco anos, tomando-se por base o período 1988-1990. A proposta foi aceita por Cairns e pelos Estados Unidos, o que demonstrava que o objetivo negociador dos EUA era de fato bem

inferior à sua *zero option*. A CEE, porém, recusou qualquer possibilidade de compromisso de redução dos subsídios. Sua posição final na reunião do Heysel foi a de aceitar a redução de 30% no apoio interno até 1995, com base no apoio concedido em 1986 (bem superior ao que já concedia em 1990). Queria, ainda, um reequilíbrio parcial (*partial rebalancing*) da proteção tarifária, para poder aumentar tarifas que aceitara consolidar anteriormente (para oleaginosas e substitutos de cereais), em troca de uma garantia de acesso a mercado de 3%. Argumentou que "a proposta de redução do apoio e da proteção na fronteira conduziria à redução considerável dos subsídios à exportação" e indicou sua disposição de quantificar os resultados de sua proposta sobre os subsídios concedidos (o que nunca fez).

Segundo simulações realizadas por Tangermann e Coleman[31], os resultados da proposta européia sobre suas exportações teriam sido mais expressivos do que os da proposta Hellström, mas nenhum dos participantes sabia disso na oportunidade. De acordo com a citada simulação, a redução do apoio interno em 30%, combinada com o *rebalancing*, poderia ter resultado, no período 1990-1995, na redução das exportações européias de cereais em 50% e na eliminação dos excedentes exportáveis para manteiga e queijo. No caso dos cereais, o *rebalancing* seria o principal responsável pela queda nas exportações, na medida em que o aumento das tarifas para os substitutos de cereais aumentaria os preços desses produtos e, conseqüentemente, a demanda interna por cereais produzidos na CEE. As simulações levaram em conta, ainda, o fato de que, desde 1986, a CEE já vinha implementando um sistema de redução dos preços de sustentação para diversos produtos, inclusive cereais e leite.

Durante a Ministerial de Bruxelas, a Comissão chegou a considerar a possibilidade de aceitar a proposta Hellström, mas não pode fazê-lo, em vista da escolha do período 1988-1990 (que não lhe

[31] Tangermann, Coleman. "*Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade*", MPIFG Discussion Paper 98/8, Köln, dezembro 1998.

deixaria flexibilidade futura) como base. Mesmo assim, a Comissão teve que enfrentar a revolta de França e Irlanda, que não admitiam demonstrar qualquer disposição de discutir a redução dos subsídios à exportação. Considerando que os membros ditos mais liberais da Europa dos Doze não deram qualquer sinal de resistência à posição intransigente da França, a Comissão viu-se na delicada posição de sequer poder negociar alguma flexibilidade para a proposta que ela própria fizera em Bruxelas e a reunião terminou em total impasse. A Comissão, porém, saiu convencida de que, apesar da aparente demonstração de força da CEE, ao bloquear as negociações mesmo num encontro por ela sediado, precisaria agir internamente para viabilizar uma saída para sua participação no futuro sistema internacional de comércio que terminaria resultando da Rodada.

Em 11 de dezembro de 1990, cinco dias após o colapso das negociações em Bruxelas, o Comissário de Agricultura, Ray MacSharry, anunciou que a Comissão apresentaria uma proposta de "mudanças revolucionárias" na PAC. No dia anterior, a imprensa havia noticiado que o Chanceler alemão Helmüt Kohl e o Presidente francês François Mitterand haviam acordado que uma proposta comunitária em matéria de subsídios à exportação precisaria ser feita. A Comissão, assim como França e Alemanha, tinham como objetivo aproveitar o impasse no GATT para tentar resolver seus problemas de superprodução nos setores de cereais, leite, carne, tabaco e vinhos, bem como o financiamento dos gastos com a reunificação alemã. Conhecendo as tradicionais resistências e divergências entre Estados-membros, a Comissão precisava de tempo, para construir um acordo, e de uma certa pressão externa, para viabilizar um consenso entre os Doze.

A reforma MacSharry

As negociações internas duraram quase dois anos e, em maio de 1992, foi aprovada a *Reforma MacSharry*, freqüentemente

apresentada como a primeira verdadeira "revolução" na PAC desde sua criação. A mudança maior residiu na passagem de um sistema baseado essencialmente na sustentação de preços para o de sustentação da renda dos agricultores por meio de um mecanismo misto de preços e de ajuda direta. A reforma abrangia os setores de cereais, oleaginosas, proteínas vegetais, leite, carne bovina e ovina e tabaco. Seus objetivos, declarados na proposta, eram o de (i) assegurar a competitividade da agricultura européia pela redução da diferença com relação ao preço mundial, (ii) permitir a reconquista do mercado interno, especialmente para cereais, (iii) controlar a produção e o crescimento excessivo dos gastos orçamentários e (iv) contribuir para a organização do território e a preservação do meio ambiente.

Para atingir esses fins, foram efetuadas modificações nas OCM, das quais a mais importante foi, sem dúvida, a redução do preço de intervenção, principalmente no setor de culturas aráveis, também chamados COP (cereais, oleaginosas e proteínas vegetais). Considerado o pivô da Reforma MacSharry, o setor de cereais vivia uma crise de enormes proporções, mas o problema envolvia aspectos e atores de difícil acomodação. No âmbito da CEE, a produção de cereais concentrava-se nos países "do Norte", ou seja, os de maior peso político e econômico dentro da Comunidade (França, Alemanha e Reino Unido), e que respondiam por cerca de 60% do total da produção (30% unicamente para a França).

Com resultados crescentes em termos de produção e de exportação[32] (Tabelas 1-5), o setor de cereais absorvia boa parte dos recursos da PAC para uso em apoio interno e em subsídios à exportação (Tabela 7). Segundo dados da Comissão, em 1990, de um total de 28

[32] Segundo dados da FAO (www.faostat.fao.org), a produção e a exportação de cereais na França, por exemplo, passaram (em milhões de toneladas métricas), respectivamente, de 20,8 e 4,1 (1961) para: 31,4 e 10,2 (1970), 48,0 e 19,6 (1980), 55,1 e 30,9 (1990) e, apenas dois anos após, 60,6 e 32,6 (1992).

bilhões de ECUs, 8,4 bilhões (ou seja, 30%) foram destinados a subsidiar o setor de COP, dos quais 2,4 bilhões constituíram subsídios à exportação de cereais e 4,5 bilhões eram gastos em apoio doméstico para o setor de oleaginosas. Na falta de qualquer controle sobre as quantidades beneficiadas pelos subsídios, o setor vivia mais uma crise de superprodução e a previsão de entrada, em futuro próximo, de pelo menos três novos membros (Áustria, Suécia e Finlândia) deixava antever problemas e divergências maiores no plano interno.

Em 1991, enquanto eram discutidas as alternativas propostas por MacSharry, foi aprovado o regulamento EC 2328/91[33], que representou uma primeira tentativa de estimular a limitação das quantidades produzidas e subsidiadas. Como principais medidas nesse sentido, o regulamento previa, para os produtos agrícolas sujeitos a OCM, a possibilidade de remunerar os agricultores por medidas de *set aside* (retirada de um percentual das terras aráveis da produção), "extensificação" (compensação por redução nos níveis de produtividade nas áreas plantadas) ou reconversão da produção (substituição de culturas onde se verificavam excedentes de produção por culturas não-excedentárias). Embora não fossem medidas restritivas de caráter obrigatório, a introdução desses sistemas de compensação e encorajamento serviu para demonstrar uma primeira aceitação, pelos Estados-membros, de alguns objetivos bastante inovadores para os padrões da PAC tradicional. Em seu preâmbulo, o regulamento 2328/91 estabelecia que as medidas propostas visam, entre outros objetivos, a "adaptar a produção da CEE à sua capacidade de consumo", "estabilizar os mercados sujeitos a OCM", "melhorar a eficiência da produção comunitária" e "manter uma agricultura comunitária viável".

Com esses objetivos em mente, o Comissário MacSharry defendia uma proposta ainda mais concreta, que fosse além de simples medidas de encorajamento. Sua intenção era criar um sistema capaz de

[33] Texto integral disponível no site www.europa.eu.int.

aproximar os preços comunitários dos praticados no mercado internacional, aumentar a eficiência sem estimular a produção de excedentes, e manter a renda dos produtores em níveis considerados aceitáveis para os padrões comunitários. Paralelamente, sabia MacSharry que a solução para o impasse em torno das negociações da Rodada Uruguai dependeria, em grande medida, da aceitação pela CEE de um compromisso da limitação dos subsídios e de políticas consideradas distorcivas. Seria imprescindível, portanto, criar medidas de substituição às então vigentes (computáveis no cálculo do AMS), que pudessem ser enquadradas como "não-isentas" e permanecer, conseqüentemente, fora dos compromissos de redução. Apesar das já esperadas resistências por parte dos tradicionais adversários de mudanças na PAC (como sempre capitaneados pela França), MacSharry havia conseguido reunir condições e argumentos que favoreciam a aprovação de mudanças, mesmo parciais e longe de ser tão radicais quanto propalado por seu autor.

A Reforma MacSharry foi aprovada pelo Conselho em 1992 e abrangia todos os setores cobertos por OCM. Foi implementada, para o setor de COP, pelo Regulamento 1765/92[34]. Em função do corte de 20% no preço de sustentação para COP, foi introduzido um sistema de pagamento compensatório, sob a forma de ajuda direta ao agricultor, paga em função do número de hectares que tenham sido comprovadamente dedicados ao cultivo de COP no período 1989-1991. Com base em dados das cinco safras anteriores (1986/7-1990/1), foi calculado o índice de rendimento por hectare para cada região produtora. Este, juntamente com o número de hectares por produtor e um prêmio fixo por tonelada, servia para calcular o montante do pagamento compensatório para cada produtor, independentemente da quantidade efetivamente produzida. Permaneciam, contudo, vinculados à produção efetiva os pagamentos feitos a título de sustentação dos preços, na parcela restante após o corte de 20%.

[34] idem.

O outro ponto fundamental da reforma MacSharry constituía na introdução, para os grandes produtores (com registro de produção anterior de mais de 92 toneladas de COP), da exigência de manutenção em *set aside*, rotacional ou fixo, de 15% das terras dedicadas à cultura de COP, como condição para o recebimento da ajuda direta sob a forma de pagamento compensatório. As terras em "set aside" faziam jus a pagamento compensatório idêntico ao das terras ocupadas e o percentual exigido seria revisto anualmente. Por se tratar de um instrumento adicional para a política de incentivo à redução dos excedentes, não foram fixados objetivos "qualitativos", ou seja, não havia exigência quanto ao tipo de área a ser posta em *set aside*, exceto a de que esta deveria ter sido efetivamente cultivada com COP no período 1989/1991. Da mesma forma, tampouco foram fixados objetivos quantitativos para o *set aside*, e não havia um volume estipulado de produção a subtrair como resultado da exclusão da área.

O sistema de compensação, resumido acima, era extremamente complexo, com regras detalhadas para cada caso, preços para cada tipo de produto, assim como percentuais diferenciados de rendimento por hectare para cada região. Foram feitos vários cálculos e estudos que concluíram que o *set aside* fixo significaria renúncia menor à produção (pois tenderia a ocupar as terras menos produtivas), razão pela qual os agricultores que optassem por *set aside* fixo deveriam aumentar em cinco pontos o percentual de área destinada a este fim.

Havia ainda algumas regras adicionais. Os Estados-membros deveriam assegurar o respeito a regras específicas de preservação do meio ambiente para as terras deixadas inativas (impedir o abandono total e garantir a preservação da paisagem rural). Nesse sentido, o *set aside* rotacional era considerado o mais adequado, na medida em que garantia a utilização freqüente de todas as terras. Além disso, as culturas ditas "não-alimentares" (biocombustível ou outras culturas não destinadas à alimentação humana ou animal) eram permitidas nas terras, anteriormente destinadas a COP, que tivessem sido eleitas para *set aside*.

Para o setor de carne bovina, a reforma MacSharry introduziu limitações de natureza semelhante. Desde 1980, vigorava um sistema de prêmios fixos por cabeça, para as vacas de aleitamento, com o objetivo de compensar os produtores que destinassem esse tipo de gado para a criação de vitelas e, portanto, renunciassem à produção e venda de leite. A partir de 1987, o gado bovino de corte passa a beneficiar-se de prêmio fixo por cabeça como compensação pela queda nos preços de intervenção. Para este último caso, o prêmio já se limitava, porém, a cinqüenta cabeças.

Ao obter a aprovação do Regulamento 2066/92[35], MacSharry conseguiu estabelecer limites ao número de cabeças beneficiadas pelos dois tipos de prêmio acima descritos. Estes eram fixados em bases individuais e regionais, utilizando os registros históricos. Assim como para COP, o sistema presumia uma enorme burocracia para o registro e a fiscalização da concessão dos prêmios. O Regulamento 2066/92 procurou igualmente contemplar todos os possíveis casos especiais, dentro dos diferentes Estados-membros e dentro das diferentes regiões de um estado-membro, dando a cada um tratamento adaptado.

O setor de carne bovina e o setor açucareiro, por serem de especial interesse para o Brasil, serão analisados mais adiante, em maior detalhe.

A conclusão da Rodada Uruguai

Com a reforma, a Comissão julgava ser possível controlar a expansão dos gastos do FEOGA-Garantia (maior alvo da Rodada Uruguai) e dar maior previsibilidade ao cálculo do montante dos subsídios (internos e à exportação) que seriam concedidos. Além do mais, munida de sua nova PAC, a Comissão poderia voltar à mesa de negociação e viabilizar a conclusão da Rodada Uruguai.

[35] idem.

Ciente de que os EUA já tinham indicado poder aceitar uma redução de cerca de um terço nos gastos com subsídios à exportação - tal como havia sido apresentado por Hellström em Bruxelas e retomado pelo Diretor-geral do GATT, Arthur Dunkel, em sua proposta de dezembro de 1991 - a CEE precisava negociar um acordo que, ao menos, mantivesse este entendimento e limitasse os compromissos em matéria de apoio interno a um quadro compatível com a reforma recém-aprovada.

Nesse sentido, dois pontos eram fundamentais para a Comissão: (i) o compromisso de melhoria das condições de acesso ao mercado não poderia ser ambicioso; e (ii) os critérios para os subsídios "isentos" tinham que ser estabelecidos de forma a contemplar os pagamentos compensatórios da reforma MacSharry. Com esses objetivos em mente, a CEE iniciou entendimentos bilaterais com os EUA, visando a redigir um compromisso que pudesse ser aceitável para ambos e constituir a base de uma proposta a ser submetida aos demais membros do GATT. Os principais elementos para tal barganha, no entender da Europa, eram (a) a aceitação do princípio da tarificação, em troca de melhoria ínfima nas condições de acesso a mercado, e (b) um acordo em torno da limitação, em níveis que seriam reduzidos gradualmente, dos montantes pagos a título de apoio interno, em troca do estabelecimento de critérios que dispensassem dos compromissos de redução tanto os *deficiency payments* dos EUA quanto os pagamentos compensatórios da CEE. Os EUA defendiam, por sua vez, a exclusão, no cômputo do AMS, das ajudas classificadas como *de minimis*, ou seja, quando estas correspondessem a menos de 5% da produção nacional total do produto em questão.

Como resultado, o texto que ficou conhecido como o *Pré-Acordo de Blair House*, em sua primeira versão (novembro de 1992), estipulava a redução de apenas 21% dos subsídios à exportação, expressos em quantidade de produto, e de 36%, expressos em

montantes orçamentários gastos durante o período-base (1986-1990). Os pagamentos diretos aos produtores de ambos os lados ficavam isentos do compromisso de redução do apoio interno, caso fossem concedidos no âmbito de programas de "limitação da produção" (que constituiriam a "caixa azul"). Durante o período de implementação dos resultados e mantidos os limites estabelecidos, vigoraria uma "cláusula de paz", pela qual os subsídios concedidos dentro dos limites acordados não seriam questionados. Um dos elementos centrais deste pré-acordo dizia respeito à produção e ao comércio de oleaginosas, objeto de um contencioso bilateral sobre soja que já durava quatro anos: a CEE concordava com um *set aside* de pelo menos 10% para o setor de oleaginosas para alimentação animal e humana, mas poderia utilizar as terras em *set aside* de outros cereais para o plantio de oleaginosas não-alimentares, até um limite equivalente a um milhão de toneladas de torta de soja. Além do mais, a CEE concordava com o estabelecimento de uma quota tarifária de 500 mil toneladas de milho. Havia, ainda, um compromisso um tanto vago de *rebalancing* do acesso a mercados para COP, pelo qual os dois lados promoveriam consultas sempre que a importação de substitutos de cereais aumentasse a ponto de prejudicar a implementação das reformas para o setor de cereais.

O pré-acordo tinha todos os contornos de um entendimento puramente bilateral, com detalhes que diziam respeito somente aos problemas entre eles. Apesar disso, porém, Blair House foi apresentado como um fato consumado aos demais participantes da Rodada, diretamente interessados na questão agrícola. Mesmo entre os membros do grupo de Cairns, as reações não ameaçaram a conclusão de um acordo nas bases fixadas em Blair House. A surpresa veio, no entanto, da divergência dentro da Comunidade: em reunião do Conselho "Jumbo" (de Ministros de Agricultura e de Relações Exteriores) realizada em setembro de 1993, a França se opôs aos

termos aceitos pela Comissão, sobretudo em relação ao setor de oleaginosas, e terminou obtendo o apoio dos demais. Sem recomendar expressamente a renegociação do pré-acordo de Blair House, os Ministros de Agricultura da CEE concluíram que o entendimento precisava ser alterado a fim de contemplar adequadamente os contornos da PAC reformada: cláusula de paz, salvaguardas especiais, revisão ao final do período de implementação, agregação de produtos para fins de cálculo de reduções tarifárias, garantia da possibilidade de escoamento de estoques. Na declaração dos Ministros, divulgada na oportunidade, um acordo na Rodada deveria salvaguardar os princípios fundamentais da PAC: sua perenidade, as preferências comunitárias e - sem qualquer disfarce - "a vocação exportadora da CEE".

A segunda versão do pré-acordo de Blair House levava em conta a existência de estoques extraordinariamente elevados para inúmeros produtos e o fato de que as exportações foram bem mais elevadas em 1991 e 1992 do que no período 1986-1990 - proposto anteriormente como base para a redução dos subsídios de exportação. Como concessão à CEE, que precisava de flexibilidade para escoar sua produção, o ponto de partida, para uma série de produtos (trigo, queijo e lácteos, carne bovina, frango, ovos e tabaco) passaria a ser a média 1991-1992. Embora partisse de um nível mais elevado de exportações subsidiadas, estabelecia-se que o resultado final deveria ser o mesmo ao final do período de implementação, ou seja, uma redução de 21% da média do período 1986-1990. Segundo cálculos da OCDE, para a maioria dos produtos, o resultado final sobre os níveis de 1991-1992 seria até mesmo superior a 21%: no caso de tabaco, chegaria a 45% de redução, frango (38%), trigo (33,7%) e carne bovina (30,7%). Para a CEE, porém, a modificação era fundamental para que se evitasse a redução imediata dos subsídios à exportação, o que inviabilizaria o escoamento de seus estoques no curto prazo. Além disso, foram acordadas outras flexibilidades, tais

como a utilização no ano seguinte de subsídios não concedidos no ano em curso (*banking e rollover*).

Avaliação dos resultados da Rodada à luz da reforma aprovada

Relatório elaborado em 1998 pelo Senado francês[36] (baseado em dados da Comissão), concluiu que os resultados da Rodada Uruguai não afetaram os parâmetros da nova PAC, tal como estabelecidos pela Reforma MacSharry. As medidas de apoio interno, enquadradas na "caixa amarela" (principalmente medidas de sustentação de preços e outras ajudas vinculadas à produção), deveriam sofrer redução de 20% em relação ao período-base 1986-1988, mas já haviam sido (coincidentemente?) cortadas em percentual semelhante após a queda nos preços de sustentação decretada em 1992. A "caixa azul" - que passou a conter os subsídios vinculados a programas de limitação de produção - não era sujeita a compromissos de redução. Nessa caixa enquadraram-se as ajudas diretas fixas por hectare ou por cabeça (os pagamentos compensatórios da Comunidade) e as ajudas limitadas a 85% da produção do período-base (os *deficiency payments* dos EUA). Quanto às medidas de "caixa verde", que contemplam a maioria das ajudas do pilar "desenvolvimento rural" da PAC (pagamentos desvinculados, multifuncionalidade, ajuda a regiões menos desenvolvidas, preservação do meio ambiente, melhoria de qualidade, etc), o acordo igualmente as isenta de compromisso de redução.

Com respeito a acesso a mercados, a Rodada previa a tarificação de todas as medidas de fronteira, e o equivalente tarifário resultante sofreria redução média de 36%, em seis anos, sendo de 15% a redução mínima por produto. Para a implementação dos

[36] Rapport d'information n. 466, annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1998, Senat, Paris – 1998.

resultados, a CEE promoveria cortes mais importantes para os produtos menos sensíveis: 100% para produtos com tarifas até 4%, e de apenas 15-20% para produtos, tais como lácteos, tabaco, açúcar e outros de grande sensibilidade para a agricultura européia, para os quais vigoravam tarifas de até 200%. O que é apresentado pelos franceses como um sacrifício importante para a Comunidade (pois afetaria o princípio da preferência comunitária) precisaria, no entanto, ser devidamente qualificado: a tarificação determinada pelo Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AoA) deu aos participantes certa liberdade para estabelecer qual seria o equivalente tarifário adequado para substituir suas medidas não-tarifárias, na medida em que as modalidades acordadas para a transposição não constavam do acordo final e não houve tempo para um exercício de verificação dos cálculos feitos por cada participante. Embora o acordo procurasse privilegiar a transparência, o resultado, em diversos casos, foi a aplicação de tarifas específicas ou *ad valorem* elevadíssimas, as quais, mesmo reduzidas em 15% ou 36% em seis anos, continuariam equivalendo a uma proibição. Como remédio parcial para essas situações, os produtos tarificados deveriam ser contemplados com quotas tarifárias (com direitos inferiores em pelo menos um terço às tarifas-base), para assegurar ao menos o equivalente a 3% do consumo nacional como melhoria de acesso para as importações, no início do período de implementação, e 5% ao final.

De acordo com dados da OMC, os equivalentes tarifários estabelecidos por alguns países para produtos agrícolas sensíveis atingiam níveis efetivamente proibitivos. A Comunidade definiu direitos específicos de 1,4 mil ECUs/t para leite em pó e 3,4 mil ECUs/t para queijos; os EUA, US$ 1,1 mil/t de leite em pó e US$ 2,2 mil/t para queijos; a Finlândia fixou tarifas entre 245% e 566%; a Noruega, de 275% a 461%; a Suíça passou a aplicar direitos específicos que podiam variar de SF 3 mil a SF 19 mil/t para produtos lácteos; o Canadá substituiu suas quotas por tarifas entre 240% e 350% para os mesmos produtos.

Além da proteção tarifária nos níveis mencionados, o Acordo previa a possibilidade de adoção de medidas de salvaguarda especiais, para compensar desequilíbrios conjunturais em volumes e preços de importação. Ainda com respeito a acesso a mercados, lamentaram os franceses que o AoA não tenha incorporado a proposta comunitária de *rebalancing* para COP e que não tenham vingado as tentativas de criar definições precisas para "substitutos de cereais" e mecanismos de salvaguardas específicas para regular o comércio destes produtos entre a CEE e os Estados Unidos.

Com respeito aos subsídios à exportação, a Comissão avaliou que o compromisso de redução de 36% dos montantes orçamentários e de 21% dos volumes exportados, teria se traduzido, na prática, por cortes que variariam entre apenas 2% para açúcar (em função da isenção das exportações de açúcar importado dos ACP) a 38% para carne bovina e de frango.

Na época da conclusão da Rodada, as avaliações feitas pelos diversos participantes foram, de maneira geral, positivas. O argumento mais freqüente era o de que, tendo sido excluído do conjunto de regras do comércio internacional por tanto tempo, o setor agrícola seria necessariamente beneficiado por um Acordo, mesmo que as disciplinas resultantes não fossem as ideais. Para alguns, porém, a institucionalização das três caixas, a fixação de limites ao uso de subsídios à exportação (em lugar de sua eliminação) e a tarificação teriam resultado apenas na "legalização" de um tratamento protecionista e intervencionista imposto pelos EUA e pela Europa para a Agricultura, e que estas políticas estariam no extremo oposto dos princípios que nortearam a redação do Acordo Geral.

Kristin Dawkins[37] avalia que um dos resultados perversos do AoA foi o fato de que os EUA e a CEE tornaram-se "legalmente"

[37] Dawkins, Kristin, "*Agricultural Prices and Trade Policy: Evaluating and Correcting the Uruguay Round Agreement on Agriculture",* Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis – EUA, 1999.

capazes de manter suas exportações a preços artificialmente reduzidos, seja por subsídios à exportação, seja por outros tipos de ajuda. Embora 25 membros, de um total de 132, tenham sido autorizados a subsidiar suas exportações nos montantes registrados em suas listas nacionais, três deles concentravam 90% dos subsídios concedidos ao trigo, e dois deles eram responsáveis pelos subsídios de 98% da exportação de manteiga e de 80% para carne bovina.

Além disso, o acordo não foi capaz de definir claramente as práticas que seriam consideradas subsídios à exportação, o que deu, tanto aos EUA quanto à Europa dos Quinze, liberdade para dar nomes novos a práticas antigas. A exportação de produtos agrícolas a preços de dumping pôde, assim, ser mantida, sem maiores constrangimentos, ajudada, inclusive, pela aplicação da Cláusula de Paz.

Segundo o Banco Mundial[38], os benefícios que poderiam advir da Rodada foram reduzidos pelo uso das possibilidades de *frontloading* e de *rollover* (transferências de montantes de um ano para outro). Tais mecanismos permitiam modular a quantidade de subsídio concedido em função do nível dos preços mundiais. Quando estes estavam baixos, aumentava-se o montante concedido por produto, o que provocava queda ainda maior nos preços, em detrimento dos exportadores sem subsídio. Em épocas de preços mundiais mais elevados, o subsídio era "poupado" para gastos no futuro. Além disso, como os compromissos foram feitos em função de 23 grupos de produtos, os membros puderam evitar a redução dos subsídios para produtos selecionados dentro de um determinado grupo, de modo que, com maiores reduções para o restante do grupo, as metas fossem de toda forma atingidas. Acrescente-se, ainda, que a falta de restrição aos subsídios por unidade permite o uso de subsídios sazonais, ou seja, a exportação de um produto recebe

[38] De Gorter et al, "*Export Subsidies: Agricultural Policy Reform and Developing Countries*", World Bank Trade Note, September 10, 2003, in http://worldbank.org/trade/tradenotes.

subsídios maiores em períodos específicos do ano, com impactos ainda maiores sobre os preços mundiais, sem que os limites estabelecidos para o ano sejam ultrapassados.

Na área de acesso aos mercados de produtos agrícolas, os críticos da Rodada Uruguai apontam para a continuidade da discriminação que afeta os países em desenvolvimento, que assumiria diversas formas, tais como a manutenção, pelos países desenvolvidos, de altas tarifas, a escalada tarifária e o grande número de medidas não-tarifárias que afetam sobretudo os produtos agrícolas processados. Segundo estimativas da OCDE, a tarifa média aplicada a produtos agrícolas após o período de implementação da Rodada Uruguai chegou a 40%, comparada a 4% de tarifa média para produtos industrializados. Segundo avaliação de Michael Windfuhr[39], da Germanwatch, quando se considera, por exemplo, a multiplicidade de medidas aplicadas pela CEE (quotas, *variable levies* e outras medidas não-tarifárias, que tornavam impossível a importação), a tarificação foi inicialmente julgada como uma vitória. Para o citado autor, porém, o resultado foi o que chama de "dirty tariffication", pois, ao converter suas medidas não-tarifárias, os países industrializados estabeleceram tarifas de tal forma elevadas que, em muitos casos, sobretudo para os produtos sensíveis, mesmo após a redução acordada de 36%, representavam proteção ainda maior do que a combinação de medidas aplicada no período-base 1986-1988 (escolhido exatamente pelas altas tarifas praticadas). A *dirty tariffication* teria afetado cerca de 60% dos equivalentes tarifários estabelecidos pela CEE, o mesmo ocorrendo com 45% dos EUA. Assim, apesar de ter resultado na consolidação de todas as tarifas para produtos agrícolas, a Rodada Uruguai representou redução de apenas 25% nas tarifas para o setor e, no caso dos produtos tarificados, a redução média teria sido de apenas 14%.

[39] Windfuhr, Michael, "*Little Progress for Liberalised Trade – The Agricultural Exports of Developing Countries are Blocked*", D+C Development and Cooperation N. 6, Nov/Dec 2002, p. 31-34, Germany.

Os resultados teriam sido ainda diminuídos pelo fato de que, para os produtos sensíveis (trigo, açúcar, carne bovina, milho, etc.) foi aplicado o percentual mínimo de redução (15%), compensado pela redução em 100% das alíquotas aplicadas a produtos para os quais já vigoravam tarifas baixas (de 4% ou menos). Para os produtos sensíveis, portanto, os picos tarifários teriam crescido em 56% para o trigo, 87% para carne bovina e 86% para milho. Segundo estimado pela UNCTAD, a Europa dos Quinze teria, em 1999, quase 1300 picos tarifários para produtos agrícolas, o que representaria 97% dos picos existentes em sua tarifa externa comum.

Acrescente-se aos elementos citados acima, a existência da "salvaguarda especial agrícola", aplicável aos produtos tarificados cuja importação ultrapasse limites quantitativos ou níveis de preços estabelecidos, sem necessidade de comprovação de dano grave. Apenas 38 países reservaram seus direitos de recurso a salvaguardas especiais, mas os produtos inscritos somam mais de seis mil (dos quais 539 identificados pela CEE).

Outro aspecto que teve, na prática, seu impacto positivo diminuído foi o compromisso de acesso mínimo (5% para os países desenvolvidos), para compensar parcialmente as altas taxas resultantes da tarificação. De maneira geral, quotas tarifárias foram introduzidas para os produtos que, com as tarifas vigentes, tinham importações virtualmente zeradas. Contudo, a administração das quotas foi quase sempre deixada nas mãos do país importador, o que resultou, muitas vezes, na concessão de licenças a fornecedores sem condições de utilizá-las.

Decepcionantes teriam sido, igualmente, os resultados sobre a escalada tarifária. Como exemplo, Windfuhr cita, com relação à Europa, os casos da cadeia de produtos como o cacau - com tarifas que vão de 0% para a matéria-prima, 9% para a manteiga a 21% para a pasta –, café – com tarifas de 4% para café cru e de 11% para o processado –, e soja – 0% para o grão e 6% para o óleo.

Para os países em desenvolvimento, a escalada tarifária significa perpetuar sua situação de fornecedores de matérias-primas para setores em que poderiam ser grandes exportadores de produtos processados. Windfuhr cita diversos estudos que comprovam que, no período 1964-1994, os países em desenvolvimento viram a participação de suas exportações de produtos agrícolas processados (PAPS) no total de suas pautas agrícolas caírem de 27% para apenas 17%. Por sua vez, os países industrializados aumentaram a participação das exportações de PAPS no total de sua pauta agrícola de 41% para 54%. Os cinco principais exportadores de PAPS são Alemanha (5% do total mundial), EUA, França, Canadá e Países Baixos, enquanto o Brasil (maior exportador de produtos agrícolas do mundo em desenvolvimento) ocupa apenas o 12º lugar, com 2,8% do total das exportações de PAPS.

Para Kristin Dawkins, a posição dos EUA nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai foi, em grande parte, determinada pelas empresas processadoras, interessadas na mudança da política de sustentação de preços para os produtos primários. Dawkins menciona inclusive que a administração Reagan nomeou um executivo da Cargill como negociador agrícola em Genebra durante a Rodada Uruguai. Os mesmos interesses teriam estimulado a Comissão Européia a implementar a reforma MacSharry. A mudança de orientação da sustentação do preço do produto para o apoio direto ao produtor teve efeito significativo para o setor de PAPS, na medida em que permitiu a obtenção de insumos a preços mais competitivos. Não é de se estranhar, portanto, que os resultados tenham sido bastante satisfatórios para o agronegócio dos dois lados do Atlântico - que teria obtido acesso a matérias-primas mais baratas, sem uma abertura mais significativa de seus próprios mercados para os produtos agrícolas processados - e bem menos positivos para os interesses daqueles países em desenvolvimento que já produziam PAPS, que pouco obtiveram em termos de acesso adicional aos produtos de seu interesse. Para os

meros fornecedores de matérias-primas, a falta de abertura continuava desestimulando o investimento no setor de PAPS.

Para a manutenção desta situação, colaborou ainda o fato de que, mesmo após a tarificação, permaneceram em vigor inúmeras medidas não-tarifárias que restringem ou dificultam as importações de produtos agrícolas, especialmente os processados. A falta de transparência e a unilateralidade dos critérios para aplicação de medidas sanitárias ou relativas à saúde pública têm sido utilizadas para transformar em "barreiras" medidas que seriam perfeitamente justificáveis sob a ótica de proteção aos consumidores. Os acordos sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e sobre Barreiras Técnicas ao Comércio procuraram disciplinar tais práticas, mas sua eficácia é prejudicada pela falta de parâmetros objetivos para definir os limites da atuação das autoridades reguladoras.

Por último, nunca foi posta em prática a decisão de Marraqueche relativa a uma possível compensação aos países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos[40]. Tal decisão instituía a possibilidade de os países desenvolvidos oferecerem compensação aos países de baixa renda e com déficits na produção de alimentos, caso estes viessem a ser negativamente afetados pelo aumento dos preços dos alimentos decorrente da implementação do Acordo sobre Agricultura. A FAO procurou acompanhar a evolução dos preços das importações de alimentos e concluiu que, entre 1995 e 2000, os países cobertos pela decisão estariam gastando quase US$10 bilhões em alimentos importados, dos quais um valor de US$ 3,6 bilhões poderia ser atribuído aos aumentos de preços decorrentes da Rodada Uruguai. Entretanto, o FMI discordou dessa avaliação, sob a alegação de que a FAO teria desconsiderado o escalonamento da liberalização e da redução dos

[40] *The Marrakesh Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries*, anexa ao Acordo que Estabelece a Organização Mundial do Comércio, assinada em Marraqueche, em 1994.

subsídios e, portanto, superestimado o efeito dos resultados da Rodada sobre os preços. Na falta de um acordo, o Comitê de Agricultura da OMC decidiu, em 1996, que as condições para justificar compensações não tinham sido preenchidas.

Assim, a CEE (transformada em União Européia pelo Tratado de Maastricht de 1993), após sofrer sete anos de pressões, nos planos interno e internacional, para promover efetivas mudanças em sua política agrícola, pôde considerar que os resultados da Rodada Uruguai, a exemplo do que aconteceu nos ciclos anteriores de negociação, foram perfeitamente adequados aos limites que fixara como mudanças aceitáveis à luz de suas próprias políticas.

Os termos do Pré-Acordo de Blair House serviram de aval aos ajustes na PAC feitos pela Reforma MacSharry e, em grande medida, moldaram as disciplinas do Acordo sobre Agricultura. Apesar de todos os sinais de alarme lançados, no decorrer da Rodada, pelos defensores da PAC original, as modificações introduzidas por MacSharry, assim como os compromissos assumidos em decorrência do AoA, não resultaram em mudanças radicais no desempenho da Agricultura européia, mas trouxeram elementos novos, positivos e negativos, para a produção e para o comércio internacional no setor.

1.4 - Breve análise dos efeitos da PAC sobre a produção interna e sobre o comércio internacional

Ao final dos anos 1990, a agricultura da Europa dos Quinze não deveria ser considerada um setor econômico importante. Sua contribuição para o PIB total da UE era de apenas 1,8% e, mesmo se adicionado o setor agroalimentar, o percentual não ultrapassava 6% do total. No entanto, as atividades agrícolas e florestais ocupavam mais de 75% do território da União e absorviam cerca de 45% do orçamento comunitário. Este tipo de avaliação, freqüentemente feita pelos críticos da PAC, não mudou muito desde o pós-guerra, embora

a importância econômica do setor, sempre decrescente, torne cada vez mais paradoxais os gastos, sempre crescentes, envolvidos.

O que efetivamente mudou ao longo dos anos foi o desempenho exportador dos diversos membros da Comunidade. Segundo cálculos da FAO, a Europa dos Doze exportava, em 1986, cerca de US$ 26,9 bilhões em produtos agrícolas, passou a US$ 49,2 bilhões ao final da Rodada Uruguai, em 1994, e chegou a US$ 60,3 bilhões em 2000. Para que este resultado pudesse ser obtido, a UE foi responsável por 90% dos subsídios às exportações concedidos em todo o mundo - não computados nesse cálculo, entretanto, os gastos com as demais medidas de apoio à exportação (utilizadas por EUA, Canadá e Austrália), tais como as garantias de crédito, a ajuda alimentar e as empresas estatais.

A União Européia é hoje um dos maiores produtores agrícolas no mercado mundial, é o maior importador e o segundo maior exportador no setor. Para alguns produtos, chega a ocupar o primeiro lugar, mesmo que seus custos de produção estejam sempre entre os mais elevados do mundo. Suas exportações de trigo se fazem a preços 34% inferiores ao seu custo de produção. Para leite em pó, esses preços são 50% inferiores aos custos e para o açúcar esta relação chega a dois-terços. Os exemplos tomados são interessantes, na medida em que deixam claro que a introdução dos pagamentos diretos pela reforma MacSharry não impediu a continuidade das distorções causadas pelos subsídios à produção e conseqüentemente à exportação. O setor de leite foi um dos primeiros a sofrer cortes nos preços de sustentação e os cereais foram os grandes visados pela Reforma MacSharry. Ambos foram sujeitos a compromissos de redução na Rodada Uruguai, tanto em termos de AMS como de apoio à exportação. No entanto, o máximo que se pode dizer é que, sem as mudanças, o bom desempenho da produção e da exportação poderia ter sido ainda mais incompatível com os altos custos praticados pela UE.

Os instrumentos da PAC, apesar da reforma MacSharry, continuam os mesmos: alta proteção tarifária, apoio doméstico e subsídios à exportação. Como resultado, os preços pagos pelos consumidores são sempre superiores aos preços mundiais. No conjunto, estima-se que a CAP eleva a renda agrícola anual em cerca de 70 ou 80 bilhões de dólares no interior da UE, adicional pago pelos consumidores - via preços - e pelos contribuintes - via ajuda direta e subsídios à exportação, financiados pelo orçamento comunitário.

A principal crítica que se faz ao mecanismo de sustentação de preços é que seu efeito é, dentre os de medidas de apoio interno, o mais pernicioso: estimula a produção, independentemente das possibilidades de colocação no mercado interno ou internacional, ao mesmo tempo em que desencoraja a demanda e a importação. Uma demanda reprimida por preços elevados realimenta a pressão para que os produtores exportem os excedentes a qualquer preço, o que somente se faz via subsídios. Uma demanda menor por importações na UE (com seu mercado protegido) e uma exportação comunitária a preços baixos reduzem a parcela da produção e do consumo mundiais sujeitos às livres forças do mercado. As mudanças nos preços praticados internacionalmente tendem a ser, portanto, potencializadas pela atuação da UE como importadora e como exportadora, com impactos indesejados sobre os preços e o comércio.

O setor de COP

Os efeitos da PAC pós-reforma MacSharry sobre a produção e o comércio podem ser avaliados pelo exame dos dados disponíveis. Segundo as estatísticas da FAO (Tabelas 1- 5) a produção de cereais da UE-15 passou de 181 milhões de toneladas em 1992 a 216 milhões de toneladas em 2000, ou seja um crescimento de 19%, apesar da redução dos preços de intervenção, da introdução de pagamentos diretos parcialmente "decoupled" e das regras de "set aside". Entre

1996 e 2000, enquanto os compromissos da Rodada Uruguai estavam sendo implementados, a produção manteve-se razoavelmente estável (entre 208 e 216 milhões de toneladas), mas em níveis bem superiores aos registrados no período de duração da Rodada Uruguai (entre 1986 e 1994, a produção oscilou entre 180 e 190 milhões de toneladas). A UE-15 não perdeu participação no total da produção mundial, mantendo-a sempre próxima de 10%. Quanto às exportações, o período de melhor desempenho exportador foi exatamente entre 1990 e 1992, utilizado como período-base para o cálculo dos compromissos da Rodada. As vendas de cereais da UE no mercado mundial atingiram 36 milhões de toneladas em 1992, contra 25 milhões em 1986. Entre os anos 1995 e 1998, a exportação caiu, ficando em torno de 20 milhões de toneladas, mas o crescimento dos anos seguintes (atingindo 27 milhões de toneladas) demonstra que o desempenho exportador da UE no setor foi influenciado pelas necessidades de importação dos países da antiga URSS, que oscilaram bastante no período.

As medidas adotadas para o setor de COP tiveram efeitos sobre a produção de oleaginosas (Tabelas 3 e 4), que tende a ocupar os espaços criados pelo aumento conjuntural da demanda por produtos para alimentação animal (em substituição aos cereais, quando estes estão com preços mais elevados) ou pela reorganização do plantio dentro das terras aráveis, em função das regras para o pagamento das ajudas diretas ou do *set aside*. Mesmo sem o *rebalancing* para a soja (tentado pela UE para anular as concessões tarifárias feitas anteriormente), o setor de oleaginosas pareceu não ter sido afetado pelos compromissos da Rodada Uruguai e a proteção na fronteira pareceu suficiente, sobretudo em vista do corte nos preços garantidos para COP. A produção do setor como um todo, no entanto, tem-se mantido razoavelmente estável, em comparação com o crescimento registrado especificamente no setor de cereais - que tornou-se, com a ajuda direta, mais rentável do que o de oleaginosas.

Os mecanismos de *set aside* tiveram algum impacto sobre a produção e os estoques de COP, mas os percentuais exigidos foram sendo gradualmente reduzidos, o que diminuiu a importância da medida. O aumento do consumo interno e da demanda em mercados tais como o da Rússia e de outros países balcânicos teve maior impacto sobre o nível de estoques de cereais do que a exigência de *set aside*. Além do mais, como a legislação comunitária não estipulava objetivos específicos de redução das quantidades produzidas, nem limitava de forma eficaz as possibilidades de aumento da área plantada, os resultados ficaram aquém do desejável.

Um estudo encomendado pela Comissão a um grupo de consultores[41] recolheu dados junto aos produtores, com o objetivo de avaliar o impacto das medidas de *set aside* sobre o desempenho do setor de COP na Europa. Os cálculos foram feitos a partir da mensuração da "não-produção" resultante do *set aside* em países selecionados: Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Espanha e Reino Unido. De acordo com esse estudo, a produção de cereais teria sido 6% maior na ausência da medida e, no caso de oleaginosas para fins alimentares, 15%. Entre 1993 e 1999, a área destinada a oleaginosas para outros fins e a proteínas vegetais diminuiu, enquanto a área plantada com cereais aumentou.

As culturas não-alimentares puderam beneficiar-se de algum aumento, seja pela possibilidade de utilização, para este fim, das terras em *set aside*, seja pelo apoio indireto que passaram a receber, por meio dos pagamentos de remuneração pelo próprio "set aside". Em situações normais, a produção de flores ou biocombustíveis não seria viável sem a ajuda recebida e os efeitos da medida puderam ser efetivamente constatados para este último setor apenas nos países em que já havia uma capacidade industrial para processamento ou medidas de incentivo fiscal para a produção de biocombustível.

---

[41] Meyer, Pierre e Clément, Thierry, "*Evaluation de l'impact des mesures communautaires concernant le gel des terres*", Oreade-Breche, Auzeville, France, Janvier 2002.

Ainda segundo a mesma fonte, uma taxa de *set aside* inferior a 10% tem pouco efeito redutor sobre a produção, sobretudo quando os agricultores conseguem aumentar a produtividade nas áreas beneficiadas por subsídios. Contudo, o custo da "não-produção" termina sendo menor do que o da superprodução, mesmo quando os montantes gastos com *set aside* ou com o financiamento dos estoques são similares, porque os estoques menores reduzem a necessidade de subsídios à exportação e a pressão sobre os preços de intervenção.

O *set aside* fixo (estipulado em 48% do total de terras que vierem a ser congeladas) revelou-se menos eficaz do que o rotacional (52%) como forma de controlar a produção, pois concentrou-se nas áreas de solo mais pobre ou de cultivo mais difícil ou oneroso. Paralelamente, a partir de 1996, foi intensificado o uso de fertilizantes e pesticidas - nas áreas beneficiadas por subsídios e nas áreas de *set aside* rotacional - a fim de aumentar a produtividade, mas o estudo não estabelece uma relação direta entre o uso intensivo de produtos químicos e as regras de *set aside*. Quanto aos efeitos sobre o meio ambiente, embora a proteção deste seja apresentada como um dos objetivos da medida, ainda não foi feita uma análise detalhada do que poderia ser o impacto real sobre o solo, a cobertura vegetal ou a biodiversidade. Deduzem os autores, porém, que o uso rotacional da terra pode ser mais benéfico para o meio ambiente do que a produção alternada de diferentes produtos e contribuiria, ao mesmo tempo, para reduzir os teores de nitrato no solo e o avanço da erosão.

O estudo conclui que o *set aside* teve por efeito a concentração da produção nas culturas mais rentáveis (milho, trigo) e uma redução do cultivo dos chamados cereais secundários (cevada, aveia, centeio), das oleaginosas e das proteínas vegetais. A rentabilidade das culturas continuaria sendo o principal elemento para as decisões de plantio: mais do que a remuneração do *set aside*, a combinação dos preços de intervenção e dos montantes pagos a título de ajuda direta compensatória seria o dado decisivo para a determinação das quantidades produzidas dentro do setor de COP.

O impacto do corte de 20% no preço de intervenção e da introdução dos pagamentos diretos compensatórios foi limitado, nos primeiros anos, pela alta dos preços no mercado internacional. A esperada redução nos preços praticados no mercado interno não ocorreu nos níveis previstos, mas a ajuda direta "compensatória" era paga da mesma forma, o que fazia aumentar a rentabilidade e estimulava os agricultores a continuar produzindo ou até mesmo aumentar a produtividade ou a área plantada. Para alguns produtos, o total da ajuda era tão alto que a exportação do excedente podia ser feita mesmo sem restituição, já que a venda, mesmo ao preço mundial, era menos onerosa para o produtor do que o financiamento de eventuais estoques. O corte nos preços deu maior competitividade, no plano interno, aos cereais destinados à alimentação animal (ajudando a reduzir estoques), uma vez que os pagamentos compensatórios mais do que cobriram a diferença entre o preço interno dos cereais e os preços de referência para a importação de oleaginosas para alimentação animal.

Assim, enquanto a UE mantiver subsídios vinculados à produção juntamente com pagamentos diretos mais do que compensatórios, a produção de COP não poderá ser efetivamente controlada e os estoques, assim como as exportações, continuarão a ser resultado das decisões de agricultores estimulados a produzir sempre mais, e não de um planejamento das autoridades comunitárias. Em um relatório de 2002, a propósito do alargamento, a própria Comissão admitiu que, embora os pagamentos diretos tenham sido inicialmente introduzidos para compensar os cortes nos preços de intervenção, estes perderam seu caráter compensatório após dez anos de implementação e tornaram-se simples cobertura de custos. Por isso, o termo "ajuda direta" passou a ser utilizado em lugar de "pagamentos compensatórios". Posteriormente, a Agenda 2000 submeteu os pagamentos diretos a uma série de condições relacionadas ao meio ambiente, especialmente por meio do mecanismo de *cross-compliance*[42].

[42] European Commission, "*Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*" Issues Paper, SEC (2002)95, January 2002, Brussels.

Mesmo esse vínculo, porém, era condição adicional, pois, na prática, o pagamento cobria os custos de produção e não os custos específicos com a preservação.

O trecho é parte da justificativa que a Comissão daria para sua proposta de outorgar aos novos membros apenas parte da ajuda direta concedida aos Quinze, mas constituiu informação interessante. Os pagamentos originalmente "compensatórios" deixaram, ao longo do tempo, de ter relação direta com a "manutenção" do rendimento dos agricultores no nível equivalente ao do período anterior à queda de preços e passaram a desempenhar as funções que a Comissão bem quisesse lhes dar. Assim, os montantes pagos puderam passar a contemplar outros objetivos, dentre eles a manutenção de uma rentabilidade global suficiente para compensar, até mesmo, as necessidades de redução nos cortes das restituições à exportação, em função dos compromissos assumidos na Rodada. As quantidades efetivamente produzidas não estarão, portanto, vinculadas à produção passada e sim ao efeito presente do nível de remuneração assegurado pela Comissão, por meio de ajudas diretas, sobre a totalidade da produção.

Outros setores

Quanto ao *setor de carne de aves*, a produção veio crescendo lenta mas constantemente (Tabela 6). De um pouco menos de 6 milhões de toneladas no início da Rodada, em 1986, a UE passou a produzir 7,5 milhões em 1994 e 8,3 milhões em 2000. As exportações mais do que acompanharam o ritmo, evoluindo de 330 mil toneladas em 1986 a 1 milhão de toneladas em 2000. As importações também registraram crescimento significativo, apesar da alta proteção na fronteira: de 116 mil toneladas em 1986 para 307 mil em 2000. Importante notar, porém, que a exportação tem sido particularmente estimulada nos últimos anos, apesar do crescimento

do consumo interno (de 6,9 milhões de toneladas em 1994 a 7,6 milhões em 2000). Como resultado, os estoques, que registravam cerca de 250 mil toneladas em 1994 caíram a zero no ano 2000. Para obter este desempenho exportador, a UE utilizou, em 2000 cerca de 60% dos valores e 80% das quantidades acordadas na OMC em matéria de subsídios à exportação deste produto.

O setor de *leite e produtos lácteos* parece mais sujeito às oscilações do mercado mundial. Em 1996, os estoques comunitários de manteiga e leite em pó foram praticamente zerados, voltaram novamente a crescer até 1999, em vista da queda na demanda no mercado mundial para esses produtos, e voltaram a se esgotar em 2000 (em menos de um ano, portanto) em função da reversão da tendência do mercado internacional. A UE pôde reduzir os subsídios concedidos à exportação de leite e manteiga (utilizando apenas cerca de 40% dos montantes acordados na Rodada Uruguai, para o ano em questão), na medida em que os preços mundiais mantiveram-se elevados e reduziram a diferença a ser paga a título de reembolso (no caso do leite em pó, este chegou a zero em 2000). Contudo, para queijo e outros produtos lácteos, os subsídios à exportação foram amplamente utilizados, atingindo a quase totalidade das quantidades negociadas na OMC. Como resultado, as exportações cresceram 13,5% com relação ao ano anterior, ou seja, cerca de 2 milhões de toneladas em equivalentes de leite.

Frutas, legumes e hortaliças constituem um setor cuja OCM foi reformada apenas em 1996, com a constituição de fundos operacionais para os produtores cadastrados. Os recursos, cerca de EUR 300 milhões em 1999, correspondiam a aproximadamente 2,5% do valor da produção comercializada pelas organizações de produtores e, a partir de 2001, passaram a uma ajuda máxima de 4,1%, a fim de ajudar a financiar igualmente as restituições à exportação. Para alguns produtos (tomates, maçãs, pêssegos, uvas, por exemplo), existem limites quantitativos para a intervenção.

A produção européia de frutas e legumes tem acompanhado o crescimento mundial no setor. A UE é o segundo produtor mundial (com quase 90 milhões de toneladas em 2000), apenas atrás da China (350 milhões). Especificamente no setor de cítricos (de maior interesse para o Brasil), ocupa o terceiro lugar (com 10 milhões de toneladas), após o Brasil (19,5 milhões) e os Estados Unidos (15,6 milhões). No entanto, embora seja deficitária em frutas e legumes frescos, a UE é responsável por 20% das exportações de limão, 18% de laranjas, 15% de maçãs e 10% para pêras e tomates. Quanto aos legumes, a UE, deficitária em 1996, tornou-se excedentária a partir de 1997 e as exportações aumentaram em 11% apenas no ano de 2000.

Gastos orçamentários e considerações gerais

Segundo dados da própria Comissão, mesmo após a implementação dos compromissos da Rodada Uruguai, os gastos com a Agricultura continuaram crescendo, em ritmo acelerado. A Tabela 7 demonstra que, para COP, os subsídios diretos à exportação (restituições) têm diminuído, enquanto os montantes destinados a intervenção e ajuda direta tiveram crescimento acentuado no período (de cerca de 6 bilhões de ECUs em 1990 a mais de 16 bilhões em 2002). Para o setor de carnes e ovos, as ajudas praticamente dobraram, passando de 4,7 bilhões de ECUs a 8,9 bilhões, embora os subsídios à exportação tenham diminuído em valor (especialmente devido à queda das exportações de carne bovina durante a crise da "vaca louca" ou BSE). Nos setores de açúcar e de frutas e legumes, o orçamento sofreu aumentos menos expressivos, mas por diferentes razões: para o primeiro, os gastos com intervenção reduziram-se de 462 milhões de ECUs em 1990 a 335 milhões em 2001, enquanto as restituições à exportação mantiveram-se elevadas (1,1 bilhão em 2002); no segundo setor, os subsídios à exportação são insignificantes (40 milhões de ECUs em 2002), mas a ajuda à produção cresce moderadamente a

cada ano (de 1,1 a 1,6 bilhão). A exceção seria o setor de lácteos, para o qual os gastos da PAC têm diminuído constantemente: de quase 5 bilhões de ECUs em 1990 a 1,9 bilhões em 2002, divididos em partes semelhantes entre apoio interno e à exportação, pelas razões apresentadas anteriormente.

Os números acima refletem o que efetivamente ocorreu após o primeiro processo de reforma, mas não é possível, a partir deles, estabelecer um vínculo entre a evolução recente da agricultura européia e a mudança parcial da política comunitária. Dois economistas australianos, Borrel e Hubbard, publicaram um estudo[43] no qual buscam avaliar o impacto da PAC a partir da comparação entre o desempenho europeu na vigência da PAC e a simulação do que este seria com a total eliminação dos subsídios à produção e à exportação, bem como das tarifas aplicadas ao setor. Os resultados indicam que a PAC tem efeitos significativos sobre a agricultura européia e sobre a de terceiros países, além de causar impacto negativo sobre os demais setores da economia, dentro e fora da UE, devido aos recursos que desvia dos setores mais eficientes.

Segundo aqueles autores, a produção de COP e de produtos lácteos torna-se 50% maior em função da PAC, a de carne 17,6% maior e o setor de gado em geral teria a produção aumentada em 30%. Contrariamente, o setor de serviços seria reduzido em 2% e a indústria em quase 5%. Para a exportação, os dados seriam ainda mais impressionantes: segundo os autores citados, as exportações agrícolas estariam sendo aumentadas em quase 10.000%, percentual que apenas comprova que, sem a PAC, a UE pura e simplesmente não exportaria esses produtos. O estudo procura mostrar que, ao contrário, sem a PAC, as importações européias seriam aumentadas em 2000% para lácteos, 540% para COP e 350% para carnes.

---

[43] Borrel, Brent e Hubbard Lionel, "*Reforming the CAP: Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy"*, Institute of Economic Affairs, Blackwell Publishers, Oxford, UK, 2000.

O estudo revela ainda que, na ausência da PAC, a produção agrícola mundial seria beneficiada, na medida em que, sem distorções, o setor primário, em todas as regiões estudadas, deixaria de sofrer com a concorrência desleal de exportações subsidiadas e poderia ainda aumentar seu acesso ao mercado europeu. Por esse raciocínio, por exemplo, a América Latina estaria, com a existência da PAC, produzindo 12% a menos de COP, 9% de carne e 4% de lácteos; quanto às exportações, a região estaria renunciando a 63% no setor de carnes, 45% em lácteos e 43% em frutas e legumes. Para outras regiões, o impacto calculado é ainda maior: Austrália e Nova Zelândia estariam renunciando a 50% de sua produção de lácteos e a 70% de suas exportações; os Estados Unidos e o Canadá teriam queda de até 13% na produção de COP, de 70% na exportação de lácteos, e de 45% na de frutas e legumes.

Uma avaliação mais exata dos efeitos da PAC esbarra sempre na dificuldade causada pela peculiaridade do setor agrícola. Muito embora alguns dados sejam bastante eloqüentes, e demonstrem claramente o efeito dos subsídios sobre o desempenho da UE em alguns setores, não se pode evitar a interferência de fatores conjunturais ou climáticos, que podem prejudicar a análise. As séries históricas são sempre de grande valia mas, em se tratando de produtos agrícolas, quebras de safra ou superprodução, em diferentes regiões do globo ou em produtos específicos dentro de um setor, assim como a crise de BSE e de gripe aviária, ou as flutuações nos preços de *commodities* e das taxas de câmbio podem levar a conclusões mais otimistas ou pessimistas quando da avaliação dos efeitos da PAC e de suas reformas.

Alguns aspectos, porém, podem ser analisados empiricamente e confirmados pela prática comunitária. Um estudo[44] do chefe de pesquisa da OXFAM, Kevin Watkins, descreve a maneira pela qual a

[44] Watkins, Kevin, "*Northern agricultural policies and world poverty: will the Doha development round make a difference?*", documento apresentado na "Annual Bank Conference of Development Economics", OXFAM, maio 2003.

introdução de pagamentos diretos para o setor de cereais ajuda a "camuflar" os efeitos da PAC sobre a produção e a exportação. Pelos dados fornecidos pela Comissão, após a reforma MacSharry, as restituições à exportação teriam praticamente desaparecido para a totalidade do setor de culturas aráveis ("apenas" 80 milhões de ECUs em 2002 contra 3,2 bilhões em 1992). Pelas regras da OMC, como serviam para compensar a diferença entre o preço de intervenção e o de exportação, as restituições eram classificadas como subsídios diretos à exportação e estavam sujeitas aos compromissos de redução. Com a reforma de 1992 (e posteriormente com a Agenda 2000), os preços garantidos aproximaram-se dos preços do mercado mundial e a diferença foi compensada por pagamentos diretos. Com os novos preços, as restituições à exportação puderam ser praticamente eliminadas. A diferença entre os preços pré e pós reforma demonstra, porém, que se, antes do corte, seriam necessários EUR 40/tonelada de subsídio à exportação, após o corte, os produtores passaram a receber EUR 56/tonelada a título de ajuda direta (e mesmo EUR 63/tonelada em 2001), o que resultou em rendimentos bem maiores para os produtores do que antes da reforma. Como a ajuda direta cobre toda a produção de cereais das terras beneficiadas, seja para consumo interno seja para exportação, o impacto da ajuda direta sobre a exportação seria, na prática, exatamente o mesmo de um subsídio direto à exportação e desempenharia um papel preponderante na continuidade da colocação de excedentes crescentes no mercado internacional.

Para exemplificar o raciocínio acima, Watkins utiliza os dados de produção de trigo na França para converter pagamentos diretos no equivalente a subsídios à exportação. Em 1999, o pagamento direto situava-se em EUR 51,40/tonelada e a França (principal exportador da UE) colocou 16,7 milhões de toneladas no mercado mundial. Seus produtores receberam, com relação a esta parcela da produção, EUR 858 milhões. Em 2001, a exportação foi de apenas 9,5 milhões de toneladas, mas a ajuda direta estava fixada em EUR 64,40/tonelada e

os agricultores receberam EUR 611 milhões. Como o recebimento da ajuda independe da exportação ou da colocação no mercado interno, a ajuda direta não poderia, na OMC, ser considerada como subsídio direto à exportação. Contudo, quando se sabe que o agricultor que não solicita toda a ajuda a que tem direito sofre cortes na ajuda para a safra seguinte, o incentivo à exportação fica evidenciado.

Esta forma de subsidiar exportações sem submeter-se a compromissos fica bem clara no caso do açúcar, que será examinado a seguir.

O regime açucareiro

Criado em 1968, o regime açucareiro comunitário estabelecia por objetivo dar aos produtores e consumidores europeus, assim como aos produtores dos países ACP, estabilidade ao mercado de açúcar de cana e de beterraba. Esta estabilidade seria garantida por um regime de sustentação de preços, no âmbito de quotas pré-estabelecidas, para a produção de açúcar de beterraba dos Estados-membros e para a produção de açúcar refinado de cana, a partir de açúcar bruto proveniente dos países ACP signatários do Protocolo do Açúcar da Convenção de Lomé e, atualmente, de seu sucessor, o Acordo de Cotonou. Considerando que o açúcar de beterraba tem, em condições normais, custo de produção 50% maior que o de açúcar de cana, a produção européia somente poderia sobreviver com subsidiação e proteção na fronteira. Quando se acrescenta, como objetivo, garantir alta remuneração para os produtores de beterraba e para os refinadores, as condições essenciais passam a ser uma "pesada" subsidiação e "elevada" proteção na fronteira.

Quando o regime foi introduzido, apenas a Itália tinha produção inferior a seu consumo interno (em determinados períodos o déficit podia atingir até 50%). Contrariamente, França e Bélgica tinham produção altamente excedentária (cerca de 50% a 70% superior à

demanda interna). A acessão de novos membros na década de 1970 trouxe algumas modificações, levando-se em conta que o Reino Unido era tradicionalmente dependente de importações de açúcar bruto de cana, para cobrir cerca de 70% da demanda. No âmbito da Commonwealth, vigorava um acordo (CSA – Commonwealth Sugar Agreement) que garantia a seus membros uma quota anual de 1,7 milhão de toneladas de açúcar bruto a ser importada pelo Reino Unido. Com a entrada deste último na CEE, o CSA não foi renovado, mas uma quota quase idêntica (1,3 milhões de toneladas) foi garantida no âmbito da Convenção de Lomé, e sua administração foi incorporada ao regime açucareiro comunitário. A redução da quota deveu-se à retirada das 350 mil toneladas originárias da Austrália previstas no CSA.

A maioria do açúcar bruto importado dos países ACP é refinada e vendida no Reino Unido e somente 4% do açúcar ACP é próprio para o consumo direto (açúcar bruto de cana para consumo ou açúcar refinado).

A acessão do Reino Unido e o fim do CSA coincidiram com a queda da produção mundial de açúcar no início dos anos 1970, com rápida elevação dos preços internacionais do produto. Os preços garantidos pela Comunidade tornaram-se pouco atraentes para os países ACP e o deslocamento temporário de suas vendas para mercados mais promissores serviu de justificativa para que se criasse, dentro da CEE, um sistema de estímulo à produção de açúcar de beterraba, sob a alegação de que, embora eficaz para a estabilização dos preços internos, o regime vigente não garantia o abastecimento em casos de grandes oscilações dos preços no mercado internacional. Como resultado, em 1974, foram substancialmente aumentadas as quotas de produção por país, assim como os preços de intervenção (30%). As mudanças levaram rapidamente à reversão da situação: em cinco anos, quando a crise do mercado mundial já havia sido ultrapassada, a produção européia, estimulada pelas novas medidas, passara rapidamente a gerar excedentes estruturais.

Como sempre ocorreu no interior da CEE, as mudanças, propostas pela Comissão, que objetivassem reduzir o apoio à produção ou a exportação encontravam grande resistência. Assim, as quotas sofreram, em 1981, redução inferior a 2%, mas voltaram a aumentar, com a entrada de Espanha e Portugal, em 1986, e da Finlândia, em 1995.

Durante os anos 1970, a introdução de um novo produto adoçante derivado de cereais (isoglucose) passou a concorrer com o açúcar nos mercados dos EUA e Japão, especialmente como insumo industrial. A CEE introduziu, então, medidas de controle da produção de isoglucose, para evitar que a mesma substituição viesse a ocorrer na Europa.

Como resultado da Rodada Uruguai, a UE precisou fazer algumas adaptações formais em seu regime açucareiro. Na prática, porém, os *variable levies* foram tarificados e a proteção na fronteira passou a ser de quase 170%, o que garante, desde então, a manutenção de preços de mercado superiores ao nível de intervenção e reduz o uso de subsídios da caixa amarela. A redução tarifária foi de apenas 15% (por ser o açúcar produto que a UE classificou como sensível) e não foi necessário expandir o acesso mínimo, já que o regime preferencial concedido aos ACP e à Índia já representa mais de 10% do mercado europeu. A fim de garantir que o preço mínimo à importação continue sendo respeitado, a UE tem feito uso das salvaguardas especiais do Artigo 5 do AoA. A restrição maior ficou por conta dos subsídios à exportação, como veremos mais adiante.

Os principais mecanismos do regime açucareiro são:

a) Sustentação de preços:

O sistema comunitário para o açúcar é extremamente complexo e baseia-se em uma série de preços institucionais interligados - para açúcar refinado, açúcar bruto (de beterraba ou de cana) e beterraba açucareira – mecanismo que objetiva garantir preços mínimos para o

açúcar de beterraba utilizado na produção de açúcar dentro de quotas chamadas de A e B (que serão explicadas a seguir). Inicialmente, e até a introdução do Euro, os preços institucionais para o açúcar eram fixados em ECUs e transformados em moeda nacional com a aplicação das *green rates*, para evitar que flutuações das taxas de câmbio entre os Estados-membros afetassem a distribuição do produto no mercado comunitário. Atualmente, os preços são fixados em euros, a cada ano.

Assim como para outras OCM, são estabelecidos preços indicativos e de intervenção, para o mercado interno, e um preço mínimo de importação. No caso presente, o preço indicativo (*target price*) é fixado para o açúcar refinado a granel, *ex-fabrica*; o preço de intervenção (garantia de preço mínimo), dentro do limite das quotas estabelecidas, é pouco inferior ao *target price* e é fixado para o açúcar bruto e para o açúcar refinado; há igualmente um preço de garantia para a beterraba açucareira. A importação de açúcar bruto está sujeita a tarifas e medidas de salvaguardas que asseguram o respeito a um *threshold price* (superior ao *target price*). O preço de mercado deve ser ainda superior ao preço de intervenção acrescido do custo de armazenagem do açúcar ao longo do ano, já que a colheita de beterraba é feita em apenas quatro meses e o refino precisa ser feito em prazo curto.

Pelo Regulamento 1260/2001, a Comissão estabeleceu que os preços de intervenção para o período 2001-2006 seriam de EUR 630/t para açúcar refinado e de EUR 523/t para açúcar bruto. Um preço básico de EUR 476/t foi fixado para a beterraba açucareira, com preços mínimos variando entre EUR 467/t para a beterraba A e EUR 324/t para a B. Em 2001, porém, os preços do mercado internacional situavam-se em torno de EUR 280/t para o açúcar refinado e EUR 190/t para o bruto. No mercado interno, os preços têm-se mantido sempre em nível pouco superior (os grandes consumidores industriais tendem a pagar 5% a mais e os pequenos até 15%). Sendo calculadas normalmente com base nos produtores menos eficientes, as

cotações institucionais visam a garantir para o mercado interno preços que podem ser superiores em 150% aos do mercado mundial, o que só pode ser mantido com as altas tarifas praticadas na importação. Para os produtores mais eficientes, porém, os preços praticados permitem alta rentabilidade (segundo a OXFAM, a British Sugar trabalharia com margens de lucro de 20%, contra 6%, por exemplo, dos processadores de cereais).

b) Quotas de produção:

Criado, em teoria, para limitar a quantidade de açúcar que receberia ajuda comunitária e, assim, evitar a superprodução, o regime de quotas consiste na distribuição, entre os Estados-membros de quotas chamadas A e B. O que atualmente se chama de quota A era, pela legislação de 1968, a quota básica, ou seja o limite dentro do qual a produção de açúcar de beterraba refinado recebia ajuda comunitária, pelo mecanismo de sustentação de preços. Cada estado-membro dispunha de parte desta quota global para dividir entre suas empresas processadoras, de acordo com o desempenho dos anos anteriores. As quotas por país correspondiam, aproximadamente, ao consumo interno, acrescido de margem para eventual exportação. A fim de garantir alguma flexibilidade aos produtores, um percentual adicional da quota básica (inicialmente entre 35% e 45%) podia ainda ser produzido, de acordo com as possibilidades de colocação no mercado (intra-zona ou externo), e receber ajuda, embora menor, na medida em que se debitava dos produtores uma taxa diferenciada (equivalente a apenas 2% do preço de intervenção para açúcar A, mas de até 37,5% para o açúcar adicional, ou B), para que "os próprios produtores" financiassem a colocação do excedente no mercado internacional. Tal flexibilidade era justificada pela necessidade de dar àqueles produtores de beterraba açucareira ditos "eficientes" uma garantia de que não seriam "punidos por sua eficiência" caso ultrapassassem suas quotas básicas. A quota adicional de açúcar que, posteriormente, passou a chamar-se quota B,

podia ser *carried over* mas, na prática, era a parte da produção comunitária que podia ser exportada com subsídios. Com o passar do tempo, o que deveria ser um excedente conjuntural, e portanto uma exceção, tornou-se uma quota de utilização geral e constante, em vista da evolução favorável dos preços no mercado internacional (que reduziram, durante algum tempo, a diferença em relação aos preços da UE) e também pela forma como as empresas conseguiram distribuir os custos de comercialização das quotas A e B, possibilitando boa rentabilidade para a produção de ambas. Atualmente, portanto, as quotas A e B são garantidas por preço de intervenção e o excedente exportável recebe subsídios, limitados aos compromissos assumidos na OMC.

Qualquer produção de açúcar que exceda os limites das quotas A e B constitui o chamado açúcar C, que não pode ser vendido (exceto excepcionalmente) no mercado interno e não se beneficia de subsídios diretos à produção ou à exportação. As alternativas de comercialização do açúcar C são a de *carry over*, e então colocá-lo no mercado como parte da quota A para o próximo ano, ou de exportá-lo, sem qualquer subsídio, no mesmo ano. Habitualmente, pelo menos dois terços do açúcar C é escoado no mercado mundial e, assim como ocorreu com a quota B, tem sido freqüentemente produzido em diversos Estados-membros, em volumes que equivalem a cerca de 30% da quota A. O papel que se previra inicialmente para a quota B passou a ser desempenhado pelo açúcar C.

Em 1973, a Comissão apresentou uma proposta de redução das quotas A e B e a proibição pura e simples do açúcar C. A negociação interna durou quase dois anos e, como resultado da queda da produção e da conseqüente alta dos preços em 1974, a redução das quotas A e B, acordada ao final, foi bem inferior ao proposto e o açúcar C permaneceu sem restrições. A produção de açúcar A e B ficou "congelada" nos níveis atingidos em anos anteriores (9 milhões de toneladas de A e uma média de 45% do volume da A para a quota B),

mas os preços oficiais foram aumentados em cerca de 30%. As quantidades acordadas aos membros da época não foram aumentadas desde então, mas o total da produção subsidiada da UE foi expandido a cada vez que se adicionavam novos Estados-membros e quotas eram a eles atribuídas. A UE-15 dispõe de uma quota de 14,4 milhões de toneladas, das quais 82% na quota A e 18% na B. Produz, ainda, cerca de 2,6 milhões de toneladas de açúcar C, as quais, acrescidas de: (i) 1 milhão de toneladas de açúcar exportável das quotas A e B (de acordo com os compromissos na OMC), (ii) dos demais excedentes da quota B (que podem chegar a mais um milhão de toneladas) e (iii) 1,6 milhões de toneladas que correspondem às importações preferenciais de açúcar bruto dos países ACP, tornam a UE um dos principais atores do mercado internacional de açúcar, com exportações anuais de até 6,5 milhões de toneladas, tal como registrado em 2002.

A Comissão estima o consumo da Europa dos Quinze em 12,8 milhões de toneladas (o que corresponde, aproximadamente, ao volume da quota A). Desde o início, portanto, o regime açucareiro foi construído de forma a garantir que os países-membros com produção excedentária continuassem a exportar parte de sua produção com o mesmo nível de remuneração, independentemente dos preços do mercado internacional. Este objetivo fica evidente na própria linguagem empregada pela legislação comunitária, que estabelece quotas de importação de 1,6 milhões de toneladas de açúcar bruto originário de países ACP, com a finalidade de atender *refiners supply needs*, mesmo se, com a quota B, a UE já produzisse quase 2 milhões de toneladas acima da demanda interna.

Quando se examinam alguns dados por país-membro (Tabela 8-A), esse objetivo fica ainda mais claro. Nos três anos (1998-2000) que serviram de base para o cálculo das quotas A e B que valeriam para o período 2001-2006, a França, maior produtor da UE, foi responsável pela colocação no mercado de 1,9 milhões de toneladas por ano de excedentes de produção em relação ao seu consumo interno,

apenas dentro das quotas A e B. A Alemanha produziu, também intra-quota, 670 mil toneladas de excedente e outros países, tais como Dinamarca, Itália, Países Baixos e Bélgica, igualmente produziram algum excedente (cerca de 800 mil toneladas no total). Quando o cálculo se limita às quotas A e B, Reino Unido (com 1 milhão de toneladas), somado a Portugal, Espanha, Finlândia e Suécia (cerca de 500 mil toneladas no total) têm produção inferior às necessidades internas. O comércio intra-zona, portanto, mesmo sem a quota ACP, já estaria gerando pressão pela exportação dos excedentes, situação que sempre existiu, desde a criação do regime em 1968, e com números crescentes.

Considerando que o regime prevê a redução das quotas sempre que estas não são preenchidas, os produtores são estimulados a preenchê-las mesmo que os preços do mercado internacional sejam, num determinado ano, muito inferiores aos custos de produção comunitários. Como o açúcar C: (i) não pode ser comercializado no mercado interno; (ii) o "carry over" é limitado a 20% do volume da quota A; e (iii) a exportação precisa ser realizada no mesmo ano, a produção excedente precisa ser colocada no mercado internacional a qualquer preço.

c) Restituições à exportação:

Com seus custos de produção e os preços que pratica no mercado interno, a UE não tem qualquer possibilidade de competir no mercado internacional sem subsidiar maciçamente sua exportação. Para tanto, criou um sistema que chama de co-financiamento, pelo qual os produtores formalmente "coletariam" os recursos para compensar a diferença entre seus preços e os praticados no mercado internacional.

O sistema seria alimentado por uma taxa cobrada de todos os produtores, com percentuais diferentes, dependendo da quota à qual se aplica. Assim, o açúcar A é taxado em 2% do preço de intervenção e o B em 2% mais um percentual variável, que pode chegar a 37,5%, dependendo das cotações mundiais e das estimativas de produção

anual. O pagamento das taxas é coberto em 42% pelos refinadores e em 58% pelos produtores da beterraba açucareira (sob a alegação de que, teoricamente, é o produtor da beterraba que estaria na origem da ocorrência do excedente de produção) e respeita aproximadamente os mesmos percentuais para o cálculo dos preços de intervenção. Em circunstâncias excepcionais, em função dos preços ou das quantidades produzidas, uma nova taxa adicional pode ainda ser cobrada, situação que se verificou algumas vezes durante os anos 1990. Em média, considerada a totalidade da produção nas quotas A e B, com as diferentes taxas praticadas, o sistema arrecada EUR 55,00 por tonelada de açúcar (EUR 23,00 pagos pelos refinadores e EUR 32,00 pelos plantadores).

Dito de outra forma, o preço de intervenção assegurado para cada tonelada das quotas A e B traz "embutido" em média cerca de EUR 55,00 para financiar a exportação de excedentes de produção. Tomando por base a previsão de 14,4 milhões de toneladas nas duas quotas básicas, o setor estaria recebendo (dos consumidores) EUR 800 milhões para financiar exportações, além do que recebe em restituições pagas ao equivalente do açúcar ACP, financiadas diretamente pelo orçamento comunitário. Com tal quantia, poder-se-ia cobrir a diferença entre o preço de intervenção (EUR 630/t) e o preço do açúcar refinado no mercado internacional (de cerca de EUR 280/t) para exportações de aproximadamente 2,2 milhões de toneladas (o que corresponde ao volume total da quota B prevista para o período 2001-2006).

Até os compromissos assumidos na Rodada Uruguai, os cálculos estavam, por esse mecanismo, perfeitamente adequados aos objetivos traçados, pelo menos no interior das quotas A e B. Considerando, porém, que a quota de produção do Reino Unido cobria apenas 52% de seu consumo (1,1 milhão de toneladas para um consumo de 2,1 milhões) e que as importações de açúcar bruto dos países ACP (cerca de 1,6 milhões) eram, em sua maioria, destinadas ao Reino

Unido (1,2 milhões de toneladas em média) para abastecimento do mercado interno, a União Européia como um todo dispunha ainda de uma flexibilidade para exportar, com reembolsos pagos pelo orçamento comunitário, o equivalente, em açúcar A e B, ao volume importado dos ACP.

Ora, o sistema de co-financiamento previa a coleta da taxa nos montantes necessários para cobrir o total das "perdas" decorrentes do reembolso à exportação dos excedentes de produção sobre o consumo interno. Com a utilização dos recursos comunitários para a exportação de 1,6 milhões de toneladas em equivalentes ACP, as taxas cobradas sobre o açúcar B poderiam ser inferiores, e os recursos assim "poupados" serviam para compensar a diferença de preço para a exportação de determinadas quantidades de açúcar C. Assim, mesmo se, oficialmente, o açúcar C não se beneficia de subsídios diretos à exportação, o nível dos preços de sustentação, combinado com os subsídios ao equivalente ACP, garante rentabilidade ao açúcar C, sobretudo porque a beterraba C também chega aos refinadores a preço menor do que o pago no interior das quotas.

Portanto, apesar de a legislação comunitária apresentar o regime de quotas como uma forma de evitar a superprodução, a combinação de volumes intra-quota superiores ao consumo interno, preços de sustentação elevados, impossibilidade de comercialização do açúcar C no mercado interno e exigência de sua exportação durante o mesmo ano compõe um regime necessariamente gerador de excedentes exportáveis. Dados sobre a produção e o comércio de açúcar, que ilustram a equação acima, são fornecidos na Tabela 8.

Com a Rodada Uruguai, a Europa foi levada a limitar os montantes orçamentários destinados aos reembolsos à exportação e as quantidades beneficiadas. Ao final do período de implementação, os gastos orçamentários com reembolsos deveriam limitar-se a EUR 497 milhões e as quantidades a 1,27 milhões de toneladas (não incluído o açúcar ACP). Para evitar que os reembolsos ultrapassassem os

montantes permitidos, ficou decidido que, sempre que o açúcar B não *carried-over* ultrapassasse os limites permitidos na OMC, o excesso seria automaticamente transformado em açúcar C (e exportado, pelo menos oficialmente, sem reembolso). O impacto desse dispositivo fica prejudicado, porém, pelo fato de que os preços de sustentação não foram diminuídos e a proteção na fronteira também não, o que permitiu a continuidade da exportação de açúcar C, e a de açúcar B transformado em C, a preços compensados pelos elevados preços garantidos no interior da quota. Segundo dados da Comissão, o açúcar C, que representava em 1995, cerca de 11% da produção européia, com cerca de 1,6 milhões de toneladas produzidas, passou a representar 24% do total produzido em 2002, contribuindo com 3,2 milhões de toneladas.

d) Controle de importações de terceiros países:

Como dito anteriormente, para que o regime açucareiro funcione, a proteção na fronteira precisa ser mantida nos níveis adequados ao preço de sustentação que se pretende fixar. Por isso, apesar da tarificação e dos compromissos de redução e consolidação tarifária, a UE tem utilizado, sempre que necessário, as salvaguardas especiais do Artigo 5 do AoA, para assegurar que as importações de terceiros países não entrem a preços inferiores aos praticados no mercado interno. A manutenção de tarifas de EUR 419/t para açúcar refinado e de EUR 339/t para açúcar bruto faz com que a importação não-preferencial se torne inviável, com o pagamento de tarifas que quase triplicam os preços dos fornecedores mais eficientes, como o Brasil, por exemplo. Além disso, sempre que os preços do produto importado caem abaixo do *trigger price* de EUR 531/t, uma tarifa adicional é cobrada, como salvaguarda especial (para a UE, o novo nome do *variable levy*). O *trigger price* é determinado pelo preço garantido às importações de açúcar bruto dos ACP e é sempre muito superior aos praticados no mercado internacional. Por isso, as

salvaguardas especiais estão, desde 1995, permanentemente em uso. A partir de preços mundiais em base CIF, a proteção total outorgada pela UE atinge mais de EUR 700/t.

O dispositivo geral que permite a importação livre de direitos para o chamado "açúcar SPS" destina-se a preencher as necessidades de refino dos processadores europeus. Compreende o açúcar ACP e Índia (1,3 milhão de toneladas), o dos territórios ultramarinos -OCT (0,2 milhão de toneladas), a iniciativa conhecida como *Everything but Arms* - EBA (90 mil toneladas), uma quota MFN no âmbito da OMC (85,4 mil toneladas) e uma quota adicional SPS, para necessidades conjunturais (0,2 milhão).

O acesso ao mercado europeu é garantido, como já dito anteriormente, a um conjunto de dezessete países ACP e à Índia. Desde a assinatura do Protocolo do Açúcar, anexo à Convenção de Lomé de 1975, o açúcar originário desses países está isento do pagamento de tarifas. O açúcar ACP é comercializado na UE a preços "livremente negociados entre vendedores e compradores", mas a UE assume o compromisso de comprar, ao preço de intervenção, uma quantidade anual acordada em cerca de 1,6 milhões de toneladas de açúcar, sempre que a livre negociação resultar em preço inferior. Por sua vez, os dezoito países beneficiários comprometem-se a fornecer anualmente as quantidades acordadas, ao preço mínimo garantido. Os termos do acordo não foram alterados pelo Acordo de Cotonou, que substituiu Lomé, mas previu-se que o regime seja revisto em 2006.

Os altos preços pagos pela UE, que importa a quase totalidade da quota ACP em açúcar bruto para uso nas refinarias européias (leia-se do Reino Unido) estimulam os exportadores beneficiários a vender até mesmo o açúcar destinado a seu consumo interno. Em troca, estes compram da própria UE açúcar refinado a preços mundiais, por força dos subsídios.

Por sua vez, a UE é obrigada a comprar as quantidades acordadas anualmente, aos preços convencionados, independentemente

da demanda interna, dos estoques ou das disponibilidades de exportação.

A UE tem ainda outros arranjos em bases preferenciais, com os territórios ultramarinos e os países balcânicos, que envolvem menores quantidades e não significam compromissos de compra ou preços garantidos a longo prazo. No contexto da iniciativa *Everything but Arms*, os direitos à importação de açúcar, aplicáveis a 46 países de menor desenvolvimento relativo, estão sendo gradualmente eliminados no interior de uma quota, que será expandida anualmente até a total eliminação de restrições em 2009. No momento, os preços são garantidos apenas no interior da quota.

Finalmente, como resultado das negociações no âmbito do Artigo XXIV do GATT, em função da acessão da Finlândia, foi acordada uma quota MFN, de 85.463 toneladas de açúcar bruto para refino, sujeita ao direito reduzido de EUR 98/t. O Brasil se beneficia de 23.930 toneladas ao amparo dessa quota e o açúcar chega ao mercado comunitário a preços em torno de EUR 430/t. Mesmo sendo o maior produtor mundial de açúcar, o Brasil, com o regime montado pela UE, permanece fora do mercado europeu e é deslocado, em terceiros mercados, pelo açúcar subsidiado exportado pela UE.

e) outras ajudas:

A UE prevê ainda ajudas (cerca de EUR 180 milhões por ano) para as indústrias que utilizam o açúcar como insumo, sob a forma de reembolsos, que visam a compensar o alto preço pago pela matéria-prima utilizada na composição de produtos à base de açúcar.

As empresas refinadoras de açúcar de cana recebem ainda uma ajuda (EUR 41 milhões por ano) a título de compensação pela diferença constatada nas margens resultantes do processamento de cana, quando comparadas com as que resultam do processamento da beterraba.

A produção de isoglucose e outros substitutos de açúcar está sujeita a quotas no interior da UE, a fim de evitar impactos negativos sobre o consumo de açúcar.

Finalmente, o álcool a partir de xarope de beterraba, inclusive álcool combustível, embora não seja produção relacionada ao ACM do açúcar, tem tratamento similar, pelo menos no que diz respeito à beterraba, que é considerada C para fins de preço garantido - normalmente fixado pouco acima daquele pago pela beterraba açucareira C.

Uma análise dos efeitos do regime sobre a produção e o comércio revela que, de todas as OCM, o regime açucareiro da UE é certamente o mais distorcivo e o que mais causa prejuízos ao comércio internacional. No plano interno, protege as grandes empresas e os grandes plantadores e concentra a produção em praticamente um grande refinador por país. Segundo um conhecido estudo da OXFAM[45], em oito países da UE, uma única empresa detém a totalidade das respectivas atividades de refino, e apenas França, Itália e Alemanha ainda tem setores mais pulverizados. Como a produção é limitada por quotas, os refinadores não tem interesse em reduzir os preços do açúcar refinado, pois isso significaria rendimentos decrescentes. Sua forma de aumentar a própria produção é a compra de empresas menores, apenas para utilizar a quota correspondente. Com isso, a concentração das corporações aumentou: atualmente, quatro corporações controlam a metade da produção total de açúcar de beterraba na Europa.

Com os subsídios, o cultivo da beterraba açucareira beneficia-se de margens de rentabilidade artificialmente elevadas em relação às de outras culturas (cerca de 25% a mais do que no setor de cereais) porque seu preço foi fixado de maneira a garantir que mesmo os plantadores menos eficientes da União pudessem produzir. Isso estimula

[45] OXFAM, Briefing paper No. 27, "*The Great EU Sugar Scam: How Europe's Sugar Regime is devastating livelihoods in developing world"*, August 2002.

a continuidade da produção em quantidades sempre superiores às necessidades de consumo comunitário, mas sobretudo nas regiões mais produtivas, que podem acumular maiores benefícios com a subsidiação. Os altos preços garantidos prejudicam os consumidores, que pagam caro pelo produto no mercado interno e financiam com isso a colocação de açúcar europeu a preços de dumping no mercado internacional. O regime transforma a UE em um dos maiores exportadores de açúcar, com 5 a 6 milhões de toneladas e 14% do total (atrás apenas do Brasil, com 32%). Sua participação no mercado e os preços que pratica contribuem amplamente para o aumento dos estoques mundiais e para a deterioração das cotações do produto.

Os preços do açúcar no mercado internacional oscilam muito, em decorrência das próprias características do mercado e das políticas adotadas pelos países desenvolvidos, seja pela elevada proteção na fronteira, seja pelos subsídios concedidos. A demanda tem crescido na maioria dos mercados, mas isto não se reflete nos preços dos mercados mundiais, devido sobretudo ao controle das importações, via tarifas e quotas. Por outro lado, a produção de açúcar não responde imediatamente às alterações de preços, em função dos mecanismos internos de sustentação, mas é particularmente sensível às variáveis climáticas. A própria Comissão admite que os preços de intervenção praticados na UE podem ser duas a três vezes superiores aos do mercado mundial e, como segundo produtor e exportador, o bloco tem uma política capaz de influenciar os mercados mundiais de forma significativa.

A expectativa da OCDE é de que os preços do açúcar permanecerão em baixa nos próximos anos, devido sobretudo ao aumento da oferta, tanto dos países produtores competitivos (aí incluído o Brasil) como da UE, que continuará a subsidiar a produção e, em função do alto custo da manutenção dos estoques, a exportação, que deverá continuar sendo a solução para a UE.

A UE alega beneficiar os produtores de açúcar dos países ACP enquanto, na prática, os induz a fornecer todo o açúcar bruto

que produzem, inibindo as possibilidades de investimento em refinarias ou na indústria de produtos à base de açúcar nesses países. Ao contrário, parte da exportação européia de açúcar, tanto o refinado quanto o utilizado na composição de produtos de confeitaria, retorna exatamente aos países ACP, a preços altamente subsidiados. Além do mais, dos dezessete países beneficiados, apenas quatro são países de menor desenvolvimento relativo. Não somente o restante dos países em desenvolvimento perde acesso ao mercado da UE como é ainda prejudicado pela queda nos preços do produto no mercado internacional. Ainda segundo a OXFAM, a UE consegue colocar no mercado açúcar a preços inferiores não somente ao seu próprio custo como também mais baixos do que os dos países com os menores custos de produção, tais como Moçambique, Zâmbia e Malawi.

Para os principais produtores e exportadores, que seriam os mais competitivos em situação normal de concorrência, tais como Brasil, Austrália, Tailândia e Cuba, não apenas o mercado comunitário permanece fechado, como suas vendas continuam sendo deslocadas em terceiros mercados, em vista do dumping nos preços do açúcar comunitário. Tal situação se manterá enquanto a proteção tarifária permanecer "impermeabilizando" o setor açucareiro europeu e, conseqüentemente, viabilizando a continuidade do regime de sustentação de preços e de subsídios à exportação dentro e fora do regime de quotas.

Possíveis formas de pressionar a UE a alterar seu regime açucareiro serão examinadas nos Capítulos 3 e 4.

O setor de carne bovina

Este é outro setor, de especial interesse para o Brasil, que constitui mais uma das aberrações da PAC. Sua justificativa precisa ser compreendida juntamente com a do setor de lácteos, uma vez que dois terços da produção de carne bovina da UE deriva da produção

de gado leiteiro, segundo dados da Comissão. Assim, a conjugação das medidas para os dois setores determina a política para a carne bovina.

A OCM para a carne bovina foi instituída em 1968 e, nos primeiros quinze anos de sua vigência, a produção européia, tradicionalmente deficitária, foi sendo estimulada, por meio de preços de sustentação e de pagamento de prêmios, que garantiam um nível satisfatório de remuneração para os produtores. Como se pode ver na Tabela 9, até 1973, a CEE importava entre 1 milhão e 1,5 milhão de toneladas por ano e exportava menos de 500 mil toneladas de carne fresca ou congelada. Os estoques ficaram sempre abaixo de 200 mil toneladas. Na segunda metade da década, o consumo interno progrediu levemente, assim como a produção. As exportações registraram leve queda, enquanto as importações reduziram-se a um terço em 1980 (440 mil toneladas).

Paralelamente, o setor de lácteos beneficiava-se igualmente de pesada subsidiação, que levou, em 1984, à criação de estoques de leite e de produtos lácteos, em especial de manteiga, em níveis não mais administráveis. A fim de remediar esta situação, a OCM de leite e derivados foi alterada, de modo a limitar os montantes da ajuda concedida dentro das quotas e a criação do "super-levy" (o co-financiamento citado anteriormente). Como resultado da nova orientação dada ao setor de lácteos, os produtores foram obrigados a intensificar o abate, para eliminar o excedente de produção, e o mercado de carne bovina foi desestabilizado. Na década de 1980, portanto, a tendência à superprodução começou a manifestar-se: as importações permaneceram reduzidas e as exportações (subsidiadas) aumentavam, chegando a 2,6 milhões de toneladas em 1986 para carne bovina e preparações, o mesmo acontecendo com os estoques que chegaram a 1,2 milhão de toneladas de carne bovina em 1985 (Tabela 9).

Acrescente-se a este quadro o fato de que, na mesma época, a queda nos preços dos grãos para alimentação animal encorajou o aumento da produção de outros tipos de carne, em especial a de porco e de frango, que aumentaram sua competitividade com relação à carne

bovina. O excesso de produção provocou a queda nos preços, e a necessidade de maiores gastos com o mecanismo de intervenção e com o financiamento dos estoques.

Os mecanismos da OCM para carne bovina, em sua versão atual, são regidos pelo Regulamento 1254/99, que implementou para o setor a reforma acordada no âmbito da Agenda 2000 (que será examinada no próximo capítulo). Baseiam-se em cinco elementos principais:

(a) sustentação de preços, por meio de um sistema de intervenção que é acionado sempre que os preços caem abaixo de 80% do preço de referência;

(b) uma proteção na fronteira que combina tarifas ad valorem e específicas, as quais, mesmo após a implementação dos resultados da Rodada Uruguai, podem representar uma proteção de mais de 170%; são previstas quotas livres de direitos para países ACP e quotas, negociadas no âmbito da OMC, com tarifas reduzidas, que variam de 20 a 130%, das quais o Brasil se beneficia; é prevista a possibilidade de aplicação de medidas de salvaguarda, sempre que houver pressão sobre a oferta comunitária;

(c) um sistema de restituições à exportação que visa a incentivar a venda de carne e de animais vivos no mercado internacional; no caso da carne, as restituições podem representar até 40% do preço de exportação;

(d) pagamentos diretos: sob a forma de prêmios pagos por cabeça, o sistema já era submetido, desde os anos 1980, a limites por estabelecimento rural; com a reforma MacSharry, os preços de intervenção sofreram cortes e a compensação se dava por meio do pagamento dos prêmios; e

(e) iniciativas profissionais e interprofissionais: ajudas em matéria de orientação da pecuária, de organização da produção, da transformação e da comercialização, de controle de qualidade, de previsões e de análise da evolução dos preços nos mercados.

Os pagamentos diretos compõem um sistema extremamente complexo de prêmios por cabeça que cobrem diferentes situações, mas exigem procedimentos burocráticos de controle (passaporte ou documentos administrativos para os animais). Estes são o perfeito exemplo da obsessão européia pela administração, nos mínimos detalhes, da produção e do comércio. O prêmio especial é atribuído aos bovinos machos e é pago em uma só vez para touros (aos 9 meses) e em duas vezes (aos 9 e aos 21 meses) para bois, até um limite de 90 cabeças por faixa de idade e por estabelecimento. Este prêmio é de EUR 210 por touro e EUR 150 por boi.

O prêmio por vaca de aleitamento (EUR 200) serve para compensar o fato de que as matrizes são retiradas da produção de leite. São pagos dentro de limites estabelecidos. Sobre os dois prêmios já citados incide um "fator de densidade" (o número de cabeças por hectare de forragem por exploração não pode ultrapassar 1,8).

O prêmio para o equilíbrio sazonal é pago para evitar a concentração do abate em meses específicos, o que poderia forçar a queda nos preços. Varia entre EUR 18 e EUR 72 por cabeça. O prêmio por abate ou à exportação do animal vivo pode variar de EUR 50 a EUR 80 e o pagamento à extensificação, de EUR 100 adicionais, é pago aos produtores que aceitam um "fator de densidade" de 1,4 cabeças por hectare de forragem. Existem ainda diversos pagamentos suplementares, pagos por cabeça ou por hectare de pasto permanente.

A partir da reforma Mac Sharry, a produção sofreu ligeira queda, assim como as exportações e os estoques. Em 1996, porém, o mercado foi abalado pela crise da "vaca louca" (BSE). O consumo de carne caiu e provocou queda nos preços; as exportações decresceram (de 3 milhões de toneladas em 1990 a 2,3 milhões em 1996) e os estoques voltaram a se acumular. A ocorrência da crise de BSE dificulta a avaliação do real impacto da reforma MacSharry e da implementação dos resultados da Rodada Uruguai, mas algumas considerações podem ainda ser feitas a respeito das distorções provocadas pelo regime.

Na União Européia, a pecuária é um setor de pequenas fazendas. Em função da dimensão e do clima, o gado é predominantemente de curral e alimenta-se, durante boa parte do ano, de forragem e ração. Nessas circunstâncias, o custo de produção de carne bovina na Europa é muito superior ao de países, como Brasil, Argentina e EUA, que produzem carne a partir de gado de grandes pastagens, em territórios em que as terras têm preço inferior ao europeu.

Claro está, portanto, que, sem os mecanismos da PAC, a Europa inviabilizaria sua produção de carne. O nível de subsidiação, contudo, é tão elevado que, mesmo após a implementação dos resultados da Rodada, e apesar da crise de BSE, a UE continua sendo o segundo maior produtor mundial (à frente, por exemplo, de Brasil e China) e o maior exportador.

Para que esta situação perdure, a UE mantém tarifas de tal forma proibitivas que, para carne congelada, não há registro de importações extra-quota até 2003, quando, pela primeira vez, o Brasil conseguiu colocar no mercado cerca de 7 mil toneladas. No caso de "Hilton beef" (cortes de carne de alta qualidade), o Brasil tem conseguido exportar 40 mil toneladas fora da quota (que é de somente 5 mil toneladas), apesar de uma tarifa específica de mais de EUR 3 mil/t extra-quota.

Quanto aos subsídios à exportação, os limites fixados para a carne bovina foram de tal maneira elevados que a UE tem conseguido utilizar pouco mais da metade dos montantes e quantidades permitidas. Com a redução do preço de intervenção e os pagamentos compensatórios, é possível reduzir os montantes pagos a título de restituição às exportações mas, assim como ocorre em outros setores, os gastos com ajuda direta praticamente dobraram e financiam largamente a diferença entre os custos europeus e os preços do mercado internacional.

A UE apóia-se ainda em um sofisticado mecanismo de controle sanitário para dificultar e encarecer as importações. Embora baseada

em princípios e objetivos incontestáveis (sobretudo após a crise de BSE e as acusações de que as autoridades nacionais não teriam adotado as medidas necessárias à proteção da saúde humana e animal), a prática administrativa nem sempre escapa da suspeita de que os regulamentos são utilizados de forma por vezes protecionista, uma vez que o cumprimento de novas exigências significa investimentos e custos adicionais para os fornecedores que quiserem ter acesso ao mercado comunitário, e diminuem a diferença com relação aos elevados custos europeus.

Considerando a evolução da produção e da exportação comunitárias no setor de carne bovina, não fica claro qual seria o impacto da introdução de pagamentos compensatórios sob a forma de ajuda direta por cabeça, dentro de quotas de produção. Na medida em que o sistema coexiste com a sustentação de preços, as decisões dos produtores continuaram resultando em produção excedentária, em exportações direta ou indiretamente subsidiadas e na acumulação de estoques.

Capítulo 2

A Reforma Fischler

A Reforma Fischler

"CAP reform may have been a huge step for the EU, but it was really a small step for mankind"[46]

2.1 - Os imperativos, as resistências e o processo negociador interno

O período de implementação dos resultados da Rodada Uruguai aproximava-se do fim e, conforme estabelecido pelo Artigo 20 do AoA, o processo de revisão deveria ser iniciado no ano anterior ao término. A avaliação de que os impactos da reforma MacSharry e do AoA sobre a PAC tinham sido de certa forma limitados já deixava entrever que os principais atores na OMC iriam em busca de maiores avanços, na medida em que as novas disciplinas pareceram indicar o melhor rumo a tomar, mas ainda não haviam tido os efeitos desejados sobre os preços e sobre o acesso aos mercados.

A experiência da Rodada Uruguai motivou a Comissão a buscar um compromisso entre os Estados-membros que pudesse preparar a PAC para as mudanças que seriam certamente o tema central dos debates em Genebra. O momento, contudo, não era o mais propício. Por um lado, a implementação dos compromissos de redução em

[46] Frase atribuída a um acadêmico inglês, cujo nome não foi mencionado, citada em telegrama da Embaixada do Brasil em Londres, 01/12/2003.

matéria de subsídios à exportação deixara a UE sem margem para administrar algumas OCM e a perspectiva de redução das quantidades subsidiadas, dos preços de sustentação ou da remuneração dos produtores já originava reclamações por parte das associações rurais e de alguns Estados-membros. Qualquer passo adicional que pudesse "engessar" ainda mais a PAC era visto com profunda desconfiança pelos membros que se consideravam mais prejudicados, como era o caso da França (maior exportador de produtos agrícolas dentro da UE) e de outros clássicos partidários das posições francesas, como Espanha, Irlanda, Itália e Portugal.

Por outro lado, a Europa dava continuidade a seu processo de alargamento, e desta vez preparava um movimento ainda mais ambicioso que os precedentes, envolvendo possíveis doze países-candidatos à acessão até 2004. As necessidades de uma "PAC a 27" seriam totalmente diferentes das condições vigentes, mas o real impacto de um alargamento ainda não poderia ser medido. A negociação de novas disciplinas na OMC, num contexto de tal incerteza, parecia francamente inoportuna para a UE.

O quadro dos debates em Genebra, porém, não deixava dúvidas para a Comissão de que o início de um processo de revisão do AoA era iminente. Por sua vez, a reforma da PAC, para moldá-la às necessidades orçamentárias que decorreriam da acessão dos novos membros, era indispensável. Assim, as autoridades comunitárias optaram pela elaboração de um projeto de reforma gradual que pudesse, ao mesmo tempo, resolver seus problemas internos (presentes e futuros), viabilizar sua participação no processo negociador da OMC e tentar conter, simultaneamente, as resistências de seus membros e o ímpeto liberalizante de seus parceiros.

Ainda desta vez, a Comissão iria precisar convencer seus Estados-membros do interesse que poderia haver na negociação multilateral, num momento delicado do processo de integração europeu. A perspectiva de criação do mercado único e da introdução do Euro

gerava inquietações, sobretudo nos membros mais vulneráveis, e o lançamento das negociações para o alargamento apenas exacerbava os receios daqueles que, no interior da União, consideravam que a Europa estava indo rápido demais. Acrescente-se a esse quadro as negociações com os países ACP lançadas em 1996, com o objetivo de acordar novos termos para suas relações comerciais, trabalhos que resultariam, em 2000, na assinatura do Acordo de Cotonou, que sucedeu a Convenção de Lomé.

Apesar dos interesses exportadores da UE, tanto no setor agrícola como no industrial ou de serviços, a Comissão tinha dificuldades em identificar vantagens específicas para a Europa como conseqüência de uma nova rodada de negociações na OMC. Independentemente do lançamento de uma nova Rodada, as negociações em Serviços, tal como previsto em Marraqueche, registravam seus avanços, com a aprovação, em 1997, dos acordos sobre telecomunicações e sobre serviços financeiros. Igualmente em 1997, havia-se chegado a um acordo, envolvendo 43 países, sobre o comércio de produtos de tecnologia da informação (ITA, na sigla inglesa), o qual representava 12% do total das trocas mundiais, percentual superior ao da Agricultura. Estes sucessos reforçavam o argumento de que uma Rodada não seria imprescindível para a obtenção de ganhos nas áreas que efetivamente interessassem a Europa, para as quais o equilíbrio das concessões se fazia no interior de cada uma, sem envolver temas nos quais a UE tivesse objetivos "defensivos".

No entanto, as pressões em torno da revisão do AoA deixavam a Comissão diante da escolha entre algo sem qualquer contrapartida (em que a UE apenas seria instada a assumir novos compromissos de redução de seus subsídios e de sua proteção na fronteira) e uma tentativa de expandir o horizonte negociador, seja para tentar obter alguma vantagem, seja para reduzir os prejuízos para o arcabouço da PAC, em troca da preservação dos interesses "defensivos" dos demais participantes .

Desde a Ministerial de Cingapura, em 1996, a estratégia da UE foi, portanto, a de tentar trazer para a mesa de negociação propostas de temas que pudessem, ao mesmo tempo, interessar seus Estados-membros e trazer dificuldades para os participantes que se colocavam claramente como demandantes nas negociações agrícolas. Assim, a UE foi a principal defensora da inclusão de temas como "Comércio e Investimentos", "Comércio e Concorrência", "Compras Governamentais", "Comércio e Meio Ambiente". "Medidas de facilitação de comércio" e direitos trabalhistas. À exceção deste último tema, para o qual não se obteve qualquer acordo, chegou-se em Cingapura a um entendimento no sentido de que os demais poderiam ser discutidos, sem que se tenha dado, contudo, qualquer mandato específico que prejulgasse a obrigação de resultados naquelas áreas.

A Ministerial de Genebra, em 1998, acrescentou ainda um novo tema (comércio eletrônico), mas não foi capaz de conduzir a um consenso em torno do lançamento de uma nova rodada. Mesmo aqueles que eram favoráveis à idéia divergiam quanto ao grau de ambição de um novo exercício negociador (uma rodada breve, com poucos temas, ou uma negociação ampla, com os temas de interesse de todos os parceiros) e quanto à reprodução do esquema de "single undertaking" da Rodada Uruguai (que poderia tornar ainda mais complexa uma rodada envolvendo mais de 140 países).

Em 1999, foram iniciados os trabalhos de preparação da Reunião Ministerial de Seattle, na qual esperava-se lançar a então chamada Rodada do Milênio. Mais de duzentas propostas foram circuladas no início do ano, cobrindo todas as possíveis áreas de negociação. Especificamente com relação à Agricultura, os debates giravam, num primeiro momento, em torno do contexto no qual as negociações seriam inseridas. Para os países demandantes, como os do Grupo de Cairns, o processo de revisão determinado pelo Artigo 20 do AoA fazia parte do "pacote" negociado na Rodada Uruguai e não cabia qualquer "pagamento" adicional por seu resultado. Ao

contrário, os demandantes em Agricultura julgavam haver "pago" com a espera, durante o período de implementação, por avanços efetivos na direção da submissão do setor agrícola às regras multilaterais de comércio. Caso a Europa desejasse enquadrar as futuras negociações agrícolas em um processo abrangente, condicionado ao *single undertaking*, teria que aceitar um mandato abrangente e ambicioso na Agricultura, que pudesse justificar algum pagamento adicional em outras áreas.

As discussões prévias à Ministerial revelaram divergências importantes entre os diversos grupos de interesse. Esperava-se poder levar a Seattle um texto para Agricultura que definisse os seguintes elementos principais: a) objetivos (integração do setor às regras para produtos industriais ou não); b) calendário; c) objetivos de redução ou eliminação dos subsídios e negociações de acesso a mercados; d) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento; e e) multifuncionalidade e *non-trade concerns*.

Os Estados Unidos e o Grupo de Cairns defendiam como objetivo final a integração do setor às regras para produtos industriais. Nesse sentido, todos os subsídios que distorcem o comércio deveriam ser eliminados, aí incluídos os subsídios à exportação em todas as suas formas e as medidas de apoio interno consideradas distorcivas. Em seu documento de posição[47], o Grupo já demonstrava preocupação com manobras de *box shifting* e declarava que dedicaria especial atenção à compensação que seria dada pela retirada das medidas de sustentação de preços, com vistas a assegurar que as novas medidas fossem objetivas, transparentes e totalmente desvinculadas da produção, de forma a não distorcer a própria produção e o comércio.

Quanto a acesso a mercados, Cairns propunha igualmente que a proteção à Agricultura fosse levada aos níveis acordados para os produtos industriais. Assim, as tarifas deveriam ser as únicas formas

[47] WTO, WT/GC/W/156, de 24 de março de 1999, in www.wto.org.

permitidas de proteção na fronteira, a escalada e os picos tarifários deveriam ser eliminados e as condições de acesso aumentadas igualmente para os produtos processados. As medidas não-tarifárias deveriam ser eliminadas e as quotas tarifárias aumentadas gradual e substancialmente.

No sentido oposto, a UE[48], apoiada por Suíça, Noruega, Japão e países candidatos ao alargamento, defendia a manutenção de regras especiais para a Agricultura, acrescidas de medidas específicas para contemplar a "multifuncionalidade" do setor e levar em conta *non-trade concerns*[49]. Pregava não ser necessária uma revisão maior do AoA e não aceitava compromissos de eliminação dos subsídios à exportação ou de eliminação da "caixa amarela". Podia contemplar objetivos de redução adicional dos limites acordados na Rodada Uruguai para as duas formas de subsídio "distorcivo" e da proteção tarifária. Todos esses objetivos, porém, deveriam respeitar a liberdade de cada participante de implementar medidas para contemplar a multifuncionalidade, *non-trade concerns*, a saúde e o bem-estar animal, a sanidade e a qualidade alimentar.

Como nas Rodadas do GATT, a Agricultura viria a ser o ponto central dos debates preparatórios. A USTR Charlene Barshefsky, que presidiria a Ministerial em Seattle, parecia apostar na capacidade dos EUA de pressionar por um consenso, como país que sediava o encontro, apoiado inclusive pela grande cobertura da mídia, e pelo amplo debate que o próprio Governo norteamericano estimulara junto às organizações não-governamentais, as quais pretendiam acompanhar, com grandes manifestações populares, os trabalhos em Seattle. A falta de flexibilidade de Barshefsky (que foi caracterizada por muitos como arrogância e prepotência), acrescida da contundência das manifestações populares

[48] WTO, WT/GC/W/273, de 27 de julho de 1999, in www.wto.org.

[49] A UE defende o exame de medidas especiais para contemplar o fato de que a agricultura compreenderia outros objetivos que não os comerciais e que estes requereriam tratamento diferente daquele dispensado aos produtos industriais.

pela "antiglobalização", em nada contribuiu para aproximar posições, ainda muito distantes de um acordo em torno de algum texto que pudesse, pelo menos, dar aos negociadores um mandato que não comprometesse suas posições futuras. O *time out* anunciado pela USTR transferiu para Genebra a continuação do exercício de redação de um mandato negociador para a futura rodada, sob o peso porém de mais um impasse nos trabalhos do GATT/OMC (a exemplo do que já ocorrera na reunião de meio-período em Montreal-1988 e em Bruxelas-1990).

Desta vez, a Comissão tinha procurado evitar a repetição do fiasco de sua participação na reunião de Bruxelas-1990 e, já em 1997, iniciara um processo de discussão do que poderia ser modificado na PAC. Sua intenção era, no plano interno, criar condições para o financiamento da PAC a longo prazo e para sua adaptação a uma Europa a 25 ou 27[50]. No plano externo, visava a colocar-se em posição menos defensiva para negociar com os demais parceiros, tentando conduzir o processo de revisão do AoA no ritmo e nos limites que a UE pudesse estabelecer previamente para si mesma.

A equação do alargamento

Como visto anteriormente, a Reforma MacSharry e a Rodada Uruguai resultaram em algumas mudanças positivas na orientação dada aos mecanismos da PAC. Um primeiro passo já havia sido dado para

[50] Desde 1996, a Comissão trabalhava com a hipótese de uma adesão futura de doze países: Hungria, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Chipre, Malta, Bulgária e Romênia. Os dois últimos demonstravam, desde o início, ter menores condições de acesso no curto prazo, o que terminou efetivamente se verificando na prática. Contudo, todas as avaliações feitas pela Comissão, para fins de análise da aplicação das regras da PAC a novos membros, levavam em conta as conseqüências para os dez que acederiam em 2004, os dois que poderiam aderir em 2007, e até mesmo a Turquia, cujo processo ainda se encontrava em fase de análise política, pois qualquer decisão que se tomasse com relação aos dez primeiros deveriam ser estendidas aos demais no futuro.

a redução dos preços praticados internamente e dos subsídios à exportação e para o início da desvinculação entre apoio interno e produção, e não pareceram provocar a "tragédia" anunciada pelas entidades de classe mais recalcitrantes. O arcabouço resultante, porém, havia sido previsto para cobrir as necessidades dos Quinze e precisaria, de toda forma, ser adaptado, caso o processo de alargamento fosse bem sucedido.

A agricultura e o desenvolvimento rural eram setores particularmente sensíveis no contexto do alargamento e foram sendo relegados para o final não por acaso. A dimensão e o potencial do setor primário dos países candidatos certamente teriam um efeito sobre a PAC - e seu orçamento - que não poderia ser ignorado, mas uma solução satisfatória para todos não seria facilmente encontrada.

Embora o PIB dos dez candidatos que mais provavelmente cumpririam os procedimentos para acessão até 2004 (República Tcheca, Polônia, Hungria, Estônia, Letônia, Eslovênia, Lituânia, Chipre, Malta e Eslováquia) fosse equivalente a 3% do PIB dos Quinze, a área destinada à Agricultura representaria quase 45% da área da UE expandida (atingindo 60%, se incluídas as de Bulgária e Romênia). A agricultura dos Dez não é particularmente eficiente e a produtividade é baixa, mas sua produção equivale a 30% do total da UE. Especialmente na pecuária, a qualidade e a eficiência são baixas e a competitividade da cadeia alimentar é bem inferior à da média comunitária. Conseqüentemente, o percentual de participação dos dez candidatos na produção agrícola da UE-25 seria dez vezes maior do que o de sua contribuição para a formação do PIB, o que certamente resultaria em desequilíbrios para os mercados e para as políticas vigentes.

No processo de reestruturação e de transição para economias de mercado, todos eles registraram queda na produção agrícola, mas podia-se esperar que esta tendência seria revertida pela adoção de técnicas mais modernas e pela vigência das regras de mercado. Pelas projeções da Comissão, a produção de leite e de carne bovina

poderia tornar-se deficitária no conjunto dos Dez, em vista do aumento do consumo. Por outro lado, mesmo sem acessão, os dez candidatos estariam aumentando, até 2006, seus excedentes de produção no setor de cereais, oleaginosas e carne suína. No momento da acessão, os preços praticados se aproximariam dos da UE e isso poderia estimulá-los a aumentar a produção. A conseqüência seria o aumento da pressão sobre as exportações, sobre as restituições e ajudas diretas e, no caso extremo, os impactos orçamentários poderiam chegar a 50 bilhões de ECUs (o que então requereria dobrar os gastos da PAC).

Ainda nos cálculos da Comissão[51], se os mecanismos de sustentação de preços da PAC fossem aplicados aos novos membros, a produção de cereais aumentaria, em detrimento da produção de forragem. Os efeitos sobre o setor de carne bovina e de lácteos dos Dez seriam positivos, mas não o suficiente para causar aumentos significativos sobre as quantidades produzidas. A produção de carne suína diminuiria, enquanto o consumo aumentaria. Caso fossem concedidas ajudas diretas, nos montantes equivalentes aos garantidos à UE-15, corria-se o risco de desorganizar a produção naqueles países, com incentivo à produção de excedentes em alguns setores e abandono de outras culturas, o que não era recomendável. Por outro lado, se as ajudas não fossem concedidas, os Quinze também poderiam desorganizar o mercado dos novos, com a possibilidade de colocação de seus produtos a preços inferiores, o que obrigaria a Comissão a implantar algum tipo de controle interno (o que não é permitido no interior do mercado comum). Assim, a solução que parecia possível seria o fornecimento de uma ajuda pré-acessão, que teria por objetivo aproximar os dez novos das condições de produtividade dos Quinze e, após a acessão, introduzir gradualmente um sistema de ajuda que não levasse à superprodução.

[51] Comissão Européia, documento DOC/97/6 draft.

A Agenda 2000

O cenário previsível motivou a Comissão a publicar, em julho de 1997, um relatório que se chamou "Agenda 2000", o qual continha uma análise detalhada da situação econômica e política dos candidatos e propunha o início da negociação com seis deles (Polônia, Hungria, Chipre, República Tcheca, Eslovênia e Estônia). A Comissão propunha ainda a reforma da PAC e de outras políticas comunitárias, para adaptá-las às futuras circunstâncias, e sugeria a adoção de medidas para o período de pré-acessão.

As reações iniciais foram bastante negativas. O Comitê de Agricultura do Parlamento Europeu emitiu a "opinião"[52] de que a Comissão havia ultrapassado seu mandato, transformara uma análise técnica em programa de trabalho, sem qualquer consulta e – pior - sem autorização para divulgá-lo. O Comitê criticou o próprio conteúdo da análise, alegando que a Comissão usara dados ultrapassados e não considerara as diferentes situações nos países candidatos, o que invalidaria as hipóteses construídas em matéria de impacto sobre os preços.

Em dezembro de 1997, no entanto, o Parlamento aprovou resolução[53] que reconhecia a importância de se promover uma reforma da PAC, independentemente da acessão de novos membros. O Parlamento admitia que o alargamento aumentaria substancialmente o potencial agrícola da União, mas considerava que, além das medidas setoriais propostas pela Agenda 2000, a reforma deveria significar o estabelecimento de uma nova orientação para todos os setores da produção agrícola. O Parlamento considerou, ainda, que, em vista das diferenças entre os preços praticados pela UE e pelos países

[52] Aprovada na reunião de novembro de 1997, de acordo com *briefing* publicado na página www.europarl.eu.int.

[53] Parlamento Europeu, documento A4-0368/97, publicado do J.0. 388, de 22/12/97.

candidatos, a PAC não deveria ser estendida a estes últimos ou, pelo menos, não sob a forma em vigor. De todo modo, deveriam ser previstos longos períodos de implementação, além da extensão da reforma iniciada por MacSharry a todos os setores agrícolas, como pré-requisitos para a aplicação dos mecanismos da PAC aos novos membros.

No Conselho Europeu realizado em Luxemburgo, em dezembro de 1997, os Chefes de Governo adotaram a parte da Agenda 2000 relativa ao alargamento[54] e deram ênfase à estratégia de pré-acessão, com o objetivo de buscar trazer os candidatos para uma situação o mais próxima possível da vigente na União, antes de admiti-los. A estratégia de convergência compreendia ajuda individual, adaptada a cada um dos seis países (que passaram a ser chamados "Grupo de Luxemburgo"), para identificação das áreas de convergência prioritária e para a alocação dos fundos necessários.

Em maio de 1998, a Comissão submeteu suas propostas legislativas de reforma da PAC e dos fundos estruturais, além da introdução dos novos instrumentos de ajuda pré-acessão. A Comissão adotou ainda uma proposta de um novo compromisso em matéria financeira para o período 2000-2006.

As medidas propostas pela Comissão para a reforma da PAC seguiam a orientação da Agenda 2000, que por sua vez reproduzia a tendência iniciada por MacSharry. O objetivo seria o de reduzir os preços de intervenção, e a diferença seria compensada pela introdução de ajuda direta aos produtores. A Comissão considerou que este seria o principal instrumento para aproximar os preços europeus dos praticados no mercado mundial e aumentar a competitividade da agricultura européia, além de prepará-la para o alargamento. Como os preços seriam mais baixos, a ajuda direta iria aumentar num primeiro momento, mas a Comissão propunha o estabelecimento de critérios para redistribuir o pacote financeiro, de acordo com as necessidades

[54] Conselho Europeu, Estrasburgo documento DOC/97/6 final, de 15.07.1997.

de cada estado-membro, e no entendimento de que seriam fixados tetos por estabelecimento, sujeitos a reduções futuras.

Setorialmente, as propostas estabeleciam:

a) para COP: os preços de intervenção para cereais seriam cortados em 20% de uma só vez, em 2000, e a ajuda direta aumentaria de 54 ECUs/tonelada a 65 ECUs/tonelada;

b) para carne bovina: o corte nos preços seria de 30%, em três etapas; a ajuda direta seria aumentada para bovinos machos e vacas de aleitamento; seria criada uma nova ajuda para vacas leiteiras; o financiamento da ajuda para o setor seria partilhado entre o orçamento comunitário e recursos nacionais;

c) para lácteos: manteiga e leite teriam os preços de intervenção reduzidos em 15%, em quatro etapas; as quotas para leite seriam mantidas, sem redução, até 2006.

Os produtos mediterrâneos, assim como o açúcar, não foram objeto de propostas. A Comissão propôs ainda a implantação de programas de desenvolvimento rural e as chamadas "medidas horizontais", que tinham por objetivo condicionar a ajuda recebida ao cumprimento de exigências relativas à preservação do meio ambiente, ajustar a ajuda em função do número de empregados de cada estabelecimento e introduzir um elemento de modulação das ajudas mais elevadas.

A ajuda de pré-acessão seria de 100 milhões de ECUs no período 1998-1999 para os países que ainda não haviam iniciado os procedimentos de acessão e, entre 2000 e 2006, a ajuda para todos os candidatos seria aumentada: 0,5 bilhão ECUs/ano para a agricultura, 1 bilhão/ano para ajuda estrutural e 1,5 bilhão/ano para aumento da capacidade administrativa e judicial.

A ajuda para agricultura estipulava que esta compreendia apenas o financiamento de medidas para melhorar a estrutura das propriedades

rurais, o processamento e a comercialização de produtos agrícolas e pesqueiros, a inspeção veterinária e fitossanitária e o controle da qualidade dos alimentos. Ou seja, a ajuda não podia ser utilizada como ajuda direta, sustentação de preços ou restituições à exportação. Cabe notar que a clarividência para constatar o efeito nefasto dessas medidas, quando se trata de alargamento, desaparece quando a Comissão entra no Centre William Rappard[55].

A proposta orçamentária era um dos elementos centrais da estratégia da Comissão para fixar as bases da PAC do alargamento. Durante o período contemplado (2000-2006), o processo de acessão de até doze membros poderia ser finalizado e a proposta financeira deveria ser adaptada para contemplar esta eventualidade. Por essa razão, a proposta já previa a realização de uma revisão de meio-período, em 2003.

A preocupação financeira era partilhada por todos os Estados-membros, embora por razões diferentes. Países como a Alemanha, os Países Baixos e o Reino Unido receavam aumentos nas contribuições, enquanto a França, Espanha, Portugal, Irlanda, Itália e Grécia temiam perder parte dos fundos que lhes eram destinados, para contemplar as necessidades de novos membros. Todos privilegiavam, portanto, as sugestões da Comissão no sentido de que os novos membros, mesmo depois da acessão, fizessem jus à sustentação de preços e às medidas de desenvolvimento rural, mas não aos pagamentos diretos. Outra alternativa, ventilada por alguns Estados-membros, seria a de instaurar um co-financiamento para a concessão de ajuda direta aos novos, o que certamente limitaria o ímpeto desses países pelo uso de recursos comunitários. Esta idéia, porém, não encontrava maiores adeptos, porque despertava o fantasma da "renacionalização" da PAC, desde o início considerada como a pior inimiga das políticas comuns que constituem a base da integração européia.

[55] Edifício sede da OMC, em Genebra.

Assim, a proposta da Comissão previa estabilizar o orçamento da PAC em cerca de 41 bilhões de ECUs durante todo o período, dos quais pouco mais de 10% (4,3 bilhões de ECUs) destinavam-se a desenvolvimento rural e medidas horizontais.

A Cúpula de Berlim, em maio de 1999, aprovou a Agenda 2000, com a reforma da PAC e o compromisso orçamentário dela decorrentes. As negociações sobre o alargamento prosseguiram, sob as pressões dos países candidatos para alterar o compromisso orçamentário assumido pelos Quinze e para reverter um quadro que, para eles, pretendia estabelecer uma Europa de primeira e segunda classes em matéria agrícola, em que alguns países (exatamente os mais pobres) teriam, em caráter definitivo, menor apoio para seus produtores do que os membros mais ricos.

O processo negociador em torno do alargamento seria necessariamente longo e árduo. Não somente os países candidatos teriam que fazer ajustes importantes em suas economias e em suas estruturas administrativas, para adaptá-las aos requisitos comunitários, como se viam também forçados a ajustar seus preços agrícolas aos altos preços praticados pela União, sem receber compensação por isto. Corriam o risco de perder competitividade, até mesmo para seus futuros parceiros comunitários, nos mercados para os quais exportavam tradicionalmente seus produtos primários ou processados, sem uma real contrapartida, caso não pudessem fazer jus às ajudas diretas.

Por outro lado, a entrada de membros bem menos estruturados do que a média comunitária provocava desconfianças entre os mais ricos e os mais pobres da UE-15. Desta vez, o alargamento, especialmente na Agricultura, iria ter repercussões muito maiores do que qualquer outra acessão no passado. Mesmo o Reino Unido e suas preferências imperiais foram vistos como menos "traumáticos", uma vez que agora se tratava de incorporar cem milhões de novos consumidores a um mercado de quase quatrocentos milhões, além de contemplar as necessidades de uma mão de obra agrícola de cerca de

20 milhões de pessoas. Os números talvez sirvam para explicar, em parte, o menor entusiasmo da UE com a adesão de Romênia e Bulgária, postergados para 2007: em ambos os países a Agricultura representa cerca de 20% do PIB e emprega entre 23% (Bulgária) e 34% (Romênia) da população ativa.

Um estudo feito pela Comissão em 2002[56], apresentou algumas simulações dos efeitos do alargamento sobre os mercados agrícolas e revelou tendências interessantes. O exercício não levou em conta os dez países com acessão prevista para 2004 e sim o conjunto de candidatos da Europa do Leste (CEECs, na sigla inglesa). Assim, nas referências aos dez novos e à UE-25, Chipre e Malta foram substituídos, para a análise em questão, por Bulgária e Romênia. As simulações buscavam identificar quais seriam os níveis de produção e de preços em 2007 e apresentaram os resultados setoriais resumidos a seguir.

O setor de COP nos CEECs, com o alargamento, chegaria a produzir até 97 milhões de toneladas, ou seja, um crescimento superior em 10 milhões de toneladas ao que obteria sem a acessão (pelas projeções, esses dez passariam, sem a acessão, de 75 milhões em 2001 para apenas 83 milhões de toneladas em 2007). Entre 2007 e 2012, os CEECs seriam responsáveis por um aumento de 7 a 9 milhões de toneladas no total de COP da UE-25, elevando-o a 323 milhões de toneladas. Como a tendência, tanto na UE-15 como nos CEECs, é de um aumento apenas modesto do consumo interno, este chegaria a apenas 280 milhões de toneladas no final do período examinado. Se somados os excedentes dos dois grupos, a EU-25 chegaria em 2007 a 40 milhões de toneladas de excedentes anuais, contra 24 milhões da EU-15 e 10 milhões nos CEECs sem a acessão. Em 2012, as quantidades poderiam oscilar entre 39 e 45 milhões (23 milhões somente de trigo), dependendo dos termos da acessão: caso os

[56] Comissão Européia, Direção-Geral de Agricultura, "*Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs"*, in www.europa.eu.int, março 2002.

pagamentos diretos fossem estendidos aos novos membros a partir de 2004, a tendência seria a de aumentar a área plantada com cereais e oleaginosas nesses países em 2,6 milhões de hectares, considerando um *set aside* de 10%. Essa situação faria com que os CEECs produzissem 5 milhões de toneladas a mais do que o fariam sem pagamentos diretos integrais.

Na análise da Comissão, a sustentação de preços resultaria em maior incremento de produção do que as ajudas diretas. Claro está, porém, que a sustentação de preços era um requisito para o ingresso dos CEECs no mercado comum, dado que estes praticavam preços inferiores. Prosseguindo nessa linha de raciocínio, exatamente por praticarem preços inferiores, a Comissão julgava não haver razão para conceder ajuda direta "compensatória" (mesmo se a própria Comissão tivesse admitido que a ajuda direta já deixara de ser compensatória para os Quinze há muito tempo). No caso dos candidatos, a ajuda direta poderia resultar num aumento excessivo (e indesejável) da rentabilidade na produção de cereais e de oleaginosas.

No setor de carne, a Comissão previa o aumento da produção dos CEECs após a acessão, em conseqüência da implantação do regime de quotas para leite. Como o setor de lácteos já apresentava excedentes elevados e crônicos na UE-15, seria difícil conceder quotas elevadas para os novos membros. Por outro lado, a concessão de ajuda direta aos produtores de gado de corte estimularia a pecuária mais especializada e poderia aumentar a geração de excedentes. Esta hipótese poderia resultar na queda de até EUR 70/t nos preços da carne bovina e, conseqüentemente, um aumento no consumo na UE-15. Nada garantiria, porém, que o aumento da demanda interna viesse a ser suficiente para evitar necessidades crescentes de escoar o excedente no mercado externo.

A produção de carne de porco na UE-15 seria aumentada em 1 milhão de toneladas somente em decorrência da acessão. Os preços da carne suína de alta qualidade na maioria dos candidatos é superior

aos praticados na UE-15, assim como os custos. Até 2007, portanto, a produção nos CEECs tenderia a reduzir-se, mas as estimativas da Comissão indicam recuperação até 2012, com um acréscimo de 500 mil toneladas em relação ao período pré-acessão.

O setor de aves nos CEECs se beneficiaria do aumento dos preços, mas os aumentos de produção seriam insignificantes. Por outro lado, os Quinze teriam a ganhar com o mercado adicional gerado pelos novos membros.

No caso de lácteos, as quotas de produção desempenhariam um papel fundamental na organização dos mercados dos CEECs. Na maioria deles, conviviam dois tipos de produtores: as grandes fazendas e os pequenos produtores de subsistência e semi-subsistência. Estes últimos seriam pouco afetados pelos mecanismos de sustentação da PAC e dificilmente todos os países candidatos estariam em condições de preencher as quotas que pleiteiam. Pelas previsões da Comissão, a República Tcheca, Hungria, Lituânia e Eslováquia poderiam até mesmo ultrapassar as quotas propostas, enquanto os demais poderiam melhorar seu desempenho caso recebessem ajuda direta integral. A situação desses países faria com que a concessão de ajudas diretas resultasse na transferência das quotas dos pequenos produtores para as grandes fazendas, mais capazes de aumentar a rentabilidade.

Assim como previsto para a UE-15, a tendência nos CEECs seria a de buscar uma especialização no setor de lácteos, privilegiando produtos de maior valor agregado. Assim mesmo, espera-se um aumento nos excedentes de leite em pó e de manteiga.

Implicações Orçamentárias do Alargamento

À luz dessas estimativas, o respeito ao compromisso assumido em Berlim em matéria de disciplina orçamentária parecia ainda mais difícil, sobretudo porque os montantes então estabelecidos refletiam a adesão do "Grupo de Luxemburgo" e não dos outros quatro (mesmo

se Chipre e Malta não representassem gastos expressivos em matéria agrícola). Naquela oportunidade, havia sido previsto que os recursos destinados aos seis candidatos dentro do quadro geral do orçamento passaria de 6,4 bilhões em 2002 a 16,7 bilhões em 2006. Como porém a acessão somente se daria em 2004 e compreenderia dez novos membros - e os recursos não utilizados não poderiam ser transferidos para os anos seguintes -, a Comissão preparou uma informação, em janeiro de 2002[57], na qual propunha algumas modificações no orçamento acordado no âmbito da Agenda 2000. Especificamente com relação à Agricultura, a proposta incluía, já a partir de 2004, os pagamentos a título de sustentação de preços; quanto aos pagamentos diretos, no entanto, a Comissão propunha sua introdução em duas etapas. Na primeira (2004-2006), os novos membros receberiam apenas 25% em 2004, 30% em 2005 e 35% em 2006, o que implicaria recursos da ordem de 1,4 bilhão de euros em 2006. Na segunda fase, que corresponderia ao novo período orçamentário, os pagamentos diretos iriam aumentando gradualmente até atingirem, em 2013, o nível que viesse a ser aplicado aos Vinte e Cinco. Em contrapartida, os novos membros teriam a possibilidade de aplicar percentuais superiores de cofinanciamento, de forma que os recursos destinados a esta rubrica chegariam a 1,7 bilhão de euros em 2006.

O tema foi tratado durante praticamente todo o ano de 2002 e, à falta de um acordo entre os Quinze, e entre os Quinze e os candidatos, a Reunião do Conselho Europeu de Copenhague, que deveria, em dezembro, oficializar a acessão dos dez para 1º de maio de 2004, estava fadada ao fracasso. Menos de dois meses antes, porém, na véspera da reunião do Conselho Europeu em Bruxelas (25-26 de outubro), que examinaria as perspectivas para o próximo período orçamentário (2007-2013), foi anunciado um entendimento

[57] Comissão Européia, "*Information Note – Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations*", SEC(2002) 102, in www.europa.eu.int , janeiro 2002.

entre Jacques Chirac e Gerhard Schröder a respeito dos gastos com Agricultura, com os seguintes pontos principais: (a) os gastos com a PAC para o próximo período ficariam congelados nos níveis acordados para o ano de 2006, acrescidos apenas de 1% ao ano de taxa de inflação. Os dez novos receberiam, em ajuda direta, 25% em 2004, 30% em 2005, 35% em 2006 e 40% em 2007, após o que iriam recebendo aumentos anuais de 10%, até chegar ao nível dos Quinze.

O compromisso representou uma vitória para a Alemanha, que queria congelar o orçamento e evitar pagar ainda mais para sustentar a agricultura dos outros membros (a Alemanha é contribuinte líquido). Quanto à França, a vitória foi ainda mais importante: conseguiu evitar que vingassem as pressões de países como o Reino Unido, Suécia e Países Baixos no sentido de reduzir gradualmente os gastos com Agricultura em termos absolutos. Até 2013, pelo menos, a França continuaria sendo o maior receptor dos recursos da PAC, não corria riscos de cortes no orçamento comunitário e os Quinze continuariam recebendo mais do que os dez novos.

Além dos gastos com ajuda à produção, o compromisso reduzia, para os Dez, os recursos para desenvolvimento rural, sugeridos pela Comissão, de 25,6 para 23 bilhões de euros anuais.

O compromisso Chirac-Schröder recebeu inúmeras críticas, sobretudo dos países candidatos, mas foi aprovado pelos Quinze em 26 de outubro, viabilizando a Reunião do Conselho Europeu de Copenhague, na qual se lançou a fase final dos trabalhos do alargamento, de forma a possibilitar a acessão no prazo previsto, qual seja 1º de maio de 2004. Para atender às pressões de última hora dos países candidatos, a UE-15 permitiu a utilização, pelos novos membros, de parte dos recursos destinados ao desenvolvimento rural, caso surgisse a necessidade de ajustes na ajuda direta concedida até 2006. Assim, os dez novos poderiam vir a conceder o equivalente a 50% da ajuda direta em 2004, 55% em 2005 e 60% em 2006.

O trabalho preparatório da Reforma Fischler

Resolvida a questão dos recursos, a Comissão passaria à próxima etapa de sua programação: adequar os mecanismos da PAC aos limites orçamentários fixados, aos desafios do alargamento e aos compromissos futuros na OMC, que resultariam do novo ciclo de negociações lançado na Reunião Ministerial de Doha, em novembro de 2001 (examinado no próximo capítulo). O exercício havia sido iniciado em julho de 2002, quando o Comissário de Agricultura, o austríaco Franz Fischler, utilizara-se do mandato que recebera em Berlim-1999 para promover uma revisão de meio de período orçamentário, como forma de tentar passar o que considerava necessário para preservar o futuro da PAC.

O primeiro documento de Fischler a respeito de reforma da PAC foi apresentado como uma "revolução na agricultura européia", cenário que lembrava em quase todos os aspectos o anúncio da Reforma MacSharry. Seguindo o rumo traçado por seu antecessor, Fischler centrava sua reforma na substituição gradual dos mecanismos de intervenção sobre os preços por um sistema de pagamento único a título de ajuda direta aos produtores. O pagamento direto seria desvinculado da produção (mudança conhecida como "decoupling") e seu cálculo seria baseado em um período histórico de referência a ser determinado. Haveria um teto máximo, de EUR 300 mil, para a ajuda concedida por agricultor. Alguns pagamentos permaneceriam vinculados, em certos setores, a fim de evitar o abandono da produção, mas a sustentação de preços sofreria cortes graduais, de forma a chegar, em dez anos, a uma redução entre 5 e 50% dos preços de intervenção. Por fim, o percentual de *set aside* para COP seria fixado em 10%.

Além disso, Fischler propunha uma pequena redução dos pagamentos diretos feitos às grandes propriedades, como meio de financiar uma nova política de desenvolvimento rural. Esta redução, conhecida como *modulation*, significaria transferir um percentual, a

ser estabelecido, dos montantes pagos a título de ajuda direta para alimentar um novo fundo, destinado a promover a proteção do meio ambiente, a qualidade e a sanidade dos alimentos, bem-estar animal e outras medidas do "segundo pilar" da PAC. Este novo conjunto de medidas receberia maior atenção das autoridades européias e nacionais também pela introdução de normas que condicionariam o recebimento do pagamento único ao cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo "segundo pilar".

Seria ainda criado mecanismo de disciplina financeira e orçamentária, o qual garantiria que os tetos estabelecidos não seriam ultrapassados, seja pelos fazendeiros, seja pelas autoridades encarregadas da administração dos recursos da PAC.

Os setores dos produtos chamados "mediterrâneos" (azeite de oliva, algodão e tabaco) e de açúcar não eram objeto de proposta específica e, para eles, a Comissão limitava-se a prever a elaboração de propostas em 2004.

O documento da Comissão deveria servir como "balão de ensaio" e testar as reações dos Estados-membros e da comunidade internacional. Para isso, Fischler precisava adequar seu discurso, de forma a, por um lado, convencer os Governos nacionais de que a reforma não representaria o fim da Agricultura européia e de sua PAC, e, por outro, apresentar o "radicalismo" da proposta como a contribuição da UE ao sucesso da Rodada de Doha.

Na esfera comunitária, as reações foram as esperadas. A França liderou o movimento contra as reformas, dizendo que Fischler extrapolava o mandato da revisão de meio-período. Os tradicionais defensores da PAC (França, Itália, Espanha, Portugal, Irlanda, Bélgica, Áustria e Grécia) declararam não aceitar qualquer reforma antecipada e não mandatada para o setor agrícola e rejeitaram o estabelecimento de tetos para a ajuda direta, assim como a *modulation*. Paralelamente, os principais defensores da redução dos gastos com a PAC (Alemanha, Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Países Baixos) tinham algumas

críticas a fazer, mas consideravam promissor o caminho tomado pela Comissão, que privilegiava a limitação e a melhor utilização dos recursos, num quadro de disciplina orçamentária que jamais havia podido ser efetivamente cumprido no passado.

Estas foram as variáveis manipuladas por Chirac e Schröder na Cúpula de Bruxelas, em outubro de 2002. O Governo francês não se julgava em condições de assumir, junto a suas entidades de classe, o ônus de concessões que viessem a determinar a redução dos benefícios da PAC para a agricultura nacional, seja em função da mudança dos tipos de subsídios concedidos, seja pela redistribuição dos recursos com os novos membros e menos ainda pela redução do pacote orçamentário da PAC para o período seguinte. No campo oposto, encontrava-se Schröder, que tinha dificuldades cada vez maiores de obter apoio interno para uma política que representava, para seu país, altas contribuições e pouco retorno. O compromisso encontrado traduzia-se, para a França e seus partidários, na garantia de que os recursos da PAC seriam mantidos nos níveis de 2006 durante todo o próximo período orçamentário. Para a Alemanha, significava abrir mão de uma possível redução de sua contribuição, contra o compromisso de que aumento não haveria. Num discurso para a opinião pública, Schröder, apoiado por Blair, justificou o compromisso com a alegação de que os níveis de 2006 eram um teto e, como tal, não podia ser ultrapassado, mas nada obrigava a UE a atingi-lo.

Conhecidos, em outubro, os montantes disponíveis, e negociadas em dezembro as condições de acessão dos dez novos candidatos em Copenhague, Fischler providenciou as necessárias adaptações em sua proposta e submeteu, em janeiro de 2003, os projetos de textos legislativos que implementariam a PAC reformada[58]. A iniciativa foi precedida pela divulgação, em dezembro de 2002, de

[58] Os textos das propostas podem ser encontrados no site http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/memo_em.pdf.

um documento que continha a posição comunitária sobre as negociações agrícolas na OMC (que será examinado no próximo capítulo) e que, como se esperava, refletia as concessões que, em função da reforma da PAC, a Comissão se julgava em condição de fazer no foro multilateral.

A presidência da UE, exercida naquele semestre pela Grécia, estabeleceu como prioridade a aprovação da Reforma Fischler até junho de 2003. Não somente seria importante estabelecer as "regras do jogo" para os Vinte e Cinco, a tempo de permitir o cumprimento, pelos dez candidatos, dos procedimentos internos de acessão, como tornava-se indispensável aprovar a PAC antes da Reunião Ministerial da OMC prevista para setembro daquele ano, em Cancún. Novamente, o "fantasma" de Bruxelas-1990 e Seattle-1999 era o argumento maior da Comissão para reduzir os riscos de ser obrigada a aceitar compromissos multilaterais indesejados, por falta de uma prévia definição interna.

A postura da Comissão enfrentou, mais uma vez, a oposição dos tradicionais defensores da PAC, mas mostrou-se vencedora no final. A Comissão montou um "pacote" de regras para a Agricultura européia dos próximos dez anos, que, a seu ver, atenderia as necessidades dos produtores e os limites orçamentários. Ao mesmo tempo, Fischler e o Comissário de Comércio, Pascal Lamy, estabeleceram, em função do que pretendiam fazer com a PAC, as disciplinas e os limites que poderiam aceitar na OMC para o setor. Com este "patrimônio", julgavam os Comissários ser possível construir, com os EUA, as bases para um novo compromisso, ao estilo *Blair House*, capaz de conduzi-los à conclusão das negociações sobre o tema.

2.2 - A versão final – principais aspectos

Em 26 de junho de 2003, em Luxemburgo, o Conselho de Ministros de Agricultura da UE chegou a um acordo em torno da Reforma Fischler. Os debates duraram cinco meses, durante os quais

as resistências deixavam prever modificações mais importantes do que aquelas que o projeto finalmente sofreu.

De acordo com o texto aprovado, a PAC reformada[59] tinha por objetivo tornar os preços praticados pelos agricultores europeus mais competitivos no plano interno e internacional e, ao mesmo tempo, garantir níveis adequados de renda, por meio das ajudas diretas. Além disso, a nova PAC deveria garantir a proteção do meio ambiente, o controle da qualidade e da sanidade dos alimentos e a manutenção do *essential character of the EU's countryside*.

O sistema de pagamento único

Fischler propôs a instituição de um sistema de pagamento unificado, que reuniria todas as ajudas diretas pagas aos produtores pelo sistema atual. O novo sistema não mais seria calculado em função das quantidades produzidas, graças ao *decoupling*. Pelo novo método, o montante do pagamento único seria determinado pela ajuda recebida durante o período 2000-2002 e seu principal objetivo seria o de tornar as decisões de produção dependentes das condições vigentes no mercado e não mais da quantidade de subsídio recebida. Por esse raciocínio, apenas as culturas com colocação nos mercados a preços rentáveis seriam mantidas.

Todos os Estados-membros deverão implementar o sistema de pagamentos únicos. Como regra geral, esses devem ser introduzidos em 2005, mas os Governos podem postergar seu início até 2007, prazo final para que o sistema vigore em toda a UE. Os recursos orçamentários são repassados aos Estados-membros, que devem proceder aos cálculos necessários para distribuí-los aos beneficiários de acordo com as novas normas.

[59] O conjunto de regulamentos que implementam a reforma da PAC pode ser encontrado nos Jornais Oficiais da União Européia L 270, de 21/10/2003 e L 141, de 30/04/2004, disponíveis no site: www.europa.eu.int.

Total decoupling é o princípio geral do sistema de pagamentos únicos. Contudo, alguns países podem decidir pelo *partial decoupling*, ou seja, pela manutenção de uma parcela das ajudas diretas em sua forma atual (vinculadas às quantidades produzidas), em especial quando tenham razões para acreditar que haverá abandono de determinadas produções. Várias opções são previstas para esses casos, sujeitas, no entanto, às seguintes regras:

a) no caso de COP, podem ser mantidos até 25% dos pagamentos baseados na área plantada ou, alternativamente, até 40% da ajuda complementar dada ao trigo duro (pelo cálculo da Comissão, 40% das ajudas para trigo duro equivaleriam a 25% da ajuda total para COP);

b) para gado ovino e caprino, 50% dos prêmios podem permanecer vinculados;

c) para carne bovina, os prêmios para as vacas reprodutoras poderiam permanecer vinculados em 100% e os prêmios por abate em até 40%; alternativamente, 100% dos prêmios por abate poderiam permanecer vinculados ou até 75% dos prêmios especiais;

d) no setor de lácteos, o *decoupling* seria implementado antes de 2007 apenas nos países que assim o desejem; as quotas seriam mantidas até lá;

e) poderiam ainda ser concedidos pagamentos diretos vinculados, para apoiar atividades agrícolas consideradas importantes para a proteção do meio ambiente ou para melhorar a qualidade e a comercialização de certos produtos; esses "pagamentos adicionais" poderiam ser equivalentes a até 10% dos fundos disponíveis para o setor, mas o Estado-membro deverá respeitar o limite total estabelecido para aquele setor.

Compulsory Cross-compliance

É o componente "verde" e "politicamente correto" da PAC reformada. Até então, *cross-compliance* era algo não-regulamentado

e aplicado apenas com relação a normas de proteção ambiental. Pelas novas regras, *cross-compliance* torna-se obrigatório: foi elaborada lista de 18 normas européias prioritárias, em matéria de meio ambiente, sanidade alimentar, saúde e bem estar animal, e os fazendeiros que não as respeitarem terão seus pagamentos diretos diminuídos ou suprimidos.

Os beneficiários de ajuda direta, produzindo ou não, serão igualmente obrigados a manter suas terras em boas condições para o plantio e respeitar os requisitos de proteção do meio ambiente, caso desejem receber a totalidade do pagamento único.

Os Estados-membros poderão reter até 25% dos montantes que não tenham sido utilizados em função de cortes por descumprimento das regras de *cross-compliance*. Devem, por outro lado, tomar as medidas necessárias para assegurar que o abandono de terras não resulte em decréscimo acentuado nas áreas de pastagem.

Modulation e disciplina financeira

Com o objetivo de reforçar o segundo pilar, e com isso aumentar o caráter "caixa verde" da PAC, Fischler propôs a adoção de um mecanismo de transferência de parte dos recursos hoje pagos a título de ajuda direta para o fundo de desenvolvimento rural. A proposta inicial da Comissão previa uma redução anual de 3% nos montantes *decoupled* e *coupled*, até atingir os 20% permitidos pela Agenda 2000. Eram estabelecidas faixas em função dos montantes recebidos, de modo que as fazendas menores ficariam isentas de *modulation*.

Fischler propunha ainda a fixação de um teto de EUR 300.000 de ajuda anual por estabelecimento rural. Quando a ajuda ultrapassasse esse limite, o excedente seria transferido para a rubrica desenvolvimento rural.

Os recursos coletados pela *modulation* retornariam aos Estados-membros, mas seriam redistribuídos de acordo com três critérios: área agricultável, emprego e PIB per capita em poder de compra.

A versão final aprovada em junho-2003 era menos ambiciosa: os percentuais de *modulation* ficaram limitados a 3% em 2005, 4% em 2006 e 5% de 2007 a 2013 e os pagamentos que não ultrapassassem EUR 5.000/ano estavam isentos.

Quanto à redistribuição dos fundos arrecadados com o novo sistema, cada Estado-membro reteria diretamente o equivalente a 1 ponto percentual e ao final receberia de volta pelo menos 80% dos recursos que tivesse arrecadado. Os dez novos somente participarão da *modulation* quando estiverem recebendo ajuda direta integral.

A proposta de fixação de teto para ajuda por estabelecimento desapareceu do texto. Foi adotado o princípio da disciplina financeira, pelo qual haveria cortes na ajuda direta concedida sempre que as previsões indicarem que os limites orçamentários estabelecidos em Bruxelas-2002 podem vir a ser ultrapassados. O ajuste seria acionado assim que os gastos se aproximassem de uma *safety net*, cujo nível seria o dos EUR 300 milhões finais.

Distribuição dos pagamentos – Regionalização

Os fazendeiros deverão comprovar os pagamentos recebidos durante o período de referência. O benefício sob o novo regime será concedido ao proprietário da terra, e será o resultado da divisão dos montantes médios recebidos no período de referência pelo número de hectares que deram direito à ajuda durante o período de referência. Enquanto o fazendeiro permanecer proprietário daquele hectare e o mantiver em boas condições, poderá receber a ajuda correspondente, dentro dos limites do período de referência. Existe ainda outra

condição, pela qual as terras beneficiárias de pagamento único não podem ser utilizadas para cultura de frutas, legumes e hortaliças ou para batatas. O objetivo da restrição é o de evitar o desenvolvimento de culturas de subsistência nas terras colocadas em *set aside*, voluntário ou não.

Os pagamentos únicos, portanto, estão vinculados à propriedade da terra mas não a qualquer produção dela resultante e os fazendeiros podem escolher livremente o que fazer com as terras, exceto a restrição já mencionada.

O sistema de pagamento único pode ser "regionalizado". Neste caso, o Estado-membro, em vez de calcular um pagamento único individual para cada fazendeiro dentro da região, poderá fixar os benefícios/hectare por região, levando em conta todos os hectares elegíveis dentro dos limites do "envelope" financeiro regional a ser definido. Poderá ainda fixar pagamentos diferenciados para culturas aráveis ou para pastagens, de acordo com a utilização identificada para aquelas terras em dezembro-2000, independentemente do uso presente. Alternativamente, poderá estabelecer benefícios regionais e, dentro de uma mesma região, fixar pagamentos individuais, para permitir alguma redistribuição dos benefícios; existe ainda a opção de redistribuir fundos entre regiões, no momento em que o "envelope" financeiro for definido ou de adiantar a implementação do pagamento único para o setor de lácteos.

Set aside

O sistema de pagamento único é aplicado igualmente às terras mantidas em *set aside*. Estas devem representar 10% das áreas destinadas ao plantio de COP e podem ser utilizadas para produção de bio-combustível. O sistema pode ser rotacional ou fixo e as áreas destinadas aos "produtos orgânicos" (BIO) estão isentas da obrigação de *set aside*.

Desenvolvimento rural

Pelos cálculos da Comissão, uma taxa de *modulation* de 5%, a partir de 2006 representaria um montante adicional de EUR 1,2 bilhão/ano para o fundo de desenvolvimento rural. Os recursos adicionais serão utilizados para a concessão de subsídios, que teriam o objetivo de estimular o aumento da qualidade dos produtos e dos processos, o cumprimento de normas e regulamentos técnicos, sanitários e fitossanitários, e a melhoria das condições de bem-estar animal. Poderão ainda ser utilizados para financiar serviços de consultoria agrícola.

As modificações no mecanismo de sustentação de preços

a) cereais: o preço de intervenção sofrerá corte de 5%, a ajuda direta de EUR 63/tonelada será mantida e os ajustes mensais - que, pela proposta original, seriam eliminados - foram mantidos, embora com redução de 50%;

b) proteínas vegetais: a ajuda por tonelada (EUR 9,50) será substituída por um pagamento único por hectare (EUR 55,57), limitado a uma área máxima garantida de 1,4 milhão de hectares;

c) leguminosas: o pagamento único seria implementado apenas em 2006;

d) trigo duro: os pagamentos nas zonas tradicionais serão *decoupled* em pelo menos 60%; os Estados-membros que desejarem poderão manter os 40% restantes de vinculação com a produção e, nesse caso os montantes seriam gradualmente reduzidos de EUR 313/hectare em 2004, para EUR 285/hectare em 2006, e incluídos no cálculo do pagamento único;

e) forragem: a ajuda será distribuída entre plantadores e processadores; todas as ajudas serão incorporadas no sistema de

pagamento único, com base no cálculo da produção histórica das indústrias, dentro de tetos nacionais a serem estabelecidos;

f) produção de biocombustível: uma ajuda de EUR 45/hectare será concedida aos produtores, limitada a um teto de 1,5 milhão de hectares para toda a UE;

g) arroz: o preço de intervenção sofrerá corte de 50% e passará a ser de EUR 150/tonelada, limitada a um total de 75 mil toneladas por ano; a ajuda direta passa de EUR 52/tonelada a EUR 177/tonelada, dos quais EUR 102/tonelada serão incorporados ao pagamento único e pago com base nos dados históricos, mas dentro dos limites das áreas presentemente garantidas; em vista da reforma, poderá ser necessário iniciar um processo de renegociação dos direitos consolidados para arroz na OMC;

h) lácteos: o corte no preço de intervenção para a manteiga será de 25%, escalonado entre 2004 e 2007, e para leite em pó, o corte será de 15% até 2006; as compras de intervenção para manteiga serão garantidas somente até o limite de 70 mil toneladas em 2004, o qual será gradualmente reduzido até chegar a apenas 30 mil toneladas em 2007; além desse limite, as compras serão feitas mediante procedimentos licitatórios; O preço indicativo para leite será abolido e um pagamento compensatório será incluído no cálculo do pagamento único, progredindo de EUR 11,81/tonelada em 2004, para EUR 35,5/tonelada em 2006; o regime de quotas para o setor permanecerá em vigor até 2015 e seus aumentos, tal como previstos na Agenda 2000, serão mantidos.

Os impactos esperados pela Comissão

Os defensores da reforma afirmam que, em termos econômicos, *decoupling* é uma política positiva. A eliminação do vínculo entre subsídio e produção de um setor faz com que a decisão dos produtores passe a ser guiada pelas condições vigentes no mercado. No nível

individual, cada fazendeiro irá programar seu *mix* de produção de acordo com a rentabilidade relativa de cada produto: aquelas culturas cujo retorno (incluindo os pagamentos diretos) não cobrir os custos variáveis serão substituídas por outras mais rentáveis, de acordo com as possibilidades de colocação no mercado interno ou externo. No curto prazo, certos custos de produção, tais como terra e maquinário, que são relativamente fixos, podem atrasar a adaptação da produção às novas regras e por vezes dificultar uma rápida mensuração dos reais efeitos das mudanças sobre a produção.

As estimativas feitas pela Comissão indicam que a renda agrícola poderia ser aumentada em EUR 10,5 bilhões em 2013, acompanhada de uma melhor alocação dos recursos. Apesar disso, pode haver uma maior concentração da renda rural, na medida em que o *decoupling* aumenta o êxodo rural.

As projeções das alterações nas quantidades produzidas podem variar em função do produto e, dependendo da hipótese formulada ou do modelo empregado, podem variar muito para um mesmo produto. Em termos gerais, espera-se uma ligeira queda na produção de COP (cerca de 5%) e de carne bovina (10%). A produção de frutas e legumes aumentaria em cerca de 2%.

Quanto ao impacto orçamentário, a Comissão pretende que a reforma será neutra, mas a informação teria que ser analisada com cautela.

Os produtos "mediterrâneos"

A proposta de Fischler para os produtos "mediterrâneos" foi aprovada em abril de 2004, apesar das resistências de Grécia, Espanha e Portugal, principais interessados na manutenção dos subsídios para azeite de oliva, tabaco e algodão. Seguindo os passos previstos para os demais setores da PAC, a reforma dos "mediterrâneos" prevê *partial decoupling* e instituição gradual de pagamentos únicos em substituição aos prêmios pagos até agora.

a) tabaco: o *decoupling* será implementado gradualmente, em quatro anos contados a partir de 2006; nesses quatro anos, pelo menos 40% dos pagamentos deverão ser transformados em pagamento único desvinculado da produção; os Estados-membros podem optar pela manutenção de pagamentos vinculados para determinadas áreas ou para as variedades de melhor qualidade; a partir de 2010, quando houver terminado o período de implementação, os pagamentos deverão ser *decoupled* em 100%; metade dos recursos será transformada em pagamento único e a outra metade em medidas de desenvolvimento rural;

b) azeite de oliva: dos pagamentos atualmente vinculados pagos aos produtores de azeitonas (cerca de EUR 2,3 bilhões anuais, no período 2000-2002), 60% deverão ser transformados em pagamento único *decoupled* em 2006, para as fazendas com área superior a 0,3 hectare, e 100% para as fazendas menores; 10% da ajuda reservada à produção de azeite poderá ser destinada à melhoria da qualidade (*modulation* voluntária); são previstos alguns ajustes para França e Portugal, a fim de contemplar pagamentos para novos plantadores e a Espanha terá aumento de EUR 20 milhões em seu "envelope" nacional;

c) Algodão: 65% da ajuda atualmente concedida deverá ser *decoupled* a partir de 2006; os restantes 35% serão concedidos sob a forma de ajuda por hectare, limitada a 455 mil hectares, divididos entre Grécia, Espanha e Portugal; caso as áreas elegíveis excedam o limite estabelecido, a ajuda concedida será diminuída proporcionalmente; as áreas elegíveis são divididas por faixa de produtividade e as ajudas por hectare podem variar de EUR 342/ha a EUR 1039/ha; as regras de *cross-compliance* são aplicáveis ao setor de algodão.

O setor de *produtos mediterrâneos* é particularmente sensível na UE, pois envolve regiões mais pobres dos países em que está instalado. No caso de tabaco, os aspectos relativos à saúde pública dificultam a defesa de um regime de incentivo à produção, quando se

tenta reduzir o consumo. A proposta de Fischler teria por objetivo maior "ganhar tempo" e tentar reorientar a produção de maneira gradual, para outras culturas ou para tabaco e derivados de maior qualidade e especialização.

Quanto ao algodão, a produção é tão ineficiente que os montantes gastos em subsídios se tornam injustificáveis, tanto internamente quanto junto à comunidade internacional, sobretudo no momento em que esta tem multiplicado esforços na OMC, no sentido de obter um compromisso de eliminação dos subsídios para um produto de enorme importância para os países africanos. Contudo, a reforma não prevê *total decoupling* e propõe manter no futuro medidas de "caixa azul", sem prazo para sua redução ou eliminação.

A reforma comunitária prevê a utilização de recursos do segundo pilar da PAC para implementar programas de reestruturação do setor nas áreas produtoras, no âmbito da política de desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, será estabelecido mecanismo de monitoramento do impacto das ajudas ao algodão e das reformas sobre a produção e o comércio do produto.

No caso do azeite de oliva, o problema é semelhante. As pequenas propriedades são pouco rentáveis e pouco podem se beneficiar dos subsídios. As ajudas são pagas sobre níveis baixos de produção, e dificilmente poderiam cobrir os custos variáveis dos pequenos proprietários que, localizados em regiões de desenvolvimento retardatário dentro da Europa, correriam o risco de abandonar seus olivais. Por essa razão, a Comissão julga necessário manter ajudas calculadas pelo número de árvores, estratégia que manteria a atividade produtiva e a manutenção das terras em boas condições ambientais.

Propostas para o setor açucareiro

Sem dúvida o mais sensível setor da agricultura européia, o açúcar não foi objeto de uma proposta específica. Ao contrário do

que ocorreu com os demais setores, a Comissão decidiu adotar para o açúcar uma abordagem diferente junto aos Estados-membros. Antes de submeter uma proposta concreta, a Comissão apresentou quatro possíveis alternativas de reforma, acompanhadas de um estudo[60] do possível impacto de cada uma delas sobre a produção comunitária.

O açúcar sempre se manteve fora de todas as reformas promovidas pela Comissão, principalmente porque não parece haver opositores no interior da UE à política aplicada ao setor, mesmo que esta não se baseie em argumentos econômicos. Outras razões para isso, porém, podem ser encontradas na relativa aceitação, pela comunidade internacional, do veto até agora determinado pela UE a negociações nesta área e na dificuldade de se acordar disciplinas anti-subsídios que efetivamente inviabilizem a continuidade da política açucareira.

Um passo nesse sentido, no entanto, foi dado na Rodada Uruguai, na medida em que o AoA estabeleceu limites às quantidades exportadas com subsídios e aos montantes gastos com restituições, o que restringiu – muito pouco, porém – a capacidade da UE de efetuar seus ajustes na produção e nos estoques por meio do escoamento dos excedentes no mercado mundial a preços subsidiados. São esses mesmos limites que tornarão ainda mais complexa a administração do regime açucareiro em uma Europa a 25. Os compromissos assumidos e as reduções que precisarão ser feitas em decorrência da Rodada de Doha certamente impedirão a continuidade do esquema de restituições à exportação nos níveis atuais. Além do mais, ficará ainda mais clara a incoerência de se manter, num mercado que se diz comum, quotas de produção por país que têm, em sua base, o objetivo de manter a auto-suficiência (ou um pouco mais do que isso) em cada mercado nacional.

[60] Comissão Européia, SEC(2003)1022, "*Extended Impact Assessment of the Sugar Sector*", maio 2002, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_en.pdf.

Finalmente, o contencioso aberto por Brasil, Austrália e Tailândia contra a utilização de subsídios na exportação de açúcar C (que será comentado no capítulo 4), representa uma razão a mais para gerar dúvidas sobre a possibilidade de sustentar o regime açucareiro no médio prazo, se as necessárias adaptações não forem feitas até 2006.

Com todos esses argumentos, a Comissão tentou vender suas alternativas de reforma, sem assumir, porém, defesa ostensiva de qualquer cenário. O estudo do impacto de cada uma[61], porém, tal como apresentado por Fischler, dá boas indicações de qual seria a preferência da Comissão.

O **cenário 1** (*status quo*) seria a extensão, para o período 2007-2013, do regime atual, com a manutenção de quotas de produção, preços de sustentação, tarifas altas, quotas à importação e restituições à exportação, dentro dos limites que vierem a ser fixados pela OMC. No entender da Comissão, com este cenário:

(a) os preços de intervenção se manteriam duas ou até três vezes superiores às cotações mundiais, e o mercado europeu permaneceria extremamente atraente para os beneficiários de quotas de importações (ACP, Índia, os países balcânicos e EBA);

(b) As quantidades produzidas no interior das quotas passariam a ser afetadas pelo volume de importações preferenciais sem limite de quota (balcânicos e EBA), e o conjunto dependeria das possibilidades de subsidiar a exportação;

(c) Caso a UE viesse a perder o "painel" movido pelo Brasil (e não mais pudesse subsidiar as exportações de açúcar C no volume equivalente ao açúcar ACP), seria obrigada a reduzir drasticamente sua produção de açúcar, o que poderia levar ao fechamento de empresas processadoras de beterraba (25%), já que estas somente

[61] Comissão Européia, Working Paper – Reforming the European Union's Sugar Policy – Summary of Impact Assessment Work, http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_en.pdf.

são competitivas em níveis elevados de ocupação de capacidade; os benefícios dos altos preços, atualmente auferidos pelos produtores europeus, seriam transferidos para os fornecedores estrangeiros e seus intermediários;

(d) Mesmo que o "painel" desse ganho de causa à UE, esta dificilmente poderia evitar compromissos de redução ou eliminação dos subsídios à exportação na Rodada, o que conduziria a resultados menos drásticos, mas na mesma direção; como os maiores refinadores são igualmente os maiores exportadores, a redução das restituições, combinada com os preços altos, poderia ser catastrófica para o escoamento de excedentes e comprometeria seriamente a capacidade de reestruturação;

(e) As restituições à exportação do açúcar preferencial continuariam sendo pagas pelo orçamento comunitário, mas as de açúcar C (oficialmente sem subsídios) e dos excedentes das quotas A e B (exportados com as restituições custeadas pelas taxas recolhidas pelos produtores) praticamente desapareceriam; as taxas poderiam, neste caso, ser até mesmo abolidas;

(f) Com a produção reduzida, os preços internos poderiam aumentar, uma vez que os produtores aproveitariam a proteção que elimina a concorrência para maximizar sua rentabilidade; o custo para os consumidores permaneceria alto;

(g) Continuariam as distorsões causadas pelos altos preços garantidos aos plantadores de beterraba açucareira em comparação com os de culturas aráveis, o que não favoreceria a reconversão.

O **cenário 2** (*quotas fixas*) prevê o fim da prática atual de adaptar as quotas de produção às quantidades de açúcar preferencial importado sem limite de quota (EBA e balcânicos). As quotas de produção seriam fixadas, possivelmente em níveis inferiores aos atuais, mas os produtores teriam previsibilidade suficiente para planejar sua atividade e seu investimento. As importações preferenciais seriam limitadas a quantidades estabelecidas em função das quotas fixas, o

que teria repercussões sobre a implementação da EBA (que, ao contrário, prevê o aumento gradual das quotas até a extinção do sistema). Mantida a proteção tarifária, os preços internos poderiam continuar altos, assim como os preços pagos pela importação preferencial, mas nada impediria que o cenário 2 contemplasse igualmente alguma redução nos preços garantidos (compensada por ajuda direta), a fim de adequá-los à redução tarifária decorrente da Rodada, aproximá-los minimamente das cotações mundiais e permitir a diminuição dos gastos orçamentários.

O **cenário 3** (*corte nos preços*) pressupunha que os preços passariam a ser determinados pela proteção tarifária e o mecanismo de intervenção seria utilizado apenas como "safety net" (o que, aliás, já vem ocorrendo, na prática, nos últimos quinze anos), nos casos em que os preços viessem a cair drástica e rapidamente. Os preços internos seriam o resultado dos preços de entrada das importações não-preferenciais, que continuariam sujeitas a tarifas altas, mas estas sofreriam o corte que vier a ser acordado na Rodada de Doha. O resultante corte nos preços internos tornaria menos atraentes as exportações dos ACP ao amparo de regimes preferenciais e deveriam ser previstas compensações (com impacto orçamentário). A queda nos preços do açúcar forçaria o corte nos preços da beterraba açucareira, para o que se preveriam compensações sob a forma de ajudas diretas por hectare (eventualmente com limites de hectares por estabelecimento). As quotas de produção seriam abolidas, no longo prazo, quando os níveis de produção e importação fossem estabilizados, em função do novo preço. Caso fosse permitida a transferência de quotas de produção entre regiões ou entre Estados-membros, os produtores mais competitivos seriam beneficiados; no caso oposto, haveria queda na produção em cerca de 3 milhões de toneladas.

Uma simulação das possibilidades[62] dentro deste cenário sugere implementação em dois estágios: na primeira etapa, as tarifas aplicadas

[62] idem.

às importações não-preferenciais garantiriam um preço de EUR 600/ tonelada, ou seja 15 a 20% menor do que o atual. O *threshold price* seria utilizado, caso necessário, como "salvaguarda especial" do Artigo 5 do AoA. As restituições à exportação seriam eliminadas gradualmente (caso seja este o resultado da DDA) e seriam estabelecidos compromissos internos para restringir a produção de açúcar C. As quotas garantidas para cinco dos novos membros (resultado do processo de acessão) seriam diminuídas e o preço garantido para as exportações ACP acompanharia o corte nos preços internos, o que talvez requeira alguma compensação. Ao final da primeira etapa, a produção atingiria 17,5 milhões de toneladas, das quais 15 a 16 milhões nas quotas A e B. A importação preferencial atingiria 2 a 2,5 milhões de toneladas.

Na fase 2, o preço sofreria corte adicional para atingir EUR450/ tonelada, ou seja, 40% inferior ao preço inicial, por meio da redução do preço de entrada do produto não-preferencial. O preço da beterraba teria de cair para EUR 25/tonelada, e deveria ser compensado por ajuda direta. As quotas de produção teriam que ser reduzidas, para adequá-las à eliminação dos subsídios à exportação. Os preços garantidos aos ACP cairiam novamente e também deveriam ser compensados de alguma maneira.

Por essa simulação, em 2013 a Europa estaria produzindo 14 milhões de toneladas de açúcar, importando 2,5 milhões de açúcar preferencial e as exportações estariam reduzidas a zero.

O **cenário 4** (*liberalização*) significaria abolir a sustentação de preços para açúcar e para a beterraba açucareira, extinguir as quotas de produção e eliminar a proteção tarifária e outras restrições ao comércio. Neste cenário, o mercado europeu passaria a ser extremamente atraente para os exportadores mais competitivos (leia-se Brasil) que, provavelmente, iriam ocupar mais do que o espaço hoje reservado aos ACP, especialmente em vista da melhor qualidade do produto brasileiro. O preço interno teria que cair na proporção

determinada pelo preço de entrada, o que comprometeria seriamente a rentabilidade da indústria européia de açúcar de beterraba, de custos bem mais elevados do que os dos concorrentes. A fim de evitar a drástica redução na produção, seriam introduzidas ajudas diretas, no espírito da nova PAC, assim como compensações para os ACP pela perda do mercado. Os custos para o orçamento comunitário aumentariam rapidamente, mas o impacto poderia ser menor se a liberalização fosse implementada gradualmente.

Na avaliação da Comunidade, a liberalização total faria a produção encolher em dois-terços, caso mantida a estrutura de custos. Ficaria limitada a algumas regiões do Reino Unido, França, Alemanha e Áustria e, dentre os novos, restaria a Polônia. O consumo europeu seria atendido, em 80%, por um único país (Brasil), em detrimento das relações tradicionais com os países ACP. Para completar este cenário "catástrofe" (na avaliação da UE), a exportação brasileira, nessas condições, seria danosa para o meio ambiente, não só no Brasil como também na Europa, em vista da pressão que se faria sobre os custos de produção da beterraba européia, a qual poderia levar à utilização de formas de produção mais baratas e menos voltadas para a preservação. Esse discurso não faz parte do estudo, e sim do trabalho de divulgação da Comissão, mesmo se esta, oficialmente, "não toma o partido" de qualquer cenário.

A Comissão espera o resultado do exame e do debate internos para apresentar, provavelmente no outono, um projeto de reforma para o setor.[63]

[63] De fato, em 14 de julho de 2004, logo após a apresentação deste trabalho, a Comissão submeteu aos Estados-membros seu projeto de reforma para o setor açucareiro (documento COM (2004) 499 final), com os seguintes aspectos principais:

a) o esquema de intervenção seria abolido e seus preços substituídos por um preço de referência, que definiria o preço mínimo a ser pago aos produtores pela tonelada de beterraba açucareira, o nível de proteção na fronteira, o preço de garantia para as importações preferenciais e um nível-gatilho para a estocagem privada;

b) haveria corte no preço de referência, em duas etapas escalonadas em três anos a partir da safra 2005-2006: o preço-base de 632 EUR/t (média dos preços de intervenção válidos para o período 2000-2002) seria reduzido em 20% para as safras 2005-6 e

Aprovação e Implementação da Reforma Fischler

Apesar dos debates acalorados quando da apresentação da proposta Fischler em janeiro de 2003, e das declarações belicosas feitas à imprensa pelos opositores da reforma, esta foi aceita pelos Ministros de Agricultura em junho do mesmo ano, sem maiores protestos, e os regulamentos que a implementaram foram aprovados em outubro de 2003. O "anticlimax" deu razão às críticas daqueles que, desde o início, consideraram que a reforma Fischler era apenas mais um episódio da história da PAC, que permanecia fiel à determinação européia de "Reformar para não mudar".

A introdução dos pagamentos únicos não se dará antes de 2005 e ainda não são conhecidos os detalhes das condições de implementação do novo sistema nos diversos Estados-membros. As indicações dadas até o momento dão conta de que os governos

---

2006-7, durante os quais o novo preço de referência para o açúcar passaria a ser de 506 EUR/t; para a safra 2007-8, o novo preço seria de 421 EUR/t, ou seja reduzido em 33% com relação ao preço-base;

c) para a beterraba açucareira, os períodos seriam os mesmos, mas os cortes mais profundos: redução de 25% nos preços para as duas primeiras safras e de 37% com relação ao preço-base para a terceira safra, passando de 43,6 EUR/t para 27,4 EUR/t;

d) o corte nos preços seria compensado por pagamentos diretos, calculados com base nos montantes recebidos no período-base, e seriam incorporados ao esquema de pagamento unificado da Reforma Fischler;

e) as quotas de produção A e B seriam reunidas em uma única quota, em quantidades menores que as atuais: partindo da quantidade do período-base (17,4 milhões de toneladas), a quota única passaria a 16,1 milhões em 2005-6 e seria reduzida em 0,5 milhão nos três anos subseqüentes, até atingir 14,6 milhões de toneladas no período 2008-9; as quotas poderão ser transferidas entre estados-membros e seria criado um esquema para apoio à reconversão de refinarias;

f) não haveria modificação do regime para o açúcar C;

g) seriam realizadas consultas com os países ACP e com a Índia, para estudar maneiras de ajustar seus setores açucareiros às novas condições do mercado da UE;

h) a reforma seria revista em 2008, para avaliar a necessidade de ajustes.

A proposta suscitou inúmeras críticas, mas sua discussão foi suspensa até que uma decisão final sobre a controvérsia na OMC fosse conhecida.

nacionais estariam preferindo aplicar os novos mecanismos já a partir de 2005 e muitos estariam optando pelo *total decoupling*. Esta opção estaria sendo adotada, por exemplo, na Alemanha (exceto para lácteos), no Reino Unido e na República da Irlanda, e deverá ser igualmente a escolha de Dinamarca, Suécia e Países Baixos. A França já declarou sua intenção de aplicar em 2005, em caráter experimental, o "partial decoupling" nos níveis permitidos pela Comissão e a aplicação definitiva se daria em 2006, com as alterações que fossem julgadas necessárias após um ano de teste.

A forma pela qual os Estados-membros calcularão os montantes devidos a título de ajuda direta já começa, porém, a gerar polêmicas e desconfianças. A possibilidade de regionalização das ajudas tem sido vista com bastante interesse pela Alemanha e pelo Reino Unido, que pretendem utilizar este recurso, seja isoladamente, seja combinado com dados históricos de produção. Franz Fischler, em carta enviada em janeiro de 2004 aos Ministros de Agricultura, alertou para os riscos de sérias distorções que poderiam advir do abuso ao recurso da regionalização, em função do efeito que esta pode ter sobre a redistribuição das ajudas entre os produtores, sobre o preço das terras e sobre as decisões de cultivo. A reforma prevê a possibilidade de calcular os montantes pagos no período de referência a uma determinada região e, com alguma flexibilidade, redistribuí-los entre as propriedades, de forma a promover alguns ajustes necessários nos níveis de produção de determinadas culturas. O limite da região seria respeitado, mas uma cultura poderia perder recursos em detrimento de outras, dentro da mesma região. Os citados países estariam adotando, para algumas regiões, um método híbrido que constituiria na combinação de pagamentos calculados em função das quantidades com pagamento por área cultivada. Outra alternativa utilizada seria o cálculo da ajuda com base em um montante equivalente ao pagamento fixo por hectare acrescido da média dos montantes históricos. A preocupação de Fischler se justifica pela possibilidade de manipulação dos dados de

tal forma que se tornará impossível avaliar se os parâmetros da reforma estarão sendo efetivamente respeitados. Ao mesmo tempo, a manobra teria por conseqüência levar os produtores a tomar decisões de cultivo em função da quantidade de ajuda recebida e não pelos sinais do mercado, exatamente a situação que a reforma pretendia eliminar. [64]

Em março de 2004, a Comissão acrescentou mais um motivo de preocupação a respeito da transparência no processo de implementação da PAC, com a proposta de modificação das rubricas correspondentes à Agricultura no orçamento comunitário. Em seu projeto de perspectivas financeiras para o período 2007-2013, a Comissão sugere um novo capítulo para os setores de agricultura e pesca, que se chamaria "Preservação e gestão dos recursos naturais" e reuniria os gastos com ajudas diretas, sustentação de preços, desenvolvimento rural, política de pesca e preservação de meio ambiente. A criação de novas rubricas torna mais difícil o monitoramento das despesas dentro de cada mecanismo e prejudica a avaliação do impacto da reforma da PAC sobre o montante dos subsídios concedidos, além de dificultar o cálculo do AMS. Recorde-se que, coincidentemente, a Comissão alterou, logo após a Rodada Uruguai, as rubricas para cereais, oleaginosas e proteínas vegetais (antes separadas), transformando-as em rubrica única (COP).

De acordo com o projeto de orçamento, as despesas da PAC a preços de 2004 passariam de EUR 54 bilhões em 2006 a EUR 56 bilhões em 2009, para cobrir as despesas com a acessão de dois novos membros (Bulgária e Romênia) prevista para 2007, e seria estabilizada em EUR 55,5 bilhões até 2013. Haveria redução nos gastos com ajuda direta/sustentação de preços, de EUR 43 bilhões para a EU-25 em 2006 a EUR 42,3 bilhões em 2013, para uma Europa a 27. A parcela destinada a desenvolvimento rural aumentaria de EUR 10 bilhões para

[64] As informações que puderam ser colhidas posteriormente confirmam as posições iniciais, mas ainda não são conhecidos os montantes ou os métodos de cálculo empregados para determinar os pagamentos únicos.

EUR 13 bilhões em 2013. A participação dos gastos da PAC no orçamento comunitário cairia de 45% no início do período para 35% em 2013, em decorrência do aumento de 31% proposto pela Comissão para os gastos globais da União no próximo período orçamentário.

2.3 - Avaliação da reforma à luz dos interesses brasileiros

A mensuração dos efeitos da Reforma Fischler sobre a produção e o comércio de produtos agrícolas somente poderá ser feita, de forma mais eficaz, depois de decorridos alguns anos de sua implementação. A Comissão fez algumas projeções interessantes sobre o que poderá ser o desempenho da EU-15[65] no período 2004-2010, à luz da reforma recém-aprovada, comparando-as com as projeções feitas com base na Agenda 2000. O que o estudo pretende sobretudo comprovar é o efeito redutor da reforma sobre os resultados projetados anteriormente. Em termos absolutos, porém, os resultados principais seriam os seguintes:

a) para COP: prevê-se uma pequena redução na área cultivada para cereais (de 35,7 para 35,6 milhões de hectares) e um aumento na área destinada a oleaginosas (de 4,3 para 4,6 milhões de hectares); o *set aside* voluntário permaneceria estável (3 milhões de hectares); quanto à produção de cereais, o crescimento seria da ordem de 12 milhões de toneladas (de 208 milhões em 2004 para 220 milhões em 2010); o consumo cresceria em menores proporções (de 194 para 199 milhões de toneladas) e as exportações permaneceriam estáveis (em torno de 30 milhões de toneladas), com os estoques decrescendo em cerca de 3 milhões de toneladas (30 milhões no início do período analisado contra 27 ao final);

b) para carne bovina: a produção cairia de 7,7 para 7,4 milhões de toneladas, o consumo se estabilizaria em 7,4 milhões e os preços ao produtor aumentariam em 7% ao final do período analisado em

[65] Comissão Européia, "*Impact Assessment of the CAP reform proposals",* maio 2003, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_en.pdf.

comparação com o projetado pela Agenda 2000; o rebanho diminuiria em até 3,5% em decorrência das ajudas diretas e as exportações poderiam ser reduzidas em cerca de 30 mil toneladas até 2009;

c) para carne de aves: o crescimento da produção seria de 9 para 9,7 milhões de toneladas; o consumo cresceria mais do que proporcionalmente (de 8,8 para 9,5 milhões de toneladas), em decorrência do aumento dos preços da carne bovina e suína, comparados com a relativa estabilidade dos preços do setor (1,2% até o final do período);

d) para leite: como o *decoupling* não seria implementado imediatamente e as quotas seriam mantidas, os efeitos sobre a produção seriam pouco importantes; os preços continuariam em queda (cerca de 20% em relação aos níveis da Agenda 2000), a produtividade seria melhorada, mas o número de cabeças do gado leiteiro diminuiria; quanto ao leite em pó desnatado, a produção cairia (de 800 mil para 700 mil toneladas), o consumo cairia na mesma proporção e as exportações seriam reduzidas de 194 para 130 mil toneladas;

e) para manteiga: espera-se queda ligeira na produção (de 1,8 milhão de toneladas para 1,7), consumo estável em 1,7 milhão e exportações decrescentes (de 196 para 148 mil toneladas); os preços estariam em queda acentuada (23% a menos em relação ao projetado pela Agenda 2000);

f) para queijo: a produção e o consumo estariam crescendo cerca de 500 mil toneladas e as exportações permaneceriam estáveis.

Comparadas com as projeções do desempenho resultante dos mecanismos da Agenda 2000, os resultados estimados da Reforma Fischler apontam crescimento menor, o que corroboraria a tese de que, mesmo sem impactos espetaculares, a PAC reformada é uma boa alternativa, "porque, sem ela, poderia ser pior". Em termos de contenção dos prejuízos, a nova PAC pode ser vista como um provável sucesso.

Quanto ao impacto na EU-25, os cálculos são diferentes, pois não havia Agenda 2000 para este formato, mas as projeções apontam para aumentos da produção e do consumo em todos os setores, em termos absolutos. Quanto às exportações, o crescimento se verificaria apenas no setor de cereais, em comparação com a relativa estabilidade, ou até mesmo redução, das quantidades exportadas ou dos excedentes em setores como o de carnes e lácteos.

Em estudo publicado recentemente[66], a OCDE fez avaliação semelhante e os números obtidos são bastante próximos dos mostrados pela Comissão. A OCDE utiliza diferentes cenários, de *partial decoupling* e de *total decoupling*, para tentar simular o efeito de cada um deles sobre as decisões dos produtores. Mais do que os números, ao explicar os métodos utilizados, o estudo faz algumas considerações interessantes sobre os aspectos que podem influenciar, na vida real, os resultados projetados nos modelos. O estudo reconhece que a forma pela qual os Estados-membros pretendem implementar as novas medidas pode vir a alterar o resultado e chama a atenção para o fato de que a regionalização poderá mudar significativamente o efeito da reforma, porque uma distribuição diferenciada dos pagamentos entre os setores de uma mesma região pode criar situações de concorrência totalmente novas entre culturas, entre regiões ou entre Estados-membros. Os mencionados efeitos porém não foram contemplados no estudo, até porque as opções dos governos nacionais quanto às modalidades de implementação ainda não eram conhecidas.

A OCDE incluiu como premissa do estudo que a UE é um bloco agregado, embora reconheça que, na prática, as variáveis intra-bloco são numerosas. Outra observação importante derivada do estudo da OCDE diz respeito às diferenças entre os níveis de remuneração resultantes das ajudas diretas aos vários setores. Embora estas não

[66] OCDE, AGR/CA/APM(2003)16, "*Analysis of the 2003 CAP Reform*", Maio 2004, http://eisnet.eis.be/own/graph/2004/en06/agee;0157;600.pdf.

sejam incluídas diretamente como variáveis no modelo de simulação, é certo que desempenharão um papel importante na decisão dos produtores, dependendo do cálculo que vier a ser feito para determinar os valores dos pagamentos únicos. Em alguns casos, isso pode ter impacto mais decisivo do que a manutenção de alguns pagamentos vinculados.

Um exame dos resultados da aplicação, por todos os membros, do *maximum decoupling* previsto pela reforma atual, dá certa razão ao ceticismo de muitos quanto à dimensão dos benefícios que derivariam da "maior revolução de todos os tempos", propalada por Fischler. A desaceleração estimada do crescimento da produção européia e das exportações no setor de COP, por exemplo, é bastante modesta e não há indicações de que venha a resultar em queda notável nos preços. A exceção seria para o caso do arroz, único produto que registraria queda real importante nos preços e na produção.

Estes exemplos serviriam para demonstrar que a supressão dos preços de intervenção tem impacto efetivo sobre o mercado: o setor de cereais, que já vem sofrendo reduções sucessivas nos preços de intervenção há quinze anos e já tem preços internos próximos das cotações internacionais, seria menos afetado do que o arroz que, pela reforma atual, teria corte de 50% nos preços de intervenção - e, mesmo assim, ainda ficará com preços superiores aos mundiais. Seguindo adiante nessa linha de raciocínio, a queda dos preços favoreceria aumento do consumo interno e, conseqüentemente a queda nos estoques. No caso do arroz, por exemplo, espera-se que os preços ao consumidor sigam a tendência de queda, pela concorrência que passará a sofrer das importações ao amparo do EBA, e as expectativas do modelo estariam certas. Claro está que o esquema somente funciona se a proteção na fronteira permitir que a queda nos preços de intervenção seja transferida para os consumidores.

O mesmo raciocínio aplicado às exportações levaria a concluir que, se a diferença entre preços domésticos e internacionais caísse, os

montantes pagos por restituições também cairiam, e mais do que proporcionalmente, já que o aumento do consumo interno reduziria os excedentes exportáveis e os estoques. A questão novamente é: se a proteção na fronteira é alta, o "livre jogo das forças de mercado" não opera e os preços internos finais não necessariamente caem. Se não caírem, o mercado interno poderá "financiar" exportações a preços de dumping, porque a "ajuda direta compensatória" mais do que compensaria os produtores. Argumento decorrente desse raciocínio está, inclusive, na base da queixa brasileira contra a UE na OMC com relação ao setor açucareiro, como veremos mais adiante.

Igualmente questionável é o efeito da troca de preços sustentados por ajudas diretas. De acordo com um estudo coordenado por Marcos Jank[67], uma maneira apropriada de eliminar gradualmente os preços de sustentação seria um corte nos preços de intervenção e nos preços indicativos de entrada (fronteira), acompanhado da introdução de pagamentos diretos (caixa azul). Seria calculado o montante relativo à caixa azul e, a partir deste, seriam aplicados compromissos de redução, até sua eliminação. O método permitiria a adaptação gradual do setor à concorrência internacional, ao mesmo tempo em que garantiria incrementos em termos de acesso a mercados.

Esta não parece ser porém a intenção da UE. Ao contrário, a partir da Agenda 2000, a Comissão deixou de falar em pagamentos compensatórios e passou a falar em ajuda direta ou em "medidas de sustentação da renda agrícola". A retórica é necessária porque dificilmente seria possível justificar, interna e externamente, que sejam feitos, daqui a dez anos, pagamentos "compensatórios" por uma diferença que existiu, num dado momento no passado e que, obviamente, não existirá mais. Nem por isso, a Comissão dá sinais de que pretenda reduzir ou eliminar os pagamentos diretos, independente do nome que passem a ter. Mas a necessidade de um certo "marketing"

[67] Jank, Marcos et al. *Fast-Tracking a "feasible" EU-Mercosur Agreement: Scenarios for Untying the Agriculture Knot*, março de 2004, www.iconebrasil.org.

para a Reforma não deve ser menosprezada. Lord Whitty, funcionário de alto escalão inglês, em uma conferência em Oxford[68], defendeu o *total decoupling*, mas criticou os critérios históricos, que beneficiariam os tradicionais recipiendários de subsídios, mas impediria a redistribuição da renda. Nas palavras de Lord Whitty, "...we are asking people to support a change from a system which pays a farmer so many euros for having 20 cows, to one which would pay him for having had 20 cows ten years ago."

Uma análise preliminar das modificações que serão introduzidas nas medidas de apoio interno revela que o *decoupling* é um passo positivo no sentido de reduzir as distorções causadas pelos subsídios, mas dificilmente será a solução para todos os problemas causados pela PAC ao comércio mundial de produtos agrícolas. Além do mais, mesmo se, pelo AoA, as ajudas *decoupled* ss consideradas não-distorcivas, e possam ser enquadradas em caixa verde, caberia avaliar o efeito do *decoupling*, nas condições pretendidas pela UE, sobre os mercados.

Primeiramente, será interessante analisar até que ponto a ajuda desvinculada da produção atual, mas na prática vinculada à produção do período-base, pode influenciar as decisões dos produtores. Dependendo da diferença que se precisava compensar no período-base, os pagamentos únicos podem-se revelar suficiente ou insuficientemente "compensatórios" no período atual. Em cada caso, a produção poderá ser estimulada ou desestimulada, dependendo da capacidade dos produtores de financiar seu diferencial de custo e seus rendimentos com a ajuda recebida. Para os produtos com baixos custos variáveis, a ajuda desvinculada pode ser um estímulo se for mais elevada do que o necessário atualmente.

Esta possibilidade é grande, na medida em que as tarifas não foram alteradas pela reforma da PAC e, para alguns produtos, podem

[68] Relatado em telegrama da Embaixada do Brasil em Londres, de 15.01.2004.

cair muito pouco como resultado da DDA. Segundo algumas estimativas, os pagamentos desvinculados da nova Farm Bill norteamericana, por exemplo, teriam resultado em aumentos da área plantada, o que põe em dúvida o caráter não-distorcivo da ajuda direta simplesmente por ser *decoupled*.

Muitas dúvidas permanecem, portanto, a respeito da validade dos parâmetros que motivaram os compromissos em matérias de caixa amarela, azul ou verde. Um Governo que concede ajuda – sob a forma que for – que dê ao produtor as condições de que precisa para produzir em bases artificialmente competitivas, mesmo em quantidades superiores ao consumo interno, e que, ao mesmo tempo, garanta altas tarifas para impedir a concorrência e a queda nos preços, estaria adotando prática menos distorciva do que uma restituição direta à exportação? A resposta que a própria OCDE deu, como contribuição ao trabalho preparatório da Rodada Uruguai, parecia ser negativa. O método de cálculo do PSE (*Producer Support Estimate*) abrangia todas as ajudas, vinculadas ou não, além da proteção na fronteira, e permitia assim avaliar o montante dos pagamentos totais recebidos pelo produtor, a qualquer título, e que contribuíam para determinar os preços que este praticaria, no mercado interno e externo, em função da remuneração recebida e sem sofrer as conseqüências de seus próprios custos.

Este, porém, não foi o método aprovado na OMC. Não sendo condicionado à produção ou à exportação, o pagamento direto foi considerado menos distorcivo e não entrou no cálculo de redução da caixa amarela ou dos subsídios diretos à exportação. A prática, porém, tem desmentido essa interpretação: apesar das quotas de produção, das taxas de co-financiamento desde os anos 1980 e dos pagamentos de caixa azul, o setor de lácteos continua gerando excedentes exportáveis e o açúcar continua sendo a maior dor-de-cabeça da Comissão. A explicação não-econômica para isso vem dos ruralistas franceses, por exemplo, que dizem não aceitar pagamentos para não

plantar. O discurso da tradição agrícola e exportadora da França sempre encontrou eco nos produtores rurais e, enquanto eles estiverem recebendo ajuda em montante suficiente para financiar seus "níveis históricos" e permanecerem ao abrigo da concorrência internacional, continuarão a produzir. Sabem os governos nacionais, igualmente, que a política de pagamentos diretos somente continuará sendo aceita pelos consumidores e pelos contribuintes enquanto os volumes de produção a justificarem.É mais incerto, no entanto, o apoio da opinião pública a gastos orçamentários constantes se o desempenho for declinante ou se as fazendas tornarem-se inativas.

O setor de cereais, que sempre esteve no centro da PAC e de suas reformas, nunca teve seu desempenho efetivamente alterado pelas mudanças que sofreu. O crescimento da produção é constante, mesmo que moderado, e a UE jamais precisou abrir mão de qualquer parcela de seu mercado interno ou externo por falta de competitividade. Volta-se assim sempre ao mesmo ponto: as reformas evitaram a superprodução e o descontrole dos estoques, mas a PAC não deixou de distorcer as verdadeiras condições de concorrência que existiriam na ausência dos pagamentos. A partir do momento em que a única restrição que se faz ao uso de pagamentos *decoupled* é o próprio orçamento de que dispõe a Comissão, nada impede que, num futuro período orçamentário (após 2013, ou mesmo antes), as condições de financiamento da PAC sejam alteradas, com novos montantes globais ou novos montantes por produto.

Os defensores da tese de que o *total decoupling* não é distorcivo afirmam que é possível desvincular a decisão dos produtores da ajuda que recebem. Contudo, é impossível separar os pagamentos recebidos dos efeitos sobre os custos marginais e sobre a lucratividade da produção. Quanto maiores forem as ajudas, mais lucros trarão e menos dependentes serão os produtores das verdadeiras margens de lucro auferido com a venda de seus produtos a preços de mercado. Além do mais, quanto maior for a lucratividade decorrente das ajudas

maior será a possibilidade de investimento em tecnologia que incremente a produção ou barateie seus custos, novamente distorcendo as condições de mercado. O enquadramento em caixa verde, seria, portanto, duvidoso.

Quanto ao *partial decoupling*, o impacto é ainda mais vago: medidas desvinculadas convivendo com medidas de preço podem ser consideradas de caixa verde? Aparentemente, a própria Comissão confia na eficácia das medidas de preço, mesmo parciais, sobre as decisões dos produtores, já que justifica a manutenção de *partial decoupling* para os setores em que há risco de desabastecimento ou de abandono de culturas em zonas desfavorecidas. Quando do exame da reforma, a França insistiu na manutenção de medidas de preço para a carne bovina, dadas as previsões de aumento no consumo interno até 2010, que poderia ser atendido pelos produtores comunitários.

Na esfera da OMC, há dúvidas sobre o cálculo a fazer para determinar como será traduzida a reforma da PAC em termos de redução das caixas azul e amarela e a transferência para a caixa verde, levando-se em conta o efeito do *partial decoupling* e da exclusão de produtos do mecanismo de pagamento único. Na verdade, à exceção do mecanismo de modulação, a PAC reformada não prevê reduções nos valores absolutos destinados ao financiamento da PAC. Fischler havia feito uma proposta de *degressivity* das ajudas concedidas, para criar um fundo para medidas do segundo pilar, que foi rejeitada pelos Estados-membros. Para garantir o controle dos gastos e evitar pressões de Estados-membros por alteração nos cálculos da ajuda, restou apenas o compromisso de disciplina financeira, mas este não é uma obrigação multilateral, somente opera em casos excepcionais, e pode ser alterado sempre que os Estados-membros concordarem.

A reforma não aborda a questão dos subsídios à exportação, a não ser pelo efeito que o *decoupling* poderá ter sobre a criação de excedentes exportáveis. Considerando, porém, o anúncio recente da UE de que aceitaria a eliminação gradual dos subsídios à exportação –

posição que pareceria impossível até bem pouco tempo - caberia a pergunta se esta mudança de postura reflete a crença de que os excedentes exportáveis serão eliminados pela nova política ou pela esperança de que estes possam ser financiados pela nova caixa verde comunitária.

Até o momento, o novo discurso da UE sobre subsídios à exportação ainda é mais uma declaração política do que uma proposta negociadora. A Comissão diz-se disposta a negociar um *phasing out* de suas restituições, desde que todas as medidas, diretas ou não, de apoio à exportação sejam igualmente eliminadas. Não diz, contudo, qual seria o cronograma aceitável para isso. Pode-se imaginar que, se a proposta inicial da UE na OMC baseava-se em um corte de 45% dos montantes orçamentários destinados às restituições, este corte deveria estar próximo das estimativas da Comissão em matéria de gastos com esta rubrica, após a implantação dos pagamentos diretos, pelo menos até 2013. Parece possível, portanto, uma proposta que represente 45% até 2013 e o restante escalonado em anos subseqüentes.

Esta proposta não deixa claro, porém, como a Comissão pretende resolver o problema do setor açucareiro. Neste sentido, as propostas para uma futura reforma do setor podem dar algumas indicações. Se os Estados-membros optarem pelos cenários 3 (cortes nos preços) ou 4 (liberalização), o compromisso pode ser assumido mais facilmente, pois a queda dos preços eliminará gradualmente o diferencial à exportação. O cenário 2 (quotas fixas) é mais indefinido e dependerá da capacidade da Comissão de definir quotas de produção inferiores aos níveis atuais e pagamentos diretos em montantes que não estimulem excedentes exportáveis. Não fica claro, no entanto, como a UE poderia resolver o problema da exportação do açúcar ACP.

A grande dúvida, no entanto, deverá ser a posição da UE em acesso a mercados após a implementação da reforma. A redução tarifária teria efeitos benéficos sobre os preços, poderia permitir acesso

adicional ao mercado da UE e serviria para, indiretamente, reduzir o nível de financiamento oficial de estoques exportáveis pela ajuda concedida à produção. Aparentemente, a PAC reformada já pressupunha reduções nos moldes da proposta apresentada pela Comissão em fevereiro-2003 (cortes lineares de 36%, com possibilidades de cortes menores para produtos sensíveis e quotas para importação a tarifas reduzidas), mas este é o setor das negociações em que a Comissão tem menos margem de manobra e menos disposição negociadora. Cortes adicionais nas tarifas poderiam comprometer as estimativas da Comissão em matéria de efeito da reforma sobre a produção e sobre os preços, e muitos Estados-membros já deixaram claro, quando da aprovação da reforma, que a "revolução" não poderia ir mais longe.

Coincidentemente ou não, os setores que mais interessariam ao Brasil, além do açúcar, são aqueles em que as reformas são menos "revolucionárias". A carne bovina deverá conviver com pagamentos parcialmente vinculados, pelo menos em alguns Estados-membros. Mesmo nos casos de *total decoupling* para o setor (Alemanha e Reino Unido, por exemplo), o recurso à regionalização pode resultar em estímulo às áreas de pastagem e alterar o resultado da reforma. O setor de carnes em geral é, na UE, um setor de acirrada competição intra-zona e as diferentes formas de implementação entre os Estados-membros podem gerar desequilíbrios, sobretudo após o alargamento. A França, por exemplo, pretende manter *partial decoupling* e implementar a reforma, de forma definitiva apenas em 2006, e a perspectiva de aumento da demanda interna poderá estimular seus produtores a valer-se dos pagamentos vinculados para aumentar sua participação ou suas exportações.

Para carne de frango, assim como para o tabaco, o problema maior segue sendo o das barreiras à importação. Para COP, em especial as oleaginosas, uma melhoria para as exportações brasileiras dependerá mais da redução nos montantes das ajudas, vinculadas ou não, para

cereais em geral, a fim de reduzir o estímulo à produção de oleaginosas em substituição a outras culturas de cereais menos remuneradoras.

No que tange aos interesses exportadores brasileiros, portanto, seu atendimento pouco seria determinado diretamente pela PAC reformada. Os ganhos que o Brasil poderá obter, na OMC e no plano birregional, dependerão da capacidade de aprimorar as disciplinas em matéria de apoio interno, de obter compromissos de redução da ajuda concedida, da eliminação dos subsídios diretos ou indiretos à exportação e, sobretudo, da redução substancial das tarifas e medidas não-tarifárias, que terão papel decisivo na efetiva conversão da agricultura européia aos padrões de competitividade internacional.

Capítulo 3

A posição da UE nas negociações agrícolas da OMC e com o Mercosul

A posição da UE nas negociações agrícolas da OMC e com o Mercosul

"Plus ça change, plus c'est la même chose".
Expressão popular francesa

Após o fracasso da reunião de Seattle, os membros da OMC precisavam de razões para resgatar um clima negociador favorável, capaz de levar a um consenso sobre o lançamento de uma nova Rodada. Especificamente com relação à Agricultura, as posições das diversas tendências estavam muito distantes e não haviam sido reunidas as condições que justificariam a aceitação, sobretudo pela UE, de uma negociação agrícola que objetivasse aprofundar a redução dos subsídios além do acordado em Marraqueche.

Os trabalhos retomados em Genebra visavam a identificar as áreas que poderiam compor um pacote negociador, talvez menos ambicioso do que o previsto anteriormente, mas com mais chances de aceitação por todos. Novamente, a evolução das políticas internas da UE iria desempenhar um papel fundamental para a definição do formato final das negociações na OMC. Não se pode negar que a pressão internacional em prol de uma disciplina mais apurada do comércio de produtos agrícolas tem um efeito catalisador sobre as iniciativas da Comissão Européia, mas todas as experiências passadas atestam que, antes de um acordo intra-bloco, a UE inviabiliza qualquer negociação internacional que ameace seus interesses na área agrícola.

Paralelamente, porém, processos regionais de liberalização do comércio seguiam seus rumos. O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) estimulara seguidores e as negociações para a conformação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) provocavam inquietações no âmbito da UE. Em meados de 1994, a Comissão lançou a iniciativa de uma associação com o Mercosul, que deveria prever, inclusive, a criação de uma zona de livre comércio - ZLC. Gesto semelhante foi feito, na mesma época, em direção ao Chile e ao México, assim como ao Egito e à África do Sul. No caso do Mercosul, porém, em função da importância do comércio agrícola, a Comissão encontrou a resistência de alguns Estados-membros (leia-se França, Irlanda, Itália, Grécia, etc) à idéia de uma ZLC que envolvesse produtos agrícolas brasileiros e argentinos. Assim, em dezembro de 1995, a UE assinou com o Mercosul um Acordo Quadro de Cooperação Birregional, que tinha por objetivo criar as condições para uma futura associação, mas não lançava o processo de formação da ZLC, como aconteceu com o México. Acrescente-se que, no caso deste último, pesou na decisão o fato de que o NAFTA já entrara em vigor e já representava prejuízos comerciais para a UE, enquanto a ALCA somente entraria em vigor, se bem sucedida, em 2005. O Acordo Quadro com o Mercosul, assinado em Madri, estabelecia como objetivo "a liberalização progressiva e recíproca do intercâmbio, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e as regras da OMC", o que foi apresentado na época como uma concessão do Mercosul. Não se pode ignorar, no entanto, que, para alguns setores do bloco sul-americano, o texto servia também para levar em conta as preocupações daqueles que, desde o início do processo de integração regional, julgavam ser importante preservar suas próprias "sensibilidades" e "interesses defensivos".

Os próximos passos dependeriam de um trabalho intenso de convencimento junto aos Estados-membros de que a associação com o Mercosul era suficientemente atraente para compensar alguma abertura no setor agrícola. Telegramas da Missão do Brasil em Bruxelas

(Braseuropa) dão conta do intenso trabalho de articulação do Brasil, juntamente com a Alemanha, que ocupava a Presidência da UE na ocasião, durante os meses que precederam a realização da reunião de Chefes de Estado e de Governo da UE, América Latina e Caribe, em 1999, no Rio de Janeiro, com vistas a vencer as resistências, especialmente da França, à realização de um encontro paralelo Mercosul-UE que lançaria as negociações birregionais. Para isso, contribuiu, entre outros, o argumento de que as compensações ao amparo do Artigo XXIV:6 do GATT (pela acessão de Suécia, Áustria e Finlândia), as quais precisariam, de todo modo, ser negociadas, poderiam ser mais facilmente encaminhadas num contexto negociador preferencial.

A solução encontrada para conciliar todas as posições foi a criação, em novembro de 1999, do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), encarregado de conduzir as negociações em torno de um Acordo de Associação Interregional, que envolveria a área comercial, a cooperação e o diálogo político. No que se refere ao comércio, a primeira fase do processo, que se estenderia até julho de 2001, seria utilizada para intercâmbio de informações, discussão dos objetivos específicos, identificação de barreiras não-tarifárias e intercâmbio de textos de trabalho. Somente no segundo semestre de 2001, seriam iniciados os procedimentos na área tarifária.

Em Genebra, os trabalhos prosseguiam e, embora já não se falasse de Rodada do Milênio (provavelmente para esquecer o fracasso de Seattle), todos os esforços estavam sendo feitos para acordar um programa de trabalho no âmbito da OMC, com o objetivo de aperfeiçoar as regras estabelecidas em Marraqueche e prosseguir na direção da liberalização dos mercados. O processo resultou na assinatura, em Doha, em novembro de 2001, de declaração ministerial que adotou a Agenda do Desenvolvimento de Doha (DDA)[69].

[69] OMC, WT/MIN(01)/DEC/1, "*Ministerial Declaration*", Doha, Novembro 2001, www.wto.org.

3.1 - Os objetivos negociadores e a oferta inicial da UE nos dois processos

As posições da UE na OMC

Durante o trabalho preparatório para a reunião de Seattle, a Comissão estava em posição francamente defensiva e, conseqüentemente, desconfortável. Antes da aprovação da Agenda 2000, a Comissão tinha pouco a oferecer em um novo ciclo de negociações agrícolas. Sua produção sempre excedentária e sua dependência de altas tarifas e de subsídios à produção e à exportação deixavam a UE e sua PAC em sério conflito com os pleitos da comunidade internacional. A Europa tinha dificuldades até mesmo em manter-se dentro dos limites acordados em Marraqueche (especialmente em cereais, açúcar e carne) e qualquer redução adicional de sua capacidade de conceder subsídios era vista como uma ameaça à continuidade da PAC.

Seus receios transpareciam nitidamente no documento que circulou previamente à Ministerial de Seattle[70]. Nele, a UE defendia: (a) a manutenção dos princípios básicos das caixas azul e verde, sem fixação de limites nem compromissos de redução, como forma de permitir a passagem da sustentação de preços para outras medidas menos distorcivas; (b) a manutenção da cláusula de paz e da salvaguarda especial do Artigo 5; (c) melhorias modestas em acesso a mercado; (d) redução dos subsídios à exportação condicionada ao disciplinamento de outras formas de apoio, tais como créditos à exportação, empresas estatais e ajuda alimentar; (e) respeito ao princípio da multifuncionalidade da agricultura e às preocupações com qualidade e sanidade alimentar, e com bem-estar animal; e (f) tratamento diferenciado apenas para os países de menor desenvolvimento relativo (MDR).

[70] OMC, WT/GC/W/273, "*Preparations for the 1999 Ministerial Conference – EC Approach on Agriculture*", julho de 1999, www.wto.org.

A aprovação da Agenda 2000, apesar de menos ambiciosa do que a proposta inicial, deu margem adicional de manobra para a Comissão, na medida em que permitia alguma redução nos compromissos de caixa amarela e nos subsídios à exportação. O corte nos preços de sustentação abria algum espaço para concessões tarifárias, pelo menos para um certo número de produtos. Nos setores "sensíveis", porém – o açúcar em primeiro lugar – a Comissão não fora capaz de avançar e, para estes, um compromisso na OMC ficava ainda mais distante.

Em novembro de 2000, o Conselho de Ministros de Agricultura da UE aprovou um documento que continha uma proposta "abrangente" para a continuidade dos trabalhos em Genebra,[71] que refletia basicamente a margem de manobra garantida pela Agenda 2000. A proposta comunitária acrescentava alguns detalhes a sua posição inicial, quais sejam: (a) as melhorias em acesso a mercados se fariam pela aplicação da fórmula da Rodada Uruguai, em percentuais a serem acordados e sem exclusões *a priori*; a administração de quotas tarifárias deveria ser objeto de disciplinas aperfeiçoadas; (b) em contrapartida à abertura, regras de proteção às indicações geográficas e às denominações de origem deveriam ser acordadas; (c) sob a condição de que todas as formas de apoio à exportação fossem negociadas, a UE declarava-se disposta a negociar reduções nos subsídios à exportação; (d) estaria preparada, igualmente, a negociar redução adicional do AMS, desde que as caixas azul e verde fossem mantidas; seria aceitável o exame das medidas de caixa verde para assegurar que estas tivessem efeitos distorcivos mínimos; a caixa amarela deveria contemplar disciplinas para o uso dos subsídios "variáveis" ("pagamentos contra-cíclicos, usados pelos EUA em caso de variações de preços); (e) o AoA deveria conter disciplinas para o uso de medidas

[71] Comissão Européia, "*Conclusions of the Agriculture Council on 20 and 21 November 2000 – WTO Negotiations on Agriculture – EC comprehensive negotiating proposal*", www.europa.eu.int.

de caixa verde, para atender *non-trade concerns* e multifuncionalidade; e (f) os países desenvolvidos e os "países em desenvolvimento mais ricos" deveriam fazer concessões preferenciais aos outros países em desenvolvimento, em especial os MDR; (g) a cláusula *de minimis* para o uso de medidas de apoio por países em desenvolvimento deveria ser revista, de forma a dar tratamento de caixa verde a medidas de segurança alimentar ou redução da pobreza.

Levando em conta a direção tomada pela Comissão, no sentido de progressivamente transformar medidas de sustentação de preços em ajuda direta, era necessário para a UE assegurar a manutenção das regras da caixa azul. Nesse ponto, não tinha muitos aliados, pois os EUA diziam ter, oficialmente pelo menos, desvinculado suas ajudas das quantidades produzidas e transferido seus pagamentos compensatórios para a caixa verde. Sem um *total decoupling*, a UE continuava precisando garantir que não seriam instituídos limites aos subsídios de caixa azul, uma vez que a Agenda 2000 estaria transferindo os recursos do cálculo do AMS (sua oferta para a Rodada), enquanto aumentava os montantes em caixa azul.

Em contraste com a cautela da UE, a posição defendida pelo Brasil e pelo Grupo de Cairns era a de que, em acesso a mercados, as medidas não-tarifárias deveriam ser eliminadas, as tarifas reduzidas significativamente, com a eliminação da escalada e dos picos tarifários, as oportunidades de acesso a mercados aumentadas, assim como os volumes das quotas tarifárias. Os subsídios à exportação, em toda as suas formas, deveriam ser eliminados e deveriam ser criadas regras para evitar *circumvention*. Quanto ao apoio doméstico, Cairns propunha a eliminação total dos subsídios da caixa amarela e redução da caixa azul. Os pagamentos compensatórios que substituiriam medidas de sustentação de preços teriam que ser *fully decoupled* e transparentes, sem o que seriam considerados distorcivos.

A Declaração Ministerial de Doha refletiu o consenso possível na ocasião, e seu texto não prejulgava os resultados da agenda agrícola.

Foi decidido que as negociações objetivariam *substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies and substantial reductions in trade-distorting domestic support*. As modalidades para implementação desses compromissos, inclusive os de tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento, deveriam ser acordadas até 31 de março de 2003 e o objetivo final seria a conclusão da rodada até o final de 2004.

Enquanto Fischler preparava seu projeto de reforma da PAC, as negociações sobre Agricultura na OMC pouco evoluíram. Telegrama da Missão do Brasil em Bruxelas (Braseuropa) de outubro de 2002, avaliava que "A Comissão tem consciência de que a aprovação da proposta Fischler é a sua TPA, no sentido de que, se não vier a passar, retira da UE a autoridade para buscar ganhos numa Rodada que nunca desejou fosse concentrada em acesso. Assim, não apenas Fischler, mas também Lamy, Patten, enfim, a Comissão como um todo envidará todos os esforços já a partir de janeiro para que os Estados-membros se manifestem de acordo com a reforma da PAC, a tempo de chegar à próxima conferência ministerial da OMC no México com o trunfo de que necessita para obter consenso em torno do início de negociações sobre os temas de Cingapura, especialmente meio ambiente". Acrescentava, ainda que "...é pelo menos demasiado prematuro falar neste momento de qualquer tipo de *Blair House Agreement*, embora os EUA, com a aprovação da *Farm Bill* tenham oferecido à UE o melhor pretexto possível para seguir dilatando prazos para eliminação gradual de subsídios e de práticas distorcivas ao comércio".

A proposta norteamericana, apresentada em julho de 2002, incomodava os europeus, que a consideravam "irrealista". Pregava a eliminação dos subsídios à exportação em cinco anos, a "regulamentação" dos créditos à exportação e de suas garantias e apenas "transparência" na concessão de ajuda alimentar. Em acesso a mercados, privilegiava a "fórmula suíça" (para tarifas maiores, reduções maiores), inclusive para as tarifas extra-quotas, e fixação da tarifa

máxima em 25%, com período de implementação de cinco anos, a partir do qual se buscaria acordar uma data futura para a eliminação de todas as tarifas agrícolas. Propunha o fim das salvaguardas especiais e a negociação setorial no formato "zero por zero" para produtos específicos. Quanto a apoio interno, as disciplinas seriam simplificadas, com a eliminação da "caixa azul" e manutenção de apenas duas categorias de subsídios: distorcivos e não distorcivos. Reduções seriam acordadas, para implementação em cinco anos, nos subsídios distorcivos, para que estes ficassem limitados a 5% do valor total da produção agrícola do período base 1996-1998. Tal como para acesso a mercados, deveria ser estabelecida data futura para a eliminação total dos subsídios distorcivos e poderiam ser previstas negociações setoriais para eliminação, desde logo, dessas medidas, em setores específicos.

Quando da divulgação da proposta dos EUA, um representante do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA) teria comentado que não o preocupava a reação inicial da UE de que a proposta era tão irrealista que *it should not be taken seriously*, porque, na opinião de seu Governo *it can be very manageable for the Europeans*[72]. No cálculo do USDA, se a PAC fosse aprovada, os subsídios em caixa amarela estariam muito próximos dos níveis de sua proposta e esta poderia ser aceitável. Este raciocínio continha, é claro, algumas simplificações: a redução da caixa amarela, combinada com o fim da caixa azul, somente seria aceitável para a UE se todos concordassem que o pagamento único europeu seria efetivamente *decoupled* e, portanto, caixa verde. Além do mais, em subsídios à exportação as posições não podiam ser, naquela época, mais distantes. A evolução futura, no entanto, daria alguma razão aos EUA, como se verá mais adiante.

Apenas em janeiro de 2003, a Comissão obteve dos Estados-membros a aprovação, com algumas modificações, de um *position*

[72] Telegrama da Embaixada do Brasil em Washington, de 26.07.2002.

paper que divulgara em dezembro, com elementos para uma eventual proposta negociadora da UE em Agricultura, conforme segue: (a) corte de 36% nas tarifas para produtos agrícolas, com redução mínima de 15% por linha tarifária (fórmula da Rodada Uruguai); (b) corte substancial (ainda não determinado) do volume das exportações subsidiadas e redução média de 45% nos valores orçamentários, desde que todas as formas de subsídios à exportação sejam abrangidas pelo corte; (c) eliminação gradual de subsídios à exportação para "alguns produtos", desde que todos os membros também o fizessem com relação a todas as formas de apoio à exportação dos produtos em questão; (d) redução do AMS em 55%, enquanto as caixas azul e verde ficariam inalteradas. O papel reiterava igualmente os pleitos em matéria de *non-trade concerns* e sugeria possíveis medidas de tratamento diferenciado apenas para os países em desenvolvimento "mais pobres".

Apesar da propaganda feita por Fischler em torno do texto, os negociadores em Genebra receberam o anúncio com certo desapontamento. Telegrama da Missão do Brasil em Genebra (Delbrasgen), de janeiro de 2003, relata que os representantes nacionais junto à OMC, mesmo reconhecendo que o documento tinha o mérito de dar uma idéia da margem de manobra que a Comissão estava obtendo de seus Estados-membros, consideraram que a demora ao tabular uma proposta, de resto diluída com relação ao texto original de Fischler, traduzia um desejo de enfraquecer o processo multilateral. Segundo a mesma comunicação, na reunião de abertura da Sessão Especial do Conselho Geral, de janeiro de 2003, a negociadora-chefe da Comissão, Mary Minch, não teria deixado dúvidas "quanto às intenções da CE de postergar a decisão sobre as modalidades agrícolas para [a Reunião Ministerial de] Cancún, e terá contribuído para sustentar a impressão de que a CE não se entusiasma com o *due process* multilateral, preferindo apostar em sua capacidade de influenciar nos bastidores o rumo das negociações agrícolas". Na visão de Genebra,

"A proposta da CE assenta-se no trinômio incremento minimalista em acesso a mercados, resistência à eliminação aos subsídios à exportação e manutenção dos termos gerais de referência da Política Agrícola Comum em matéria de apoio interno. (...) Para cada um destes pilares a CE desenvolveu uma agenda ofensiva correspondente, objetivando contrapor-se à pressão oriunda dos EUA, de Cairns e dos demais países em desenvolvimento. Essa agenda de contra-ataque compõe-se de um *patchwork* de propostas oriundas de outras fontes com o objetivo de embaraçar a atuação dos *demandeurs* da reforma da agricultura e de capturar apoio em diferentes agrupamentos".[73]

Acrescente-se que a distância em relação às exigências de Cairns e de certos países em desenvolvimento também exportadores agrícolas era ainda de tal ordem que, de todo modo, não viabilizaria um acordo sobre modalidades no prazo estabelecido pela DDA.

O descumprimento do prazo colocou novamente a UE no centro das atenções na OMC. A PAC não foi aprovada a tempo, o prazo de março-2003, fixado pela DDA, foi desrespeitado e a participação da Comissão nos preparativos para a Ministerial de Cancún tornava-se cada vez mais incômoda. Quando finalmente os Ministros de Agricultura aprovaram a proposta de Fischler, às vésperas das férias do verão europeu, seus termos já eram conhecidos havia seis meses e continuavam a não despertar euforia nos participantes da Rodada. Uma análise preliminar de Delbrasgen[74] apontava que haveria maiores chances de a UE aceitar compromissos mais abrangentes nos pilares de apoio interno e de subsídios à exportação, mas uma pequena margem de manobra para acesso a mercados. Podia-se prever, portanto, que a Comissão passaria a privilegiar a ofensiva contra os EUA nas medidas de apoio às exportações (onde estes tem posição vulnerável), de modo a evitar que as pressões se concentrem apenas na área de acesso a

[73] idem.

[74] Telegrama da Missão do Brasil em Genebra (Delbrasgen), de 10.07.2003.

mercados (ponto fraco da UE) ou em apoio interno, onde a UE recusava a idéia de ter que fazer reduções mais importantes do que os EUA. Além do mais, ao apresentar-se como defensora das posições da agricultura de subsistência (teses caras a países como Índia e China, por exemplo), a UE tentava evitar colocar-se em posição de maior isolamento nas questões de acesso.

A reta final para a reunião de Cancún não se anunciava, portanto, particularmente promissora. Em um telegrama de janeiro de 2003, Delbrasgen[75] já defendia a necessidade de aumentar a pressão, com o apoio do Grupo de Cairns, sobre os dois maiores parceiros e uma maior coordenação brasileira com países como Índia, China e outros países em desenvolvimento, para reduzir os receios de que suas preocupações com a agricultura de subsistência seriam deixadas de lado nas modalidades que viessem a ser acordadas.

A UE dava sinais de que estaria interessada em obter um acordo não muito ambicioso em termos de redução dos subsídios e com um cronograma suficientemente dilatado para contemplar seus planos em matéria de implementação da PAC reformada e de alargamento. Quando a Comissão e os Estados-membros passam a repetir que a UE não tem a intenção de "pagar duas vezes" e que caberia aos outros participantes aportar suas contribuições para o sucesso da Rodada, deixam bem claro que a reforma aprovada determina para a UE o limite aceitável para os compromissos multilaterais. Qualquer disciplina, percentual ou cronograma não compatível com os novos mecanismos da PAC seria recusado pelos Estados-membros, pois iria além do mandato dado à Comissão por meio da aprovação da reforma.

Esta posição "autoritária" da Comissão iria perdurar até a Reunião Ministerial de Cancún e foi impermeável às tentativas de redação de um texto de modalidades que pudesse representar um compromisso aceitável para todos. Em fevereiro de 2003, na falta de

[75] Telegrama da Missão do Brasil em Genebra (Delbrasgen), de 08.01.2003.

verdadeiros avanços, o Presidente da Sessão Especial sobre Agricultura, Stuart Harbinson, circulara um primeiro projeto de documento sobre modalidades (TN/AG/W/1 e Rev. 1). Em acesso a mercados, Harbinson propunha a aplicação de uma fórmula diferente da suíça e da Rodada Uruguai. Para os níveis tarifários mais altos seriam aplicadas reduções médias maiores e os cortes mínimos seriam mais elevados. Os percentuais de todas as faixas seriam mais elevados do que os da Rodada Uruguai, entre 40 a 60% de redução média e entre 25 e 45% de mínima. Os cortes seriam feitos a partir das tarifas consolidadas, em cinco anos para os países desenvolvidos e em dez anos para os países em desenvolvimento. Dentre esses últimos, aqueles que enfrentam problemas de segurança alimentar poderiam utilizar uma fórmula mais branda para os produtos considerados estratégicos, de acordo com limites negociados.

Quanto a quotas tarifárias, Harbinson propunha sua expansão, como forma de aumento das condições de acesso. O acesso mínimo passaria a ser de 10% do consumo doméstico, implementado em cinco anos, com algumas flexibilidades e medidas de tratamento diferenciado. Produtos tropicais teriam quotas livres de tarifas e Harbinson sugeriu que as importações de regimes preferenciais não fossem computadas para fins de preenchimento de quotas concedidas em base MFN.

A salvaguarda especial seria mantida somente durante o período de implementação para os países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento poderiam sempre recorrer a salvaguardas especiais para os produtos estratégicos.

Para subsídios à exportação, Harbinson sugeria uma fórmula complexa que tinha por objetivo a redução gradual do orçamento total e das quantidades para todos os produtos sujeitos a compromissos, de forma a eliminar os subsídios em dez anos. A fórmula servia para dar aos participantes margem de manobra para reduzir mais lentamente a subsidiação para os produtos mais sensíveis. O texto não incluía, porém, propostas para créditos à exportação e para dumping em

produtos agrícolas, o que mereceu enormes críticas da UE, em função da ausência de disciplinas para os primeiros, e dos países em desenvolvimento, pela falta de propostas sobre o segundo.

Em apoio doméstico, a caixa verde não seria alterada, mas a definição dos subsídios que nela poderiam ser enquadrados poderia ser aperfeiçoada, inclusive para contemplar os *non-trade concerns*, multifuncionalidade e tratamento diferenciado. A caixa azul seria sujeita a compromissos de redução (50% em cinco anos, sob a base dos montantes 1999-2001) ou seria incluída no cálculo do AMS. A caixa amarela sofreria corte de 60% para os países desenvolvidos e 40% para os países em desenvolvimento.

Em função das críticas recebidas, Harbinson circulou, em 18 de março, uma revisão de seu texto. A segunda versão também não despertou o entusiasmo de qualquer das tendências. A UE foi bastante crítica, especialmente porque o texto não continha propostas para créditos à exportação e porque continha proposta de exclusão do comércio preferencial do cômputo da utilização das quotas MFN. Os EUA também não consideraram que o texto reunisse os elementos capazes de levar a um consenso e Cairns julgava que o texto ficava aquém do mandato estabelecido em Doha. O prazo de 31 de março esgotou-se, sem um acordo sobre modalidades. As tentativas de Harbinson haviam-se revelado incapazes de reunir apoio suficiente entre as diversas correntes e a UE considerava que suas posições não haviam sido levadas em conta.

Pouco antes do encontro no México, os EUA e a Comissão tentaram reeditar Blair House, com a apresentação de um documento conjunto, em que aproximavam suas posições, especialmente em matéria de apoio interno e subsídios à exportação. Pelo entendimento entre ambos, a caixa amarela sofreria novas reduções (não especificadas) e o texto do Artigo 6:5 do AoA, que regula a caixa azul, seria retomado com uma modificação importante: dele seria retirada a expressão *under production-limiting programmes* ao listar as medidas de caixa azul.

Assim, qualquer pagamento direto que preenchesse um dos requisitos daquela caixa poderia ser utilizado, o que permitiria a inclusão dos pagamentos contra-cíclicos dos EUA. A caixa azul, porém, deveria ser limitada a 5% do valor bruto da produção agrícola, ao final do período de implementação (não especificado). O total dos montantes de caixa amarela, caixa azul e *de minimis* deveria ser, ao final do prazo, inferior ao registrado em 2000. A caixa verde ficaria inalterada.

Em subsídios à exportação, o compromisso era vago: para produtos de especial interesse de países em desenvolvimento, seria acordado um cronograma (não especificado) de eliminação de subsídios e de créditos à exportação; para os demais produtos, repetia-se apenas os termos da declaração de Doha (*reduce, with a view to "phasing out*), sem estabelecer prazos. Finalmente, para acesso a mercados, os dois parceiros propunham a adoção de uma "blended formula", em que um percentual de linhas tarifárias estaria sujeito à fórmula suíça, outro à da Rodada Uruguai e um terceiro teria tarifas zeradas. Para os produtos sensíveis, cujas tarifas fossem superiores a um nível a ser determinado (*tariff peak*), este nível deveria ser atingido ao final do período de implementação, ou deveria ser concedido acesso mínimo, por meio de negociação produto a produto ou quotas tarifárias.

O documento conjunto EUA-UE seguia-se à circulação de um documento de um grupo de dezessete países, capitaneados pelo Brasil, que apresentava uma proposta comum de diversos países em desenvolvimento. O grupo em questão, que posteriormente recebeu outras adesões e ficou conhecido como G-20, tinha como principais articuladores, além do Brasil, Índia, China e África do Sul. A proposta que circulou, e que será examinada no Capítulo 4, buscava contra-arrestar as tentativas dos dois grandes de semear divergências entre os países em desenvolvimento na área de acesso a mercados e ao mesmo tempo reunir apoios nas demais áreas de interesse na negociação agrícola. Visava igualmente a fornecer ao Presidente do Conselho Geral, Perez del Castillo, elementos para compor um projeto de Declaração

Ministerial que levasse em conta os interesses dos países em desenvolvimento.

As expectativas do G-20 foram frustradas pelo documento de Perez del Castillo[76], apresentado sob sua responsabilidade, e que apenas refletiu as posições de EUA e UE. A iniciativa do Presidente do Conselho Geral levou o G-20 a tabular sua proposta como documento submetido à Ministerial de Cancún.

Os debates no México foram extremamente complexos e refletiram as divergências em diversas áreas de negociação, indo além de um mero impasse em torno da Agricultura. Focalizada apenas essa questão, ficou, porém, a impressão de que, apesar de algumas manifestações de flexibilidade durante os trabalhos de redação, tanto os EUA como a UE preferiam não negociar em qualquer tema a ceder em Agricultura. O chamado texto Derbez[77], no qual o Presidente do encontro tentava reunir os elementos de um *framework* para a Rodada, havia feito alguns progressos, mas ficava ainda muito próximo das posições dos dois grandes. Derbez propunha, como modificações, o reexame da caixa verde "para assegurar que esta seja minimamente distorciva", a caixa azul, embora mantida nos moldes do texto conjunto EUA-EU, seria objeto de reduções adicionais após o período de implementação, e a caixa amarela seria submetida a limites por produto e a compromissos de redução no somatório dos gastos em caixa amarela, azul e *de minimis*.[78]

Desde então, a Comissão tem-se entrincheirado em sua reforma da PAC e aplicado como tática a concentração de suas exigências em contrapartidas por parte dos EUA e dos "países em desenvolvimento

[76] Pouco antes da Ministerial de Cancún, Perez del Castillo circulou um projeto de Declaração Ministerial (Job(03)/150/Rev.1), sob sua única responsabilidade, que apenas refletia as posições de EUA e UE, tal como registradas no documento conjunto.

[77] OMC, JOB(03)/150/Rev.2, *Draft Cancún Ministerial Declaration*, setembro 2003.

[78] Detalhes sobre as diversas propostas apresentadas durante todo o processo negociador podem ser encontrados no site: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd13_boxes_e.htm.

exportadores de produtos agrícolas". Estes deveriam ser mais exigidos em matéria de abertura e conceder tratamento mais favorável aos mais pobres. Teriam igualmente menos flexibilidade na aplicação de medidas de apoio aos setores de subsistência, o que afetaria particularmente o programa brasileiro de apoio à agricultura familiar.

Tentando demonstrar postura construtiva, a UE sugeriu a elaboração, pelos países em desenvolvimento, de uma lista de produtos de seu especial interesse que poderiam ser objeto de um processo de eliminação gradual dos subsídios à exportação, desde que todos os países concordassem em eliminar igualmente todas as medidas de apoio à exportação. A iniciativa foi vista com desconfiança pelos países em desenvolvimento, pois os produtos de seu interesse são sabidamente os mais subsidiados (açúcar, lácteos, tabaco, carne e produtos processados) e a UE, ao pedir a elaboração de uma lista estaria colocando o interesse dos ACP, que exportam para a UE dentro de regimes preferenciais, contra o de países que pouco o nada exportam, porque não tem tratamento preferencial.

Em junho de 2004, porém, a UE surpreendeu a todos com o anúncio de sua disposição de aceitar negociar a eliminação dos subsídios à exportação, sem exclusões *a priori*, desde que fossem igualmente eliminadas todas as demais formas de apoio às exportações, nelas incluídos créditos e garantias à exportação, atividades de empresas estatais e as ajudas alimentares, e desde que haja resultados aceitáveis em matéria de acesso a mercados e apoio doméstico.

Posições da UE nas negociações com o Mercosul

No plano birregional, as posições da Comissão pouco evoluíram desde 1995. A Comissão definiu, desde o início, quais seriam seus interesses concretos na negociação comercial com o Mercosul, assim como suas áreas de sensibilidade e, a partir dessa avaliação, estabeleceu seus limites e sua estratégia negociadora, que pouco têm mudado desde então.

O Mercosul não é, para a UE, um parceiro importante em termos de volume de comércio. Embora a UE seja o principal destino das exportações do Mercosul (percentual de 30%, que aumentará com o alargamento) e seja o principal fornecedor do bloco (também 30%), este não tem papel significativo nos fluxos de comércio da UE (apenas 3%), exceto para alguns produtos isolados, na maioria agrícolas ou agrícolas processados (PAPS). Num primeiro momento, portanto, tratava-se mais de evitar que a posição comunitária nos mercados do Cone Sul fosse prejudicada pela formação da ALCA do que propriamente perseguir objetivos específicos de liberalização.

De acordos com as estimativas da Comissão, o comércio entre os blocos crescera 75% entre 1990 e 1996, com 250% de crescimento das exportações da UE e apenas 9% para as do Mercosul. A UE era amplamente superavitária nesse comércio e, dadas as condições do mercado de Argentina e Brasil, a elasticidade da demanda era particularmente alta, em caso de queda de preços ou de aumento de renda.

Do ponto de vista de seus interesses exportadores, a Comissão identificava especialmente o setor de serviços, nas áreas financeira (bancos e seguros), de telecomunicações, de consultoria e de transportes marítimos e aéreos. No comércio de bens, apontava como mais importantes os setores da indústria automobilística, de máquinas e equipamentos e de radiotelefonia, nos quais havia margem para aumentos importantes no comércio, caso as barreiras fossem eliminadas, sobretudo em bases preferenciais. O tema de Investimentos foi considerado igualmente importante, em especial em atividades industriais (setor automobilístico), serviços bancários e telecomunicações (estimulados pelas privatizações).

Por outro lado, as sensibilidades da UE também estavam bem identificadas e não constituíam surpresa para qualquer dos lados: basicamente produtos agrícolas e PAPS. Os critérios, admitidos pela própria UE, para identificar as sensibilidades eram produtos com tarifas

e elasticidade-preço altas, ou produtos em que o Mercosul tinha especialização, forte participação no comércio mundial e claras vantagens comparativas. O "efeito Mercosul" sobre a produção comunitária, assim como o comportamento recente do mercado mundial, entrava igualmente em linha de conta. Adicionalmente, os produtos sensíveis eram ainda submetidos ao "teste" da concorrência com regimes preferenciais na UE, caso em que a sensibilidade tornar-se-ia ainda maior. Ou seja, a descrição perfeita da situação do comércio de carne bovina, outras carnes, alguns cereais, tabaco e açúcar.

Com o cronograma e o programa de trabalho iniciais, a Comissão sentiu-se razoavelmente cômoda. O andamento das negociações birregionais seguiria em paralelo com a ALCA e com a Rodada na OMC e a conclusão não se daria antes do final do processo de reforma da PAC. A discussão sobre comércio só seria iniciada em 2001, o que daria à Comissão o tempo necessário para avaliar os desdobramentos no plano interno e no multilateral antes de aventurar-se em concessões para seus setores sensíveis.

Contrariamente ao que ocorre na OMC, as negociações birregionais na área tarifária não se separam formalmente entre agrícolas e não-agrícolas e os pilares de apoio interno e de subsídios à exportação não serão tratados na esfera preferencial. Assim, o tratamento que vier a ser dado aos produtos industriais e aos agrícolas será similar, com as sensibilidades de cada um sendo tratadas da mesma maneira. O limite das exclusões seria determinado pelo Artigo XXIV do Acordo Geral (cobertura de *substantially all the trade*, liberalizado no máximo em dez anos) e, é claro, pelo que cada parte julgar ser uma troca equilibrada de benefícios e obrigações.

A oferta inicial da UE foi apresentada em julho de 2001 e cobria cerca de 90% do comércio com o Mercosul. Desse percentual, cerca de 60% já representavam linhas tarifárias livres de direitos, seja em bases MFN seja em bases preferenciais (SGP). Ficaram excluídos da oferta, os agrícolas e PAPS considerados sensíveis, que constituíam

os 10% restantes. Em termos de importância para o Mercosul, porém, os excluídos representavam um comércio potencial bem maior, pois em alguns deles o comércio é inexistente por causa das barreiras impostas pela UE. Assim, a Comissão propunha um acordo preferencial em que os principais interesses do Mercosul não seriam incluídos.

A resposta do Mercosul não foi, por sua vez, satisfatória, com uma oferta inicial que representava cerca de 32% do comércio. À falta de fatos novos que pressionassem qualquer dos lados a melhorar sua oferta, as negociações permaneceram relativamente estagnadas até julho de 2002, com a realização de encontro ministerial no Rio de Janeiro. Naquela ocasião, foi estabelecido um programa de trabalho que previa a troca de ofertas melhoradas, o que efetivamente ocorreu em março de 2003. Contudo, enquanto a oferta do Mercosul passou de uma cobertura de 32% para 83%, a UE fez apenas adaptações mínimas em sua oferta inicial, mantendo excluídos os mesmos produtos de maior interesse para o Mercosul.

Ficou evidente que a Comissão enfrentava séria oposição interna ao incremento de sua oferta em produtos agrícolas, seja na esfera da OMC, seja na birregional. Mesmo a então anunciada reforma da PAC não parecia dar maior margem de manobra para uma negociação com o Mercosul, tendo em vista que os produtos de maior interesse do bloco foram exatamente os menos contemplados (carne, lácteos, tabaco) ou simplesmente excluídos (açúcar e produtos contendo açúcar).

Em julho do mesmo ano, a UE propôs uma reunião entre Ministros e Comissários, previamente à Ministerial de Cancún. O objetivo do encontro não era claramente especificado e foi apresentado pela Comissão como uma oportunidade para que os dois lados falassem francamente (e a portas fechadas) sobre suas possibilidades de formar um pacote capaz de levar à conclusão do processo birregional em 2004. Acreditava a Comissão poder obter do Mercosul alguma cooperação no difícil tratamento do tema agrícola em Cancún, em troca de um esboço de entendimento no plano birregional.

Por decisão do Mercosul, a reunião somente foi realizada em novembro de 2003, após o fracasso de Cancún e a decisiva atuação do Brasil e do G-20. Insistiu a UE em sua intenção de "não pagar duas vezes" ao Mercosul pela abertura que viesse a receber, no que Lamy chamava de princípio do *single pocket*: a Comissão teria autorização de seus Estados-membros para dar algum acesso para certos produtos de interesse do Mercosul, mas este é o seu "capital negociador" na OMC e no birregional. Se tiver que fazer concessões importantes na OMC, pouco restará para oferecer ao Mercosul em bases preferenciais. Assim, caso o Mercosul reduzisse seu nível de ambição na OMC na área de acesso MFN, teria mais chances de obter maior acesso no birregional.

Em um primeiro momento, a Comissão pareceu particularmente confiante na atratividade de sua proposta e manifestou desejo de explorar na OMC meios para computar, como concessão na Rodada, as ofertas que fizesse ao Mercosul no birregional. Sem que ficasse claro como isso poderia ser operacionalizado, e sem poder dar garantias de que os benefícios para os produtos sensíveis ficariam ao final para o Mercosul, a Comissão prosseguiu em sua defesa do *single pocket* na reunião do CNB de Buenos Aires, em abril de 2004, com base em outros argumentos.

Naquela oportunidade, a UE adiantou alguns números como indicação do que poderia ser o *single pocket* para os produtos sensíveis. Tratava-se de oferecer quotas tarifárias, com direitos reduzidos, para quantidades por vezes pouco expressivas, se comparadas com a capacidade exportadora do Mercosul. Das quantidades possíveis, metade poderia ser oferecida para a conclusão da negociação, em outubro-2004, e o restante poderia advir de benefícios adicionais, em base MFN se negociados na OMC, ou novamente em bases preferenciais apenas para o Mercosul, se as pressões na área de acesso multilateral pudessem ser contidas e a UE não precisasse fazer concessões nesses produtos para compor seu "pacote" na OMC.

Assim, a UE repete, nas negociações com o Mercosul, a estratégia negociadora que costuma usar na própria OMC, qual seja a de estabelecer seus limites na agricultura e, em função desses, moldar sua atuação em todas as demais áreas. Estas terão, como resultado para a UE, apenas aquilo que seu limitado capital negociador agrícola puder "comprar".

3.2 - Possíveis limites à luz da reforma aprovada

Especificamente na área agrícola, não se pode negar que, com a nova PAC, a Comissão ganhou alguma margem de atuação nos debates da Rodada. Não necessariamente, porém, ganhou dos Estados-membros mandato maior para alterar de forma significativa os compromissos a que deve se submeter no foro multilateral. O formato da PAC reformada depende de algumas premissas que não podem ser fundamentalmente alteradas, sem o risco de que se desfaça o delicado equilíbrio encontrado por Franz Fischler.

Apesar do discurso das autoridades comunitárias, que pretendem vender a reforma da PAC como um processo que tornará a agricultura européia mais competitiva, com um mercado mais aberto e com ajudas mais transparentes e menos distorcivas, alguns aspectos essenciais não mudaram e não parece ser intenção, dos Estados-membros ou da Comissão, estabelecer algum cronograma que os obrigue a mudar no futuro.

Em 2002, a equação orçamentária foi definida até 2013 e, em função do entendimento Chirac-Schröder, não se prevê uma efetiva redução nos gastos com a PAC. Assim, não importa em que caixa ou pilar, a UE pretende gastar, todo ano até 2013, aproximadamente os mesmos recursos que gasta hoje com sua agricultura, ou um pouco mais. Sua posição na OMC precisará levar isso em conta, pois não parece provável que a UE pretenda continuar gastando os mesmos recursos para produzir muito menos. É certo que ao aceitar o pacto

orçamentário em 2002, Schröder e Blair procuraram deixar claro que os números aprovados eram tetos e não metas, mas é difícil imaginar que, existindo os recursos, esses não venham a ser totalmente utilizados.

Embora muito se fale em *decoupling*, nem Bruxelas nem os governos nacionais parecem dispostos a aceitar reduções na produção agrícola que alterem radicalmente o quadro hoje existente. Para cada setor, Fischler tinha uma proposta adaptada às necessidades específicas e, em nenhum momento se cogitou adotar um mecanismo em que, na prática, os produtores fossem levados a não produzir ou a produzir qualquer coisa que desejassem. Ao contrário, o *patchwork* que tem sido a PAC desde os anos 1960, ainda existe na versão 2003. Prevê-se, portanto, nos setores em que será necessária, a convivência de pagamentos *coupled* e *decoupled*, para evitar desabastecimento. Ademais, foram mantidas quotas de produção e preços de sustentação para os setores que não podem, pelo menos por enquanto, adequar-se aos novos mecanismos de apoio agrícola (lácteos e açúcar).

A regulamentação multilateral para apoio interno somente será aceitável para a UE na medida em que puder contemplar a existência das três caixas. A redução da caixa amarela é possível, desde que não requeira maiores cortes do que a UE já pretende fazer com a introdução dos pagamentos diretos, em caixa verde ou azul. Para isso, mudanças nas regras nessas duas últimas caixas não são bem-vindas. Um compromisso de fixação e redução da caixa azul poderia ser considerado, desde que a caixa verde não sofra limitações ou modificações que inviabilizem a classificação de todos os pagamentos únicos da UE nesta categoria. Em resumo, a posição da UE seria a de aceitar um conjunto de regras que determine que sua PAC é a disciplina aceitável multilateralmente e que os cortes de preços de sustentação, previstos na reforma e nos prazos por ela estipulados, bem como a introdução dos pagamentos únicos, são os compromissos de redução a fazer como contribuição à rodada em matéria de apoio interno.

Em acesso a mercados, a margem de manobra é bem menor. Com o apoio interno oficialmente "decoupled", a proteção na fronteira passa a assumir papel ainda mais fundamental na determinação dos preços praticados no mercado interno e para a competitividade da produção européia. Cortes substanciais nas tarifas, sobretudo para os produtos considerados sensíveis, podem inviabilizar a produção em alguns setores (o açúcar é o caso mais típico, como se verá adiante). Se os preços de entrada ficarem muito abaixo do preço de intervenção que vigorava no período-base utilizado para fins de cálculo dos pagamentos únicos, o diferencial deixa de ser "compensatório" e a produção européia terá menor rentabilidade. Assim, o limite que a UE estabelece para sua capacidade de fazer concessões nessa área será determinado pelos níveis de redução nos preços que previu em sua reforma. Como se trata de um "patchwork", dificilmente se encontrará uma fórmula que contemple todas as exceções e situações peculiares que a UE tem em mente, mas qualquer combinação que admita flexibilidades, nos moldes da reforma, poderá ser eventualmente aceita. Isso pressupõe a possibilidade de, inclusive, não fazer redução alguma na tarifa base para determinados produtos, admitindo-se apenas a negociação de quotas tarifárias como acesso mínimo.

Esse tipo de resultado *à la carte* pode ser mais facilmente obtido na negociação birregional do que na OMC e se reflete na oferta apresentada pela UE ao Mercosul. Dentro dos limites permitidos pelo Artigo XXIV do GATT, seriam utilizadas todas as exceções para os produtos sensíveis, de modo a preservar as preferências comunitárias para estes casos.

Esta preocupação foi mencionada, já em 1999, em um artigo de Stefan Tangermann[79]. Este comentava que, caso a UE tivesse que fazer reduções tarifárias importantes para os produtos sensíveis de interesse para o Mercosul, ou para outros países com os quais negociava

[79] Tangermann, Stefan, *Getting ready for the Millennium Round of Trade Negotiations – EU Perspective*, Abril 1999, www.ifpri.org.

acordos preferenciais, não somente haveria grande desvio de comércio, como a preservação da PAC estaria seriamente ameaçada. Da mesma forma, o Conselho Econômico e Social, em sua reunião de 30.01.2002, adotou parecer[80] a respeito do impulso a dar nas negociações Mercosul-UE, com base em relatório no qual eram apontados os interesses da UE e as dificuldades do processo. A avaliação feita dava conta das vantagens para a UE do intercâmbio em matéria de cooperação e de diálogo político, bem como da negociação de acesso ao mercado de serviços e de bens em diversos setores. Na área agrícola, destacam o potencial do mercado interno do Mercosul para os produtos processados de maior valor agregado da UE, tanto em termos de exportações como de investimento das empresas européias no território do Mercosul, como já vinha sendo feito por empresas como Nestlé e Carrefour. Ao tratar, porém, das demandas do Mercosul em matéria agrícola, o parecer limita-se a registrar que, para os produtos em que o Mercosul concorre diretamente com a produção européia, tais como carne bovina e de frango, milho, açúcar, lácteos e tabaco, as negociações seriam forçosamente limitadas a algum acesso adicional, sob a forma de quotas negociadas caso a caso. Embora não fosse propriamente um mandato, o parecer tampouco era um discurso encorajador.

Para subsídios à exportação, a evolução recente da posição da UE pode parecer mais promissora do que é na realidade. Ao planejar sua reforma, Fischler estava consciente de que a questão dos subsídios diretos à exportação dificilmente deixaria de sofrer mudanças na esfera multilateral. A oferta inicial da UE falava de redução dos subsídios, o documento conjunto com os EUA propunha eliminação para os produtos de interesse dos países em desenvolvimento e redução para os demais casos, e, finalmente uma carta de Fischler e Lamy aos negociadores em Genebra[81] falava, em maio de 2004, de disposição

[80] Conselho Econômico e Social, Parecer da reunião de 30.01.2002, disponível no site www.europa.eu.int.

[81] Disponível no site: http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/letterFF-PL.pdf

de negociar compromissos de eliminação, nas condições que especificava. A linguagem, porém, foi cuidadosamente escolhida e deixa margem a várias dúvidas. O parágrafo se inicia com o reconhecimento de que a "eliminação de todas as formas de apoio à exportação" é um objetivo partilhado pela maioria dos participantes. Após apontar para o desequilíbrio dos resultados da Rodada Uruguai, que não disciplinou todas as formas de subsídios à exportação, os Comissários declaram que *If an acceptable outcome emerges on market access and domestic support, we would be ready to move on export subsidies. At the same time, there must be full parallelism on all forms of export competition including export credits, food aid and STEs. It is essential that the necessary work advances rapidly to specify what "parallelism" means, so that it can be spelt out in the framework agreement.*

Não se pode interpretar, a partir dessa linguagem que a posição européia já signifique aceitar a eliminação dos subsídios à exportação, bastando apenas definir os prazos. No entender da Comissão, não apenas os EUA precisariam aceitar disciplinas para suas medidas de apoio, como os resultados em acesso e em apoio interno precisariam refletir a equação que é a base da reforma da PAC. A partir desse conjunto de condições, a UE "would be ready to move on export subsidies", o que talvez venha a significar a aceitação de um cronograma de eliminação de todas as formas de apoio às exportações (inclusive as de que ela própria se utiliza). O prazo e o cronograma aceitáveis seriam, provavelmente, aqueles que não alterassem as projeções feitas quando da reforma da PAC.

A posição descrita acima permanece coerente com o discurso comunitário dos últimos vinte anos. Desde a introdução das quotas para o setor de lácteos, em 1984, a Comissão tem procurado adaptar os gastos da PAC às suas restrições orçamentárias, sem contudo deixar de garantir o atendimento das necessidades e objetivos do setor agrícola europeu. Uma das bases fundamentais da PAC é o mercado comum e as preferências intra-bloco que dele decorrem. Caso seja indispensável,

a União estaria disposta a sacrificar alguns objetivos exportadores - em função da perda de competitividade nos mercados mundiais - desde que possa preservar a preferência comunitária, com uma elevada proteção na fronteira capaz de impedir a entrada de produtos extra-zona a preços mais competitivos. Afinal, o mercado interno é objetivo prioritário para os produtores europeus e a eles deve ser reservado. As exportações eram conseqüência da necessidade de viabilizar a produção interna em volumes e nas condições requeridas para o suprimento do mercado europeu, mesmo se, ao longo dos anos, tenha passado a ser apresentada como "uma tradição e um exemplo de sucesso da agricultura européia em todo o mundo", tal como no discurso em moda desde a época de De Gaulle. Nunca deixou de ser, no entanto, a parte do quebra-cabeça que a Comissão tem dificuldades em encaixar em suas reformas. Reino Unido, Suécia e Alemanha fazem parte daqueles que julgam duvidosa a defesa de uma política que, na prática, transfere renda de seus consumidores domésticos para os grandes exportadores europeus e, indiretamente, para os compradores externos, que se beneficiam do dumping.

O caso do açúcar

A falta de um acordo sobre a reforma do setor açucareiro reflete a dificuldade de se encontrar uma proposta que possa contemplar os diversos interesses em jogo no interior da União. Em função dos resultados da Rodada Uruguai, a UE precisou cortar, embora em bases provisórias, mais de 800 mil toneladas de suas quotas de produção A e B para o ano de comercialização 2002/2003, a fim de não ultrapassar os limites orçamentários acordados para as restituições à exportação na OMC. Caso o consumo interno não cresça às taxas esperadas (de pelo menos 0,5% ao ano), qualquer redução adicional nas quantidades exportáveis, por força da redução dos subsídios, provocará novos cortes nas quotas de produção. Os principais afetados por esta

alternativa serão França e Alemanha que, somente intra-quota, já produzem mais de 2 milhões de toneladas de excedentes em relação ao consumo interno.

A acessão dos dez novos membros, mesmo que não vá significar maior pressão sobre o orçamento, não servirá para resolver o problema de superprodução, na medida em que as quotas a eles outorgadas significarão excedentes adicionais estimados em 50 mil toneladas. Em 2007, com a possível adesão de Bulgária e Romênia, os excedentes poderão chegar a meio milhão de toneladas adicionais.

A proposta de eliminação dos subsídios à exportação num período entre cinco e nove anos seria inviável, caso o regime não seja modificado. Cálculo realizado por Niemi[82], estima que uma redução de 50% nas quantidades exportadas com subsídios, em seis anos, poderia ser aceitável, mediante adaptações anuais das quotas A e B, de acordo com as condições vigentes no momento. Contudo, caso o subsídio por tonelada precise ser superior a 460 EURs, um corte de 50% nos gastos orçamentários, igualmente em seis anos, não poderia ser respeitado. Compromissos orçamentários, nos moldes da Rodada Uruguai, parecem ser mais eficazes na redução dos subsídios do que restrições às quantidades, mas o efeito prático pode ser menos expressivo, como a experiência comprovou nos anos 1990, em que a UE pôde sustentar os preços do açúcar C por meio dos preços pagos às quotas A e B. Se, por um lado, o alto preço de sustentação aumenta os gastos com os reembolsos oficiais à exportação, por outro permite à UE continuar exportando açúcar C a preços que sejam competitivos no mercado mundial e remuneradores para os seus produtores, sem se submeter a qualquer compromisso de redução multilateralmente acordado. Suas oportunidades de exportação nessas condições são ditadas apenas pela margem de lucro que os refinadores aceitam como adequadas para o conjunto de suas vendas.

[82] Niemi e Huan-Niemi, "*The Impact of Preferential, Regional and Multilateral Trade Agreements on the EU Sugar Regime"*, ENARPRI Working Paper No. 1, 2004.

O nível do preço de sustentação, por sua vez, depende, para a UE, de sua capacidade de evitar reduções tarifárias importantes e de manter o recurso às salvaguardas especiais. Ainda segundo Niemi, a fórmula da Rodada Uruguai, tal como proposta pela própria UE, seria aceitável apenas na medida em que o açúcar pudesse novamente ser classificado como sensível, sofrendo redução apenas marginal (15% no máximo). Com um Euro forte, mesmo as salvaguardas especiais não seriam suficientes para preservar os atuais preços de sustentação. Calcula a Comissão que um corte de 36% nas tarifas exigiria um corte de pelo menos 25% nos preços de sustentação.

Caso seja aplicada a fórmula suíça, tal como proposto inicialmente pelo Grupo de Cairns, as tarifas vigentes para o açúcar, que correspondem atualmente a quase 170% não poderiam ser superiores a 25%. Nessa hipótese, o preço de intervenção precisaria ser cortado em 67% e o regime açucareiro se tornaria totalmente inviável.

Com a proposta Harbinson, se a UE aplicasse a redução de 60% na tarifa do açúcar não-preferencial, os preços de intervenção precisariam ser cortados em 50% e, com a redução de no mínimo 45% na tarifa, os preços garantidos teriam que cair 35%.

Os limites da posição européia no que respeita ao açúcar e produtos processados à base de açúcar, assim como os contornos da reforma que se pretende fazer, dependerão em grande medida dos resultados do painel que o Brasil, juntamente com Austrália e Tailândia, movem na OMC contra as exportações subsidiadas de açúcar C. A argumentação brasileira é extremamente complexa e solidamente construída e mereceria capítulo em separado, o que não é possível nos limites do presente trabalho. Caso venha a contar com a recomendação favorável dos panelistas, a reivindicação brasileira poderá ter impactos positivos sobre outros setores além do açúcar.

Resumidamente, a premissa central da queixa brasileira refere-se ao fato de que a UE ultrapassou os limites dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai, ao exportar açúcar C que se beneficia dos subsídios concedidos às quotas A e B. O Brasil procura demonstrar que todos os produtores de açúcar C recebem subsídios relativos às quotas A e B e que estes permitem a produção intencional (como reconheceu a própria UE) de açúcar C. Pela legislação comunitária, o açúcar C não pode ser comercializado no mercado doméstico e, portanto, deve ser exportado. Com os altos custos do açúcar de beterraba da UE, o açúcar C somente pode ser colocado no mercado internacional a preços inferiores aos seus custos de produção, o que é possível pelos benefícios auferidos pelo açúcar C com os pagamentos oficialmente concedidos às quotas A e B.

Como os compromissos europeus estipulavam apenas os montantes e as quantidades relativas às quotas A e B, a UE estaria, portanto, exportando além dos limites permitidos. Alega a UE que sua lista não incluía o açúcar C porque este não recebia subsídios no período-base, mas que de sua lista consta, em nota de pé-de-página, a indicação de que seu compromisso de redução não se estende à exportação do equivalente a 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto importado dos países ACP. Ressalte-se que, além da própria nota na lista da UE, não há qualquer registro de que esta exclusão tenha sido negociada em algum momento da Rodada ou que tenha obtido aceitação formal dos participantes.

Independentemente do efeito sistêmico de uma decisão favorável ao Brasil, caso a Europa não mais possa exportar seu açúcar C a preços inferiores aos custos de produção, ficará na difícil situação de escolher entre reduzir suas quotas de produção ou romper o acordo com os ACP. Uma vez que não há equilíbrio na distribuição das quotas A e B entre os Estados-membros, pois alguns deles têm quotas bem superiores à própria demanda interna, e garantem assim posição de exportadores, o mercado comunitário pode ser bastante

afetado e o regime açucareiro precisaria ser totalmente revisto para adequar-se às novas limitações.[83]

3.3 - Possível estratégia negociadora da Comissão

O fato de que a Rodada de Doha, após o novo impasse em Cancún, tenha perdido *momentum* e não mais esteja no centro das

[83] Breve atualização: Em 15 de outubro de 2004, a OMC divulgou o relatório do painel (WT/DS266/R), o qual deu ganho de causa aos reclamantes. As conclusões podem ser assim resumidas:

a) O compromisso assumido pela UE na Rodada Uruguai limitava as quantidades de açúcar exportáveis com subsídios a 1,27 milhão de toneladas; a nota de pé-de-página relativa à exportação do equivalente ao volume de açúcar bruto importado dos países ACP-India não tem valor legal e não aumenta ou modifica os limites estabelecidos para a UE em decorrência do AoA;

b) Os reclamantes comprovaram que a UE vem exportando, desde 1995, quantidades superiores aos limites acordados; na safra 2000-1, a UE exportou 4,09 milhões de toneladas, ou seja, 2,82 milhões além do limite negociado;

c) Os reclamantes comprovaram que a UE vem exportando, desde 1995, com subsídios, o equivalente ao volume de açúcar bruto importado dos países ACP-India;

d) Os reclamantes comprovaram que a UE vem concedendo, desde 1995, subsídios à exportação de açúcar C, por meio de: (i) vendas de beterraba C a preços inferiores aos custos de produção, graças aos subsídios concedidos à beterraba A e B: (ii) transferência de recursos financeiros por meio de "cross-subsidization" resultante da operação do regime açucareiro;

e) De acordo com os panelistas, a "cross-subsidization" se dá pela combinação de medidas tais como: controle de preços, quotas de produção, controle de importações e restituição às exportações, que resulta no aumento dos rendimentos dos produtores nas quotas A e B (o preço do açúcar A seria superior em 350% ao preço mundial e o do açúcar B superior em 250%);

f) Como o açúcar C não pode ser comercializado no mercado interno e deve ser exportado no mesmo ano de sua fabricação, os subsídios garantidos ao açúcar C são considerados subsídios à exportação.

A UE recorreu ao Órgão de Apelação da OMC, o qual, no entanto, confirmou, em 28 de abril de 2005, as conclusões e recomendações do painel. A nova Comissária de Agricultura da UE, Mariann Fischer-Boel, anunciou que pretende submeter, até 22 de junho, uma nova proposta de reforma do setor açucareiro, uma vez que os termos da proposta elaborada por seu antecessor não serão suficientes para dar cumprimento às recomendações do painel. O regime atual tem prazo de vigência até junho de 2006 e a Comissão dispõe, portanto de quinze meses, a partir do resultado da apelação, para substituir as regras atuais por outras que sejam compatíveis com suas obrigações multilaterais.

atenções da mídia ou das ONGs, deixa a Comissão em posição mais confortável do que em vésperas de reuniões ministeriais.

Como nas rodadas passadas, permanecem pouco claros quais seriam os reais interesses da UE na Rodada de Doha, exceto, é claro, seu desejo de que não haja liberalização em Agricultura. Aparentemente, os benefícios que a UE poderia auferir nas negociações sobre acesso para produtos industriais e para serviços, assim como em compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, não estariam sendo suficientes para que a Comissão convença seus Estados-membros a fazer algum movimento realmente positivo que possa contribuir para a conclusão da Rodada.

Mais uma vez, o cenário a se delinear em Genebra poderá ser determinado pela capacidade da UE de limitar suas perdas, mediante a redução das "ambições" de todos. Os principais pleitos da UE na Rodada, desde o início, deixaram a impressão de ser sobretudo "bodes que se colocam na sala" para poder cobrar algo por sua retirada mais adiante, e nunca inspiraram maior credibilidade. Esta tática, aliás, ficou bem clara em Cancún, quando a UE renunciou às exigências de incluir os temas de Cingapura (investimento, concorrência e compras governamentais) nas negociações que deveriam compor o "pacote" final. O movimento pode ter sido prematuro, e portanto equivocado, mas dificilmente algum participante terá sido surpreendido pelo pouco valor que a UE efetivamente atribui aos temas em questão, quando comparados com suas "sensibilidades" em agricultura.

Em acesso para produtos industriais (NAMA – "non-agricultural market access", na linguagem da OMC), os interesses são vários, sobretudo nos mercados dos países em desenvolvimento. Para aqueles com os quais já assinou acordos de preferências, sua margem de manobra no multilateral é reduzida: qualquer progresso na Rodada é visto como prejuízo pelos beneficiários, especialmente no caso dos ACP, e a UE teria dificuldades de convencê-los a aderir a um processo que trará erosão de suas preferências. Para a UE, negociações nessa

área seriam vantajosas se permitissem a abertura dos países em desenvolvimento mais ricos, para os produtos de seu interesse, e para os de outros países em desenvolvimento, a fim de, com a diversificação, reduzir as pressões sobre o seu próprio mercado. Seria benéfico, ainda, para as pretensões da Comissão, obter a aceitação de compromissos que signifiquem graduar os países em desenvolvimento. Ao propor um *round for free* para os países em desenvolvimento mais pobres, a UE consegue combinar todos esses objetivos. E sua "generosidade" é compensada na medida em que, no âmbito dos *economic partnership agreements* do Acordo de Cotonou, ao invés de *round for free*, são previstas contribuições dos países ACP, em base de reciprocidade relativa.

Os objetivos e a estratégia da UE nas demais áreas da negociação não estão no escopo do presente trabalho, mas terão seu papel a desempenhar no resultado final. Da ótica européia, porém, no que respeita à agricultura, os resultados aceitáveis parecem ter sempre como referência o provável desempenho da produção da UE que é apoiada pela PAC.

Nesse aspecto, as barganhas são sempre difíceis. Se é verdade que a Comissão prefere primeiro estabelecer as regras do seu jogo interno e, em seguida, fechar a porta a qualquer iniciativa que vá além de suas próprias regras, também é verdade que se torna difícil cobrar dos membros da OMC alguma contrapartida pelo que já está feito (e não necessariamente bem feito). Além do mais, as regras do AoA são derrogações de princípios e disciplinas multilaterais em matéria de subsídios, que terminaram sendo aceitas por todos para beneficiar especialmente o primeiro produtor e exportador mundial de produtos agrícolas. Assim como não cabe pagamento, por exemplo, pela eliminação de medidas de balanço de pagamentos ou medidas de salvaguarda, a UE não deveria esperar compensação pela aceitação das disciplinas do comércio internacional para a agricultura.

A UE continua ligada ao seu discurso "clássico": sua reforma é revolucionária, mas somente se transformará em compromissos multilaterais se os demais "vilões" fizerem algo equivalente. A demanda não carece de sentido. Os subsídios europeus atingem montantes sem equivalentes no mundo, mas EUA, Japão, Canadá e Suíça também recorrem a medidas de apoio substanciais e concorrem com os produtos europeus no mercado mundial. Também não é pura encenação pedir disciplinas para coibir outras medidas à exportação que tenham efeito semelhante ao dos subsídios diretos que ela mesma concede. Sabendo, porém, da pouca disposição que a própria UE tem para coibir suas práticas, o discurso parece sempre suspeito.

No pilar de apoio interno, a posição da UE continuará provavelmente determinada pela reforma que vem de aprovar. As medidas de caixa amarela serão reduzidas pelo corte nos preços de intervenção, mas ainda restarão pagamentos vinculados para setores como lácteos, carnes, açúcar, tabaco, algodão, etc. Uma redução equivalente no AMS, seria aceitável, mas o compromisso por produto criaria dificuldades, na medida em que a Comissão ainda não pode estimar adequadamente o quanto precisará gastar com pagamentos vinculados após a implantação do *partial decoupling*.

Quanto à caixa azul, o raciocínio é semelhante. A UE considera que, com a PAC reformada, seus gastos em caixa azul migrariam, em grande parte, para a caixa verde, desde, é claro, que os critérios desta última não mudem. Dessa forma, sua posição com relação à caixa azul é mais confortável do que sem a reforma, mas nem todos os problemas estão resolvidos.

Os críticos da reforma tendem a considerar que o "decoupling" da UE terá pouco (ou nenhum) impacto sobre as quantidades atualmente produzidas. Mantidas as condições atuais de proteção na fronteira, tal perspectiva poderia facilmente se confirmar, porque o período-base para o cálculo dos pagamentos únicos ainda é bastante recente e as condições da produção e do comércio de vários produtos

guardariam ainda boa semelhança com as dos próximos anos. Na hipótese, porém, de se acordar um *phasing out* dos subsídios à exportação e uma redução razoável das tarifas, mesmo em prazos dilatados para ambos, as ajudas concedidas atualmente poderão migrar de produto, em função das decisões dos produtores, ou poderão demandar migração de caixas, em decorrência da implementação diferenciada pelos Estados-membros do *decoupling* total ou parcial.

A reforma aprovada visava a deixar essa margem de manobra para administrar a produção futura, de acordo com as necessidades que venham a se apresentar, e a Comissão deverá tentar preservar seu direito a recorrer a tais flexibilidades. A restrição da UE, no momento, é o montante do orçamento da PAC, tal como definido até 2013, mas esta é uma limitação "voluntária". A Comissão não menospreza o peso da decisão acordada em Bruxelas- 2002 sobre o orçamento, mas não descarta a possibilidade de que os resultados da implementação da PAC nos próximos anos, sobretudo nos dez novos membros, possam ser diferentes dos projetados e que ajustes possam se revelar necessários. Mudanças nas caixas podem ser requeridas, igualmente, em função dos compromissos que foram assumidos pelos dez novos em matéria de apoio interno e de subsídios à exportação na Rodada Uruguai. Como a implementação das ajudas diretas para os dez novos é gradual, a Comissão certamente precisará de alguns anos para poder avaliar os resultados práticos da acessão sobre os Vinte e Cinco.

Na caixa verde, a posição da UE parece clara: limites não são aceitáveis, já que, para a UE, a caixa verde é não-distorciva e, portanto, a limitação e a redução não se justificam. É onde a UE pretende classificar seus pagamentos únicos, sua multifuncionalidade, seus *non trade concerns* e qualquer outra necessidade futura. Ao declarar que aceitaria, como demonstração de flexibilidade, negociar disciplinas, terá provavelmente esses objetivos em vista, e não a exclusão de medidas para as quais a classificação de caixa verde é indispensável para preservar sua PAC.

Em apoio interno, portanto, a proposta conjunta EUA-UE continua sendo a mais adequada para a Comissão, já que sua proposta inicial não foi aceita. A proposta Derbez tem, para a UE, o inconveniente de estabelecer compromissos por produto, bem como a redução global dos montantes das caixas amarela e azul e de *de minimis* após o período de implementação. Propostas como as de Cairns e do G-20 seriam inaceitáveis, mas em função delas, alguma flexibilidade pode vir a ser concedida para contemplar futuras reduções no total das três categorias, desde que o "futuro" seja longínquo.

Em subsídios à exportação, a quantidade de condições impostas para que a UE aceite negociar (o que não quer dizer necessariamente eliminar) deixa antever várias dificuldades. Ao final de 2003, em encontro de Pascal Lamy com os Ministros do G-20[84], o Comissário invocava questões de política interna para explicar a falta de apoio dos Estados-membros para eliminar subsídios à exportação em produtos de interesse dos países desenvolvidos (citou a Austrália como exemplo). Àquela altura, podia comprometer-se apenas com o exame caso-a-caso de uma possível eliminação das restituições para produtos de interesse dos países em desenvolvimento, dentro de prazos a negociar.

Seis meses depois, o discurso parece ter mudado, sem que tenha havido nenhum fato ou mandato novo. Possíveis explicações seriam, por exemplo, uma aposta na capacidade da nova PAC de contemplar as necessidades dos Vinte e Cinco em matéria de produção e de exportação com os recursos e as modalidades previstas na reforma. Nesse caso, seria necessário apostar igualmente em resultados nos pilares de apoio interno e acesso a mercados compatíveis com os limites da reforma aprovada. Se este for o caso, será importante para o Brasil avaliar até que ponto as novas disciplinas restringirão de forma eficaz a possibilidade de *cross subsidization*.

Os propósitos podem ser mais nobres: a Comissão pode acreditar realmente que sua reforma da PAC conduzirá ao fim dos excedentes

[84] Despacho-telegráfico para Delbrasgen, de 17.12.2003

exportáveis que precisariam de subsídios. Com a queda nos níveis de intervenção, os preços europeus se aproximariam das cotações mundiais e as restituições diminuiriam natural e gradualmente. Em que medida, porém, isso atenderia aos interesses do Brasil restaria, na prática, verificar. Se os excedentes efetivamente diminuírem, o método terá sido eficaz e positivo para os países exportadores competitivos; se, porém, as exportações continuarem ocorrendo, a preços inferiores ao custo de produção europeu, a reforma Fischler terá sido um sucesso, mas não para nós, e a tese da *cross subsidization* estaria comprovada.

O fato de condicionar um eventual compromisso de eliminação dos subsídios à exportação aos resultados em apoio interno e em acesso confirmaria a suposição de que qualquer resultado em percentuais ou ritmos diferentes dos da PAC inviabilizaria a proposta européia. Exigir a eliminação das outras formas de apoio às exportações, quando todos falam de disciplinas, pode ser o "bode" que seria retirado em troca de prazos mais dilatados, por exemplo, mas pode ser ainda a condição para assegurar que nenhum passo radical precisará ser dado. Nessa hipótese, a UE voltaria à sua disposição inicial, qual seja, o exame caso-a-caso de produtos, em prazos a negociar, desde que todos concordassem em não subsidiar a exportação para os mesmos produtos.

O anúncio, contudo, pode ter sido uma manobra arriscada: depois de ter pronunciado a palavra mágica "eliminação", voltar atrás pode representar desgaste político que não traria vantagem para a posição negociadora da UE. Restaria saber qual seria o verdadeiro "preço" que a UE pretende cobrar para manter minimamente sua palavra, tanto em termos de alcance como de prazos para a prometida eliminação.

Por fim, em acesso a mercados não haveria, no momento, motivos para que a Comissão adote posição mais construtiva, além do que já diz ter feito com sua *blended formula*. Não, tem, aliás, mandato de seus Estados-membros para aceitar qualquer fórmula que não lhe dê liberdade para escolher produtos a excetuar e reduções a fazer. A reserva do mercado interno agrícola para os produtores dos Vinte e Cinco é, para

muitos Estados-membros, princípio básico da PAC e as preferências comunitárias estão na base da construção européia. Retórica, dirão alguns, mas alguns membros estão dispostos a levar até o fim sua defesa desse *acquis communautaire*. Para isso, todos os meios serão válidos, especialmente a manobra de jogar os países em desenvolvimento uns contra os outros.

Se o processo negociador futuro conduzir a avanços "adequados" nos demais temas agrícolas, a UE talvez faça gestos adicionais, mas não parece provável que venha a fazer voluntariamente concessões nessa área, levando-se em conta o que já terá feito em matéria de subsídios à produção e à exportação. Assim, como seus interlocutores, sabe a Comissão que a manutenção de um nível alto de proteção na fronteira é condição importante para evitar que alguns setores da produção agrícola européia se tornem totalmente inviáveis. Nesse aspecto, não se deve esperar movimento que, à luz dos objetivos europeus, seja equivocado ou prematuro[85].

[85] Breve atualização: Em 1 de agosto de 2004, foi aprovado pelo Conselho Geral da OMC, o Doha Work Programme (documento WT/L/579, também conhecido como *Framework Agreement*), o qual contém as linhas gerais para o trabalho futuro dos grupos negociadores na Rodada. O texto sobre Agricultura registra alguns avanços e estabelece algumas diretrizes para as modalidades de negociação a serem acordadas, mas os números e prazos ainda deverão ser negociados. Os principais aspectos do documento incluem o estabelecimento de um compromisso de "redução substancial" do apoio interno distorcivo (que reuniria a caixa amarela, *de minimis* e a caixa azul). Esta última seria modificada, a fim de incluir os pagamentos não vinculados à produção, desde que baseados em áreas fixas ou número fixo de cabeças, e seus pagamentos seriam limitados a 5% do valor total da produção agrícola de cada participante, durante um período histórico a ser determinado. A caixa verde seria revista, para assegurar que as medidas nela compreendidas tenham nenhum ou mínimo efeito distorcivo sobre a produção e o comércio. Os subsídios à exportação seriam submetidos a redução, com o objetivo de eliminar todas as formas de apoio às exportações. Deverá haver paralelismo entre a eliminação dos subsídios diretos e a de todas as outras formas de apoio externo (o calendário será objeto de negociação). Em acesso a mercados, será negociada fórmula de redução tarifária, a qual poderá, contudo, contemplar exceções, para levar em conta os produtos "sensíveis". As exclusões serão selecionadas com base em modalidade a ser acordada. Para todas as áreas da negociação agrícola, é prevista a inclusão de disposições de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em termos a serem acordados.

Deverá haver, portanto, um certo paralelismo entre esta postura comunitária na OMC e nas negociações birregionais. O problema na esfera preferencial, porém, é que o equilíbrio será muito mais difícil de obter numa negociação em que os outros pilares não serão tratados e na qual os produtos sensíveis são exatamente os que interessam ao Mercosul. Além disso, a definição do "pacote" birregional precisará ocorrer ainda este ano, caso se deseje cumprir o prazo acordado pelos Ministros e Comissários.[86] É de se esperar que a Comissão insista em ofertas limitadas para os produtos da "categoria (E)", mantendo nenhuma flexibilidade para reduções tarifárias para os produtos efetivamente sensíveis e, eventualmente, alguma concessão adicional em termos de volumes de quotas. Numa segunda etapa, dependendo dos futuros resultados da Rodada, gestos adicionais poderiam ser feitos, em função do desempenho da agricultura européia à luz da nova PAC e do alargamento. Para isso, precisará continuar, paralelamente, tentando manter seus "bodes" birregionais na sala (investimentos, compras e indicações geográficas), como forma de justificar, ao mesmo tempo, seus limites e suas propostas de *two-step approach*.

Esta tática pode se revelar pouco eficaz, se a Comissão não puder apresentar, de forma mais crível do que o fez até o momento, quais são exatamente seus interesses em compras, serviços e investimentos que, caso atendidos, comporiam um pacote suficiente em contrapartida às ofertas que pode fazer nesta etapa. Primeiramente, a oferta feita até agora para os "sensíveis" é ainda bastante limitada, se comparada ao potencial exportador do Mercosul, e é um capital negociador restrito. Em seguida, mesmo que a Comissão acredite poder convencer o Mercosul das vantagens de sua oferta, não parece capaz de convencer a si mesma de que existe alguma coisa que pague as concessões que vai fazer, não porque o Mercosul

[86] Breve atualização: O prazo de outubro-2004 não foi cumprido, pois as duas agremiações não chegaram a um acordo em torno de suas ofertas melhoradas. Desde então, os entendimentos pouco avançaram e espera-se que algum progresso seja feito na próxima reunião entre Ministros e Comissários que deverá ocorrer ainda no primeiro semestre de 2005.

recusa-se a oferecer, mas porque os Estados-membros não se interessam em pedir. A partir de uma certa etapa de qualquer processo negociador de que a UE participe, no momento da prestação de contas, o que mais interessa aos Estados-membros "agrícolas" é como não pagar, mesmo que isso signifique não comprar. Aqueles que dizem ter interesse em comprar são provavelmente menos vocais, porque suas posições raramente são vencedoras.

A UE já deu indicações de qual seria o tamanho de seu *single pocket* e os números não são propriamente irrecusáveis, mesmo que fossem oferecidos de uma só vez em outubro. Quando comparadas com os volumes pedidos pelo Mercosul, as quotas para a maioria dos produtos de maior interesse podem ser até dez vezes menores. Pode-se sempre esperar alguns ajustes, para encontrar um equilíbrio entre pedidos e ofertas com alguma margem de recuo, mas dada a distância entre os dois extremos, um dos lados teria que ceder, e muito, para que se chegue a um acordo.

A saída para a UE poderá ser a de ofertar algum aumento nas quotas, ou rebaixas nas tarifas intra-quotas, para implementação na etapa dois, quando poderá saber se sua *blended formula* e suas flexibilidades foram vencedoras. Continua não sendo claro, porém, como um entendimento em torno de uma oferta condicional futura poderia ser operacionalizado.

Em todos os foros, porém, os prazos e cronogramas a serem acordados deverão ser aceitos pela UE na medida em que não colidam com o *timing* de implementação da PAC. Algumas propostas atualmente sobre a mesa referem-se a prazos de cinco anos para os países desenvolvidos, o que poderá criar problemas para a Comissão. A concessão gradual dos pagamentos diretos para os dez novos, a possibilidade de acessão de Romênia e Bulgária em 2007 e a implantação dos pagamentos únicos a partir de 2006 são fortes razões para que a UE procure dilatar ao máximo os cronogramas da Rodada, para não correr o risco de ter que renegociar o compromisso assumido internamente em matéria orçamentária ou os mecanismos permitidos ao amparo da PAC recém-aprovada.

Capítulo 4

Elementos de uma estratégia brasileira para as negociações agrícolas

Elementos de uma estratégia brasileira para as negociações agrícolas

"Isso porque é longo o caminho
para a construção de um mundo
mais justo e a fome não pode esperar"
Presidente Luiz Inácio Lula da Silva[87]

Ao contrário de muitos países em desenvolvimento, o Brasil tem interesses comerciais e econômicos extremamente diversificados. Quando o mundo se envolve em um novo ciclo de negociações, abre-se para o Brasil a possibilidade de que sejam criadas melhores condições para que o país possa efetivamente beneficiar-se de suas vantagens comparativas e ocupar, no comércio mundial, os espaços que lhe podem caber.

Nesse sentido, uma estratégia brasileira para abordar as negociações da Rodada de Doha deve levar em conta um conjunto amplo de objetivos, orientados para o desenvolvimento do país e que possam contemplar os interesses de todos os setores da economia de maneira equilibrada.

O propósito do presente capítulo não é o de discutir a estratégia global brasileira para a Rodada e para as negociações birregionais,

[87] Extraída de discurso do Presidente Lula no XXXIII Fórum Econômico Mundial, Davos, janeiro de 2003.

embora todas as variáveis relevantes precisem ser levadas em conta na composição do quadro das negociações agrícolas. É certo que a União Européia constitui, ao lado dos EUA, a parcela mais importante do mercado agrícola mundial, e o desempenho comunitário, assim como suas políticas, são fatores determinantes nos rumos que toma a agricultura em todo o mundo. Dessa forma, a análise que se pretende fazer limita-se ao estudo das possibilidades de o Brasil tirar, com os dois processos negociadores em curso, os benefícios que a própria reforma da PAC possa trazer, ao mesmo tempo em que buscaria criar as condições para que esta política continue evoluindo na direção de um comércio menos distorcido pelo protecionismo e pelos subsídios, por meio da melhoria das disciplinas internacionais para a Agricultura e de maiores condições de acesso ao mercado europeu.

Embora o acesso ao mercado da UE não seja, mesmo na área agrícola, o único alvo do Brasil, o estudo parte da premissa de que a política escolhida pela Comunidade Européia tem sido, desde a sua criação, o elemento determinante dos limites da integração do setor agrícola ao conjunto de regras do comércio internacional. Não se pode desprezar o papel que os Estados Unidos, o Japão, outros europeus e os países em desenvolvimento beneficiários de preferências desempenharam, ao longo do tempo, no sentido de contribuir para que as teses européias prevalecessem e, com isso, assegurar paralelamente liberdade semelhante para suas políticas respectivas. Tampouco podem ser ignoradas as posturas ditas "defensivas", que todos os participantes adotaram, em um ou outro momento da evolução do GATT/OMC, com relação à Agricultura e a outras áreas da negociação, e que foram utilizadas pela UE para mitigar as conseqüências das rodadas para sua política. Contudo, na medida em que se possa pressionar pelo aprimoramento das regras e por maiores condições de acesso ao mercado europeu, o "dossier" agrícola terá mais chances de sucesso para todos os países envolvidos nas negociações.

4.1 - As principais demandas do Brasil nos dois processos

O Brasil é grande produtor e exportador de produtos agrícolas e é eficiente nas duas categorias. Tem muito a beneficiar-se com a liberalização do mercado e com o fim dos subsídios à produção e à exportação e é talvez o maior *demandeur* nesta área. Deve, portanto, desempenhar papel fundamental nas negociações agrícolas e pode exercer liderança junto aos países que igualmente desejam mais acesso e mais disciplina em matéria de subsídios, uma vez que seus interesses são basicamente "ofensivos" e não haveria, em matéria agrícola, interesses "defensivos" que o levassem a reduzir suas aspirações.

Considerando que o Brasil - como membro do Mercosul - está envolvido na Rodada da OMC e em processos de negociação de áreas de livre comércio (ALCA, Mercosul-UE, CAN, Índia e África do Sul), as opções que se abrem são promissoras e o Brasil teria frentes diversas para nelas perseguir seus objetivos em matéria agrícola, com vistas a reverter o quadro atual, onde sua eficiência não se traduz adequadamente em participação no mercado mundial desses produtos. Uma negociação com a UE serviria ainda para preservar a diversidade de nossas relações comerciais e reverter o déficit comercial com o bloco, além de criar um contraponto às negociações da ALCA.

Se tomado em seu conjunto, o comércio do Brasil com os países da UE e com os eventuais futuros membros de uma ALCA cobre parcela significativa, cerca de 75%, de nossas trocas comerciais totais. Considerado o potencial das exportações brasileiras, caso as barreiras nos principais mercados fossem reduzidas ou eliminadas, o comércio poderia ser maior. Nesse aspecto, as negociações preferenciais poderiam trazer benefícios significativos para o Brasil na área de acesso, independentemente do progresso das negociações na OMC, onde os interesses são mais diversificados e os participantes mais numerosos.

Restringindo a análise ao escopo do presente trabalho, um dos maiores objetivos do Brasil em matéria agrícola é obter melhores condições de acesso ao mercado europeu e a eliminação da concorrência desleal das exportações subsidiadas em terceiros mercados. As metas serão atendidas satisfatoriamente na medida em que haja resultados nos três pilares das negociações: acesso a mercados, apoio interno e subsídios à exportação. Enquanto no primeiro pilar, os benefícios podem advir das duas esferas (OMC ou birregional), nos dois últimos os resultados dependerão de avanços nas disciplinas multilaterais, mas influenciarão o valor dos resultados nos dois processos. Em acesso a mercados, o Brasil, e o Mercosul, teriam mais a ganhar na Europa com tarifas preferenciais, mas a abertura que puderem obter no plano birregional dependerá da capacidade dos quatro sócios de oferecer contrapartidas aceitáveis para a UE e seus Estados-membros, o que envolve interesses variados no interior dos blocos dos dois lados do Atlântico. Não há, porém, como ignorar a necessidade de se chegar a um entendimento em matéria de acesso também na Rodada, não somente porque este será necessário para a composição do "pacote" final da OMC, como também porque determinará o valor para o Mercosul de suas preferências no birregional.

Em um levantamento publicado em março de 2004, Marcos Jank[88] faz um levantamento das condições de acesso na UE para os principais produtos de interesse exportador brasileiro. Foram identificados produtos para os quais o mercado é praticamente fechado (açúcar e carne suína); outros, sujeitos a quotas, mas que o Brasil consegue exportar além delas (carne bovina e de frango); produtos agrícolas processados que sofrem com a escalada tarifária (óleo de soja, café solúvel); produtos exportados apesar das altas tarifas (suco de laranja e tabaco) e produtos com potencial exportador ainda não concretizado (etanol e leite condensado). Para alguns desses produtos,

[88] Jank, Marcos, *Estratégias Agrícolas no Acordo UE-Mercosul – Análise Setorial – Cenários e Alternativas*, Ícone, março 2004, www.iconebrasil.org.

a UE absorve parcela importante da exportação brasileira (caso da carne bovina, com 28%, do suco de laranja, com 65% e tabaco, com 34%). Estes mesmos produtos originários do Brasil constituem, por sua vez, a maior parte das importações européias (cerca de 60, 70 e 40%, respectivamente). Para outros, a participação nas exportações brasileiras é pequena (carne de frango, com 12% e óleo de soja, com 1,5%) mas são parte importante da importação européia (60 e 80%). Para todos eles, haveria boas possibilidades de expansão do comércio, caso a UE outorgasse melhores condições de acesso. O açúcar é um caso complexo, que envolveria os três pilares, e deverá merecer atenção especial.

O problema maior reside no fato de que os produtos que mais interessam ao Brasil e ao Mercosul são, na maioria dos casos, aqueles que mais sofrem restrições na UE. Atualmente, cerca de 35% das exportações totais do Mercosul destinam-se à UE, das quais a metade compõe-se de produtos agrícolas. Pode-se imaginar que esses números aumentariam significativamente com uma abertura do mercado europeu, mas isso nunca pôde ser testado. O Brasil sempre conviveu com altas tarifas, escalada tarifária, quotas e a concorrência de países que gozam de tratamento preferencial na UE (os países ACP, o regime drogas, o EBA, etc). Não somente os produtos-chave para o Brasil têm-se mantido fora da mesa de negociações em Genebra, como têm, ainda desta vez, perspectivas modestas de real melhoria nas condições de acesso preferencial. Como sempre ocorreu no passado, estes produtos são enquadrados como "sensíveis", a eles se aplicam apenas cortes menores (ou corte nenhum) e, de certa maneira, são os que "pagam a conta" pela liberalização em outras áreas.

Além do açúcar, que é o caso mais extremo, o setor de carne bovina é um exemplo típico do tratamento dispensado pela UE aos produtos em que o Mercosul tem enormes vantagens comparativas. O Brasil (assim como os demais sócios) deve enfrentar tarifas *ad valorem* que, combinadas com as específicas, podem chegar a quase 180% e

sofre ainda com os limites das quotas de importação vigentes na UE. As tarifas intra-quota já são elevadas, podendo atingir 135%, e os volumes são mínimos, comparados com a capacidade exportadora do Brasil. Além do mais, as altas tarifas intra e extra-quotas não permitem que as exportações brasileiras possam beneficiar-se dos altos preços do mercado interno europeu e forçam vendas a preços pouco remuneradores para o exportador eficiente.

O Brasil consegue exportar, extra-quota, quase dez vezes mais "Hilton beef" do que a ínfima quota de 5 mil toneladas que lhe é atribuída, mesmo tendo que enfrentar uma tarifa de quase 100%. No caso de carne congelada, porém, a tarifa extra-quota é de tal maneira proibitiva que vendas sob este regime somente ocorrem como forma de teste em algum mercado específico.

Em carne de frango, o Brasil enfrenta tarifas extra-quota de quase 100% e uma infinidade de normas sanitárias para, mesmo assim, conseguir exportar 250 mil toneladas além de uma quota de apenas 7 mil. O que leva a perguntar qual seria o desempenho brasileiro em caso de uma redução tarifária.

Em outros produtos, as barreiras decorrem de "preferências negativas", resultantes dos diversos regimes vigentes na UE ao amparo de acordos com países ACP e outros (Israel e países do Magreb), ou de regimes especiais no âmbito do SGP (regime drogas, EBA e exclusões por competitividade). Nesse aspecto, o Brasil encontra condições menos favoráveis para suas exportações de café torrado e solúvel, suco de laranja, tabaco e outros.

Os preços de entrada dos produtos agrícolas são um componente importante da PAC, na medida em que permitem manter preços elevados no mercado interno e a rentabilidade da produção européia, apesar dos altos custos em quase todos os setores. A combinação de subsídios à produção e altas tarifas coloca o mercado europeu ao abrigo de qualquer concorrência, mesmo nos setores em que o Brasil seria, em condições normais, imbatível. As exportações

brasileiras para o mercado europeu perdem em quantidade e em valor por causa dos subsídios, que sustentam artificialmente os preços no mercado interno e estimulam a produção doméstica independentemente das possibilidades de colocação. O apoio interno deprecia, por outro lado, os preços mundiais, pela distorção que provoca ao favorecer vendas a preços de dumping.

Finalmente, os subsídios diretos à exportação têm efeitos altamente nocivos para os países que, como o Brasil, não têm medidas de apoio e não podem competir com exportações européias subsidiadas em terceiros países. Os preços do mercado internacional são permanentemente distorcidos, tanto na exportação de matérias primas como na de produtos processados.

Por todos esses fatores, as negociações das quais o Brasil é parte precisariam resultar em disciplinas mais estritas do que as da Rodada Uruguai para a concessão de subsídios e em reduções abrangentes na área de acesso a mercados. As mudanças da PAC reformada podem se tornar inócuas em termos de benefícios para a Agricultura brasileira, se o mercado europeu continuar fechado à concorrência e se as disciplinas para apoio interno e restituições às exportações continuarem permitindo que, com uma mera mudança de caixas, a mesma injeção de recursos comunitários continue deslocando a produção brasileira no mercado europeu e mundial.

Com esses objetivos em mente, o Brasil liderou a elaboração do documento de posição do G-20 para a reunião Ministerial de Cancún[89], no qual são apresentadas as sugestões de parâmetros para as negociações nos três pilares. O documento em questão poderia ser assim resumido:

a) Apoio doméstico: (i) a caixa amarela teria suas medidas reduzidas em percentuais a acordar; os compromissos seriam

[89] OMC, WT/MIN(03)/W/6, de 4 de setembro de 2003.

estabelecidos por produto e aqueles que se beneficiam de apoio acima da média deverão sofrer os cortes maiores; um corte inicial mínimo seria aplicado, já no primeiro ano, para todos os produtos; para aqueles que recebem apoio doméstico e são exportados em percentuais que representem mais do que X% do mercado mundial, os subsídios deverão ser reduzidos a taxas mais altas, com vistas à sua eliminação; (ii) a caixa azul seria extinta; (iii) o *de minimis* seria reduzido para os países desenvolvidos; (v) a soma de caixa amarela e "de minimis" deveria ser reduzida em percentual a ser acordado; (vi) a caixa verde seria limitada aos níveis atuais ou reduzida para os países desenvolvidos, e disciplinas adicionais deveriam ser elaboradas;

b) Acesso a mercados: a *blended formula* do G-20 contemplaria um corte linear aplicado a X% das linhas tarifárias, acrescido de um fator que permita cortes mais profundos para os produtos processados, quando as tarifas a eles aplicadas forem mais elevadas do que as da matéria prima correspondente; a fórmula suíça seria aplicada a X% de linhas tarifárias e a liberalização total deveria cobrir o restante; seria estabelecido um teto máximo para todas as tarifas; as quotas tarifárias deveriam ser expandidas para cobrir um percentual do consumo doméstico a ser determinado e as tarifas intra-quotas reduzidas a zero; uma expansão ainda maior poderia ser negociada por mecanismo de pedidos e ofertas; a salvaguarda especial do Artigo 5 seria abolida para os países desenvolvidos; os produtos tropicais seriam isentos de tarifa, assim como o equivalente a X% de importações provenientes de países em desenvolvimento;

c) Subsídios à exportação: os subsídios que afetam produtos de interesse dos países em desenvolvimento seriam eliminados em prazo a ser determinado e os demais em prazo mais longo; os créditos e garantias à exportação seriam submetidos a disciplinas a acordar, com vistas a deles eliminar o componente de subsidiação; as ajudas alimentares seriam submetidas a disciplinas adicionais.

Ainda na esfera da OMC, o Brasil moveu, recentemente, duas ações importantes contra subsídios agrícolas, que podem ter efeitos positivos sobre as futuras disciplinas na matéria. No primeiro deles, os subsídios concedidos pelos EUA ao algodão, que as autoridades norteamericanas classificavam como medidas de caixa verde, foram considerados *coupled* pelo painel. A base da argumentação brasileira foi aceita pelo painel, no sentido de que a ajuda oferecida pelos EUA estimulava a produção de algodão, ao recusar o pagamento da ajuda aos produtores que optassem pela cultura de frutas e legumes. Embora se aplique a uma situação específica, o resultado do painel, confirmado pelo Órgão de Apelação, poderá ser um apoio precioso para a posição defendida pelo Brasil e o G-20 na Rodada, pois seria um excelente exemplo de como as diferentes medidas de apoio interno podem distorcer o comércio e as exportações, mesmo quando são notificadas como não-distorcivas sob as atuais regras. Além do mais, a UE tem procedimento semelhante, ao dizer que as terras em *set aside* podem ser usadas para biocombustível, mas não para frutas e legumes.

O painel do açúcar, movido por Brasil, Austrália e Tailândia é também bastante específico, pois cobre uma situação única no mercado internacional, mas pode igualmente ter implicações sistêmicas interessantes. O regime açucareiro europeu é um dos exemplos mais completos de *cross subsidization* e pode vir a comprovar a tese brasileira de que o apoio interno concedido a um produto, mesmo dentro de quotas de produção ou sujeitos a pagamentos diretos, pode subsidiar exportações dentro e fora das quotas.

No plano birregional, as demandas brasileiras se fazem de maneira concreta e objetiva, em termos de produtos e medidas específicas para os quais se deseja a liberalização. A preferência recai, normalmente, na eliminação das tarifas, no prazo mais curto possível. Em ambos os processos, porém, as tarifas específicas precisam ser incluídas nos cortes, sem o que o regime de sustentação de preços poderá operar mesmo sem desembolsos orçamentários.

No levantamento feito por Marcos Jank, citado acima, foram analisados os produtos de maior interesse para o Brasil e que hoje se encontram na "categoria E" (produtos sem oferta, ou sem oferta de liberalização total). Do exame realizado, foram extraídas informações valiosas para orientar os pedidos brasileiros na negociação birregional, dentre os quais destacam-se:

a) para os setores de carne bovina e de frango, o fato de haver grande volume de exportações extra-quota revela a alta competitividade dos produtos brasileiros, num mercado em expansão na UE; a redução das tarifas seria altamente benéfica para o Brasil;

b) no caso de suco de laranja, as tarifas são extremamente elevadas e concorrem com os regimes preferenciais de Israel e dos países do Magreb; para que o Brasil não perca ainda mais participação no mercado, uma desgravação em prazo curto seria fundamental;

c) açúcar e produtos à base de açúcar estão fora das ofertas até agora e têm pouca possibilidade de ser objeto de liberalização mesmo parcial; caso a reforma opte pelo corte nos preços (cenário 3), o produto brasileiro ganharia competitividade com relação ao açúcar ACP; o Brasil, em qualquer dos casos, teria interesse em obter, ao menos, uma quota razoável de importação e redução para as tarifas de produtos à base de açúcar;

d) uma oferta significativa para etanol seria uma forma de compensar a falta de resultados satisfatórios em açúcar; na avaliação de Jank, caso a legislação sobre biocombustíveis seja aprovada, a demanda por etanol na Europa poderia atingir 6 bilhões de litros em 2010 e o Brasil deveria assegurar sua participação nesse mercado altamente promissor;

e) a carne suína permanece um mercado fechado para o Brasil, em decorrência de regulamentos sanitários, mas uma abertura nesse setor deveria ser tentada;

f) em leite e produtos lácteos, a participação brasileira ainda não é significativa, mas existem nichos de mercado para produtos brasileiros, desde que estes possam se beneficiar de alguma liberalização, seja em decorrência da implementação de reformas a partir de 2007, seja em função de preferências;

g) para o complexo soja, as barreiras concentram-se no óleo e seria interessante, sobretudo após o corte dos preços de sustentação de COP, obter a aceleração da redução tarifária.

Caberia, ainda, um esforço especial do Brasil, sobretudo no plano birregional, para reduzir os efeitos das medidas sanitárias e fitossanitárias sobre as exportações brasileiras. Embora não sejam propriamente barreiras, seu uso tem, por vezes, o objetivo de tentar trazer os custos do exportador brasileiro para níveis mais próximos dos praticados no mercado europeu. Seria importante assegurar transparência e adequada justificativa para a imposição de medidas do gênero.

Nos casos dos produtos altamente subsidiados da UE (açúcar, cereais, lácteos e carnes), as rebaixas tarifárias seriam importantes também pelo efeito que podem vir a ter sobre a rentabilidade garantida pelos pagamentos diretos e contribuiria para a redução dos efeitos de *cross subsidization*.

4.2 - O capital negociador do Brasil e do Mercosul

O Brasil e o Mercosul são importantes para a União Européia, em função das dimensões atuais de seu mercado e do potencial futuro, nas áreas de bens, de serviços e de investimentos. Esse interesse não é forçosamente quantificável, sobretudo quando se identificam as oportunidades que se abrem para os exportadores e investidores que querem se dirigir ao Mercosul, em uma perspectiva de médio e longo prazo.

É verdade que, por suas características, o Brasil e o Mercosul deveriam merecer mais atenção da Europa. A Europa mantém suas correntes tradicionais de comércio com o Brasil, sem que jamais um verdadeiro esforço de aproximação tenha sido feito. A UE consegue exportar crescentemente para o Brasil, sem que a contrapartida se dê em proporções equivalentes e os mercados mais importantes para os produtos brasileiros continuam sendo os mais fechados e subsidiados.

Para isso, contribuíram vários fatores. De um lado, muitos produtos agrícolas nos quais o Brasil se especializou são concorrentes diretos da produção européia. Os mecanismos da PAC tiveram por efeito regular a demanda por importações provenientes do Brasil, dentro dos limites que a própria política pôde admitir. Como a agricultura concentra, até hoje, a maior parte dos interesses brasileiros em um processo de liberalização com a Europa, a aproximação mantinha-se pouco aconselhável, pelo menos da ótica de países como a França, que consideram o Brasil um perigo para a sobrevivência de seus "produits du terroir" e do modo de vida do mundo rural francês. Por outro lado, durante muitos anos o mercado brasileiro permaneceu fechado, por medidas de balanço de pagamentos e políticas de substituição de importações. Considerando a influência das taxas de câmbio, a proteção na fronteira inviabilizava a exportação européia em muitos setores. Os interesses "defensivos" de ambas as partes tenderam, durante as rodadas de negociação do GATT, a reduzir as possibilidades de um incremento de comércio mais coerente com as potencialidades existentes.

A abertura comercial e o sucesso do Plano Real deram maior atratividade ao mercado brasileiro e o processo de integração do Mercosul foi incentivo ainda maior, tanto para a Europa quanto para os Estados Unidos. Pela ótica da política externa brasileira, era chegado o momento de utilizar seu capital negociador – gerado por sua própria decisão de abertura ao exterior e pelo potencial que representam as perspectivas de desenvolvimento que decorrem da estabilização da

economia – para tentar obter de nossos principais parceiros os benefícios que ficaram fora de nosso alcance até agora.

Nesse aspecto, os processos negociadores simultâneos – OMC, ALCA e Mercosul-UE – podem gerar vinculações interessantes para o Brasil, tanto em termos de prazos como de abrangência dos resultados. A Europa não pretende repetir a experiência de suas perdas no mercado mexicano por conta do NAFTA e, apesar de ter recebido um mandato que vincula suas negociações preferenciais aos calendários da OMC, a Comissão já conseguiu concluir acordos com México, Chile e África do Sul, e talvez possa fazer o mesmo com o Mercosul, antes mesmo de terem sido acordadas modalidades para as negociações da Rodada. Por outro lado, os impasses nos demais foros podem fazer diminuir o ímpeto birregional.

A UE tem interesse na redução das tarifas do Mercosul, especialmente na área de produtos industriais e produtos agrícolas processados. Tal como dito anteriormente, setores como o automobilístico, de máquinas e equipamentos e bens de informática e telecomunicação são objetivos prioritários para a UE. O mercado brasileiro para esses produtos tem grande potencial de expansão, sobretudo com a redução das tarifas em bases preferenciais. Não deixaria de ser um excelente negócio para a UE beneficiar-se de margens de preferência com relação aos EUA e ao Japão nessas áreas, o que ajudaria a consolidar posições no mercado antes que a ALCA ou a Rodada venham minar o diferencial. A qualquer momento, porém, e sobretudo com um Euro em alta, qualquer rebaixa tarifária pode ser útil, em setores em que a elasticidade da demanda é mais sensível às oscilações de preços.

Nessa categoria estariam igualmente produtos nos quais a UE tem reconhecida especialização e que poderiam encontrar no Mercosul perspectivas interessantes. Dirigidos para as faixas mais altas de consumo, bens tais como têxteis e calçados, perfumaria e cosmética responderiam bem a uma abertura tarifária. Na área de PAPS, produtos

como vinhos, queijos, lácteos e carnes preparadas poderiam expandir suas vendas para o Mercosul.

No setor de serviços, as perspectivas poderiam ser igualmente atraentes, em setores como transportes marítimos e aéreos, bancos e serviços financeiros, telecomunicações e consultoria. A UE sabe do potencial, especialmente no Brasil e na Argentina, para investimentos, desde que sejam oferecidas condições adequadas de garantia. São citados como atraentes alguns setores industriais (automóveis, indústria alimentícia, siderurgia), de telecomunicações e informática, serviços bancários, e as áreas de distribuição e comercialização (supermercados e restaurantes). Em Compras Governamentais, embora os mercados ainda não sejam expressivos, a UE pede melhores condições de acesso, com vistas a obter uma fatia das compras do Brasil, que somam hoje cerca de US$ 8 bilhões, e da Argentina (US$ 2,5 bilhões).

Acrescente-se que a UE tem insistido na negociação, na área de propriedade intelectual, de regras para proteção de indicações geográficas e denominações de origem, como contrapartida para a abertura do mercado agrícola. Defende a necessidade de proteção de seus produtos agrícolas de qualidade e tradição no mercado, já que, em função da liberalização das trocas, a UE estaria, em alguns setores, abandonando a produção em grande escala e migrando para produtos de maior especialização, qualidade e preço. O tema é, talvez, um "bode" a ser trocado por reduções na "ambição" do Mercosul em agricultura.

O capital negociador do Mercosul certamente não corresponde ao grau de ambição mostrado pela UE em suas listas de pedidos, mas está longe de ser insignificante. A oferta melhorada do Mercosul, apresentada em abril último, cobre cerca de 85% do comércio entre os dois blocos para liberalização em dez anos (percentual semelhante ao concedido pela África do Sul). Considerando que as exportações da UE tem crescido rápida e continuamente nos últimos anos, sem

qualquer movimento de liberalização ou preferência, é possível prever que o acesso concedido tenha para a UE um valor considerável, sobretudo se as negociações da ALCA forem menos promissoras.

Nas demais áreas da negociação, poder-se-ia dizer que as ofertas são equilibradas, mas em um sentido diferente. As ofertas em Serviços, de ambos os lados, pouco avançam com relação ao já negociado na OMC; enquanto o Brasil pouco obtém em Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), a UE tem dificuldades em obter o que deseja em proteção para indicações geográficas e vinhos. Quanto a Compras Governamentais, o Brasil tem proposto manter as discussões apenas em termos de Transparência, sem incluir negociações de acesso. De uma certa forma, o tema é o contraponto das negociações em agricultura, mas não é certo que uma barganha poderá ser feita envolvendo os dois setores.

Em termos de negociação agrícola, não haveria como buscar benefícios equilibrados no âmbito do setor. Usando como referência o que ocorreu nas rodadas do GATT, costuma-se dizer que a Agricultura tem sido tradicionalmente negociada sobre a base do que poderá ser excluído por cada um e não pela construção de um pacote de ofertas. Aqueles produtos que não concorrem com a Agricultura de zona temperada e os que constituem matéria-prima para as indústrias processadoras européias gozam de tarifa zero ou tratamento preferencial e não são matéria para negociação. Recursos naturais e produtos tropicais processados têm maiores dificuldades de acesso e os demais setores costumam ser sistematicamente excluídos. Em troca, os países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, retiravam de seus "pacotes" o equivalente em ofertas nos diversos setores de suas tarifas, num procedimento que, se "bem" negociado, significaria que todos obteriam um pouco do que não queriam. Sendo um "pacote" multilateral, a medida do sucesso se dá mais facilmente, com números abrangentes do comércio internacional que dão aos resultados um peso inegável, mas dificilmente mensurável individualmente.

No processo birregional, esta "tática" não se justifica, porque jamais conduziria à formação de uma área de livre comércio que cumpra os requisitos do Artigo XXIV do GATT. Além do mais, na falta dos benefícios normativos e sistêmicos da OMC, os resultados em acesso são a substância do acordo e, se estes não são satisfatórios, não há estímulo ou justificativa para aprová-los.

Contudo, assim como ocorre no foro multilateral, se a proteção dos produtos sensíveis for, para os dois lados, mais importante do que a criação de maiores correntes de comércio, o esforço pode ser inútil ou, ao longo do tempo, revelar-se ainda mais conducente ao desequilíbrio do que a falta de um acordo. Quando se fala em termos de interesses "defensivos", a negociação birregional deixa de ser força positiva para o desenvolvimento das relações comerciais e passa a ser um novo mecanismo que legalizará as restrições e as distorções, porque estas terão sido mutuamente acordadas.

São conhecidas as posições negociadoras da UE nos dois processos e o discurso que costuma empregar para defender suas sensibilidades e atacar a "falta de compreensão" de todos para com seu processo de reforma e os sacrifícios que este representa. A Comissão segue defendendo para a Agricultura as mesmas posições que já defendia há vinte anos, quando ainda se discutia o programa de trabalho do GATT para os anos 1980, com poucas variações. As soluções práticas são sempre as mesmas: exclusões de produtos, quotas tarifárias, tarificação, manutenção de direitos específicos. A pergunta que se coloca, nos dois foros, deveria então ser: isso em troca de quê?

Parece claro que, para o Brasil, manter barreiras em sua fronteira em troca da falta de acesso ao mercado europeu não parece ter sido boa política, se considerarmos o desequilíbrio da balança bilateral e o aumento das exportações comunitárias nos últimos quinze anos. Dessa forma, a esfera birregional deveria ser o foro apropriado para pressionar com ofertas de orientação positiva e com alto grau de ambição. Dado que o pacote final é um *single undertaking* e envolve

apenas os dois blocos, se o resultado final não for equilibrado, o Mercosul não terá razões para aprová-lo e, diferentemente do que ocorre na OMC, não será confrontado com um consenso que venha a se formar em torno de um aparente equilíbrio que envolva 140 países.

Se o Mercosul acredita que seu mercado tem valor para a indústria européia e considera que seu capital negociador é suficientemente atraente e condizente com suas necessidades de desenvolvimento, a apresentação de uma oferta ambiciosa dará argumentos para que os setores por ela beneficiados dentro da UE possam efetivamente efetuar as necessárias pressões junto aos defensores de uma PAC a qualquer custo. Este é um aspecto particularmente importante para as aspirações do Brasil na área agrícola, sobretudo quando se verifica, nos documentos e análises feitos pela Comissão e pelos governos nacionais, o pouco espaço que é dado às vantagens resultantes do futuro acordo, comparado com as longas explicações a respeito da falta de competitividade da agricultura européia em face da produção do Mercosul - que, na interpretação de nossos parceiros, tem baixos custos por todas as razões incorretas: qualidade inferior, desrespeito às regras de preservação do meio ambiente, baixos salários, etc.

Se a discussão se mantiver, nos dois lados, em termos de "quem vai pagar a conta" - a agricultura ou a indústria, a resposta mais provável será a agricultura e a indústria do Mercosul, porque um acordo limitado apenas preservará as condições de acesso que hoje são francamente desfavoráveis para o Mercosul nos dois sentidos.

4.3 - A complementariedade possível nos dois processos em curso e uma estratégia negociadora para o Brasil

As avaliações feitas a respeito dos novos mecanismos resultantes da Reforma Fischler permitem vislumbrar alguns resultados positivos para os interesses brasileiros, mesmo que o grau de ambição

não seja o propalado pela Comissão. Se comparadas com as características da original, as novas feições da PAC parecem menos ameaçadoras e os rumos que a Comissão tem procurado dar à política agrícola são, sem dúvida, mais passíveis de conduzir a um mercado menos impermeável às condições do mercado internacional e mais compatível com as regras multilaterais de comércio. É a partir de onde a reforma parou, porém, que se deve iniciar o processo de construção das disciplinas que deverão vigorar para a Agricultura após a Rodada de Doha.

A experiência da Rodada Uruguai, embora positiva em inúmeros aspectos, demonstrou que algumas meias-soluções podem ter contribuído para preservar distorções altamente prejudiciais para alguns setores de países em desenvolvimento. Será fundamental assegurar, desta vez, que os mecanismos de transição e os resultados finais (na área normativa e de acesso) não venham a constituir o arcabouço legal a políticas de discriminação e de exclusão dos países em desenvolvimento.

Em **subsídios à exportação**, a Rodada Uruguai deixou falhas importantes nas disciplinas acordadas e estas deveriam ser corrigidas. Claro está que a melhor alternativa seria a eliminação total e imediata de todos os subsídios à exportação, com a aplicação pura e simples à Agricultura das disciplinas aplicáveis aos produtos não-agrícolas. Porém, mesmo que se confirmem as promessas feitas pela Comissão, tal como descritas no capítulo anterior, a eliminação somente se daria de forma escalonada, com compromissos e disciplinas específicas que vigorariam durante o período de *phase-out*.

De toda forma, será importante obter um compromisso firme de eliminação dos subsídios dentro de um cronograma claramente definido. Particular atenção deverá ser dada às regras aplicáveis durante o período de transição, a fim de evitar distorções, anulação de compromissos ou exclusão de produtos. Um estudo encomendado pelo Banco Mundial[90]

[90] De Gorter et al, , "*Export Subsidies: Agricultural Policy Reform and Developing Countries*", World Bank Trade Note, September 10, 2003, in http://worldbank.org/trade/tradenotes.

menciona diversas possibilidades de disciplinar a concessão de subsídios à exportação, enquanto a eliminação total não for concretizada, e muitos deles poderiam servir aos interesses brasileiros e de outros países em desenvolvimento na matéria.

Primeiramente, seria necessário excluir uma das principais falhas do AoA, qual seja o estabelecimento de limites por setores ou grupos de produtos, procedimento que permitiu a manutenção de subsídios extremamente elevados para os produtos mais sensíveis dentro de um grupo ou setor, por meio da transferência de recursos de um para outro, dependendo da necessidade estrutural ou sazonal. Dever-se-ia buscar um sistema uniforme de classificação dos produtos e não mais dar aos participantes a liberdade de definir arbitrariamente setores e grupos no momento de explicitar seus compromissos em matéria de subsídios à exportação (o mesmo, aliás, se aplicaria à produção). Nesse sentido, a melhor forma seria sempre a de definir produto-a-produto os volumes e valores do período-base, aos quais seriam aplicados os cronogramas de eliminação imediata ou gradual. A determinação do período-base deverá igualmente requerer especial atenção, na medida em que, como se viu na Rodada Uruguai, o ponto de partida pode postergar, por alguns anos, o impacto do processo de redução dos subsídios. Caberia, igualmente, evitar o recurso a *frontloading*.

Ainda segundo o mesmo estudo, uma maneira de monitorar o uso dos subsídios por produto seria o estabelecimento, para cada um deles, de um limite expresso em termos de percentual do preço mundial (limite *ad valorem*), combinado com outro limite, expresso em termos de uma quantidade total das exportações daquele produto que poderia ser subsidiada. O limite *ad valorem* controlaria a capacidade de cobrir a diferença entre o preço interno e o preço mundial, ao mesmo tempo em que se controlaria o impacto das quantidades subsidiadas sobre o mercado mundial. Sendo um esquema bastante transparente, as possibilidades de manipulação tornam-se bem menores do que o sistema

da Rodada Uruguai, pois permitiriam um monitoramento constante do cumprimento dos cronogramas de redução/eliminação.

Outras flexibilidades a eliminar seriam as de *banking* e *rollover* dos subsídios à exportação. Os anos 1990 comprovaram que o recurso a estas práticas pode ter efeitos nefastos sobre o comércio internacional, na medida em que permite a distribuição assimétrica dos subsídios ao longo do ano (com o objetivo de manipular preços, compensar variações cambiais e oscilações sazonais) e acentua o impacto negativo sobre as cotações mundiais.

Embora sejam conhecidas as razões para a insistência da UE em torno do paralelismo dos compromissos de eliminação dos subsídios diretos à exportação e de outras práticas com efeito semelhante (empresas estatais, créditos à exportação e ajuda alimentar), seria benéfico para os países em desenvolvimento obter disciplinas eficazes a esse respeito, de forma a evitar que os reembolsos atuais sejam simplesmente substituídos por práticas não regulamentadas ou não-sujeitas a compromissos de eliminação ou redução.

Para os créditos, garantias e financiamentos diretos às exportações, o AoA não criou regras específicas. Estas práticas podem atuar como subsídio às exportações e, por esta razão, seria importante acordar uma metodologia para determinar o componente subsídio contido em tais medidas e promover sua eliminação. Um estudo da OXFAM América[91] analisa o efeito dos créditos e garantias concedidos pelos EUA às exportações e conclui que estes não geram demanda adicional e contribuem apenas para a queda nos preços dos produtos agrícolas. Combinadas com os programas de ajuda alimentar, as medidas norteamericanas seriam simplesmente uma forma de escoar seus excedentes.

Nessa área, as decisões do painel sobre algodão poderão constituir boa orientação, uma vez que ficou comprovado que os

[91] *OXFAM América, "US Export Credits: Denials and Double Standards",* Maio 2003, www.oxfamamerica.org.

créditos concedidos pelos EUA não permitem cobrir os custos operacionais do programa e oferecem condições mais favoráveis do que as obtidas normalmente no mercado.

Quanto às atividades de empresas estatais, será necessário aprofundar as disciplinas de modo a equipará-las às aplicadas ao setor privado. Assim, caso fossem aplicadas regras relativas a notificação e transparência, os subsídios embutidos nas operações dessas empresas poderiam ser igualmente submetidos a compromissos de redução/eliminação.

A ajuda alimentar é sempre um tema de tratamento delicado. Disciplinas devem ser adotadas para evitar que os países desenvolvidos a utilizem para escoar estoques excedentários, sem contudo impedir o atendimento de necessidades legítimas de populações carentes nos países mais pobres. Nesse sentido, a forma ideal seria privilegiar a ajuda financeira (por intermédio de instituições internacionais, por exemplo) e a compra de alimentos em países em desenvolvimento excedentários. A ajuda em espécie seria concedida apenas em situações particulares de crise, em que a ajuda monetária se mostre inviável. Além disso, deve-se tentar evitar os efeitos negativos de uma freqüente ajuda em espécie sobre os mercados locais de alimentos, com os conseqüentes impactos sobre o preço dos produtos agrícolas e sobre os níveis de emprego e de remuneração do setor nos países que recebem a ajuda. Seria importante reconhecer que a ajuda alimentar é uma necessidade de curto prazo, mas que seu atendimento deveria igualmente se fazer por meio do investimento em segurança alimentar e redução da pobreza.

Outra medida a merecer disciplina seria o subsídio financiado pelo consumidor, sob a forma de *pooling arrangements* e *cross subsidization*, que recorrem a práticas de preços discriminatórios. *Price pooling* tem o efeito de um subsídio à exportação, na medida em que a discriminação de preços (alto no mercado interno e reduzido na exportação) gera rendimento extra aos produtores, e os altos preços

pagos pelos consumidores locais funcionam como um imposto. Dessa forma, mesmo que não haja intervenção fiscal direta, o efeito sobre o mercado é semelhante: redução da demanda interna e estímulo à produção para exportação.

Da mesma forma, a sustentação de preços elevados no mercado doméstico pode constituir subsídio indireto à exportação dos derivados ("cross subsidization"), porque o alto preço pago pelos consumidores domésticos para um produto pode financiar a venda do mesmo produto, com preço inferior, como insumo para a indústria de transformação. Sendo utilizada tanto por empresas estatais como pelos governos, a discriminação de preços pode ainda ser aplicada em função de segmentos do mercado internacional, com efeito semelhante ao dos subsídios diretos à exportação. Para esses temas, os argumentos do Brasil no painel do açúcar podem contribuir para uma solução normativa que coíba tais práticas.

Compromissos significativos de redução tarifária terão igualmente efeitos benéficos sobre as exportações dos produtos atualmente subsidiados pela UE, na medida em que poderão contribuir para a queda nos preços internos e a redução na produção de excedentes exportáveis.

Em matéria de *apoio interno*, a implementação do AoA demonstrou que as disciplinas foram francamente desfavoráveis aos interesses dos produtores e exportadores eficientes. A classificação das três caixas, ao reproduzir exatamente o que vigorava nos mercados dos maiores utilizadores de subsídios (UE, EUA e Japão) apenas legalizou as distorções, dando-lhes de resto cobertura quase total por meio da Cláusula de Paz.

Para a caixa amarela, considerada a mais distorciva, a declaração de Doha não estabeleceu objetivo de eliminação e sim de "redução substancial". No caso específico da UE, o compromisso é numericamente possível, a partir da reforma da PAC, pois uma parte importante dos recursos para sustentação de preços será transformada

em ajuda direta (caixa azul) ou pagamentos únicos (caixa verde), sob as regras atuais para cada uma das caixas. Se a nova orientação da PAC, tal como propalada pela Comissão, é definitivamente a migração para políticas menos distorcivas, não se deveriam deixar abertas portas que permitam marcha-a-ré. Neste caso, causa desconfiança a insistência da UE em não aceitar compromissos por produto, sobretudo porque este é exatamente o componente que impediria o aumento das distorções do mecanismo de sustentação. Além do mais, combinados com caixas verde e azul sem limitação, um compromisso apenas em termos de AMS permitiria concentrar todos os recursos da caixa amarela nos produtos que, exatamente por serem considerados os mais sensíveis, não tiveram seus pagamentos *fully decoupled*. Compromissos por produto darão mais transparência, significarão uma verdadeira redução das ajudas concedidas a cada produto e impedirão a manipulação indiscriminada de preços. O corte deve ser o mais profundo possível e é fundamental insistir na proposta do G-20 de eliminar os subsídios de caixa amarela para os produtos exportados em quantidade significativa em relação ao total do comércio mundial. Se uma participação de 2% no comércio da UE é suficiente para excluir produtos do SGP, a proposta do G-20 poderia sugerir algo semelhante.

Uma das conseqüências das reformas da PAC é a comprovação de que os pagamentos diretos de caixa azul podem dar resultados muito semelhantes aos das medidas de caixa amarela. Os pagamentos por área ou por cabeça, assim como o *set aside*, não se revelaram tão eficazes como inibidores da produção de excedentes quanto se anunciava. Quando a Comissão define o valor dos pagamentos diretos que compensarão o corte nos preços de sustentação, está dando ao agricultor o adicional que lhe permite, à luz de seus próprios custos e da rentabilidade que deseja para seu produto, continuar a produzir as mesmas quantidades. Quanto mais importantes forem os custos fixos em relação aos variáveis, mais o produtor será estimulado pelos pagamentos diretos a produzir quantidades adicionais. Quando os

preços internos, ajudados pela manutenção de tarifas altas, não caem na mesma proporção da queda dos preços de intervenção, os pagamentos podem se tornar bem mais do que compensatórios, o que permite financiar exportações a preços subsidiados, mesmo que não haja restituições diretas.

Desta forma, o eventual benefício que decorreria da adoção de medidas que podem vir a ter efeitos menos distorcivos sobre o comércio - justificativa para a criação da caixa azul - pode ser anulado pela falta de limites (orçamentários ou por produto) para sua concessão e pela possibilidade de compensar mais do que proporcionalmente a redução dos preços garantidos. O aumento dos recursos da PAC decorrentes da introdução dos pagamentos diretos, os aumentos constantes na produção comunitária e o escasso efeito sobre os excedentes e sobre o crescimento das exportações apoiadas por medidas de caixa azul comprovaram que as medidas mudaram de nome e de caixa, mas continuam alterando as condições de produção e de concorrência.

A justificativa para sua manutenção é cada vez mais duvidosa. Pelo AoA, as medidas distorcivas seriam sujeitas a redução e as que tivessem efeitos mínimos (caixa verde) poderiam ser mantidas. A caixa azul foi a artimanha de Blair House que, naquele momento, talvez tenha para muitos parecido "dos males o menor". Agora, porém, é o momento de corrigir as falhas, sobretudo quando estas ficam tão claramente comprovadas, e retornar, pelo menos, aos princípios pretendidos pelo AoA, no sentido de que as medidas distorcivas devem ser pelo menos limitadas.

A UE não concorda com a eliminação da caixa azul e alega que sua existência permite a migração gradual da PAC para programas menos distorcivos. Pela própria lógica da UE, aceitar submeter a caixa azul a compromissos combinados com caixa amarela e *de minimis* - sobretudo quando as medidas não estão vinculadas a produtos específicos ou inseridas em programas de limitação da produção -,

significaria recuar até mesmo em relação a Blair House: tudo o que hoje está em caixa azul, sem qualquer limite (ou seja a maioria dos recursos da PAC da reforma MacSharry), e que, em teoria, migrou da caixa amarela para a azul na Rodada Uruguai, retornaria à caixa amarela e se somaria ao que ainda nela restou ao final do período de implementação. Tal retrocesso seria injustificável, avaliação que se reflete na proposta do G-20 de eliminação da caixa azul, a fim de garantir que a única migração possível seja "positiva", ou seja, a retirada da medida ou a transformação em programas de caixa verde.

Caso sejam estabelecidos esquemas de eliminação gradual da caixa azul, estes deverão sempre ser calculados por produto, bem como os da caixa amarela, com vistas a permitir o controle do cumprimento dos compromissos e impedir a migração entre produtos.

A caixa verde requererá certamente uma negociação mais espinhosa. O *decoupling* tão decantado pelos EUA e pela UE, não constitui mudança suficiente para comprovadamente retirar o componente distorcivo das ajudas concedidas à produção. As análises feitas sobre o possível impacto da PAC reformada por Fischler, bem como o resultado do painel movido pelo Brasil contra os subsídios norteamericanos para o algodão, levantam dúvidas sobre a verdadeira cor dos pagamentos baseados em desempenhos históricos. Será preciso diferenciar pagamentos *fully decoupled* daqueles que, embora desvinculados, convivam com mecanismos remanescentes de sustentação de preços, pois não se justifica classificar estes últimos como caixa verde. Da mesma forma, pagamentos desvinculados crescentes, sobretudo porque não há limite nem orçamentário nem por produto, dificilmente deixarão de ter componentes distorcivos. O próprio fato de ser uma ajuda permanente, e não um mecanismo provisório de compensação, já deveria fazê-la mudar de caixa, pois passaria a ser um dado de peso na composição dos custos de produção.

O simples fato de a UE ter colocado em sua reforma uma exigência de *cross compliance* não significa necessariamente que o

apoio concedido passa a ser apenas para financiamento de medidas de preservação do meio ambiente e bem-estar animal[92]. Isso somente ocorreria se os pagamentos feitos cobrissem unicamente os gastos com a preservação, o que não é o caso. Sempre que os pagamentos cobrirem custos regulares de produção, o enquadramento em caixa verde torna-se questionável.

Em síntese, enquanto as disciplinas internacionais permitirem, no conjunto de duas ou três caixas, o direito ao uso de recursos ilimitados no apoio à produção agrícola, e enquanto permanecer elevada a proteção na fronteira, as distorções continuarão e os excedentes exportáveis com subsídios cruzados serão sempre possíveis. Subsídio "minimamente distorcivo" é um conceito que dificilmente poderá ser aplicado a EUR 40 bilhões em subsídios por ano e permanecer "neutro" em termos de efeito sobre a produção e o comércio.

A negociação para melhoria das condições de **acesso aos mercados** envolve contrapartidas e um conjunto de objetivos tradicionalmente perseguidos, tais como a eliminação ou redução da escalada e de picos tarifários, bem como fórmulas de cortes médios e mínimos de tarifas. Nas rodadas anteriores, os países em desenvolvimento davam suas contribuições com ofertas para produtos específicos, normalmente como resultado de procedimentos de pedidos e ofertas. Na Rodada Uruguai, aumentou a pressão por compromissos sobre a totalidade das tarifas, com reduções e possibilidades de consolidações acima do nível vigente. Para a Agenda de Doha, porém, fala-se em percentuais diferenciados de cortes e prazos mais longos de implementação, mas espera-se que os países em desenvolvimento sejam incluídos nos cortes por fórmula (os países de menor desenvolvimento relativo poderão ser excluídos das obrigações gerais).

[92] Sobre a questão da multifuncionalidade e os *non-trade concerns*, inúmeras considerações e sugestões poderiam ser feitas, mas mereceriam pelo menos um capítulo em separado.

Neste formato, as preocupações com objetivos "defensivos" dão o tom dos debates. A maioria dos participantes deseja flexibilidades para contemplar seus produtos sensíveis e, apesar de todas as tentativas feitas até agora, no sentido de abordar a questão dos picos e da escalada tarifária, a área agrícola continua sendo o setor onde há mais diferenças entre as tarifas para insumos e produtos processados e onde os picos tarifários, aplicados por países desenvolvidos, podem chegar a 450%.

Com o número crescente de membros da OMC, as tarifas MFN passaram a ser o tratamento dispensado àqueles que, na prática, não tem preferências. Negociações nesta área têm por objetivo principal obter acesso em termos absolutos e reduzir as margens de preferência garantidas aos concorrentes. A possibilidade de ganhos em todos os mercados é grande, mas é difícil perseguir objetivos em produtos e países específicos, na medida em que as reduções gerais e as exceções são parte de um conjunto multilateralmente acordado.

Tendo presente o papel que desempenham as tarifas para o setor agrícola, em termos tanto de proteção clássica na fronteira como de suporte adicional para as medidas de apoio interno e para os subsídios à exportação, uma redução substancial da proteção na fronteira comunitária é um objetivo importante a perseguir. Os novos mecanismos da PAC poderão ter impacto menor, caso as tarifas cobradas continuem impedindo a queda nos preços, e a possibilidade de obter remuneração adequada para nossas exportações, na UE e em terceiros mercados, passa pela redução das tarifas. Não por acaso, é o setor que causa mais problemas para a UE na negociação.

De maneira geral, um corte nas tarifas MFN beneficia o Brasil e os países que são exportadores mais eficientes e com especializações diversificadas. Os produtos em que o Brasil tem grandes vantagens comparativas, tais como açúcar, carnes, suco de laranja, tabaco, tornaram-se sensíveis para EUA e UE, que com eles gastam fortunas em apoio interno e mantêm altas tarifas para tentar competir apesar dos seus altos custos. Desde sempre, portanto, quando o Brasil fala

de liberalização do comércio internacional, põe sobre a mesa o açúcar, as carnes, o suco de laranja, etc., num interminável diálogo de surdos. Na esfera multilateral, as barganhas na área tarifária tornaram-se ainda mais improváveis, sobretudo com modalidades de fórmula para reduções com possibilidade de exceções. Em 1990, na Rodada Uruguai, por exemplo, o Brasil ouvia dos EUA, em encontros bilaterais, críticas às ofertas brasileiras, julgadas pouco ambiciosas, e as vantagens para o Brasil da oferta geral norteamericana - mesmo sem concessões para suco de laranja. O chefe da Delegação brasileira - o então Ministro José Alfredo Graça Lima – indagou, em uma dessas oportunidades, o quê, na opinião dos EUA, seria uma concessão adequada para "comprar" uma redução em suco de laranja, e recebeu como resposta um lacônico: "nada". Exemplo dos mais sinceros dos limites de uma negociação multilateral.

O processo multilateral, porém, tem a vantagem de criar um ambiente favorável para iniciativas de maior liberalização do comércio e mesmo os produtos sensíveis podem, por vezes, conseguir algum acesso adicional. No caso presente, a "blended formula" do G-20 cobre as preocupações brasileiras em todos os aspectos da negociação tarifária em agricultura, mas será provavelmente ambiciosa demais para as sensibilidades européias. A pressão na OMC, no entanto, poderá ser um bom meio de potencializar os acordos preferenciais, como o Mercosul-UE, na medida em que qualquer resultado no birregional terá que ser minimamente superior ao obtido na Rodada.

Na esfera birregional, o objetivo é a liberalização, no máximo em dez anos, de *substantially all the trade*, de acordo com as disposições do Artigo XXIV do GATT-1994 para acordos regionais. A equação é necessariamente mais simples (porque a maior parte das tarifas têm que baixar a zero em dez anos), mas as sensibilidades não desaparecem por isso. No caso da UE, não há motivação em especial para a eliminação, no birregional, das tarifas para o açúcar, que recusa no multilateral.

No caso do Brasil, partindo da premissa de que as exportações brasileiras de produtos agrícolas são, em geral, competitivas e podem beneficiar-se de uma liberalização mesmo em bases de nação-mais-favorecida, a pressão que se faz em torno de uma *blended formula* abrangente na OMC, aumenta a pressão sobre as sensibilidades européias no birregional. Não haveria razão para o Brasil oferecer preferências em troca de algo que seria muito próximo da cobertura negociada no multilateral. E, sem preferências, o acordo perde sua razão de existir.

Por isso, mesmo a conta-gotas, começam a aparecer algumas ofertas mais atraentes para os produtos que a UE classificou na "categoria E". Alguns PAPS migraram para eliminação em no máximo dez anos, para outros são ofertados cortes tarifários de 25 a 50%, algumas categorias de produtos receberam oferta de quotas-tarifárias (carnes, lácteos e arroz) e o açúcar, derivados e substitutos continuam sendo os grandes excluídos. O processo encontra-se em curso e ainda podem ser esperadas algumas melhorias, caso haja efetivamente disposição de ambas as partes de concluir as negociações birregionais antes da conclusão da rodada na OMC.

Para o Brasil, o pacote final de um acordo com a UE precisará significar abertura efetiva dos mercados de produtos agrícolas, considerados os resultados no birregional e no multilateral. Excluídas as sensibilidades de ambas as partes no conjunto da negociação tarifária, a negociação não traria vantagens que justificassem a assinatura do acordo. Com a atual proposta do Mercosul, a UE tem muito a ganhar, especialmente se puder começar a beneficiar-se da redução gradual antes da conclusão do processo da ALCA. Em troca, porém, uma oferta européia sem os sensíveis seria, na prática, bem menos atraente do que a do Mercosul. A Comissão está consciente disso e as ofertas melhoradas apresentadas em maio-2004 são um sinal, talvez não suficiente, de que a UE sabe que precisa dar algum rumo à negociação, se desejar efetivamente concluir um acordo com o Mercosul.

Dentro de um quadro pouco promissor, ao Brasil caberia examinar quais seriam os volumes de quotas ou as reduções tarifárias que atenderiam adequadamente nossos interesses numa primeira etapa. Dependendo do produto, as margens preferenciais serão de curta duração e se estreitarão à medida que os resultados da DDA sejam implementados. O tratamento no birregional terá, durante alguns anos, o papel de facilitar a colocação e a fixação do produto brasileiro no mercado europeu. A redução gradual das tarifas, no mais breve prazo, é a melhor alternativa para o Brasil; as quotas serviriam apenas para criar algum fluxo de comércio para os produtos sensíveis, mas um acordo sobre elas pode vir a representar uma perda potencial para o Brasil, e deveria, portanto, ser feito como um arranjo progressivo, que contemplasse a redução ou eliminação das tarifas intra-quota e o aumento progressivo das quantidades.

Este deveria ser especialmente o caso do açúcar, onde as chances do Brasil de obter algum resultado antes de 2006 parecem remotas, para não dizer inexistentes. No caso do açúcar, aliás, se não houver uma reforma que signifique progresso na redução das medidas dos três pilares aplicadas ao setor, o produto brasileiro continuará impedido de entrar na Europa e deslocado de terceiros mercados. Nesse aspecto, o resultado do painel deverá orientar os próximos passos da estratégia brasileira. Caso a UE venha a optar pelo cenário 3 das sugestões de Fischler, poderá haver alguma margem para concessões ao Brasil, mas o *timing* da eventual reforma não se coadunaria com a conclusão da negociação birregional em prazo mais ou menos curto.

Paralelamente, a pressão que estiver sendo feita na OMC em torno de uma redução da escalada e dos picos tarifários poderia trazer para um nível inferior as tarifas MFN. Mesmo que seja apenas em uma segunda etapa, que dependeria dos resultados da DDA, o tratamento preferencial para os produtos sensíveis teria que acompanhar o movimento. Este deveria ser, portanto, um compromisso que já faria

parte do "pacote", para aqueles produtos em que a redução oferecida é de 25 ou 50%.

Os prazos de implementação terão papel importante a desempenhar. Se, na OMC, as concessões forem implementadas pelos países desenvolvidos em cinco anos, o processo de liberalização no birregional terá que levar isso em conta, sem o quê as preferências podem tornar-se negativas.

Em suma, os progressos que puderem ser feitos em cada um dos três pilares servirão de fermento para os demais. Para a Europa, a proteção na fronteira é seu instrumento maior para garantir preços altos para seus produtores no mercado interno. Rebaixas podem forçar aumento dos gastos com as medidas de apoio à produção e à exportação. Uma redução dos compromissos de caixa amarela e a eliminação da azul levam à rebaixa nos preços e na produção de excedentes exportáveis. A eliminação dos subsídios à exportação traz possibilidade de expansão das exportações brasileiras no mercado europeu e em terceiros países. Mas o passo inicial precisa ser dado, ou seja, a proteção na fronteira precisa ser gradualmente diminuída.

Conclusões

Conclusões

"For us, there is no way back"
Franz Fischler

Acompanhar a evolução da PAC desde os primórdios da construção européia é uma forma de tentar olhar a Agricultura com os olhos dos governantes comunitários e entender sua lógica, suas razões políticas, suas implicações econômicas. Desde a época de De Gaulle, a PAC é motivo de exasperação em todo mundo, pela intoxicação que causa um discurso orientado pela tradicional "langue de bois" dos dirigentes comunitários, sempre prontos a defender os "valores e as tradições européias", como justificativa para manter uma atividade ineficiente e deficitária, por meio de práticas distorcivas. Como sempre, a culpa não é da Europa e sim dos países que se recusam a adotar o modo de vida de seus *paysans* e esses inimigos devem ser combatidos com um arsenal de subsídios e barreiras. A França é sempre apontada como a maior culpada (por isso, costuma-se dizer que a PAC é escrita em francês e criticada em inglês), mas sempre teve todo o apoio e a conivência da maioria dos Estados-membros.

Por outro lado, o estudo da PAC permite também compreender como um sistema que se implantou sobre bases distorcivas apresenta resultados de tal forma espetaculares que passa a ser vítima de seu próprio "sucesso". O restante da economia paga a conta do subsídio a um setor que produz a custos não-competitivos e exporta a preços vis,

simplesmente porque não há um só Governo na UE que possa, ou queira, enfrentar as forças políticas ligadas ao meio rural.

A Europa dos Seis, dos Nove, dos Doze, dos Quinze ou dos Vinte e Cinco terá como meta ainda por muito tempo a proteção dos setores agrícolas, porque o mercado comum e as preferências intra-bloco são a base da União, e a Agricultura não teria como beneficiar-se desses princípios sem a fortaleza erguida pela PAC. A competitividade da indústria européia tem sido suficiente para conviver com uma política comercial basicamente dirigida para a defesa da agricultura e a Comissão gasta sua energia e seu capital negociador defendendo o mercado europeu da invasão do exército de frangos brasileiros e dos ataques dos negociadores de Cairns em Genebra, por meio de uma rede de OCM e de textos negociados em Blair House.

Não se poderia criticar a atuação da UE, se fossem apenas os consumidores europeus que arcassem com as conseqüências de sua política. As vozes que se erguem, cada vez mais freqüentemente, contra a PAC visam a defender os interesses daqueles que, mais frágeis, são obrigados a renunciar a seus ganhos, a suas vantagens comparativas e a suas chances de desenvolvimento porque não têm EUR 40 bilhões por ano para subsidiar seus agricultores. Recentemente, a OXFAM e outras organizações não-governamentais têm aumentado seus esforços para denunciar os prejuízos causados pela PAC às economias da África e da América Latina, numa tentativa de influenciar os rumos das discussões em Bruxelas e, sobretudo, das negociações na OMC.

O peso da Europa nas decisões dos foros multilaterais tem feito com que a PAC venha determinando, ao longo da história do GATT/OMC, o ritmo e o grau de liberalização da Agricultura, assim como as regras e disciplinas internacionais sobre a matéria. Até a Rodada Uruguai, os avanços foram praticamente inexistentes e a Europa nunca se constrangeu com isso, mesmo porque a posição dos demais desenvolvidos sempre foi, ao final, bastante semelhante às suas. O primeiro passo efetivo no sentido de trazer a Agricultura para o sistema

multilateral de comércio foi dado apenas a partir da Reforma MacSharry, cujos mecanismos foram basicamente reproduzidos nas caixas do AoA e nos compromissos acordados. Para isso, o comércio mundial ficou, por quatro anos, refém dos procedimentos internos de discussão e aprovação daquela PAC reformada. Desde 1999, a história se repete e todos esperaram até 2003 para que a reforma Fischler pudesse ser aprovada e então dar as condições para que se viabilizem acordos em Genebra.

A implementação do AoA comprovou que disciplinas parciais podem determinar o aumento das distorções que pretendiam evitar. A PAC de MacSharry continuou protecionista, distorciva e prejudicial aos interesses dos países em desenvolvimento em todos os mercados. Tornou legais os mecanismos e os subsídios concedidos pela Europa e beneficiou um sistema em que o direito ao mecanismo de solução de controvérsias na esfera multilateral não vale para aqueles cujo prejuízo se dá na Agricultura. É a área do código de conduta internacional em que o tratamento especial e diferenciado é dado ao bloco mais rico do planeta, em detrimento das necessidades dos países em desenvolvimento.

A reforma Fischler é um passo positivo, mas longe de ser suficiente para o encaminhamento de uma solução duradoura para o comércio de produtos agrícolas. O lema da Comissão permanece o mesmo de sempre: reformar a fachada para que o cerne não mude. Nesse sentido, da ótica comunitária, qualquer evolução que se limite a aprimorar os mecanismos da PAC, de modo a reduzir os gastos, cortar preços de forma controlada e garantir a renda rural será bem-vinda, desde que a "vocação agrícola" da UE e a garantia do mercado interno para os europeus não sejam ameaçadas.

Mais do que nunca é preciso evitar que as regras e compromissos do AoA sirvam mais uma vez para proteger apenas os interesses de Europa, Estados Unidos e Japão. Uma avaliação objetiva da situação não recomendaria apostas na capacidade da OMC de

transformar a agricultura comunitária em um oásis onde prevalecerão as livres forças do mercado, mas alguns passos podem e devem ser dados. Mesmo que a Europa seja, há quarenta anos, o timoneiro do navio agrícola e tenha cada vez mais peso, por força de sua expansão para o Leste, é exatamente este peso que poderá contribuir para a continuidade das reformas internas e das mudanças nas disciplinas internacionais. Com suas novas dimensões, a Europa não poderá continuar reproduzindo a vinte cinco, vinte sete ou vinte e oito países (o que significará a aceitação da Turquia como membro) um modelo em que a Alemanha paga a conta de um número cada vez maior de colegas de "tradição agrícola forte".

Há que confiar na capacidade de países como os componentes do G-20 para tentar aumentar o ritmo de mudanças que permitirão a abertura dos mercados europeus. Nesse sentido, toda a pressão que se puder fazer junto à UE em matéria de subsídios à exportação, em vista do compromisso que a Comissão diz poder aceitar, terá chances de trazer resultados positivos importantes. A revisão das disciplinas das três caixas poderá limitar a capacidade da UE de continuar decidindo sozinha o volume de recursos que pretende alocar para sua PAC e diminuir as distorções da produção subsidiada sobre o comércio.

Em acesso a mercados, o Brasil é um dos maiores interessados e terá muito a ganhar em um processo de liberalização do comércio de produtos agrícolas. Para isso, está hoje em posição bem mais favorável como *demandeur*, na medida em que conta com o apoio e o peso dos membros do G-20 e porque, juntamente com seus sócios no Mercosul, dispõe mais do que nunca de um capital negociador que, se bem utilizado, poderá se traduzir em oportunidades concretas de acesso ao mercado europeu e em disciplinas que permitam diversificar a exportação brasileira, hoje deslocada pelos subsídios europeus, passando, ao mesmo tempo, a depender menos da Europa para expandir seus mercados.

Artigo publicado no *site* da *Frontier Centre for Public Sectors*, intitulado *The European Union Crazy Agricultural Policy", menciona que "Money spent in Ag proteccionism annualy could fly 56 million cows in OECD countries around the world on first-class air tickets*. Se fosse verdade, poderia ser bom negócio para as empresas aéreas em crise, mas deve haver alguma outra forma de utilizar tamanha quantidade de recursos de maneira mais solidária com as necessidades do mundo em desenvolvimento.

Bibliografia

Livros e Artigos:

Ackrill, Robert. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Pr., 2001

Allan Buckwell & al., *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, 1997 (European Commission: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/buck_en/cover.htm)

Alston, Julian. *The Common Agricultural Policy and internatinal trade in poultry meat*.Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk

Averyt, William. *Geopolitics in the European Community*: *Interest Groups and the Common Agricultural Policy*. Prague: Praeger Publishers, 1977.

Azevedo, Maria Eduarda. *A Política Agrícola Comum: uma Política controversa na hora da mudança*. Lisboa: Livraria Almedina.

Baldwin, Haaparanta and Kiander (editors). *Expanding Membership of the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995

Barthélemy & David (editeurs). *L'agriculture européenne et les droits à produire*. Paris: Institut National de la Recherche Agronomique, 1999

Blanchet, Jacques. *L'agriculture européenne face aux enjeux internationaux*. Paris, Economica, 1999

BNP Paribas Company. Economic Research Department. *Common Agricultural Policy: the Required Reforms*. in Conjoncture, June 2001

Borrel, Brent e Hubbard Lionel, *"Reforming the CAP: Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy*", Institute of Economic Affairs, Blackwell Publishers, Oxford, UK, 2000.

Borrell, B. and Hubbard, L. *Global Economic Effects of the European Common Agricultural Policy*. in Economic Affairs Journal, June, 2000. Disponível em: http://openrepublic.org

Bowler, Ian. *Agriculture under the Common Agricultural Policy*. Mabchester, Manchester University Pr, 1986

Brassley, Paul. *Agricultural Economics and the CAP:An Introduction*. Boston, Blackwell Science Inc., 1997

Bruckmeier, Karl. *The Agri-Environmental Policy of the EU*. Frankfurt: Peter Lang Publishing, 2002

Buckwell, Allan. *The cost of the Common Agricultural Policy*. London: Croom Helm Ltd. , 1982

Bureau, JC. *Enlargement and Reform of the EU Common Agricultural Policy: Impacts on Western Hemisphere Countries* - Background Paper presented in the International Seminar Agricultural Liberalisation and Integration: What to expect from the FTAA and the WTO?, Washington, April 2003.

Burrell. *Agricultural Policy and the Enlargement of the European Union*. Purdue University Press, 2001

Buz/Ed. *More on protection of Environement; less subsidies*.. in Buz/Ed, Weekly Newsletter, 3 February 2002.

Cardnell, J. *The Common Agricultural Policy: Foundation, development and prospects*, Texas A&M University. December 10, 2002

Countryside Agency - *Modulation of direct aids under the Common Agricultural Policy.* Report of the Countryside Agency Seminar , West Yorkshire, December 2001.

Dawkins, Kristin, "*Agricultural Prices and Trade Policy: Evaluating and Correcting the Uruguay Round Agreement on Agriculture",* Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis – EUA, 1999.

Deblock, Christian *Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre*, in "Interventions Economiques", n. 26, págs. 9 a 42.

DEFRA - *Shifting support from the 1st to the 2nd pillar of the Common Agricultural Policy (CAP)* - Background Policy Paper to inform DEFRA's workshop discussions, July, 2001 – Disponível em: www.defra.org.

Di Biase, H. *Acuerdo Mercosur-Unión Europea: las oportunidades políticas, comerciales y de inversión.* in Revista Capitulos, ed. N. 46, SELA, Caracas, Abril-Junio, 1996

Dromi, R. y Molina del Pozo, C. *Acuerdo Mercosur – Unión Europea*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

Duchene, François et al. *New Limits on European Agriculture: Politics and the Common Agricultural Policy.* Lanham: Rowman and Littlefield, Inc., 1985

Edward, Frank. *The Land Question and European Society since 1650*. Orlando: Harcourt, 1975

Ellis, Frank. *Farmers and Foreigners: impact of the Common Agricultural Policy on associates and associables*. London: Overseas Development Institute

FAO, *Some issues relating to food security in the context of the WTO negotiations on agriculture*, Round Table on food security in the context of the WTO negotiations on agriculture, Geneva, 20-07-2001

Federal Chamber of Labour - *EU Enlargement - Chapter on Agricultural Policy* - Position paper SEK (2002) 95, Vienna, 2002. Disponível em: www.akwien.at

Fennell, Rosemary. *The Common Agricultural Policy of the European Communities: its institutional and administrative organization*. Oxford: BSP Professional Books,

Fennell, Rosemary. *The Common Agricultural Policy: a synthesis of opinion*. Wye College, School of Rural Economics and Related Studies, 2001

Fennell, Rosemary. *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Pr, 1997

Folmer. C et al. *The Common Agricultural Policy beyond the Macsharry reform*. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1995.

Frandsen S. & Melgaard P. *Proposal for a Strategy for Developing the EU's Common Agricultural Policy, in Consideration of the Challenges Ahead*. Danish Research Institute of Food Economics, 2002

Gardner, B. *Why Experts on the Economics of Agriculture have Changed their Policy Tune in The Economics of Agriculture*, Vol. 2. The University of Chicago Press. Chicago, 1996

Gardner, Brian. *European Agriculture: policies, production and trade*. London, Routledge, 1996

Gardner, Brian.*The Economics of Agricultural Policy*. New York, Macmillan Publishing Co., 1987

Gasquet, Olivier de. *Comprendre notre agriculture et la PAC: stratégie, verités et mensonges de 1945 à nos jours*. Paris: Vulbert, 2002

Giordano, Paolo (editor). *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, 2002

Grant, Richard. *Negotiating Agriculture in the European Union: from Blair House to the Farm House*. Georgetown University Inst., 1995

Grant, Wyn. *The Common Agricultural Policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1997

Gratius, Susanne *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR* in Capítulos del SELA / SELA. — no. 58, 2000

Heady et al (editors). *Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy*. Annes: Rhe Iowa State College Press, 1958

Hendriks, Gisela. *Germany and European Integration: The Common Agricultural Policy: an Area of Conflic*t.Berg Pub Ltd; 1992

Hoffmayer, E. *Dollar Shortage and the Structure of U.S. Foreign Trade*. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1958

Hollingham, M and Howarth, R. *British Milk Marketing and the Common Agricultural Policy: the origins of confusion and crisis*. London: Avebury, 1989

ICTSD- *Elimination of Cotton Subsidies: a Development Deliverable for Cancun* in Bridges, n. 4, May 2003. Disponível em: www.itsd.org

Ingersent, et al (editors). *The Reform of the Common Agricultural Policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1997

IPE - *El futuro del proteccionismo europeo*. in Agenda Estrategica, 16/04/2002

IPE - *La gran batalla del proteccionismo.* in Agenda Estrategica, 16/05/2002

IPE - *Subsidios agricolas: quando el cambio es insuficient*e. in Agenda Estrategica, 12/07/2002

J. Berthelot*, L'urgente réforme des politiques européennes. Un autre modèle pour l'agriculture*, in Le Monde Diplomatique, April 2001 (reprinted in Manières de Voir, Sept.-Oct. 2001).

Jaguaribe, Helio. *MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundia*l. in Capítulos del SELA / SELA. — n. 53, 1998

Jank, Marcos et al. *Fast-Tracking a "feasible" EU-Mercosur Agreement:*

Scenarios for Untying the Agriculture Knot, março de 2004, disponível em: www.iconebrasil.org

Jank, Marcos, *Estratégias Agrícolas no Acordo UE-Mercosul – Análise Setorial – Cenários e Alternativas*, Ícone, março 2004, disponível em: www.iconebrasil.org

Jean-Marc Boussard, *Agriculture, équilibre général et OMC. Une vision critique des modèles utilisés dans les négociations,* Economie Rurale, No 257, May-June 2000

Johnson, D. Forward *Prices for Agriculture*. Chicago: The University of Chicago Press, 1947

Jordan, Kate et al. *Implications for developing Countries of Likely reforms of the Common Agricultural Policy of the European Nation*. Commonwealth Publications. 2000.

Josling, Timothy. *Options for Farm Policy in the European Community*. Oxford: Trade Policy Research Centre.

Kay, Adrian. *The Reform of the Common Agricultural Policy: The case of the MacSharry reforms*. Oxford, CABI Publishing, 1998

Klatzmann, J. *Les Politiques Agricoles. Idées Fausses et illusions*. Paris: ed. PUF, 1972

Kroll, JC. *Agriculture: Changer de Politique*. Paris: Ed. Syros, 1990

Kuester, U. *The Role of Germany in the Common Agricultural Policy* – Kiel, IAAE (Institute for Agrarian Economics of the Christian Albrechts University to Kiel), 2000.

Künast, Renate. *Germany's ideas about a new European Agricultural Policy*. Speech given on the Internation Conference Where Next for European Agriculture, London, 17 July 2001

Kym Andersen, *Agricultural trade reforms, research incentives and the environment*, in Ernst Lutz, *Agriculture and the environment*, World Bank Symposium, 1998

Luther Tweeten, *The 1996 Farm Bill isn't broke so don't fix it*, AAEA symposium, Farm policy options before and after 2002, Nashville, August 8-11, 1999

Mahé, Louis-Pascal. *Politique Agricole, um modèle européen*. Paris, Presses de Sciences Po, 2001

Marsh, John. *The changing role of the Common Agricultural Policy: the future of farming in Europe*. London: Belharven Press, 1992

Martin, W and Winters, L.A. *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996

Meyer, Pierre e Clément, Thierry, "*Evaluation de l'impact des mesures communautaires concernant le gel des terres*", Oreade-Breche, Auzeville, France, Janvier 2002.

Montanari. Massimo. *La Faim et l'abondance: histoire de l'alimentation em Europe*. Paris, Ed. Du Seuil, 1995

Nichols, L. *Is the Common Agricultural Policy Prepared for the 2004 Enlargement*?, Texas A&M University. May 20, 2003

Niemi e Huan-Niemi, *The Impact of Preferential, Regional and*

Multilateral Trade Agreements on the EU Sugar Regime, ENARPRI Working Paper No. 1, 2004

Ockenden, Jonathan. *European Agriculture: making the CAP fit the future*. London, The Royal Institute of International Affairs, 1995

Pereira, Lia. *Impactos da ALCA e do Acordo Mercosul-UE nas economias brasileira e argentina: um mapeamento preliminar*. in Revista Brasileira de Comércio Exterior, Dezembro/2002

Pesaros et al. *The Common Agricultural Policy and the Environmental Challenge - New tasks for Public Administrations?*. Summary of Conference Proceedings - European Institute of Public Administration . Maastricht, 14-15 May, 2001

Peyrefitte, Alain, *C'était de Gaulle*, Vol 2. – Paris, Ed. Fayard, 1997

Piccinini & Loseby. *Agricultural Policies in Europe and the USA*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2001

Purcell, Randall. *Confrontation or Negotiation: U.S. Policy and European Agriculture*. Associated Faculty Pr Inc. 1985

Redclift, Michael et al (editors). *Agriculture and World Trade Liberalisation: Social-Environmental Perspectives on the Common Agricultural Policy*. Oxford, CABI Publishing, 1999

Riley, G. *Enlargement of the EU - Economics Case Study* - in Tutor2u Limited, April 2003

Ritson et al (editors). The Common Agricultural Policy. Wallingford, CAB International, 1997

Robinson, C. *Coherence between EU Developement Policy and the Common Agricultural Policy: a case study of subsidised beef exports to Africa*. Christian Aid's Seminar, Maastricht, 20-21 February, 1997

Rodrik and Rodriguez, *Trade Policy and Economic Growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence,* NBER Working Paper W7081, April 1999.

Roederer-Rynning, C. *Inpregnable Citadel or Leaning Tower? Europe's Common Agricultural Policy at Forty* in SAIS Review, vol. XXIII, n. 1, 2003

Roth, Christian. *La Politique agricole commune: fondement du développement rural durable*. Paris, A. Pedone, 1997

Silva, J.M. *The New Common Agricultural Policy CAP. Prices of Raw Materials and Manufacturing*. in Cahiers Options Mediterranéenes, v. 26, Zagaroza, 1997

SOLAGRAL - *Négociations agricoles: encore loin du compte*..., in Volatiles, n. 12, Janvier 2003

Swinbank, A and Tanner, C. *Farm Policy and Trade Conflict: the Uruguay Round and CAP Reform.* Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996

Tangermann, S. *Central and Eastern European Agriculture in an expanding European Union.* Oxford: CAB International, 2000

Tangermann, Stefan, *Getting ready for the Millennium Round of Trade Negotiations – EU Perspective,* Abril 1999, disponível em: www.ifpri.org

Thompson, S and Schmitz, M. *The Real Rate of Protection: The Estabilizing Effect of Price Policies and Direct Payments,* Columbus: The Ohio State University, 2001

UK Food Group. *The Common Agricultural Policy. How the CAP operates, the key commodities, competitors and markets for the EU*. Background Briefing 1, February, 2002

Vahl, Remco. *Leadership in disguise: The Role of the European Commission in EC Decision-Making on Agriculture in the Uruguay Round*. London: Ashgate Publishing Co., 1997

Valladão A. e Page S. (ed). *Agriculture and Agrobusiness in the EU-Mercosur Negotiations*. Paris: Chaire Mercosur de Science Po. 2003

Varela, J.A. *A Política Agrícola Comum: os Princípios, as reformas actuais, a futura Europa verde*. Lisboa: Publicações Don Quixote.

Vidal, Claude. *Vers une agriculture européenne durable: outils et méthodes*. Dijon: Educagri, 2002

Wickman, K. Whither *The European Agricultural Policy*? - in Agricultural European Policy, March 2003

Windfuhr, Michael, *"Little Progress for Liberalised Trade – The Agricultural Exports of Developing Countries are Blocked*", D+C Development and Cooperation N. 6, Nov/Dec 2002, p. 31-34, Germany.

Wolf, Julie. *The Future of European Agriculture*. London: Centre for European Reform, 2002.

Zobbe, Henrik ,*The Economic and Historical Foundation of the*

Common Agricultural Policy in Europe, documento apresentado na IV Conferência da Sociedade Européia de História Econômica, Setembro 2001, Oxford, Reino Unido

Documentos:

Bernstein, J. et al. *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*.Europe: Situation and Outlook Series, Economic Research Service - USDA - WRS-99-2 - Washington, 1999

Bodemer, K.. *El margen de maniobra de la Comunidad Europea hacia América Latina*. Madri , IRELA, Documento de Trabajo Nº 5, 1987

Brenton.P and Gros D. *The Budgetary Implications of EC Enlargement*. London: CEPS Working Paper n. 78, 1993.

Bureau of Agricultural Economics (ABARE) *Agricultural Policies in the European Communit*y. Policy monograph n. 2, Canberra, 1985

Council of the European Commission – *Presidency Compromise – CAP Reform* - doc. 10961/03, Brussels 2003 - http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10961en03.pdf

De Gorter et al, , *Export Subsidies: Agricultural Policy Reform and Developing Countries*, World Bank Trade Note, September 10, 2003, in http://worldbank.org/trade/tradenotes

European Commission - *A Common Agricultural Policy for the 1990's*. Brussels: EC,

European Commission - *Agenda 2000*. www.europa.eu.int/comm/agenda2000, 1997

European Commission - *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*: Summary report. DGVI, Brussels, 1995

European Commission – *CAP Reform: a comparison* - Brussels, 2003 http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/avap_en.pdf

European Commission – *CAP Reform Summary* – Brussels, 2003 http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/sum_en.pdf

European Commission - *Common Organisation of the Agricultural Markets* http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s04004.htm

European Commission - *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Union* - Official Journal of the European Communities - C 325/3, 12/24/2002

European Commission - DG VI, *Berlin European Council: Agenda 2000, Conclusions of the Presidency*. In Agriculture Newsletter, Brussels, 1999.

European Commission – *Europeans and the Common Agricultural Policy – 2001-2002*. European Opinion Research Group. Brussels, 2003. http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/2002/rep_en.pdf

European Commission - *Evaluation of the Financial Impact of the Commission Proposals Concerning the Reform of the Common Agricultural Policy*, Agenda 2000: 2000-2006. Brussels, 1998

European Commission - *Financial Aspects of the Common Agricultural Policy.* http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s04001.htm

European Commission – *Impact Assessment of the CAP Reform proposals* – Brussels, 2003 http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep_en.pdf

European Commission - *Memorandum of the reform of Agriculture in the European Commission*. DG VI/COM (68) 1000. Brussels, 1968.

European Commission – *Proposal of Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the Common Agricultural Policy and support schemes for producers of certain crops* - Brussels, disponível em: www.europa.eu.int

European Commission - *Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy,* in Application of Article 43 of the treaty Establishing the European Economic Commission. DG VI/COM (60) 105. Brussels, 1960.

European Commission - *Report on the results of the negotiations on the Accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, The Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the EU.* Disponível em: http://www.europa.eu.int/

European Commission - *Study of the regional impact of the Common Agricultural Policy* . Brussels: EC. Disponível em: http://www.europa.eu.int/

European Commission - *The Agricultural Situation in the European Union* - Annual Reports for 1994 to 2000. Brussels.

European Commission - *The Treaty of Accession.* Disponível em: http://www.europa.eu.int/

European Commission - *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe.* Brussels: EC, 1998.

European Commission, "*Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs*", in www.europa.eu.int, março 2002.

European Commission, "*Conclusions of the Agriculture Council on 20 and 21 November 2000 – WTO Negotiations on Agriculture – EC comprehensive negotiating proposal",* Disponível em: http://www.europa.eu.int/

European Commission, *"Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*" Issues Paper, SEC (2002)95, January 2002, Brussels.

European Commission, *"Impact Assessment of the CAP reform proposals*", maio 2003, in http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_en.pdf

European Commission, "*Information Note – Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations",* SEC(2002) 102, in www.europa.eu.int , janeiro 2002.

European Commission, SEC(2003)1022, *"Extended Impact Assessment of the Sugar Sector*", maio 2002, Disponível em: http://www.europa.eu.int/

Eurostat - *EU External Trade Data*, Brussels, 1990-2001

Henry, P. *Study of the Regional Impact of the Common Agricultural Policy* - European Commission, Brussels

Ingco. M. *Agricultural Trade Liberalisation in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back*?.Supplementary paper for the Conference on the UR and the Developing Economies, 1995.

IRELA. *Las perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-MERCOSUR y las opciones para la política de EEUU*. Informe Especial de IRELA, Madrid: IRELA, 1999.

IRELA. *MERCOSUR - UNION EUROPEA: Dinámicas y prospectivas de una asociación creciente.* Madrid, IRELA, Informe de IRELA, 1999.

IRELA. *Preparando la Asociación UE - MERCOSUR: Beneficios y obstáculos*. Madrid, IRELA, Informe de IRELA, 1998.

IRELA. *Relaciones Económicas entre el MERCOSUR y la UE: Perspectivas para la nueva década*. Informe Especial de IRELA, Madrid: IRELA, 1999

Leetmaa, S. *EU Export Subsidy Commitments Not Yet Binding, But Future Uncertain. Europe*: Situation and Outlook Series, Economic Research Service - USDA - WRS-97-5, Washington,1997

Leetmaa, S. *Export Subsidy Commitments: Few are Binding Yet, But Some Members Try to Evade Them. Agriculture in the WTO*: Situation and Outlook Series, Economic Research Service - USDA - WRS-98-4, Washington, 1998.

Leetmaa, S. Jones E. and Seeley R. *Enlargement of the European Union to Central and Eastern Europe: Obstacles and Possible Consequences of policy Harmonization. Regional Trade Agreements and U.S. Agriculture*, Economic Research Service - USDA - Agriculture Economic Report n. 771.

MERCOSUR-UNION EUROPEA. *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes*, Madrid, 15 de diciembre de 1995.

Morath, T. *TQRs Have Little Impact on EU Imports, While CEE May Benefit*. Europe: Situation and Outlook Series, Economic Research Service - USDA - WRS-97-5 - Washington, 1997

Moyes, Adrian. *Common Ground: How Changes in the Common Agricultural Policy affect the Third World Poor.* OXFAM

Nelson, F et al. *Domestic Support Commitments: A Preliminary Evaluation. Agriculture in the WTO*: Situation and Outlook Series, Economic Research Service - USDA - WRS-98-4, Washington, 1998

OCDE, AGR/CA/APM(2003)16, *"Analysis of the 2003 CAP Reform",* Maio 2004, in http://eisnet.eis.be/own/graph/2004/en06/agee;0157;600.pdf

OECD - *Agricultural policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*. Paris, 1999

OECD - *Low Incomes in Agriculture*. OECD, Paris, 1964.

OECD - *Medium-Term Outlook for Meat Markets*. Paris, 1999
OECD - *Trends in Agriculture Policies Since 1955. Fifth Report on Agricultural Policies in Europe and North American*. OECD, Paris, 1961

OXFAM *America, US Export Credits: Denials and Double Standards*, Maio 2003, www.oxfamamerica.org

OXFAM, *Briefing paper No. 27, "The Great EU Sugar Scam: How Europe's Sugar Regime is devastating livelihoods in developing world*", August 2002.

Rodriguez Mendoza et al. *Trade rules in the making; challenges in regional and multilateral negotiations*. Washington: OEA, 1999.

Spaak, P. "*The Brussels Report on the General Common Market", "Relatório Spaak*", junho 1956.

Tangermann, Coleman. "*Linked Games, International Organisations and Agricultural Trade"*, MPIfG Discussion Paper 98/8, Köln, dezembro 1998.

Tangermann, S. *Reforming the CAP: A Prerequisite for Eastern Enlargement*. Paper presented at the Kiel Week Conference, 1996

VanGrasstek, Craig. *Objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones sobre comercio agrícola en la OMC*. Caracas: SELA, 1998

Watkins, Kevin, *"Northern agricultural policies and world poverty: will the Doha development round make a difference?",* documento apresentado na "Annual Bank Conference of Development Economics", OXFAM, maio 2003.

World Bank - *Redefining the Role of the Government in Agriculture for the 1990's*. World Bank Discussion paper n. 105, Washington, 1990

World Bank - *Regional and Internacional Trade Policy: Lessons for the EU Acession in the Rural Sector.* World Bank Technical paper n. 434, Washington, 1999

World Bank. Staff Working Paper n. 372: "*The Tokyo Round: results and implications for developing countries"*, Fevereiro-1980, www.worldbank.org

WTO - *Preparations for the 1999 Ministerial Conference: EC Approach on Agriculture - Communication from the European Communities*. WTO Document WT/GC/W/273, 1999.

Fontes

OMC/WTO. Séries WT/CG/W, WT/MIN

European Commission - EUR-LEX – Decisões, Regulamentos e diretivas. www.europa.eu.int

Missão do Brasil junto às Comunidades Européias - BRASEUROPA, Série Telegráfica

Missão do Brasil em Genebra - DELBRASGEN - Série Telegráfica

FAO - FAOSTAT - http://faostat.fao.org

USDA - Economic Research Centre - ERS - Briefing Rooms - European Union Data - www.ers.usda.gov

EUROSTAT - www.europa.eu.int/comm/eurostat

TABELAS

TABELA 1

CEREAIS

Cereais Produção (TM)	União Européia (15)
1980	169,510,551
1981	158,835,733
1982	171,740,656
1983	164,372,393
1984	202,191,349
1985	188,831,011
1986	182,328,932
1987	180,772,954
1988	189,036,635
1989	190,469,024
1990	188,340,712
1991	197,183,188
1992	181,375,786
1993	180,606,887
1994	176,279,085
1995	179,961,606
1996	208,667,990
1997	208,062,967
1998	213,750,081
1999	203,526,788
2000	216,764,177
2001	202,573,380
2002	214,572,481
2003	189,634,125

Cereais Exportações (TM)	União Européia (15)
1980	35,416,271
1981	40,668,750
1982	37,380,580
1983	40,472,039
1984	48,311,072
1985	51,240,383
1986	51,913,956
1987	51,670,022
1988	53,753,315
1989	58,313,343
1990	60,135,110
1991	60,138,084
1992	67,082,035
1993	61,382,437
1994	57,380,339
1995	54,132,351
1996	55,864,786
1997	55,505,234
1998	55,393,217
1999	62,846,621
2000	65,425,964
2001	55,159,176
2002	54,772,148

Fonte: FAOSTAT

TABELA 2

TRIGO

Ano	Area Plantada mil hectares	Produtiv tonelada/	Produção mil	Import 1/mil toneladas	Export 1/mil toneladas	Total consumo interno mil toneladas	Estoques finais mil ton
1961	17.934	1,96	35.133	14.941	3.836	46.701	8.796
1962	19.449	2,33	45.216	10.802	4.582	48.881	11.351
1963	18.210	2,11	38.355	11.550	4.733	47.384	9.139
1964	19.067	2,31	44.084	10.846	6.584	48.403	9.082
1965	19.303	2,43	46.854	12.072	7.122	49.665	11.221
1966	18.123	2,27	41.086	11.480	6.036	48.301	9.450
1967	18.076	2,70	48.902	10.704	7.698	50.994	10.364
1968	18.414	2,68	49.400	13.219	9.656	51.837	11.490
1969	17.856	2,62	46.839	13.212	10.821	53.243	7.477
1970	17.581	2,59	45.598	14.882	6.249	54.531	7.177
1971	17.667	3,01	53.231	13.353	9.362	54.916	9.483
1972	17.439	3,07	53.608	14.385	12.806	56.694	7.976
1973	16.757	3,18	53.278	14.048	12.329	52.783	10.190
1974	17.337	3,43	59.407	11.675	13.594	54.924	12.754
1975	15.982	3,18	50.844	13.438	15.470	50.887	10.679
1976	17.091	3,10	52.938	11.900	12.075	52.456	10.986
1977	15.472	3,25	50.296	14.491	13.710	53.755	8.308
1978	16.438	3,72	61.190	12.725	16.057	53.913	12.253
1979	16.131	3,62	58.376	13.159	18.384	54.793	10.611
1980	16.995	3,96	67.390	12.172	22.485	55.108	12.580
1981	16.932	3,74	63.372	13.383	23.116	55.425	10.794
1982	17.330	4,07	70.561	10.988	23.111	55.923	13.309
1983	17.621	4,03	71.028	11.755	23.907	62.353	9.832
1984	17.748	5,12	90.792	13.512	29.981	66.280	17.875
1985	16.783	4,70	78.959	15.931	29.082	65.632	18.051
1986	17.274	4,63	79.902	14.467	29.409	64.031	18.980
1987	17.414	4,52	78.776	15.552	30.448	65.409	17.451
1988	16.915	4,82	81.516	14.228	33.217	66.695	13.283
1989	17.682	4,84	85.667	14.382	34.931	64.295	14.106
1990	17.310	5,15	89.095	15.508	35.673	65.100	17.936
1991	17.519	5,35	93.709	16.228	36.731	67.107	24.035
1992	17.431	5,03	87.719	15.856	38.209	65.767	23.634
1993	15.742	5,27	82.930	17.412	36.084	71.974	15.918
1994	15.786	5,36	84.541	17.342	32.615	73.630	11.556
1995	16.161	5,33	86.161	21.505	32.003	76.440	10.779
1996	16.737	5,89	98.506	22.904	38.258	81.117	12.814
1997	17.133	5,50	94.181	25.781	36.033	82.793	13.950
1998	17.091	6,03	103.085	25.174	35.927	88.210	18.072
1999	17.088	5,66	96.749	25.091	38.343	87.158	14.411
2000	17.912	5,87	105.220	24.700	35.700	92.255	16.376

1/intra-UE e extra-UE
Nota: toneladas métricas
Fonte: Comissão Européia - dados colhidos pelo USDA

TABELA 3

OLEAGINOSAS

Oleaginosas Produção (TM)	União Européia (15)
1980	3,338,225
1981	2,921,199
1982	3,824,463
1983	3,695,369
1984	4,332,058
1985	4,782,947
1986	4,786,438
1987	6,774,288
1988	5,867,361
1989	6,098,814
1990	6,183,783
1991	7,327,607
1992	6,357,813
1993	6,081,117
1994	6,412,266
1995	6,577,264
1996	6,739,389
1997	8,081,826
1998	7,735,447
1999	8,499,275
2000	7,537,449
2001	7,770,369
2002	7,325,691

Oleaginosas Produção (TM)	União Européia (15)
1980	1,159,213
1981	1,423,001
1982	1,556,793
1983	2,319,038
1984	1,614,269
1985	2,668,688
1986	2,857,742
1987	4,236,167
1988	4,115,372
1989	3,725,323
1990	3,747,418
1991	3,715,577
1992	4,109,337
1993	3,518,472
1994	3,836,081
1995	3,531,052
1996	4,544,509
1997	5,904,421
1998	6,543,085
1999	6,855,414
2000	5,662,115

Fonte: FAOSTAT

TABELA 4

SOJA

Ano	Area Plantada 1,000 ha.	Produtiv. Tons/ha.	Produção 1,000 tons	Total Import 1,000	Total Export 1,000	Total Consumo Interno	Estoques Finais 1,000
1964	0	0,00	0	3.464	2	3.507	57
1965	0	0,00	0	4.240	0	4.203	94
1966	0	0,00	0	4.600	0	4.594	100
1967	0	0,00	0	4.598	2	4.559	137
1968	0	0,00	0	5.102	6	5.151	131
1969	1	1,00	1	7.061	19	7.020	154
1970	2	1,50	3	7.256	16	7.175	222
1971	2	1,00	2	8.126	21	8.185	144
1972	2	1,50	3	8.042	112	7.932	145
1973	12	1,50	18	10.882	16	10.866	163
1974	26	1,65	43	10.180	110	10.089	187
1975	10	1,60	16	11.543	189	11.399	158
1976	5	1,60	8	11.369	120	11.282	133
1977	7	1,71	12	13.699	237	13.335	272
1978	13	1,62	21	14.754	352	14.501	194
1979	26	1,19	31	16.348	270	15.891	672
1980	15	1,87	28	13.317	170	13.558	289
1981	16	2,06	33	16.070	224	15.747	421
1982	15	2,00	30	15.687	150	15.428	560
1983	38	2,34	89	12.965	92	13.113	409
1984	60	2,42	145	13.027	91	12.845	645
1985	124	2,72	337	13.377	128	13.706	525
1986	282	3,18	896	14.599	230	15.120	670
1987	564	3,16	1.783	13.792	328	14.989	928
1988	541	3,08	1.668	11.304	240	13.010	650
1989	643	3,10	1.993	13.407	299	15.106	645
1990	674	3,09	2.085	12.937	529	14.530	619
1991	501	3,07	1.538	13.953	363	15.068	597
1992	469	2,72	1.274	15.195	350	16.062	654
1993	283	2,85	807	13.236	411	13.705	581
1994	352	2,92	1.029	16.547	409	16.791	957
1995	291	3,23	939	14.813	266	15.683	760
1996	337	3,39	1.144	15.724	433	16.465	730
1997	456	3,44	1.570	17.264	764	17.800	1.000
1998	522	2,95	1.541	16.768	699	17.765	845
1999	367	3,13	1.147	15.666	723	16.109	846
2000	345	3,01	1.039	16.727	689	17.160	763

1/Importações e exportações intra e extra-zona).
em toneladas métricas
Fonte: Comissão Européia - dados colhidos pelo USDA

TABELA 5

MILHO

Ano	Area Plantada	Produtiv.	Produção	Import. 1/	Export. 1/	Total Consumo Interno	Estoques Finais
	mil hectares	tonelada/ha	mil toneladas	mil toneladas	mil toneladas	mil toneladas	mil tonelada
1961	3.367	2,54	8.560	11.245	489	18.829	2.289
1962	3.149	2,25	7.095	13.242	569	20.140	1.917
1963	3.298	2,96	9.757	15.127	1.292	23.373	2.136
1964	3.194	2,62	8.381	14.710	1.473	22.254	1.500
1965	3.081	2,88	8.872	18.630	1.958	25.096	1.948
1966	3.134	3,27	10.250	18.344	2.181	25.867	2.494
1967	3.181	3,34	10.623	18.954	1.667	28.075	2.329
1968	3.228	3,85	12.426	17.537	2.953	27.492	1.847
1969	3.453	4,00	13.821	17.509	3.219	27.631	2.327
1970	3.714	4,41	16.368	17.969	4.868	29.566	2.230
1971	3.970	4,49	17.823	19.808	4.730	32.741	2.390
1972	4.127	4,20	17.344	22.113	4.517	34.411	2.919
1973	4.169	4,93	20.552	25.335	6.987	38.137	3.682
1974	4.061	4,48	18.178	25.655	5.489	36.431	5.595
1975	4.098	4,36	17.867	24.537	5.394	38.991	3.614
1976	3.468	4,25	14.729	30.601	4.774	40.685	3.485
1977	3.817	5,15	19.662	25.081	4.402	39.625	4.201
1978	3.963	5,17	20.472	25.890	4.795	41.706	4.062
1979	4.209	5,26	22.161	25.044	5.457	42.242	3.568
1980	4.007	5,40	21.640	25.347	4.643	41.654	4.258
1981	3.833	5,81	22.272	23.730	4.930	40.884	4.446
1982	3.957	6,09	24.108	20.003	6.331	38.005	4.221
1983	3.825	6,09	23.275	16.885	6.709	35.063	2.609
1984	3.989	6,19	24.690	15.231	6.155	33.362	3.013
1985	4.110	6,69	27.489	13.357	6.881	31.684	5.294
1986	4.069	6,62	26.947	10.210	8.100	30.755	3.593
1987	3.918	7,06	27.671	10.939	8.655	30.267	3.281
1988	4.251	7,18	30.518	10.642	8.520	31.641	4.280
1989	4.043	7,02	28.384	10.674	8.880	31.632	2.826
1990	3.636	6,47	23.523	8.680	6.229	27.389	1.411
1991	4.040	7,00	28.298	9.559	7.087	29.849	2.332
1992	3.946	7,68	30.284	8.203	7.368	29.414	4.037
1993	3.847	7,94	30.557	10.661	9.990	32.041	3.224
1994	3.784	7,52	28.464	10.416	6.830	32.340	2.934
1995	3.732	7,83	29.224	10.420	7.480	32.767	2.331
1996	4.095	8,50	34.794	10.172	8.055	35.962	3.280
1997	4.267	9,03	38.522	10.268	8.740	38.862	4.468
1998	4.133	8,54	35.295	11.770	8.927	38.948	3.658
1999	4.145	8,98	37.218	10.698	7.962	39.914	3.698
2000	4.204	9,18	38.590	10.680	7.916	40.808	4.244

1/Intra-UE e extra-EU trade.
Nota: toneladas métricas.
Fonte: Comissão Européia - dados colhidos pelo USDA

TABELA 6

CARNE DE AVES

Ano	Produção	Extra-UE Importação	Extra-UE Exportação	Total Consumo Interno	Estoques Finais
	1,000 tons				
1964	2.271	235	175	2.322	38
1965	2.434	264	208	2.497	30
1966	2.689	258	215	2.724	38
1967	2.793	262	241	2.810	41
1968	2.895	279	259	2.920	36
1969	3.100	274	92	3.098	39
1970	3.429	295	122	3.384	44
1971	3.561	319	134	3.511	55
1972	3.917	356	140	3.904	39
1973	4.162	356	171	4.061	92
1974	4.205	349	212	4.147	86
1975	4.195	121	153	4.174	55
1976	4.486	104	160	4.363	74
1977	4.679	106	194	4.506	82
1978	4.861	117	225	4.723	82
1979	4.995	107	277	4.802	80
1980	5.200	110	345	4.927	87
1981	5.487	106	484	5.028	122
1982	5.687	98	460	5.174	245
1983	5.562	100	458	5.236	184
1984	5.531	118	385	5.241	177
1985	5.599	137	348	5.354	159
1986	5.709	116	347	5.474	116
1987	6.017	131	390	5.720	237
1988	6.260	114	420	5.955	239
1989	6.469	156	497	6.171	103
1990	6.915	205	483	6.622	113
1991	6.914	191	476	6.564	156
1992	7.201	219	522	6.803	207
1993	7.216	227	638	6.767	184
1994	7.543	210	779	6.983	248
1995	7.850	207	885	7.145	225
1996	8.190	291	896	7.555	155
1997	8.310	281	944	7.647	0
1998	8.489	246	1.029	7.706	0
1999	8.444	263	1.032	7.675	0
2000	8.394	307	1.032	7.669	0

Nota: Toneladas métricas.
Fonte: Comissão Européia - dados reunidos pelo USDA.

TABELA 7

GASTOS DA UE COM SUBSÍDIOS POR PRODUTO E POR TIPO DEMEDIDA - 1990/2002

Categoria	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 1/	2002 2/
	Milhões de ECUs												
Grãos	3.884,6	5.189,3	5.544,3	6.629,9	7.651,7	9.729,0	---	---	---	---	---	---	---
Restituições à exportação	2.472,5	3.679,3	3.231,5	2.848,1	1.532,1	1.141,0	---	---	---	---	---	---	---
Intervenção	1.412,1	1.510,0	2.312,8	3.781,8	6.119,6	8.588,0	---	---	---	---	---	---	---
Oleaginosas	4.645,2	5.423,8	5.886,3	6.091,7	4.502,1	3.148,0	---	---	---	---	---	---	---
Restituições à exportação	135,9	111,9	48,5	68,8	52,8	38,0	---	---	---	---	---	---	---
Intervenção	4.509,3	5.311,9	5.837,8	6.022,9	4.449,3	3.110,0	---	---	---	---	---	---	---
COP (3)	---	---	---	---	---	---	16.372,0	17.414,1	17.945,2	17.865,9	16.663,1	17.848,0	17.916,0
Restituições à exportação	---	---	---	---	---	---	312,0	ND	429,4	883,1	823,6	261,0	80,0
Intervenção	---	---	---	---	---	---	16.059,5	ND	17.515,8	1.085,7	15.839,5	16.033,0	16.185,0
Açúcar	1.389,0	1.814,9	1.937,4	2.188,6	2.061,5	1.831,0	1.711,3	1.674,0	1.776,6	2.112,8	1.910,2	1.704,0	1.401,0
Restituições à exportação	925,9	1.251,2	1.305,6	1.531,4	1.377,4	1.312,0	1.230,0	ND	1.265,5	1.592,6	1.438,8	191,0	1.190,0
Intervenção	462,4	563,7	631,8	657,2	684,1	519,0	481,3	ND	513,7	520,2	312,1	335,0	16,0
Lácteos	4.955,9	5.636,6	4.006,8	5.211,3	4.248,8	4.013,0	3.441,1	2.984,9	2.596,7	2.510,1	2.544,3	2.345,0	1.912,0
Restituições à exportação	1.930,8	2.249,0	2.056,2	2.287,5	1.926,8	2.267,0	1.605,2	ND	1.426,7	1.439,4	1.671,0	1.266,0	977,0
Intervenção	3.025,1	3.387,6	1.950,7	2.923,8	2.322,1	1.746,0	1.835,9	ND	1.170,0	1.080,5	873,3	1.071,0	935,0
Carne, Aves e ovos	4.710,9	6.506,8	6.503,7	6.413,3	5.519,6	6.753,0	8.741,0	8.568,6	7.023,1	6.922,1	6.722,1	8.768,0	8.928,0
Restituições à exportação	1.462,5	1.651,1	1.536,8	2.195,6	2.207,1	2.080,0	1.799,5	ND	939,7	980,4	1.009,5	729,0	636,0
Intervenção	3.248,4	4.855,7	4.966,9	4.217,7	3.312,5	4.674,0	6.941,5	ND	6.083,4	5.941,0	5.707,9	6.577,0	8.292,0
Frutos e legumes	1.253,0	1.106,5	1.261,7	1.663,9	1.556,8	1.557,0	1.581,1	1.555,3	1.509,5	1.454,1	1.551,3	1.654,0	1.650,0
Restituições à exportação	80,6	94,8	116,7	187,4	216,7	239,0	98,4	ND	58,3	40,4	46,1	50,0	43,0
Intervenção	1.172,4	1.011,7	1.145,0	1.476,5	1.340,2	1.317,0	1.482,7	ND	1.842,0	1.134,0	1.507,3	1.605,0	1.607,0
Outros produtos (4)	4.011,8	4.656,5	4.987,9	5.024,8	4.406,5	3.924,0	2.693,1	2.983,2	3.639,8	5.314,1	5.697,1	6.165,7	9.099,2
Restituições à exportação	628,1	824,9	836,2	880,0	761,7	646,0	534,3	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Intervenção	3.383,7	3.831,6	4.151,7	4.144,8	3.644,9	3.279,0	2.158,8	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Total OCM	24.850	30.334	30.128	33.223	29.947	30.956	37.790	37.838	36.729	36.179	35.088	38.485	38.206
Ajudas monetárias	308	159	29	144	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Outras compensações	292	855	848	1.173	1.294	1.320	---	---	---	---	---	---	---
Depreciação de estoques	1.361	797	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Set-aside	21	77	286	427	423	251	---	---	---	---	---	---	---
Ajustes	-378	-438	79	385	-612	-1.147	---	---	---	---	---	---	---
Outros (5)	---	---	---	---	---	---	1.318	2.585	2.019	3.362	5.379	5.539	6.045
FEOGA-Garantia	26.454	32.386	31.369	35.352	32.970	34.503	39.108	40.423	38.749	39.541	40.467	44.024	44.251
FEOGA-Orientação (6)	1.974	2.306	2.983	3.336	3.335	3.609	3.935	4.240	4.367	5.580	1.387	2.961	2.951
Outras despesas c/ agricultura							110	159	158	146	52	55	54
Total dos gastos com													
Agricultura	28.428	34.692	34.353	38.688	35.683	38.218	43.152	44.714	43.273	45.267	41.906	47.039	47.256
Taxa de câmbio ($/ECU) (7)	1,27	1,24	1,30	1,17	1,19	1,31	1,27	1,13	1,12	1,04	0,91	0,89	0,89
Total dos gastos c/ Agricultura	36.189	43.035	44.549	45.354	42.412	49.993	54.717	50.710	48.466	47.183	38.173	41.691	41.902
milhões de US$						0,50733							

Dados arredondados - os totais podem conter algumas diferenças

— = Não se aplica.

ND = Não disponível.

1/ Gastos calculados em função do ano fiscal.

2/ Arrecadação.

3/ Inclui grãos, oleaginosas, proteínas vegetais e set-aside.

4/ 1990-1997: Inclui proteínas vegetais,culturas têxteis, sementes, vinho,tabaco, pesca, e restituições para produtos que não estão no Anexo II.

1998-2000: Inclui azeite de oliva,vinhos, tabaco, culturas de têxteis, seda,sementes, arroz,pesca, forragem e vegetais secos, e restituições para produtos que não estão no Anexo II.

5/ Inclui ajudas monetárias, outras compensações e depreciação de estoques, ajustes, medidas de promoção e de desenvolvimento rural.

6/ Supports development of agricultural marketing structures.

6/ ajudas para o desenvolvimento de estruturas de comercialização

7/ taxa de 2002: média janeiro/maio

Fonte: Comissão Européia, "Agricultural Situation in the European Union", diversos anos.- dados

TABELA 8

AÇÚCAR

Beterraba Produção (TM)	União Européia (15)
1980	105,776,615
1981	129,667,005
1982	123,551,155
1983	98,292,860
1984	111,551,678
1985	107,469,802
1986	110,250,229
1987	107,923,271
1988	107,650,655
1989	116,471,123
1990	118,814,066
1991	107,407,775
1992	118,435,143
1993	118,516,132
1994	107,956,531
1995	111,922,331
1996	113,759,913
1997	121,191,024

Açúcar bruto Produção (TM)	União Européia (15)
1980	15,512,625
1981	18,819,994
1982	17,994,279
1983	14,542,068
1984	16,191,700
1985	16,197,915
1986	16,606,138
1987	15,543,835
1988	16,246,928
1989	16,881,014
1990	17,981,749
1991	16,686,407
1992	17,925,609
1993	17,791,198
1994	16,505,856
1995	16,863,240

Fonte: FAOSTAT

TABELA 8A

AÇÚCAR - REGIME DE QUOTAS

País	Consumo	Produção Quota	Saldo	%	Importação Pref.	Saldo	%
Dinamarca	239	421	182	76	0	182	76
Alemanha	2.745	3.417	672	24	0	672	24
Grécia	309	318	9	3	0	0	3
Espanha	1.250	997	-253	-20	0	-253	-20
França	2.144	3.769	1.625	76	297	1.922	90
Irlanda	139	199	60	43	0	60	43
Itália	1.429	1.557	128	9	0	128	9
P. Baixos	640	865	225	35	0	225	35
Áustria	305	387	82	27	0	82	27
Portugal	330	80	-250	-76	292	42	13
Finlândia	211	146	-65	-31	60	-5	-2
Suécia	376	368	-8	-2	0	-8	-2
Bélgica	539	820	281	52	0	281	52
R.Unido	2.188	1.139	-1.049	-48	1.129	80	4
EU-15	12.845	14.483	1.638	13	1.777	3.416	27

Consumo: média do período 1998-2000
Fonte: Comissão Européia.

TABELA 9

CARNE BOVINA

Ano	Abate	Produção	Extra-UE Import	Extra-UE Export	Total Consumo Interno	Estoques Finais
	mil cabeças	mil toneladas				
1961	30.978	5.649	812	339	6.127	50
1962	32.431	5.930	1.026	418	6.548	43
1963	33.128	6.021	1.135	437	6.741	55
1964	30.151	5.721	1.155	346	6.503	80
1965	28.940	5.667	1.114	335	6.432	93
1966	30.803	6.151	1.194	401	6.973	65
1967	32.353	6.573	1.293	563	7.282	86
1968	32.426	6.736	1.318	605	7.444	91
1969	32.325	6.795	1.211	464	7.622	130
1970	33.157	7.159	1.178	478	7.863	132
1971	32.820	7.248	1.081	536	7.802	127
1972	29.130	6.691	1.495	500	7.639	124
1973	30.434	6.865	1.515	551	7.794	187
1974	35.504	8.042	970	803	7.959	401
1975	36.497	8.193	454	370	8.212	403
1976	34.897	8.056	723	382	8.248	518
1977	33.826	7.832	819	351	8.323	524
1978	33.604	7.844	549	242	8.366	416
1979	34.720	8.270	469	367	8.428	465
1980	35.364	8.556	445	655	8.388	453
1981	33.836	8.410	353	726	8.062	432
1982	33.334	8.072	450	554	7.924	477
1983	34.026	8.283	400	559	7.934	675
1984	36.099	8.830	380	842	8.030	1.004
1985	35.649	8.809	425	921	8.113	1.204
1986	35.863	8.944	399	1.284	8.280	983
1987	35.570	8.994	427	989	8.378	1.037
1988	33.029	8.520	494	960	8.085	1.006
1989	31.582	8.310	467	1.242	7.959	582
1990	33.243	8.787	417	1.138	7.732	916
1991	34.753	9.220	451	1.349	8.114	1.124
1992	32.801	8.843	472	1.235	7.908	1.296
1993	30.005	8.149	426	1.121	7.756	937
1994	28.706	7.857	426	1.096	7.559	521
1995	28.359	7.852	372	936	7.375	347
1996	28.019	7.808	364	913	6.879	708
1997	28.459	7.779	382	903	7.041	917
1998	27.467	7.512	326	678	7.238	803
1999	27.334	7.569	351	854	7.485	395
2000	27.209	7.462	448	643	7.300	367

Nota: toneladas métricas.
Fonte: Comissão Européia - dados colhidos pelo USDA.

Tabela 10

Comércio Extra-UE por produto (1997-2000)

Produtos	Importações				Exportações				Saldo			
	Milhão US$											
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Animais vivos	662	639	666	806	750	729	866	898	88	90	200	92
Carne	3.104	2.792	2.779	2.758	4.128	3.674	3.986	3.657	1.024	882	1.207	899
Leite e ovos	1.107	1.131	1.113	1.049	5.423	5.002	4.521	4.680	4.316	3.871	3.408	3.631
Outros prod. de origem animal	1.007	982	843	816	430	413	370	382	-577	-569	-473	-434
plantas vivas e flores	1.056	1.102	1.082	1.078	1.092	1.191	1.265	1.270	36	89	182	192
Legumes, raizes e tubérculos	2.426	2.570	2.645	2.489	1.355	1.445	1.291	1.198	-1.071	-1.125	-1.354	-1.291
Frutas e nozes	8.410	8.266	8.360	7.473	1.681	1.509	1.465	1.579	-6.729	-6.757	-6.896	-5.895
café, chá, especiarias	7.795	7.308	5.794	4.873	975	1.021	813	749	-6.820	-6.287	-4.981	-4.124
Cereais	1.853	1.708	1.568	1.519	2.355	1.866	2.459	2.808	502	158	891	1.290
Farinhas	2.240	1.837	87	70	2.240	1.837	1.489	1.450	0	0	1.402	1.380
Sementes e frutos oleaginosos	6.655	6.448	5.429	5.101	887	953	1.103	871	-5.768	-5.495	-4.326	-4.230
Gorduras e óleos veg. ou animais	2.707	3.097	2.808	2.179	3.374	3.551	2.791	2.481	667	454	-17	302
Preparações de carne	537	587	617	619	1.043	847	516	522	506	260	-101	-97
Açúcar e prod. à base de açúcar	1.645	1.527	1.500	1.288	2.760	2.757	2.045	2.193	1.115	1.230	545	905
Cacau e suas preparações	2.082	2.472	2.370	1.753	2.207	1.797	1.486	1.484	125	-675	-884	-270
Preps. de cereais, farinhas e féculas	453	518	509	513	3.422	3.299	3.014	2.972	2.969	2.781	2.505	2.458
Prep.à base de vegs., frutas, nozes	3.074	3.203	3.337	3.024	2.032	2.162	1.953	1.941	-1.042	-1.041	-1.384	-1.083
Outras prep. Alimentícias	948	1.037	1.042	1.067	3.215	3.322	3.044	2.936	2.267	2.285	2.002	1.869
Bebidas	2.178	2.459	2.767	2.863	11.489	11.009	11.230	11.072	9.311	8.550	8.464	8.209
Residuos da ind. Alim.	5.271	4.501	4.253	4.646	1.786	1.876	1.626	1.616	-3.485	-2.625	-2.627	-3.030
Tabaco e prod. Processados	2.624	2.677	2.578	2.353	2.967	2.915	2.799	2.501	343	238	221	148
Outros prod ag. do AoA	6.608	5.782	4.524	4.969	4.061	3.890	3.878	4.029	-2.547	-1.892	-647	-940
Total Prod Agrícolas	62.822	61.474	56.672	53.305	60.140	57.584	54.619	53.725	-2.682	-3.890	-2.053	420
Total Geral	760.380	797.691	830.748	947.980	816.894	818.985	809.826	865.889	56.514	21.294	-20.921	-82.091

Fontes: Eurostat, Comissão Européia - dados colhidos pelo USDA

TABELA 11

PART. DA UE NO MERCADO MUNDIAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS (1998-1999)

Produtos	Importações da UE % do comércio		Exportações da UE % do comércio	
	1998	1999	1998	1999
Total Cereais (exceto arroz)	3,2	3,0	10,3	13,1
trigo	3,6	3,1	13,2	15,1
Grãos alimentícios (ex arroz)	2,9	2,8	7,2	11,0
milho	3,1	3,2	0,5	0,2
Oleaginosas (ton)	38,7	34,4	1,8	3,5
soja	40,9	35,9	0,1	0,1
Vinhos	20,9	24,3	45,4	41,5
Açúcar	5,1	4,5	17,7	13,3
Leite (total)	2,1	6,7	19,4	20,2
Manteiga	12,4	16,4	21,9	20,5
Queijos	10,7	13,0	37,8	31,9
Leite em pó (desn ou integral)	3,1	3,2	31,9	32,0
Carnes - total	5,0	7,6	14,5	20,4
bovina	4,6	7,1	13,4	16,7
suína	2,4	2,4	41,1	41,6
de aves	3,5	5,8	19,0	15,7
Ovos	2,8	1,8	31,0	27,6

Fonte: Comissão Européia

Teses do CAE

Teses do CAE já publicadas pela FUNAG na Coleção Curso de Altos Estudos do IRBr

1 - Organização Marítima Internacional (IMO) - Visão Política de um Organismo Especializado das Nações Unidas
Luiz Henrique Pereira da Fonseca

2 - Diplomacia Cultural - Seu Papel na Política Externa Brasileira
Edgard Telles Ribeiro

3 - O Brasil e o Novo Direito do Mar
Luiz Augusto de Araújo Castro

4 - A Crise da Imigração Japonesa no Brasil
Valdemar Carneiro Leão

5 - Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas
Synésio Sampaio Goes

6 - História e Informação Diplomática
José Antônio de Macedo Soares

7 - A Tentativa do Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas
Adhemar G. Bahadian

8 - Fronteiras na Amazônia: um Espaço Integrado
Pedro Motta Pinto Coelho

9 - NATUREZAS MORTAS - A FILOSOFIA POLÍTICA DO ECOLOGISMO
João Almino

10 - PROTEÇÃO DE PATENTES DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS: O CASO BRASILEIRO
Maria Stela Pompeu Brasil Frota

11 - A CONFERÊNCIA DE LANCARSTER HOUSE: DA RODÉSIA AO ZIMBÁBUE
Clodoaldo Hugueney Filho

12 - O RECURSO À SEÇÃO 301 DA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO NORTE AMERICANA E A APLICAÇÃO DE SEUS DISPOSITIVOS CONTRA O BRASIL
Régis P. Arslanian

13 - O GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
Renato Xavier

14 - ORDEM, HEGEMONIA E TRANSGRESSÃO
Georges Lamazière

15 - O CONSELHO DE SEGURANÇA APÓS A GUERRA DO GOLFO: A ARTICULAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA COLETIVA
Antônio de Aguiar Patriota

16 - O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS
Afonso José Sena Cardoso

17 - COMÉRCIO E MEIO AMBIENTE: ATUAÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO SELO VERDE
Leonilda Beatriz C. G. A. Corrêa

18 - EM NOME DA DEMOCRÁCIA - A OEA E A CRISE HAITIANA (1991-1994)
Irene Pessoa de Lima Câmara

19 - CIDADANIA E GLOBALIZAÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS ONG'S
Miguel Darcy de Oliveira

20 - O TRATAMENTO NACIONAL DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS
Fernando Paulo de Mello Barreto

21 - POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA E PROMOÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS
Enio Cordeiro

22 - CÚPULA DAS AMÉRICAS DE 1994: PAPEL NEGOCIADOR DO BRASIL, EM BUSCA DE UMA AGENDA HEMISFÉRICA
Fernando Simas Magalhães

23 - A DIPLOMACIA BRASILEIRA E OS TEMAS SOCIAIS: O CASO DA SAÚDE
Ernesto Otto Rubarth

24 - AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS NAÇÕES UNIDAS
Ricardo Neiva Tavares

25 - O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS
Paulo Roberto C. Tarrisse da Fontoura

26 - OCDE: UMA VISÃO BRASILEIRA
Denis Fontes de Souza Pinto

27 - A QUESTÃO DE TIMOR-LESTE: ORIGENS E EVOLUÇÃO
João Solano C. da Cunha

28 - O GÁS NO MERCOSUL: UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA
Francisco M. B. de Holanda

29 - PROMOÇÃO DO BRASIL COMO DESTINO TURÍSTICO
João de Mendonça Lima Neto

30 - PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DIPLOMÁTICOS
Sérgio Eduardo Moreira Lima

31 - TRATADOS DE EXTRADIÇÃO: CONSTRUÇÃO, ATUALIDADE E PROJEÇÃO DO RELACIONAMENTO BILATERAL BRASILEIRO
Appio Claudio Acquarone

32 - COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA POR VIA DIPLOMÁTICA
Susan Kleebank

33 - MULTIFUNCIONALIDADE E PREOCUPAÇÕES NÃO-COMERCIAIS
Paulo Estivallet de Mesquita