ESTUDOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA – Nº 3

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Janeiro de 1994

A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos: Impactos sobre o Comércio Mundial

Rinaldo Barcia Fonseca

IPEA
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PROJETO PNUD BRA/91/014
Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola

Presidente
Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

Diretor Executivo
Aécio Gomes de Matos

Diretor de Administração e Desenvolvimento Institucional
Luiz Antônio de Souza Cordeiro

Diretor de Pesquisa
Claudio Monteiro Considera

Diretor de Políticas Públicas
Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

Diretores do Projeto PNUD/BRA/91/014
Adelina Teixeira Baêna Paiva e
Murilo Lôbo

Coordenação
Maria Helena Fagundes

O Projeto PNUD/BRA/91/014 "Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola" é financiado com recursos do empréstimo do Banco Mundial (2727–BR–Parte C), que tem como órgão gestor o Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão Técnica do Empréstimo 2727–BR, e como órgão executor o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD.

ESTUDOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA – Nº 8

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Janeiro de 1994

A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos: Impactos sobre o Comércio Mundial

Rinaldo Barcia Fonseca

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PROJETO PNUD BRA/91/014
Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola

APRESENTAÇÃO

O Projeto "Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola", que tem como órgão executor o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulga as pesquisas por ele financiadas por intermédio da coleção Estudos de Política Agrícola *em três diferentes formatos: sumários executivos, livros — relatórios de pesquisa — e documentos de trabalho.*

O presente volume, Estudos de Política Agrícola — Documentos de Trabalho, *apresenta a íntegra do relatório final da pesquisa "A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos e seus Impactos sobre o Comércio Mundial", elaborada pelo Prof. Rinaldo Barcia Fonseca, do Instituto de Economia da Universidae Estadual de Campinas — IE/Unicamp.*

O referido Projeto financiou pesquisas em diferentes áreas temáticas, tais como: (i) redefinição do papel do Estado em áreas como garantia de preços mínimos, crédito e seguro rural; instrumentos de comercialização, pesquisa e extensão rural; (ii) questões relacionadas com a liberalização do comércio externo brasileiro e a formação de blocos econômicos; (iii) produtividade e competitividade do complexo agroindustrial brasileiro diante da progressiva abertura do mercado nacional ao comércio internacional; (iv) incidência tributária sobre a agricultura e cálculo de subsídios; (v) desenvolvimento regional e agricultura auto-sustentável; (vi) progressiva exaustão da fronteira agrícola; e (vii) coordenação entre as políticas setorial e macroeconômica e grupos de pressão atuantes no setor agrícola e agroindustrial.

As pesquisas foram financiadas com recursos do Acordo de Empréstimo BIRD 2727-BR, que tem como órgão gestor o Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão Técnica formada especificamente para esse fim, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

SUMÁRIO

SINOPSE

1. A CRISE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

2. A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

3. A RODADA URUGUAI E A REFORMA DAS POLÍTICAS

4. AS POLÍTICAS, A REFORMA E O COMÉRCIO MUNDIAL

5. CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS: IMPACTOS SOBRE O COMÉRCIO MUNDIAL *

Rinaldo Barcia Fonseca **

* *Contribuiram para a realização deste trabalho, sem partilhar de seus defeitos, pessoas pertencentes às seguintes instituições: Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango-ABEF, Associação Brasileira da Indústria Exportadora de Carne-ABIEC, Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB, Cooperativa dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo-COOPERSUCAR, Divisão de Produtos Básicos do Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária e Sindicato Nacional dos Pecuaristas de Gado de Corte-SINDIPEC.*

** Do Instituto de Economia de Campinas — *IE/Unicamp.*

SINOPSE

A intensa discussão em torno da reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos alimentou a perspectiva de importantes mudanças na geografia da produção e do comércio mundiais, que trariam substanciais benefícios para muitos países, entre os quais o Brasil.

O presente documento discute o conteúdo da reforma e procura avaliar seus impactos sobre o comércio mundial, com ênfase nos produtos que mais interessam ao Brasil como exportador. A argumentação é organizada para mostrar como e porque o mundo agrícola que emergirá da reforma estará, muito provavelmente, longe daquela perspectiva.

O Capítulo 1 apresenta, em linhas gerais, o desenho das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da Comunidade Econômica Européia — CCE — e as razões externas para sua reforma. Seu objetivo é destacar alguns elementos que serão utilizados em outras partes do trabalho. O Capítulo 2 mostra o conteúdo das reformas realizadas pelos Estados Unidos e pela CEE em suas políticas agrícolas, paralelamente às negociações agrícolas da Rodada Uruguai. O Capítulo 3 discute o provável teor de um acordo agrícola no GATT e procura mostrar que o resultado das negociações dificilmente exigirá modificações nas políticas além daquelas já introduzidas pelas reformas realizadas. No Capítulo 4 procura-se mostrar que o aumento do volume do comércio decorrente da reforma não será substancial e que os ganhos do Brasil como exportador serão, provavelmente, marginais. As Conclusões resumem os principais resultados da pesquisa. A Bibliografia substitui as referências que deveriam aparecer ao longo do texto. As referências bibliográficas que aparecem no corpo do relatório se limitaram aos casos de citações literais e para indicar fontes de cifras.

1. A CRISE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

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

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

Ao lado de preocupações com a melhoria da produtividade, a manutenção do emprego agrícola, a segurança na oferta de alimentos e matérias-primas, o equilíbrio no desenvolvimento regional, a preservação da vida rural e, mais recentemente, com o meio ambiente, todas as políticas colocam como objetivo central a estabilização e a manutenção da renda dos agricultores. Em todos os países, a intervenção é estruturada para procurar manter a renda em níveis "desejáveis", referidos, explícita ou implicitamente, a algum padrão de justiça ou eqüidade na distribuição da renda entre as atividades agrícola e não-agrícola. A instrumentação das políticas assume variadas formas, mas em todas se destaca a presença de mecanismos de garantia de preços. Fundados, em geral, em preços mais elevados que os preços mundiais, estes mecanismos procuram orientar o funcionamento dos mercados domésticos de produtos agrícolas e influenciar a formação da renda dos produtores. Todos os países estruturaram políticas comerciais que transformaram o controle do comércio externo num complemento essencial das políticas domésticas de preços. As restrições às importações e o estímulo às exportações são usados para impedir que as relações com o exterior colidam com a persecução dos objetivos das políticas domésticas.

1.1 A Política Agrícola Norte-Americana

Nos Estados Unidos, os programas de sustentação de preços e da renda procuram controlar as áreas de plantio das chamadas culturas-programa: trigo, arroz, algodão, amendoim e grãos forrageiros (milho, sorgo, aveia e cevada). Estas culturas, juntamente com o leite, que é objeto de um programa específico, sempre absorveram a maior parte dos dispêndios governamentais com a agricultura. O açúcar, o fumo, a lã, o mel e diversas frutas e legumes também recebem algum tipo de apoio. A partir da Lei Agrícola de 1977, os produtores de soja passaram a ser amparados por preços mínimos, mas não sujeitos à obrigação de retirar terras de cultivo, o que não lhes dá acesso aos esquemas de compensação. O preço do leite é indiretamente sustentado por um preço mínimo estabelecido para os produtos lácteos.

A política agrícola americana condiciona o acesso aos benefícios ao comprometimento do produtor com a redução da área plantada. Ao decidir incorporar-se ao programa de redução de plantio, o agricultor se qualifica para o recebimento de pagamentos compensatórios, financiamento para a comercialização da safra e garantia de preços mínimos. O percentual de redução da área é fixado pelo governo com base em avaliações do comportamento da oferta, da demanda e dos estoques.

Os programas de empréstimo à comercialização oferecem duas possibilidades aos agricultores. Na linha de crédito de curto prazo, os produtores utilizam o produto como garantia para o financiamento de sua comercialização. O valor do empréstimo corresponde ao preço mínimo (*loan rate*) estabelecido pelo governo multiplicado pela quantidade de produto admissível no programa. Esta quantidade admis-

sível é obtida pela multiplicação da "área permitida" pelo rendimento médio da cultura (média móvel dos rendimentos físicos obtidos nos cinco anos anteriores). A "área permitida" resulta da redução obrigatória da "área-base", constituída anteriormente pelo participante do programa.

O reembolso do financiamento pode ser feito a qualquer momento. Se o tomador decide retomar os estoques penhorados antes do vencimento do contrato, pagará o principal e os juros. Se o faz na data do vencimento, fica dispensado dos juros. Se, nessa data, os preços de mercado estiverem abaixo do *loan rate*, o produtor tem a opção de entregar o produto estocado ao governo, recebendo em troca um preço equivalente ao *loan rate*. Pode, também, aderir ao programa de empréstimo de longo prazo, utilizando seu produto como garantia. A adesão a este programa (Programa FOR: Farmer Owned Reserve) se dá mediante um contrato de três a cinco anos, período durante o qual o produto é mantido como reserva para amenizar as flutuações dos preços entre anos. O governo manipula o nível da reserva por meio da taxa de juros e de um "gatilho" de preço. Se o preço de mercado supera um certo nível de referência, o agricultor pode retomar seu produto para colocá-lo no mercado, ou entregá-lo ao governo ao preço de "gatilho", ficando, neste caso, dispensado do pagamento de parte dos juros.

Os agricultores participantes dos programas de gerenciamento da oferta têm acesso a pagamentos compensatórios, entre os quais o mais importante é o *deficiency payment*. Seu valor corresponde à diferença entre o preço de mercado ou o *loan rate* (o mais elevado prevalece) e o preço-meta (*target price*), multiplicada pela quantidade produzida na área permitida.[1]

1.2 A Política Agrícola Comum

A política agrícola européia baseia-se em três princípios. O primeiro é o da unicidade do mercado, assegurada pela organização comum das transações de produtos agrícolas em substituição aos anteriores esquemas nacionais de intervenção. Este princípio iguala os países-membros na concorrência pelos mercados interno e externo. O segundo é a preferência comunitária, afiançada por uma tarifa variável que garante a preferência ao consumo da produção doméstica em detrimento das importações. O terceiro é a solidariedade financeira, isto é, a idéia de que todas as conseqüências orçamentárias da intervenção sejam compartilhadas pelos países-membros por meio de um fundo comum. Instituído em 1962, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas (Feoga) tem duas seções: a de "Garantia", voltada para a sustentação de preços e pagamento de subsídios às exportações e a de "Orientação", voltada para o financiamento dos programas estruturais de modernização da agricultura.

Inicialmente estabelecidos para os cereais, os mecanismos comuns de intervenção logo passaram a abranger muitos outros gêneros. Em 1962 foram instituídos mecanismos de suporte para a carne de porco, aves, vinhos de mesa, frutas e legumes. No ano seguinte a regulamentação atingiu os laticínios, a carne bovina e o arroz. Em 1966 foram também "organizados" os mercados do açúcar e das oleaginosas

1 *Até 1973, os* loan rate *estavam ligados aos "preços de paridade" (preços baseados nos termos de troca da agricultura com o resto da economia que haviam prevalecido no passado). Esta vinculação conduzia a preços mínimos relativamente elevados que impediam que os Estados Unidos competissem no mercado internacional quando os preços externos caíam. Quando isto ocorria, os estoques governamentais aumentavam. O* target price, *criado em 1973, flexibilizaria a operação da política agrícola ao permitir a fixação de* loan rates *mais baixos, compatíveis com os preços internacionais, e evitar a formação de estoques. Com o novo sistema, os produtores teriam assegurado um nível mínimo de renda líquida, independentemente do nível fixado para o* loan rate.

(girassol e colza). A soja e o fumo só entraram em 1974, e a carne ovina, em 1980. Entre os produtos que têm alguma importância econômica e social, apenas dois permanecem regidos por legislações nacionais: batata e álcool.

O sistema europeu de garantia de preços se caracteriza pelo grande número de produtos amparados e pela ausência de limites de cobertura para o volume da produção agrícola. À política de sustentação de preços foram acoplados mecanismos de proteção uniformes e generalizados. Os preços comuns foram estabelecidos em níveis bastante elevados com relação àqueles vigentes nos mercados internacionais, o que passou a exigir, evidentemente, alto grau de proteção à produção doméstica. Em tais condições, só com elevados subsídios as exportações podem contrabalançar a tendência à acumulação de estoques.

O modelo europeu de intervenção foi baseado na primeira experiência de "organização de mercado", que foi a do trigo. A Comissão fixa, no início do ano agrícola, três tipos de preços: o indicativo, o de entrada, e o de intervenção. O preço indicativo é o pivô do sistema. Ele deve remunerar adequadamente o produtor que se encontrar nas piores condições. Por isso foi calculado em função dos custos de produção da região de pior desempenho cerealífero: Duisburg, Alemanha. O preço de entrada é igual a esse preço indicativo menos os custos de transporte e gastos de comercialização referentes ao traslado do produto entre o porto de entrada e Duisburg. Se o preço do cereal importado (CIF Roterdã, por exemplo) for inferior ao preço de entrada, a diferença é cobrada como tarifa. A oscilação das cotações internacionais exige, portanto, a definição diária do nível tarifário. A função dessa tarifa móvel é impedir que o cereal importado venha a ser ofertado no mercado de Duisburg a um preço inferior ao preço indicativo. O preço de intervenção é um "piso". Para obtê-lo, deduz-se do preço indicativo os custos de transporte e gastos de comercialização entre Duisburg e a região de melhor desempenho cerealífero, que dá os parâmetros para a fixação dos preços de mercado em toda a CEE: Ormes, França. Se o preço de mercado em Ormes cair abaixo do preço de intervenção, as agências governamentais passam a comprar o produto. Assim, o cereal de Ormes deve chegar ao mercado de Duisburg a um preço igual ou superior ao preço indicativo.

Para a indústria processadora de Duisburg é indiferente, do ponto de vista comercial, adquirir o cereal local ou aquele proveniente da França. Essa indiferença se estende ao cereal importado, uma vez que o preço de entrada mais a tarifa variável fazem com que ele chegue a Duisburg por preço igual ao preço indicativo. Entretanto, quando o preço do mercado de Ormes superar o preço de intervenção, o cereal francês chega a Duisburg a um preço superior ao preço indicativo. Neste caso, a indústria processadora de Duisburg poderá preferir o produto importado que deve chegar lá pelo preço indicativo.

Em princípio,. os preços europeus flutuam entre o piso estabelecido pelo preço de intervenção e o preço indicativo, assegurando a preferência pelo produto doméstico. Quando a oferta interna é insuficiente, as importações contribuem para que o preço de mercado tenda a se situar ao nível do preço indicativo, evitando a elevação dos preços para os consumidores sem prejuízo para os produtores. Quando a oferta interna é excessiva, as compras governamentais asseguram a manutenção do preço de mercado ao nível do preço de intervenção. A produção doméstica que não encontrar preços iguais ou superiores aos de intervenção nos mercados comunitários é exportada. Como o preço de intervenção supera a cotação internacional, o Feoga reembolsa a diferença aos exportadores.

O mecanismo aplicado para os cereais foi adaptado para os outros produtos cobertos pela Política Agrícola Comum (PAC). O que varia são os referenciais utilizados para estabelecer os três preços (indicativo, de entrada e de intervenção). Todavia, há três casos (açúcar, leite e oleaginosas) cujas especificidades exigem considerações que ajudam a esclarecer pontos que serão desenvolvidos em outras partes deste documento.

Para o açúcar foi adotado, desde o início, um regime de cotas de produção. Cada estado-membro tem sua cota de açúcar que é repartida entre as usinas localizadas em seu território, tomando por base a média de sua produção anterior. Essa cota individual é distribuída, sob a forma de contratos, entre os produtores de beterraba açucareira, também em função de suas entregas anteriores. A cota global comunitária e as cotas nacionais são subdivididas em três tipos: A, B e C. A cota A corresponde ao volume de açúcar normalmente consumido na Comunidade e usufrui de plena garantia de preço. A cota B é estabelecida em função das possibilidades de exportação e tem garantia parcial de preço. A produção restante compõe a cota C, desprovida de garantia e sem acesso aos subsídios de exportação.

São fixados, anualmente, três preços. Para a beterraba açucareira são fixados preços mínimos que as usinas devem inscrever em seus contratos de compra da matéria-prima. Os referentes à cota A são superiores aos da cota B. Para que as usinas respeitem os preços mínimos, são fixados preços de intervenção, equivalentes aos preços mínimos mais os custos de comercialização e transformação da matéria-prima. É fixado, também, um preço indicativo, a partir do qual se estabelece o preço de entrada (e os níveis da tarifa variável).

Os subsídios necessários para as exportações de açúcar (cota B) são financiados pelos produtores. As usinas contribuem com uma taxa, calculada como uma porcentagem dos preços de intervenção (fixada originalmente em 2%), aplicada sobre o volume de açúcar de suas cotas A e B. Se os custos dos subsídios às exportações não são cobertos pelo produto desta contribuição, é estabelecida uma contribuição suplementar, aplicada sobre a cota B, que podia, originalmente, chegar até 30% do preço de intervenção. Esta contribuição suplementar é repassada para os produtores de matéria-prima, sob a forma de uma redução equivalente ao preço mínimo da beterraba açucareira correspondente à cota B. Se, ao final do ano agrícola, há saldos, positivos ou negativos, entre o montante das contribuições e o volume de recursos gastos com os subsídios às exportações, estes são transferidos para a próxima safra, quando a contribuição suplementar sobre a cota B é diminuída ou aumentada. As contribuições sobre a cota B são, portanto, ajustadas de forma a cobrir, entre anos, o montante dos subsídios às exportações, levando o sistema a autofinanciar-se. Os saldos anuais são contabilizados como receitas ou despesas no Feoga-Garantia.

O mecanismo de apoio às oleaginosas diferencia-se bastante do aplicado aos demais produtos. Isto se explica pelo fato de que existiam compromissos assumidos pela CEE junto ao GATT que impediam que o princípio da preferência comunitária pudesse ser estabelecido nos moldes que vigoram para os cereais. Segundo as regras do GATT, a implantação de uma união aduaneira é reconhecida caso os prejuízos infligidos a terceiros países pelo desvio de comércio sejam objeto de compensações. Nas negociações que viabilizaram a criação da CEE, a proteção para os cereais só foi aceita pelos Estados Unidos em troca da livre entrada, nos mercados europeus, de produtos destinados à alimentação animal, entre os quais as oleaginosas e seus derivados. As tarifas européias aplicáveis a estes produtos fo-

ram consolidadas no GATT em um nível bastante baixo e, em alguns casos, no nível zero.

Assim, os mecanismos de apoio e proteção à produção de oleaginosas tiveram que assumir uma forma diferente. Aos produtores é assegurado um preço mínimo, superior aos preços vigentes no mercado mundial. A indústria incorpora, em seus contratos de compra, estes preços mínimos e recebe, do Feoga, uma compensação igual à diferença entre o preço mínimo e o preço mundial. O esquema, portanto, faz com que, mesmo na ausência da tarifa variável (instrumento característico das organizações de mercado dos outros produtos), seja indiferente, para a indústria, processar os grãos produzidos na Comunidade ou os importados.

Para o leite é estabelecido preço indicativo cuja realização exige que o Feoga intervenha nos mercados de derivados, comprando excedentes de manteiga, de leite em pó e de alguns tipos de queijo. Uma tarifa acoplada a um preço de entrada protege o mercado doméstico contra a importação de uma ampla gama de laticínios.

1.3 Crise Comercial e Crise das Políticas

As políticas agrícolas dos países desenvolvidos sempre mereceram reparos. Freqüentemente foram objeto de críticas e fonte de tensões internacionais por seus impactos sobre o comércio agrícola mundial. Domesticamente, por seus custos para os cofres públicos, pela penalização dos consumidores, submetidos a elevados preços dos produtos agrícolas ou por seus resultados, reforçando algumas características estruturais indesejáveis da agricultura, as políticas agrícolas sempre mereceram alguma atenção crítica. Estes reparos, entretanto, não se traduziram em movimentos de maior envergadura, que conduzissem a grandes modificações nas políticas.

Entre os anos 70 e 80, as condições externas em que operavam as políticas agrícolas dos países desenvolvidos mudaram radicalmente. Da crise de alimentos, que caracterizou a década de 70, o mundo agrícola transitou para uma profunda crise comercial que teve grande importância para desatar uma ampla discussão em torno da intervenção do Estado na agricultura e para impulsar o processo de reforma das políticas agrícolas.

A demanda mundial por produtos agrícolas, que cresceu vigorosamente durante os anos 70, principalmente em sua segunda metade, se mantém praticamente estagnada no curso da maior parte dos anos 80. Os preços mundiais dos principais produtos agrícolas, que atingiram níveis sem precedentes no início dos anos 70 e permaneceram num elevado patamar até o início dos 80, caem sensivelmente a partir daí.

Estas circunstâncias contribuíram para fazer relativamente menos dispendiosa e mais fácil a intervenção nos anos 70 quando comparada com os 80. Nos Estados Unidos, que na época era de longe o maior produtor e exportador das principais *commodities* e cuja renda agrícola sempre dependeu fortemente das exportações, a combinação da forte demanda mundial com as cotações internacionais elevadas permitiu sucessivos reajustes dos preços institucionais, manteve a formação de estoques em níveis bastante modestos e, pela diminuição da diferença entre os preços institucionais e os preços mundiais, contribuiu para conter os desembolsos com os benefícios das políticas associados a estes dois preços.

Na CEE, nos anos 70, quando o consumo ainda superava a produção doméstica e o objetivo da auto-suficiência era predominante (com muito mais razão, dada a relativa escassez imperante no mercado mundial na época), as condições para a operação da Política Agrícola Comum foram, também, extremamente favoráveis. Isolada pela tarifa variável, a CEE pôde regular os preços domésticos quando a forte elevação dos preços mundiais perturbou e encareceu o abastecimento de alimentos e de matérias-primas de economias mais abertas. A busca da auto-suficiência foi auxiliada pela conjuntura de preços externos elevados que tornou politicamente fácil e relativamente barato para os cofres públicos elevar os preços institucionais e estimular o crescimento da produção. Politicamente fácil tanto doméstica quanto externamente já que, de um lado, a importação de alimentos e matérias-primas tornou-se uma alternativa cara e de continuidade duvidosa e, de outro, a expansão da demanda mundial permitia a presença de novos e velhos países exportadores nos mercados internacionais, sem maiores atritos. Relativamente barato para os cofres públicos porque o consumo doméstico absorvia grande parte da produção local (que, crescentemente, substituía importações), fazendo com que, mesmo com preços de suporte elevados, as compras governamentais não fossem importante opção de mercado para os produtores. Os preços internacionais elevados tornavam, também, menos dispendioso o financiamento das exportações dos eventuais excedentes de alguns produtos.

A reversão do comportamento da demanda mundial e dos preços internacionais a partir do início dos anos 80 muda radicalmente o ambiente no qual operaram, sem maiores sobressaltos internos ou externos, as políticas agrícolas.

Nos Estados Unidos, os preços de suporte, que foram novamente elevados a partir da revisão da Lei Agrícola em 1981, estimulam fortes aumentos da produção cuja colocação nos mercados externos passa a esbarrar no lento crescimento da demanda mundial e na queda dos preços internacionais. À medida que os preços internacionais se afastam dos preços de suporte, os mecanismos da política agrícola voltam a funcionar com particular vigor, conduzindo, primeiro, à formação de grandes estoques e, depois, à sua colocação no mercado internacional à custa de enormes dispêndios com programas de subsídios às exportações. Na CEE, à medida que a produção agrícola passa a superar sistematicamente o consumo doméstico, a manutenção dos preços aos produtores passa a depender, tal como nos Estados Unidos, cada vez mais fortemente da formação de estoques e das vendas externas subsidiadas.

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

Muitos países em desenvolvimento, antes importadores, se transformaram em não desprezíveis exportadores de produtos agrícolas concorrentes com as exportações do mundo desenvolvido. A Índia e o Paquistão, por exemplo, se transformaram em exportadores de trigo; a China tornou-se exportadora de milho e de carne de porco, e Formosa, China e Indonésia passaram a exportar arroz. Ao mesmo tempo, enquanto diversos países em desenvolvimento que despontaram como exportadores nos anos 70 ampliam substancialmente sua participação nas exportações mundiais de vários produtos agrícolas, como foram os casos da Argentina no trigo, Tailândia e Paquistão no arroz, Argentina e China nos grãos oleaginosos, Brasil, Argentina, China e Chile nas tortas e farelos, Malásia, Filipinas e Argentina nos óleos vegetais, Brasil nas carnes e Tailândia no açúcar.

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

Assim, em meados da década de 80, tornou-se evidente que a dimensão e a conformação do mercado internacional já não proporcionava espaços capazes de absorver os efeitos dos mecanismos de suporte aos preços sobre o crescimento da produção e da produtividade agrícolas, senão à custa de grandes desembolsos dos tesouros nacionais, do deslocamento de outros exportadores e da geração de atritos comerciais envolvendo um crescente número de países.

A crise comercial dos anos 80 contribuiu para ressuscitar, ampliar e aprofundar as críticas às políticas agrícolas. No plano doméstico, o contraste entre os custos da intervenção e o cumprimento de seus objetivos, principalmente no que se refere à manutenção e à distribuição da renda, passou a alimentar uma vigorosa argumentação pró-reforma. No plano internacional, multiplicaram-se as análises sobre seus impactos no volume, nos preços e na geografia do comércio, procurando mostrar a profundidade das distorções provocadas pelas políticas agrícolas no comércio mundial.

O crescimento dos custos, a degradação do nível e da distribuição da renda agrícola, bem como as distorções e atritos comerciais passaram a constituir as peças centrais de qualquer apreciação sobre o desempenho das políticas agrícolas dos países desenvolvidos.

Diferentes governos e forças internas têm, logicamente, diferentes posturas e sensibilidade política a respeito do sentido, da profundidade e dos objetivos das modificações que deveriam ser introduzidas nas políticas agrícolas. Entretanto, em vários países desenvolvidos instalou-se, desde meados dos anos 80, uma forte concordância sobre a necessidade de mudar os rumos da intervenção na agricultura, seja para conter seus custos, para recompor a renda agrícola e melhorar sua distribuição, ou para amenizar os atritos comerciais.

Aos movimentos reformistas domésticos somaram-se poderosas pressões internacionais. Na Rodada Uruguai, iniciada em 1986, vários e importantes países passaram a defender a introdução de substanciais modificações na intervenção na agricultura, transformando a reforma das políticas agrícolas num dos mais importantes pontos de discussão da agenda internacional.

Este clima, que alguém rotulou de "assalto ao protecionismo agrícola",[2] fez com que, pela primeira vez, mesmo aqueles países desenvolvidos até então mais reticentes em submeter a intervenção na agricultura a uma negociação multilateral se dispusessem a discutir a reordenação do comércio agrícola através de uma maior disciplina no uso dos instrumentos domésticos de apoio e proteção à agricultura.

2. A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Paralelamente, mas não independentemente das negociações da Rodada Uruguai, os governos dos Estados Unidos e da CEE trataram de introduzir mudanças profundas em suas políticas agrícolas, com diferentes graus de sucesso.

2 *Ver Runge (1988).*

2.1 Estados Unidos: as leis agrícolas de 1985 e 1990

Nos Estados Unidos, a política agrícola começou a ser alterada com a elaboração da Lei de 1985. Nesse ano o Executivo propôs ao Congresso a extinção pura e simples dos *deficiency payments* e dos controles da área plantada, além de uma maior aproximação dos preços de suporte aos preços de mercado. Tanto os preços de suporte como os preços-meta passariam a ser estabelecidos como uma proporção da média móvel dos preços de mercado vigentes nos três anos anteriores. Para a safra de 1986-87, os preços-meta corresponderiam a 100% dessa média, devendo cair, em seguida, cinco pontos percentuais ao ano, até atingirem, em 1991-92, o piso de 75%, proporção prevista, desde o início, para os preços de suporte. Ou seja, os preços-meta convergiriam para o piso estabelecido pelos preços de suporte, numa redução paulatina dos *deficiency payments*, até sua completa extinção. A redução da área plantada deveria ser de 15% em 1986, 10% em 1987 e 5% em 1988, prevendo-se, a partir daí, seu desaparecimento da política agrícola.

Esse corte nos *deficiency payments* teria permitido uma drástica redução dos gastos com a política agrícola. A fórmula de cálculo dos preços de suporte, ao captar a violenta queda dos preços ocorrida a partir de 1983, teria implicado, de imediato, importantes reduções de seus níveis. Para o trigo, por exemplo, essa queda teria sido de 23%. Ao mesmo tempo, o afrouxamento dos controles sobre a área plantada teria permitido a gradativa expansão da produção para fazer face ao esperado crescimento das vendas externas. As exportações seriam estimuladas não somente pela queda dos preços de suporte, mas também pela expansão dos programas de crédito preferencial e pela criação de um programa especial de subsídios diretos.

O que o governo Reagan propunha, em essência, era reduzir a intervenção do Estado a uma política de sustentação dos preços e da renda fundada na simples garantia de uma rede de segurança formada pelos preços mínimos. Os preços de suporte deveriam assegurar uma renda mínima estável e, ao se aproximarem dos preços de mercado, tornariam indiferente a colocação do produto no mercado interno ou internacional, diminuindo a presença do governo como comprador de última instância.

A Lei Agrícola de 1985 ficou muito aquém de tais pretensões. As tradicionais resistências do Congresso em adotar uma política que reduzisse tão pesadamente o suporte ao setor foram agravadas pela profunda crise financeira que estava atravessando a agricultura americana. O "Food Security Act", aprovado pelo Congresso em 1985, congelou os preços-meta por dois anos, nos níveis vigentes em 1985. Nos três anos seguintes deveriam ser ligeiramente reduzidos, caindo 2, 3 e 5%, respectivamente, em 1988, 1989 e 1990. O rendimento físico das culturas, para efeito de cálculo dos *deficiency payments* e do volume da produção com acesso aos empréstimos de comercialização passou a ser estabelecido pela média dos rendimentos dos cinco anos anteriores, ficando congelado durante a vigência da lei. O limite máximo de 50 mil dólares por produtor para o recebimento dos *deficiency payments*, bem como o teto de 250 mil dólares para o recebimento do conjunto dos benefícios, que haviam sido estabelecidos pela Lei de 1981, não foram alterados.

Paralelamente, os preços de suporte passaram a ser fixados pelo Congresso dentro do intervalo 75-85% da média móvel dos preços de mercado dos cinco anos anteriores, excluídas as médias anuais mais alta e mais baixa. Embora esta fórmula de cálculo implicasse uma redução dos níveis de suporte, o Congresso estipulou que seus valores não poderiam ficar abaixo de 95% do valor fixado para o ano imediatamente anterior.

As exportações, pouco estimuladas pela modesta redução dos preços de suporte, seriam apoiadas por dois novos mecanismos. Foi criado o *marketing loan*, que passou a favorecer as exportações de arroz e algodão. Se o preço internacional cai abaixo do preço de suporte, tornando o produto pouco competitivo no mercado mundial, o agricultor pode ter acesso ao produto dado como garantia para a obtenção do empréstimo de comercialização, resgatando o empréstimo ao preço internacional e não ao preço de suporte. O segundo mecanismo instituído para estimular as exportações foi o "EEP-Export Enhancement Program". O programa permite que os exportadores concorram no mercado mundial, vendendo o produto abaixo de seu preço de compra. Como compensação, o governo entrega ao exportador um certificado de valor equivalente à perda sofrida na transação, que pode ser trocado por produtos existentes nos estoques governamentais.

Em 1990, o governo voltou a propor mudanças que, embora fossem menos radicais do que as propostas em 1985, teriam, se adotadas, alterado bastante as feições da política agrícola. O projeto do Executivo combinava duas idéias intimamente relacionadas: (a) permitir que o agricultores tivessem maior flexibilidade para decidir o que plantar em sua área-base; e (b) romper o vínculo entre a ajuda direta a as decisões de produção.

Os agricultores teriam total liberdade para plantar qualquer cultura em suas áreas-base, sem perder o direito ao recebimento dos *deficiency payments*. Ou seja, o produtor que tivesse área-base na cultura A poderia plantar uma cultura B na área permitida (área-base menos terra retirada de cultivo), recebendo o *deficiency payment* correspondente à cultura A. Se essa cultura B tivesse o amparo dos preços mínimos, sua produção seria elegível para os empréstimos de comercialização.

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

Além da manutenção do congelamento dos rendimentos estabelecido pela Lei de 1985, o governo propunha que ele fosse estendido às áreas-base durante o período de vigência da nova lei. O volume da produção, para efeito de cálculo dos *deficiency payments* e do acesso ao crédito de comercialização ficaria, portanto, fixo durante cinco anos. Isto, aliado à total liberdade de plantio, transformaria os *deficiency payments* numa ajuda direta por hectare, paga ao produtor, desvinculada do produto e do volume da produção.

Os preços de suporte continuariam a ser estabelecidos como uma proporção da média móvel dos preços de mercado dos cinco anos anteriores, excluídos os dois valores extremos, pretendendo o Executivo fixar esta proporção em 75%. Seriam abolidos os valores mínimos estabelecidos pela Lei de 1985.

Na apreciação do governo, tais modificações fariam com que as decisões de plantio respondessem melhor às condições imperantes no mercado, conduzindo os agricultores a produzir mais dos produtos cuja oferta se apresentasse curta e menos dos produtos excedentários. O sistema proposto estimularia a rotação de cultivos, trazendo ganhos ambientais, pela diminuição do uso de agroquímicos e dos riscos de erosão. Ao mesmo tempo, a utilização de terras antes ociosas levaria a

uma diminuição proporcional dos *deficiency payments*, aliviando os custos de intervenção.

Uma grande objeção à proposta surgiu durante sua tramitação no Congresso. Os produtores que vinham se dedicando exclusiva ou principalmente ao cultivo de produtos não cobertos pelos *deficiency payments* — como é o caso da soja — sofreriam uma espécie de concorrência desigual. Os produtores que, no passado, participavam dos programas poderiam diversificar seus cultivos, plantando soja, por exemplo, correndo pouco risco frente a uma possível queda dos preços, uma vez que teriam os *deficency payments* da cultura momentaneamente abandonada. Em outras palavras, o sistema criaria um *deficiency payment* para novos produtores de soja, sem que o benefício existisse para os produtores tradicionais.

Entretanto, a velha idéia de desvincular a ajuda governamental da quantidade e do tipo de produção nunca foi bem vista pelos agricultores e, como conseqüência, pelos deputados e senadores a eles ligados. Sempre foi forte o temor de que essa forma de ajuda provocasse maior contestação da política agrícola, pois lhe daria um claro caráter de *welfare* dirigido a uma categoria profissional quando outras não têm acesso a nada semelhante.

Assim, mais uma vez, o processo legislativo conduziu a resultados bastante distantes do projeto apresentado pelo Executivo. Mas a Lei de 1990 (denominada "Food, Agriculture, Conservation and Trade Act — FACT") introduziu uma importante modificação nos programas agrícolas norte-americanos. A idéia da flexibilidade foi parcialmente incorporada por meio de uma medida que ficou conhecida como "tripla base". A área-base de cada cultura-programa passou a ser dividida em três parcelas: área retirada de cultivo, área flexível e área permitida. Na primeira, o plantio continua vedado. Na segunda, fixada em 15% da área-base, o agricultor não pode implantar a cultura-programa para cujos benefícios está se candidatando. Pode, contudo, deixar a terra ociosa ou utilizá-la para qualquer outra cultura, salvo frutas e verduras, perdendo, em qualquer caso, o direito a receber pagamentos compensatórios sobre esta área. Se a utiliza para uma outra cultura-programa, ou para oleaginosas, poderá ter acesso aos empréstimos de comercialização. Na área permitida, agora reduzida pelas outras duas, o agricultor planta a cultura-programa, ganhando acesso a todos os benefícios proporcionados pela política agrícola.

Além desse programa "tripla base", que é obrigatório, o agricultor pode optar pelo uso de mais 10% de sua área-base para diversificar seus cultivos. Sobre estes 10% o agricultor pode implantar qualquer outra cultura, desde que renuncie aos pagamentos compensatórios relativos a esta área. Se, nesta terra, o agricultor decide plantar uma cultura-programa, ou uma oleaginosa, terá acesso aos correspondentes empréstimos de comercialização. No caso específico da soja, só pode ser aí cultivada se seu preço (previsto) de mercado estiver pelo menos 5% acima de seu preço mínimo, indicando que a oferta do produto poderá revelar-se insuficiente.

O Congresso também decidiu manter congelados nos níveis em que se encontravam tanto os preços-meta quanto os rendimentos das culturas usados para o cálculo dos *deficiency payments*. Recusou, entretanto, congelar as áreas-base, que continuam a ser calculadas segundo a média dos cinco anos anteriores. Os preços de suporte foram fixados em 85% da média móvel dos cinco anos anteriores, excluídos os dois valores extremos, não podendo cair mais do que 5% com relação ao ano anterior. Foram mantidos os tetos de 50 e 250 mil dólares relativos aos *deficiency payments* e ao conjunto de benefícios atribuídos a cada produtor.

Os programas de estímulo às exportações foram reconduzidos com o mesmo volume de recursos que vinham recebendo. A soja obteve um estímulo especial para as vendas externas: os produtores, ameaçados pela possível queda de preços provocada pela flexibilização, passaram a ter acesso ao *marketing loan*, antes privilégio exclusivo dos produtores de arroz e algodão.

O compromisso entre as pretensões do Executivo e as resistências do Congresso levou a uma redução da ordem de 25% nas previsões de gastos com programas de amparo aos preços e à renda do agricultores para 1991-95. O essencial dessa economia de recursos resultará da extinção dos *deficiency payments* sobre 15% da área-base, afetando principalmente os produtores de cereais. No entanto, a nova lei fez com que outros produtos e produtores participassem diretamente do esforço de redução dos gastos com a agricultura. Os produtores de oleaginosas passam a contribuir com uma taxa equivalente a 2% do preço de suporte, cobrada sobre o volume da produção que procura os benefícios do *marketing loan*. Sobre os produtores de açúcar e leite incide uma taxa de 1% do preço de suporte, cobrada sobre o volume da produção que procura a proteção dos preços mínimos.

2.2 CEE: do "Livro Verde" à nova PAC

Na Europa, foi também em 1985 que surgiu o primeiro sinal significativo de que a PAC iria passar por um processo de profunda revisão. Em julho desse ano, a Comissão lançou um documento de reflexão sobre as perspectivas da política agrícola comum que ficou conhecido como *green paper*. Na ampla discussão provocada por esse documento, foram detectados quatro pontos de consenso que acabaram sendo oficializados como linhas de orientação da futura reforma:

(a) conter a tendência à superprodução por meio de uma política de preços mais restritiva;

(b) considerar de maneira mais efetiva e sistemática o problema da renda dos estabelecimentos de pequena dimensão;

(c) dar amparo especial a atividades agrícolas consideradas essenciais à ocupação territorial, à manutenção do tecido social e à preservação do meio ambiente de certas regiões; e

(d) desenvolver a sensibilidade dos agricultores para os problemas ambientais.

Somente em 1988, entretanto, tais orientações se materializaram em um conjunto de medidas voltadas para o controle da produção e para a redução dos gastos com a intervenção. Foi estabelecida uma nova disciplina orçamentária, com limites bastante estritos para a evolução dos gastos com a PAC e introduzidos mecanismos de ajuste dos preços de suporte que procuravam aproximar a expansão da produção agrícola e o crescimento dos mercados.

A disciplina orçamentária foi fundada numa planificação de médio prazo (cinco anos) para limitar a taxa de crescimento dos gastos do Feoga-Garantia a 74% da taxa de crescimento do PIB da Comunidade. Essa "linha diretriz orçamentária" passou a funcionar como um forte redutor de despesas, permitindo sensível diminuição do peso relativo da PAC no orçamento global da CEE.

Ao mesmo tempo, foi criada uma linha especial de financiamento para amparar o escoamento de antigos estoques. Os 5,6 bilhões de écus alocados permitiram uma

drástica e rápida redução dos estoques de manteiga, leite em pó, cereais, carne bovina e vinho.

Foi criada, também, uma reserva financeira para cuidar dos impactos sobre os custos de intervenção resultantes do afastamento da paridade Ecu/Dólar. A cotação do dólar sempre foi um fator de instabilidade na evolução das despesas agrícolas. Quando há desvalorização do dólar com relação ao écu, aumentam as despesas comunitárias com as restituições às exportações e com as ajudas baseadas na diferença entre preços institucionais e preços mundiais. Até então a Comissão ou deslocava recursos de outras áreas do orçamento para socorrer a política agrícola ou recorria a complicadíssimas negociações com o objetivo de estabelecer uma suplementação orçamentária. A nova reserva, fixada em um bilhão de écus, passou a cobrir o orçamento agrícola contra as incidências financeiras das flutuações monetárias. Quando o dólar se desvalorizava, os custos adicionais eram debitados na reserva. Quando se valorizava, a ela eram creditadas "economias monetárias".

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

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

No caso das oleaginosas (soja, colza e girassol), a Comissão fazia, no início da safra, uma estimativa preliminar da produção. Se esta excedia a quantidade máxima garantida, os preços indicativos eram reduzidos. Para cada ponto percentual de excesso, havia uma redução de 0,5% do preço. Como o sistema de apoio à produção de oleaginosas passava aos produtores uma ajuda igual à diferença entre o preço mundial de referência e o preço indicativo, a redução do preço indicativo se traduzia numa redução do montante da ajuda. Se, após o final da safra, fosse constatado um volume de produção efetivo diferente da produção prevista, calculava-se um diferencial de ajuda que era repassado para a safra seguinte. Desse modo, sucessivos excessos de produção em relação à quantidade máxima garantida conduziam a uma redução cumulativa das ajudas.

Para os cereais, o esquema era um pouco diferente. Se a produção ultrapassasse a quantidade máxima garantida, os preços de intervenção válidos para o ano seguinte eram reduzidos em 3%, independentemente do volume do excesso. Caso, nos anos seguintes, a produção permanecesse acima do limiar de garantia, estas reduções de preços iriam se acumulando. Os efeitos deste mecanismo (desestímulo à produção excedentária e alívio nos custos da intervenção) eram ampliados por uma taxação especial incidente sobre a comercialização de cereais. Era cobrada uma taxa fixa de 3% (chamada "taxa de corresponsabilidade de base") sobre o valor das vendas comerciais domésticas, das exportações, e das vendas para agências governamentais de intervenção. A esta taxa agregava-se uma outra (chamada de "suplementar") estabelecida, para 1988-89, em 1,5%, devendo variar, até um limite máximo de 3%, segundo o comportamento da produção efetiva. Os pontos percentuais em que

a produção excedesse a quantidade máxima garantida em 1988-89 eram acrescentados à taxa suplementar original de 1,5%.

Mecanismos semelhantes aos anteriormente descritos passaram a ser aplicados a vários outros produtos. Além dos cereais (que já tinham um redutor desde 1982) e oleaginosas, também passaram a ser reduzidas as ajudas à produção de fumo, algodão, certas frutas e produtos hortícolas, vinho, azeite de oliva e carnes bovina e ovina. Para o leite (que já estava submetido a uma taxa de co-responsabilidade desde 1977 e a um regime de cotas desde 1984) houve alterações quantitativas: aumento da taxação e redução das quotas. Na política do açúcar, já integralmente financiada pela cotização dos produtores e processadores, houve um reforço destinado a impedir que os eventuais déficits anuais tivessem que ser cobertos pelo Feoga.

Esta política mais restritiva de preços institucionais foi complementada por outras medidas que procuravam conter a produção. Foram criados: (a) um programa de retirada de terras de cultivo pelo qual os produtores de cereais que se dispunham a manter fora da produção, durante cinco anos, 20% ou mais de sua superfície cultivada, e recebiam um prêmio por hectare que compensava a perda de renda resultante; (b) um programa de extensificação, válido para os cereais, leite e carne bovina, pelo qual os agricultores recebiam compensações caso concordassem com uma redução de pelo menos 20% de sua produção durante cinco anos; por este programa, o agricultor era estimulado a reduzir o uso de insumos (fertilizantes e fitosanitários) e o tamanho de seus rebanhos; e (c) um programa de reconversão da produção que conferia ajuda direta durante alguns anos aos produtores de cereais, leite e carnes que se dispusessem a diversificar suas atividades desenvolvendo linhas de produtos não-tradicionais.

Foram também ampliados os estímulos à cessação de atividade agrícola para agricultores de mais de 55 anos de idade. Os que optassem por essa pré-aposentadoria liberariam suas terras não somente para outros agricultores em processo de expansão estrutural ou diversificação de cultivos, mas, também, para reflorestamento e outros fins não-agrícolas.

Fortemente ajudadas pelo favorável comportamento do comércio agrícola mundial, as medidas de 1988 contribuíram para que a PAC atravessasse os anos agrícolas de 1988-89 e 1989-90 sem grandes dificuldades. Preços de intervenção mais baixos, crescimento da demanda externa e recuperação das cotações internacionais facilitaram as exportações, conduziram a uma substancial redução dos estoques e ajudaram a estabilizar os gastos do Feoga-Garantia.

Todavia, já em 1990, o reaparecimento de problemas engendra preocupações sobre o futuro. Com o recuo da demanda mundial e a queda dos preços internacionais, começam a se recompor os estoques de carne, produtos lácteos e cereais.

O rápido reaparecimento dos excedentes mostrou que as reduções dos preços institucionais disparados pelos estabilizadores foram insuficientes para manter a produção em níveis compatíveis com a evolução dos mercados. O impacto de outros mecanismos — como a extensificação, a pré-aposentadoria, ou a retirada de terras de cultivo — também foi insuficiente. Em 1991, três anos depois da adoção dessas medidas, a extensificação continuava em fase de experimentação, a pré-aposentadoria estava sendo aplicada em um único país e a retirada de terras atingira apenas 800 mil hectares, isto é, 2% da superfície ocupada pela cerealicultura.

2.3 A Nova Política Agrícola Comum

Em julho de 1991, a Comissão submeteu ao Conselho uma proposta destinada a intensificar a reforma, principalmente nas organizações de mercado da cadeia cereais-oleaginosas-pecuária bovina. As razões para concentrar a reforma nos produtos desta cadeia são bastante claras.

Os cereais, os produtos lácteos e a carne bovina são os produtos mais tipicamente excedentários na CEE. Com isto, além de constituir a principal fonte dos recorrentes atritos comerciais entre a Comunidade e outros países exportadores, são estes que mais pressionam os custos da intervenção. Em 1990, os três produtos representavam 78 % do valor dos estoques mantidos pela CEE e consumiam mais de 43 % dos recursos do Feoga-Garantia.[3]

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

Como vimos em outra parte, desde os anos 60, certos produtos destinados à alimentação animal, entre os quais as oleaginosas e seus derivados, ingressam no mercado comunitário em regime de franquia ou submetidos a tarifas bastante baixas. Com isso, instalou-se uma importante inconsistência na Política Agrícola Comum, cujos efeitos se fariam sentir com mais força alguns anos mais tarde.

Os elevados preços internos assegurados para o trigo forrageiro e outros cereais, que constituíam a base da alimentação animal na Europa impulsionaram, de um lado, o crescimento da produção européia de cereais e, de outro, estimularam a importação e o uso do farelo de soja, da tapioca, do glúten de milho e da polpa cítrica como substitutos dos cereais na produção de rações.[4] Boa parte, portanto, dos excedentes de cereais tem sua origem na brecha aberta nos mecanismos de proteção da PAC, que permite a livre entrada de produtos de substituição do cereais (PSC). A CEE tentou, em várias ocasiões, eliminar esta inconsistência em sua política agrícola. Estas tentativas, conhecidas como "rebalanceamento", sempre supuseram alguma forma de restrição às importações dos PSC e, logicamente, sempre encontraram a veemente oposição dos Estados Unidos, grande fornecedor destes produtos para a Europa (notadamente do glúten de milho).

Vale destacar, além disto, que o apoio europeu à produção de oleaginosas vinha sendo, desde fins dos anos 80, fortemente contestado, junto ao GATT, pelos Estados Unidos. Por solicitação norte-americana, o GATT instalou, em 1988, um processo para solucionar a controvérsia Estados Unidos-CEE em torno das oleaginosas. O "painel soja" concluiu, em 1989, que a CEE estava violando as regras do GATT pois o pagamento da ajuda direta aos trituradores introduzia uma discriminação segundo a origem dos grãos, o sistema de apoio utilizado isolava os produtores europeus das flutuações dos preços mundiais e reduzia, na prática, as concessões tarifárias acordadas nos anos 60. A CEE aceitou as conclusões do painel e reformulou, em 1991, o sistema de apoio às oleaginosas. Os Estados Unidos, entretanto, consideraram que as modificações não satisfaziam suas reivindicações.[5]

---

3 *Ver CEE (1991b), p. 86 e p. 90.*

4 *Entre 1984-85 e 1990-91, a participação dos cereais nas rações diminui de 56,9% para 49,0%, enquanto a das tortas proteicas passou de 15,0% para 19,0%, e a do glúten de milho aumentou de 3,0%, para 4,1%. Ver Guyomard* et alii *(1992, p.44).*

5 *Esta pendência permaneceu sem solução até o Acordo de Blair House, como veremos mais adiante.*

Em síntese, é em torno da cadeia cereais-oleaginosas-pecuária que gravitam as principais questões comerciais a serem enfrentadas pela reforma da PAC.

Os aspectos centrais da nova política proposta para os cereais, oleaginosas e pecuária foram os seguintes:

- Seriam mantidos os instrumentos originais da política de preços: preço indicativo, a partir do qual se estabelecem o preço de entrada (e se determina a tarifa variável) e o preço de intervenção (e se determinam os níveis dos subsídios às exportações). Os preços seriam iguais para todos os cereais, exceto o arroz. Seria introduzido um fator de correção para manter o necessário alinhamento entre os preços do arroz e o dos demais cereais. O trigo duro, que, como o arroz, mantinha preços superiores aos demais, seria submetido a estes preços uniformes, mas ganharia uma ajuda especial.
- O preço indicativo seria fixado em 100 écus/tonelada, nível que representava, segundo a Comissão, a cotação mundial esperada num mercado internacional estabilizado. O preço de intervenção seria 10% inferior ao preço indicativo, e o preço de entrada, 10% superior.[6]
- Para compensar as perdas de renda derivadas da redução dos preços dos cereais, seria instituído um sistema de pagamentos compensatórios. A diferença entre o novo preço indicativo e o preço médio de intervenção para os cereais (155-100 = 55 écus/tonelada) seria tomada como representativa da perda de renda sofrida pelos produtores e serviria como base para o cálculo dos pagamentos compensatórios.[7]
- O pagamento compensatório assumiria a forma de uma ajuda direta à renda, fixada por hectare e paga sobre o número de hectares plantados. A área plantada a ser considerada para fins dos pagamentos compensatórios seria a média das áreas plantadas nos últimos cinco anos com cereais e oleaginosas. Para ter acesso à ajuda, os produtores deveriam retirar de cultivo parte de suas terras. Assim, a compensação se aplicaria à área restante.
- Para fixar o montante da ajuda compensatória por hectare, cada estado membro delimitaria as regiões produtoras de seu território, procurando definir zonas o mais homogêneas possível, do ponto de vista das condições estruturais de produção e do rendimento da cultura de cereais. Para cada região seria estabelecido o rendimento das últimas cinco safras e calculado o rendimento médio regional, excluídas as cifras extremas. Este rendimento médio regional seria utilizado para converter o pagamento compensatório numa ajuda regional por hectare (rendimento médio regional em toneladas por hectare *vezes* 55 écus/tonelada).[8]
- As referências e a mecânica da ajuda à produção de oleaginosas seriam inteiramente modificadas. A ajuda passaria a ser baseada em dois elementos: (a) seria fixado um preço mundial de referência correspondente ao preço que vigiria, a médio prazo, em condições estáveis do mercado mundial; e (b) seria estabe-

6 *Estes preços são substancialmente mais baixos que os até então praticados. O preço médio das compras governamentais de cereais foi, em 1990, 155 écus/tonelada.*

7 *A perda de renda deveria ser calculada pela diferença entre o velho e o novo preço de intervenção (155-90), pois se, como supunha a Comissão, a CEE continuaria exportadora de cereais (e, portanto, continuaria a gerar excedentes), os preços de mercado, internamente, tenderiam a se alinhar com os preços de intervenção. Por algum motivo, no entanto, não foi esse o cálculo da perda. É possível que a forma de cálculo proposta tenha obedecido à idéia de aproximar-se dos Estados Unidos, cujos* deficiency payments *cobrem a diferença entre os preço-meta e o preço de suporte ou de mercado, o que, no caso norte-americano, equivale a pagar a diferença entre o preço-meta e o preço internacional.*

8 *Ao ser estabelecida por hectare, esta forma de ajuda não estimula a intensificação. Ao contrário, os produtores que, via intensificação, obtivessem rendimentos superiores à média regional seriam, relativamente ao outros, penalizados.*

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

- A diferença entre o preço interno e o preço mundial de referência, transformada numa ajuda por hectare, seria paga aos produtores de oleaginosas. Usando o rendimento médio por hectare na produção de oleaginosas a nível comunitário (2,36 toneladas por hectare), a ajuda por tonelada, calculada a partir daquela diferença de preços, seria convertida numa ajuda de referência comunitária por hectare. Esta ajuda seria diferenciada regionalmente, usando as mesmas regiões delimitadas como produtoras de cereais. O valor da ajuda, em cada região, seria igual à ajuda de referência comunitária multiplicada pela proporção entre o rendimento regional e o rendimento comunitário na produção de cereais.

- A ajuda seria paga em duas partes. A primeira seria um adiantamento ao qual só teriam direito aqueles agricultores cuja colheita, na época do plantio, já fosse objeto de um contrato de venda estabelecido com um comprador habilitado pela CEE. Ao final do período de comercialização, a ajuda de referência seria corrigida em função da variação dos preços mundiais. Se os preços se situassem mais de 8% abaixo ou acima do preço mundial de referência estabelecido pela Comissão no início do ano agrícola, a ajuda de referência seria corrigida. A segunda parte, que pode variar, portanto, com o preço mundial, seria paga ao final do período de comercialização. Se a venda da colheita não estivesse contratada na época do plantio, a ajuda seria paga de uma só vez, ao final do período de comercialização.

- Para se beneficiar da ajuda à produção de cereais e oleaginosas, os produtores profissionais[9] deveriam colocar fora da produção 15% de sua área total (soma das superfícies dedicadas ao cultivo de cereais e oleaginosas). A porcentagem da área total a ser deixada em pousio seria revisada a cada ano, tendo em conta a evolução da produção e dos mercados. A perda de renda relativa à terra ociosa seria compensada por uma ajuda direta. Os produtores receberiam, para cada hectare ou fração retirado de cultivo, uma compensação igual à ajuda por hectare, determinada regionalmente, estabelecida para os cereais.

- A compensação teria um limite máximo, regionalmente diferenciado. O número de hectares que serviria de base para o cálculo da ajuda teria um teto, fixado em 15% de uma superfície correspondente à produção anual de 230 toneladas de cereais. Os rendimentos médios da produção de cereais seriam utilizados para

9 *Os produtores de cereais e oleaginosas seriam classificados em "pequenos produtores" e "produtores profissionais". Seriam considerados pequenos aqueles produtores que explorassem uma superfície correspondente à produção anual de, no máximo, 92 toneladas de cereais. Os rendimentos médios da produção de cereais nas diversas regiões seriam utilizados para transformar aquele limite de produção no equivalente em superfície, definindo-se o tamanho máximo da exploração (em superfície) que qualificaria o agricultor como "pequeno". Considerando-se o rendimento médio comunitário (4,6 t/ha), o pequeno produtor "típico" seria aquele que mantivesse produções de cereais e oleaginosas, isoladas ou combinadas, em área inferior a 20 hectares (92 toneladas divididas por 4,6 t/ha) Os produtores de pequena dimensão não seriam obrigados a retirar terras de cultivo, recebendo integralmente e sem condições a ajuda por hectare definida regionalmente.*

fixar, regionalmente, o número máximo de hectares retirados de cultivo a ser usado para o cálculo do montante da ajuda.[10]

- As cotas nacionais de leite seriam reduzidas em 3%. Os estados membros deveriam programar cortes maiores que 3% nas cotas de alguns produtores individuais de forma a abrir espaço, dentro da cota nacional reduzida, para aumentar as cotas individuais de certas categorias de produtores, consideradas especiais (estabelecimentos extensivos em zonas de montanha ou em outras zonas desfavoráveis, nas quais a produção de leite tem papel particularmente importante na produção agrícola e onde há poucas opções para a mudança de atividade). Os produtores cujas cotas sofressem reduções receberiam, durante dez anos, compensações em dinheiro, ligadas ao montante de sua produção anual autorizada.
- Os estados membros deveriam estabelecer um programa especial de cessação de atividade aberto a todos os produtores de leite. O programa ofereceria "atrativas condições" para aqueles produtores que se dispusessem a cessar suas atividades no curso dos anos de implantação da reforma da política agrícola. As cotas assim liberadas permitiriam diminuir ou evitar a redução das cotas dos pequenos e médios produtores.
- O preço de suporte da manteiga seria reduzido em 15% e o do leite em pó em 5%, levando a uma redução proporcional dos preços de compra do leite pelos processadores. A diminuição dos custos de produção decorrente da redução dos preços dos produtos destinados à alimentação animal compensaria a queda dos preços do leite. Dado que esta diminuição dos custos beneficiaria mais as explorações maiores e mais intensivas, que usam rações, seriam instituídos estímulos para a pequena produção extensiva: as explorações com baixa taxa de ocupação (número de cabeças por hectare de pastagem) receberiam um prêmio anual por cabeça, pago sobre os primeiros 40 animais do rebanho.
- O preço de intervenção da carne bovina seria reduzido em 15%. Seriam, pelos mesmos motivos anteriores, estabelecidos estímulos especiais para a pecuária de corte extensiva: o prêmio para os primeiros 90 bovinos machos, instituído em 1988, seria aumentado e atribuído somente aos estabelecimentos com baixa taxa de lotação.

As reações à nova proposta foram as mais diversas. Algumas merecem destaque por tocarem pontos essenciais. Reapareceu a já tradicional divergência entre os países do sul (Espanha, Portugal, e Grécia), que insistem sobre a necessidade de reforçar a ajuda aos produtores de pequena dimensão e os do norte (Inglaterra, Dinamarca, Holanda, e França), que procuram evitar qualquer tipo de penalização dos estabelecimentos de maior porte e mais modernizados. Além disso, o governo francês considerou a proposta uma submissão à pressões americanas no âmbito do GATT e deu apoio à tradicional crítica inglesa sobre os custos da PAC, ao considerar que seria muito difícil assegurar o financiamento das medidas de compensação previstas na proposta da Comissão. De resto, a idéia de reduzir os preços dos cereais foi considerada inaceitável na Alemanha, na Bélgica e na França, enquanto a Irlanda se insurgiu contra a redução das cotas de leite.

---

10 Tomando o rendimento médio comunitário (4,6 toneladas/ha), os estabelecimentos de mais de 50 hectares (230 toneladas divididas por 4,6 t/ha) teriam a compensação máxima, calculada sobre 7,5 hectares (15% de 50 ha). Os estabelecimentos com menos de 50 hectares teriam a compensação calculada sobre a área retirada de cultivo (excluídos os classificados como "pequenos", desobrigados de retirar terras de cultivo). A idéia era, portanto, amparar mais os pequenos e médios produtores, e menos os grandes.

Depois de grandes esforços conciliatórios foi aprovada, em maio de 1992, a nova Política Agrícola Comum. Os principais aspectos da reforma, a ser implantada entre 1993 e 1996, podem ser assim resumidos:

(a) O preço dos cereais foi fixado em 130 écus/tonelada para 1993-94, 120 para 1994-95 e 110 para 1995-96. A ajuda direta por hectare será calculada sobre a base de 25, 35 e 45 écus em cada um destes anos agrícolas. O preço de intervenção foi fixado 10% abaixo do preço indicativo e o preço de entrada guardará uma diferença fixa de 45 écus com relação ao preço indicativo. Os preços ficaram, portanto, acima dos níveis propostos pela Comissão. O preço de entrada, que assegura a preferência comunitária, ficará, no último ano da reforma, 41% acima do preço indicativo (contra os 10% propostos pela Comissão), continuando, provavelmente, bem acima dos preços mundiais.

(b) O novo esquema de suporte para as oleaginosas foi adotado tal como proposto pela Comissão. Para a carne bovina, a redução dos preços e os fortes estímulos à extensificação foram aprovados nos termos originalmente propostos pela Comissão, isto é, preço de intervenção reduzido em 15% e prêmios atribuídos apenas aos estabelecimentos de baixa lotação.

(c) A redução das cotas leiteiras, inicialmente proposta pela Comissão, foi postergada. Permaneceu como possibilidade a ser considerada em função do comportamento do mercado no curso dos anos de implantação desta fase da reforma. O preço de suporte da manteiga sofreu uma redução de 5% e o do leite em pó permaneceu intocado, contra reduções de 15% e 5% propostas pela Comissão.

(d) O programa de retirada de terras foi mantido, mas com expurgo das disposições que limitavam as compensações para os estabelecimentos de maior dimensão, ou seja, o número de hectares colocados fora de cultivo fará jus às compensações previstas, independentemente do tamanho do estabelecimento. Os estabelecimentos de tamanho reduzido não são obrigados a retirar terras de cultivo para ter acesso à ajuda direta compensatória da redução dos preços e continuam a receber os prêmios relacionados com a prática da extensificação pecuária.

3. A RODADA URUGUAI E A REFORMA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

As partes-contratantes do GATT foram bastante incisivas com relação aos objetivos das negociações agrícolas da Rodada Uruguai, ao inscrever na Carta de Punta del Este (1986) sua disposição para negociar a imposição de limites no uso e nos efeitos dos instrumentos de intervenção na agricultura: "Negociations shall aim to achieve greater liberalisation of trade in agriculture and bring all mesures affecting importing access and export competition under strengthened and more operationnally effective GATT rules and disciplines (...) by: (i) improving market access through, inter alia, the reduction of import barriers, (ii) improving the competitive environment by increasing discipline on the use of all direct and indirect subsidies and other mesures affecting direct or indirectly agricultural trade, including the phased reduction of their causes".[11] Os temas das negociações agrícolas foram, portanto, desde seu início, bastante bem demarcados: redução do apoio à produção doméstica, diminuição dos obstáculos ao acesso a mercados e limitação dos subsídios às exportações.

[11] *Ver Carta de Punta del Este, citada por Hathaway (1987, p. 122).*

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

Em setembro de 1993 foram colocados na mesa de negociações dois documentos cuja fusão deverá determinar, no essencial, o conteúdo das disposições do acordo final das negociações agrícolas.

3.1 O Draft Final Act

Em janeiro de 1992, Arthur Dunkel, então diretor geral do GATT, lançou uma proposta de acordo para a Rodada Uruguai, conhecida como Documento Dunkel ou Draft Final Act-DFA, que trata os três temas básicos das negociações agrícolas da maneira descrita a seguir.

Apoio à produção doméstica: o valor das transferências de renda em favor dos produtores agrícolas seria cortado em 20%. O corte seria realizado em porções anuais iguais, entre 1993 e 1999, tomando por base as transferências observadas na média do período 1986-88.

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

É importante destacar, para o que nos interessa mais de perto aqui, dois aspectos do DFA para a redução da ajuda doméstica que deixaram margem para importantes dúvidas. Primeiro, poucas medidas de política ficariam fora do compromisso de redução da ajuda.[12] O texto do documento exclui explicitamente deste compromisso somente os programas governamentais de prestação de serviços à agricultura e ao meio rural (serviços de pesquisa e extensão rurais, de formação, de inspeção, classificação e normatização, de comercialização, promoção e informação sobre mercados e serviços de infra-estrutura), os programas de formação de estoques com fins exclusivos de segurança alimentar e os programas domésticos de ajuda alimentar. Para as demais formas de ajuda, o DFA estabelece critérios que, se cumpridos, permitiriam sua exclusão do compromisso de redução. Estes critérios, extensamente detalhados no documento, determinam que somente as formas de ajuda totalmente desconectadas do tipo e do volume da produção agrícola e pecuária e calculadas sem tomar por base os preços nacionais ou internacionais poderiam fazer parte da *green box*. Como o DFA, a certa altura do texto que trata da conexão das medidas com a produção e com os preços introduz a expressão "exceto se se trata de reduzir esta produção", abriram-se margens para dúvidas e interpretações divergentes quanto a se a proposta de acordo inclui ou não os *deficiency payments* norte-americanos e as ajudas compensatórias da nova PAC na *green box*. O segundo aspecto que merece destaque se refere ao fato de que, embora a MGA fosse calculada produto a produto, o texto do DFA deixou dúvidas quanto a se o compro-

12 *No jargão dos negociadores, as medidas que ficariam fora do compromisso de redução fariam parte de uma* green box *que recolheria, portanto, uma coleção de medidas consideradas, como resultado das negociações, menos distorcivas com relação à geografia da produção e do comércio agrícolas.*

misso de redução deveria ser realizado produto a produto ou se seria possível operar reduções diferentes para diferentes produtos de forma a atingir a redução comprometida para o conjunto de produtos.[13]

Acesso a mercados: todas as medidas de fronteira que não fossem direitos alfandegários típicos seriam convertidas em tarifas ("tarificação"). Esta conversão se daria tomando por base os níveis equivalentes de proteção vigentes na média do período 1986-88. Todos os direitos alfandegários, inclusive os resultantes da tarificação, seriam reduzidos em 36%, em porções anuais iguais, entre 1993 e 1999. A redução de 36% seria calculada sobre a média aritmética das tarifas, ficando os países obrigados a reduzir, no mínimo, 15% por linha tarifária.

O DFA propõe, também, que nos casos em que não se observassem níveis significativos de importações dos produtos submetidos à tarificação (ou seja, produtos para os quais a importação tornou-se proibitiva, dado o nível da proteção tarifária e não-tarifária), os países estabelecessem oportunidades de acesso mínimo a seus mercados. Os países deveriam importar, no primeiro ano de aplicação da reforma, pelo menos o equivalente a 3% de seu consumo doméstico observado na média do período 1986-88 e ampliar estas importações até chegar, no mínimo, a 5% no último ano do período de aplicação da reforma. Os produtos favorecidos pelo acesso mínimo seriam submetidos a cotas-tarifárias "baixas ou mínimas". Caso o acesso corrente ao mercado do país já seja, no primeiro ano de aplicação da reforma, superior ao acesso mínimo, os países se comprometem a, pelo menos, manter no mesmo nível as possibilidades de acesso.

Tal como no caso da redução do apoio doméstico, também com relação ao acesso mínimo o DFA deixou espaço para uma importante dúvida. As cláusulas do documento que tratam do acesso mínimo são redigidas de tal forma que não fica claro se o que se está propondo é um compromisso a ser assumido pelas partes contratantes ou apenas uma disposição a ser ou não adotada, a critério do país. A Comissão da CEE, por exemplo, insiste em que não se trata de uma obrigação.

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

Exportações subsidiadas: tanto o volume das exportações subsidiadas como o valor dos gastos governamentais com os subsídios deveriam ser reduzidos. Entre 1993 e 1999, tomando por base o período 1986-90, as quantidades exportadas com subsídios deveriam ser reduzidas em 24%, e os desembolsos dos tesouros para o apoio às exportações, em 36%. Estas reduções deveriam ser aplicadas igualmente para cada produto.

---

13 *Textualmente: "Se considerará que un participante ha cumplido en un determinado año sus compromisos de reducción de la ayuda interna, cuando los valores de la MGA de todo el sector o de productos específicos a los efectos de la ayuda (...) no excedan de los niveles de compromiso anuales (...)." Ver GATT (1991, p. L.7).*

3.2 O Blair House Agreement

Embora imediatamente contestado pelos Estados Unidos, por insuficiente frente às suas demandas e por alguns países da CEE, por exagerado e incompatível com os novos rumos que se pretendia imprimir à PAC, o DFA serviu de base para que os dois grandes retomassem as negociações que resultariam, em novembro de 1992, num acordo conhecido como Blair House Agreement ou Compromisso de Washington. Este acerto contém as emendas que, pretendem os Estados Unidos e a CEE, deverão ser inseridas no DFA para compor o acordo final das negociações agrícolas.

Com relação ao *suporte interno*, o Acordo de Blair House segue o DFA, recomendando uma redução de 20% no apoio doméstico no prazo de seis anos. No entanto, deixa claro, de um lado, que o compromisso de redução deve se referir a um corte na MGA para o conjunto dos produtos e não no nível de produtos, tomados individualmente e, de outro, que todas as formas de pagamentos compensatórios ligados a programas de limitação da produção (área ou número de animais) não seriam atingidas pelo compromisso de redução.

Com relação à *tarificação*, o acerto Estados Unidos-CEE não altera a fundamentalmente o DFA. A única — e importante — novidade é o fato de os Estados Unidos terem aceito o pleito da CEE de introduzir uma margem adicional de preferência de 10%. Assim, as tarifas a serem praticadas pela CEE poderão ser 10% mais elevadas do que aquelas que resultariam do puro e simples processo de tarificação.

No que se refere ao *acesso mínimo*, o Acordo apenas precisa o "nível baixo ou mínimo" que deveria ser estabelecido para as cotas-tarifárias: a tarifa aplicada a estas importações seria 32% inferior à tarifa de base, normalmente aplicada sobre as importações do produto em questão (isto é, as tarifas médias vigentes em 1986-88 e aquelas resultantes da tarificação, submetidas ao corte de 36%, em média). Entretanto, a ambigüidade presente no DFA, antes mencionada (obrigatoriedade ou apenas possibilidade), não foi esclarecida.

Com relação aos *subsídios às exportações*, o Acordo propõe uma redução de 21% no volume das exportações subsidiadas, em lugar dos 24% avançados no DFA. Ficaria mantido em 36% o compromisso de redução dos gastos com os subsídios às exportações.

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

O acerto entre os Estados Unidos e a CEE sobre as oleaginosas prevê, no essencial, o seguinte: (i) a produção de oleaginosas passa a ser tratada separadamente dentro da PAC; seu cultivo não poderá ocupar, a partir da safra 1995-96, mais de 5.128.000 hectares, cifra correspondente à média da superfície cultivada com soja, colza e girassol em 1989, 1990 e 1991; (ii) esta superfície será submetida às disposições anuais de redução da área plantada, previstas pela nova PAC (15% para a safra 1993-94); entretanto, qualquer que seja a porcentagem de redução da área estipulada, no futuro, para outros cultivos, a redução da área com oleaginosas não poderá ser inferior a 10%; (iii) caso a área cultivada exceda a superfície permitida, a CEE deverá reduzir os pagamentos compensatórios por hectare, sobre

a base de 1% de redução para cada 1% de excesso de área; e (iv) as terras retiradas de cultivo poderão ser semeadas com oleaginosas desde que a produção se destine, primariamente, a fins industriais; entretanto, se a produção de subprodutos forrageiros que resultar deste uso ultrapassar um milhão de toneladas (em equivalente a torta de soja), a CEE se compromete a tomar medidas de correção.

O rebalanceamento, que sequer foi mencionado no DFA, aparece, ainda que de forma bastante vaga, no Acordo de Blair House. O texto prevê que, caso as importações comunitárias de produtos substitutos de cereais, comparadas com o nível das importações dos anos 1986-90, cheguem a um patamar tal que comprometa a implantação da reforma da PAC, os signatários deverão iniciar consultas a fim de encontrar uma solução mutuamente aceitável.

Resta mencionar um último, e não menos importante ponto, que foi objeto de acordo entre os Estados Unidos e a CEE. O DFA dedica uma curta cláusula para tratar das possíveis alegações de interesses comerciais contrariados, previstas no Acordo Geral, que podem ser encaminhadas pelas partes contratantes quando se consideram prejudicadas por práticas comerciais de outros países, membros do GATT. Conhecida como "cláusula de paz", tem a seguinte redação: "Cuando los compromisos de reducción de la ayuda interna y de las subvenciones a la exportación se apliquen de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo se supondrá que no causan perjuicio grave en el sentido del párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo General."[14]

Esta disposição significa que, entre 1994 e 2000, os instrumentos usados nas políticas agrícolas e seus efeitos diretos e indiretos sobre o comércio mundial dificilmente poderão ser contestados por outros países, com amparo nas mencionadas disposições do Acordo Geral.

O Acordo de Blair House dá nova redação a esta cláusula, ampliando-a e precisando-a melhor em termos jurídicos. A nova redação engloba todos os dispositivos, não só do Acordo Geral mas também do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias, que poderiam ser acionados para alegar violações de direitos decorrentes da operação da política agrícola de qualquer país membro. Com isso, as reclamações de violação de direitos junto ao GATT se tornam muito difíceis, exceto se a operação da política agrícola do país supostamente ofensor dos direitos não estiver enquadrada nas disciplinas estipuladas no acordo sobre a agricultura. Dois trechos de um documento da Comissão da CEE expressam, com extrema clareza, o alcance e as esperadas conseqüências destas disposições: "Isto elimina os riscos (da constituição) de painéis. (...) As ações de direitos compensatórios são, ainda, possíveis mas são submetidas a condições que as tornam pouco prováveis."[15]

O Quadro 1, a seguir, resume o conteúdo do DFA e destaca, entre parênteses, as alterações que nele poderão ser introduzidas em virtude do Acordo de Blair House.

3.3 A Compatibilidade entre um Acordo Agrícola no GATT e as Políticas Agrícolas dos Estados Unidos e da CEE

Um acordo final no GATT fundado no tratamento para o suporte interno, acesso a mercados e subsídios às exportações que resultaria da fusão do DFA com o Acordo de Blair House pode colocar alguns problemas para que as políticas agrícolas dos

14 Ver GATT (1991 p. L.10).
15 Ver CEE (1992, p. 4).

Estados Unidos e da CEE continuem operando, tal como redesenhadas em 1990 e 1992. Entretanto, os ajustes necessários para compatibilizá-las com um acordo no GATT parecem não ser grandes e, tampouco, de difícil realização. Senão, vejamos:

Apoio interno: A redução de 20% na MGA não exigirá reduções da ajuda global além daquelas resultantes da normal operação das políticas agrícolas européia e norte-americana.

Nos Estados Unidos, a MGA relativa aos cereais, nela incluídos os *deficiency payments*, foi consideravelmente reduzida após 1990 graças, principalmente, à introdução da área flexível e ao congelamento dos preços-meta e dos rendimentos dos cultivos para efeitos de cálculo da ajuda direta. Esta circunstância proporciona um crédito para os Estados Unidos que afasta a necessidade de reduzir a MGA dos outros produtos, menos penalizados pelos ajustes introduzidos na política agrícola norte-americana pela FACT, notadamente produtos lácteos, açúcar e amendoim.

Quadro 1

O Draft Final Act e o Acordo de Blair House

A) **Apoio doméstico**

- Redução de 20% na MGA
- Período de aplicação: 1993-99 (1994-2000)
- Compromisso produto a produto? (Compromisso para o conjunto de produtos)
- Pagamentos compensatórios e *deficiency payments red green box*? (Pagamentos compensatórios e *deficiency payments red green box*).

B) **Acesso a mercados**

B.1) Tarificação

- Tarificação e redução das tarifas em 36%, calculados por média aritmética simples; redução mínima de 15% por linha tarifária
- Período de aplicação: 1993-99 (1994-2000)
- Salvaguardas contra crescimento das importações e queda dos preços

B.2) Acesso mínimo

- Acesso mínimo aos mercados dos países equivalente a 5% do consumo doméstico de 1986-88, a ser atingido em 1999 (2000)
- Aplicação a estas importações de cotas-tarifárias baixas ou mínimas cotas-tarifárias 32% inferiores à tarifa básica)
- Oportunidades correntes de acesso mantidas
- Acesso mínimo é compromisso ou possibilidade?

C) **Subsídios às exportações**

- Redução de 36% nos gastos e de 24% no volume (21% no volume) das exportações subsidiadas entre 1993 e 1999 (1994 e 2000)
- Redução produto a produto

D) **Cláusula de paz** (Cláusula de paz ampliada)

Na CEE, segundo a Comissão, o corte de 20% na ajuda doméstica limitaria a MGA, dentro de seis anos, a 65 bilhões de écus enquanto a operação da nova PAC, excluídas as ajudas diretas, deverá resultar numa MGA, na mesma época, da or-

dem de 51 bilhões de e écus.[16] A necessidade de cortes adicionais é, portanto, muito pouco provável, existindo, ao contrário, uma margem bastante ampla para o aumento das transferências incluídas na MGA.

Acesso a mercados: Os efeitos da tarificação sobre as importações deverão ser bastante modestos. Isto porque, primeiro, o período de base a ser utilizado para proceder à tarificação (1986-88) foi de preços mundiais extremamente baixos para quase todos os produtos agrícolas e preços de intervenção ainda relativamente elevados, tanto nos Estados Unidos quanto na CEE. Assim, os equivalentes tarifários resultantes do processo de tarificação deverão atingir níveis que assegurarão ampla margem de proteção para a produção doméstica da maioria dos produtos. Segundo, porque se a tarificação vier a desproteger algum produto agrícola a ponto de ameaçar a produção local e o equilíbrio da intervenção, as importações podem ser contidas por duas vias: o uso das salvaguardas e/ou o ajuste dos preços de suporte (e, correspondentemente, o ajuste dos pagamentos compensatórios ou dos *deficiency payments*) de forma a assegurar a competitividade, no mercado doméstico, do produto em questão. Terceiro, porque os 36% de redução nas tarifas serão calculados por meio de uma média aritmética simples e não por uma média ponderada (usando como pesos o volume das importações, por exemplo). Com isto, os produtos mais importantes (do ponto de vista do volume das transferências de renda consumidas) ou mais sensíveis à redução tarifária (do ponto de vista da amplitude da diferença entre os preços domésticos e os preços internacionais mais a tarifa) podem ser submetidos a um corte bem menor que 36% (até o limite de 15%, que é a redução mínima por linha tarifária), compensado por cortes maiores nos produtos de menor importância ou menos sensíveis. A menor redução tarifária dos produtos mais importantes (no sentido indicado) ameniza a necessidade de reduções de seus preços domésticos para fazê-los concorrer com a importações e alivia, portanto, a necessidade de aumentar os gastos com pagamentos compensatórios ou com *deficiency payments*. Finalmente, os efeitos deverão ser modesto porque, como se espera que os preços mundiais se elevem (por força, principalmente, da redução do volume das exportações subsidiadas), a queda na margem de proteção resultante da redução das tarifas será, possivelmente, amenizada.

Entretanto, o compromisso de reduzir, no mínimo, 15% por linha tarifária poderá exigir, tanto nos Estados Unidos quanto na CEE, ajustes mais profundos na intervenção sobre alguns produtos. Dependendo do futuro comportamento dos preços mundiais, a produção européia e norte-americana de açúcar e de alguns produtos lácteos poderá ficar exposta à concorrência internacional.

A Comissão da CEE realizou um exercício[17] cujos resultados foram aqui utilizados para compor a Tabela 3.1. A Tabela mostra as margens de preferência (diferença percentual entre o preço de importação CIF-CEE e o preço de intervenção)

---

16 *Ver CEE (1992, p. 6).*

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

que seriam asseguradas para os produtos listados, caso se operassem as reduções tarifárias de 15% e 36%.

Como se pode perceber, nos casos do trigo, manteiga e carne bovina, tanto a redução de 36% como a de 15% na proteção tarifária ainda asseguraria uma substancial margem de preferência mesmo sob a hipótese mais pessimista sobre o comportamento dos preços mundiais. Nos casos do açúcar e do leite em pó desnatado, entretanto, a redução tarifária de 36% os deixaria desprotegidos e a redução de 15%, embora não chegasse a desprotegê-los, proporcionaria uma margem bastante exígua de preferência.

Tabela 3.1

Margens de preferência (%) asseguradas por um corte de 15% e 36% nos equivalentes tarifários da CEE

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

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

A delicada situação destes dois produtos exigirá, desde já, a programação de reduções tarifárias próximas dos 15%[18] e, dependendo do comportamento dos preços mundiais, poderá exigir, no futuro, o acionamento das salvaguardas ou uma redução nos preços de suporte de forma a elevar a margem de preferência e evitar o assédio das importações.

As metas de acesso mínimo poderão exigir ajustamentos mais profundos, notadamente na Europa. Na CEE, dentre os produtos importantes cobertos pela PAC, somente os cereais secundários, o açúcar e a carne bovina escapariam do aumento das importações, dado que suas compras externas já eram, tanto em 1986-88 quanto em 1990, superiores a 5% do consumo doméstico médio observado no período 1986-88 (ver Tabela 3.2). As importações dos demais produtos, especialmente os da pecuária, sofreriam um substancial aumento, seja com relação aos seus níveis médios de 1986-88, seja com relação a 1990.

Nos Estados Unidos, somente os produtos lácteos seriam tocados pelo acesso mínimo, uma vez que os demais ou não são objeto de proteção (e estão, portanto, excluídos do compromisso de acesso mínimo, como são os casos de aves e suínos)

18 *Existe, no caso da CEE, bastante espaço para isto. É fácil perceber que a ampla margem de preferência para o trigo pode ser reduzida para compensar um menor corte nas tarifas a serem aplicadas sobre as importações destes dois produtos sensíveis. Se, como parece que vai ser feito, a Comissão decide cortar as tarifas sobre a importação de açúcar em 20% (o que asseguraria uma margem de preferência de 5%, segundo os dados do exercício montado pela CEE), os cereais poderiam sofrer uma redução tarifária de 52%, o que daria a média de redução comprometida. Nesta situação, o açúcar ficaria com uma margem de preferência de 5% e o trigo com 38%. A margem do trigo seria suficientemente elevada para permitir um corte tarifário ainda maior de forma a compensar, também, a redução mínima para o leite em pó.*

ou tinham, em 1986-88, um volume de importações superior a 5% do consumo doméstico (é o caso, por exemplo, do açúcar e da carne bovina).

Subsídios às exportações: O corte de 21% no volume das exportações subsidiadas pode exigir ajustamentos mais importantes, principalmente na Política Agrícola Comum. A profundidade dos ajustamentos necessários pode ser avaliada a partir das duas comparações apresentadas e discutidas a seguir.

Na primeira, comparam-se duas situações: (a) supõe-se que a operação das políticas produziria, nos próximos anos, excedentes iguais aos verificados atualmente; na ausência de um acordo no GATT (ou na presença de um acordo totalmente anódino), estes excedentes seriam exportados sem nenhuma limitação, ou seja, a operação dos mecanismos das políticas continuaria a ser, como no passado, ajustada pela colocação dos excedentes no exterior; e (b) supõe-se, também, que a operação das políticas produziria, nos próximos anos, excedentes iguais aos verificados atualmente; com um acordo no GATT, desenhado segundo as linhas antes expostas, as exportações subsidiadas teriam que ser limitadas, ou seja, seriam necessários ajustes nos mecanismos das políticas para tornar a geração de excedentes exportados com subsídios compatível com o compromisso de redução.

Tabela 3.2

Acesso mínimo: diferença entre o volume das importações necessárias para cumprir o requisito de acesso mínimo e o volume das importações realizadas no passado recente
(1000 t e %, Estados Unidos e CEE)

PRODUTOS	DIFERENÇAS					
	CEE				EUA	
	1986-1988		1990		1986-1988	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Cereais	328	4,5	1977	34,8		
Trigo	329	12,5	1613	119,4		
Cereais secundários	0	0,0	365	8,4		
Açúcar	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Óleo de oliva	33	84,6	0	0,0		
Manteiga e Butteroil	10	12,5	30	50,0	23	1165,0
Queijo	94	84,7	92	81,4	8	6,8
Leite em pó desn.	69	2987,0	57	407,1	15	1500,0
Leite em pó integ.	11	5190,0	10	282,4		
Leite concentrado	10	400,0	10	400,0		
Carne bovina	0	0,0	0	0,0		
Carne suína	551	744,6	547	701,3		
Carne de aves	179	190,4	138	102,2		
Ovos	202	83,8	199	473,8		

Fonte (dados brutos): *Guyomard (1993, p. 23 e p. 26).*

Comparando o teto estabelecido para o volume das exportações subsidiadas (21% dos níveis médios de 1986-90, a ser atingido em 1999-2000) com o volume das exportações subsidiadas que vem sendo realizado, determina-se em quanto as exportações subsidiadas atuais teriam que ser cortadas para ajustar-se ao compromisso.

Os resultados de um exercício deste tipo são apresentados na Tabela 3.3. Na CEE, seria necessário programar um substancial recuo, com relação à situação observada em 1990, nas vendas externas concessionais da maioria dos produtos agrícolas. Os produtos mais atingidos, em termos relativos, seriam o trigo e a carne suína, cujas exportações subsidiadas teriam que situar-se, no último ano do período de implantação da reforma, em níveis não muito superiores a 60% do volume observado em 1990. Dentre os demais produtos, somente a carne bovina e o leite concentrado teriam suas exportações concessionais diminuídas, em termos relativos, com intensidade pouco significativa.[19] Nos Estados Unidos, as exportações subsidiadas de trigo também seriam reduzidas a algo em torno de 60% do volume observado em 1990, enquanto as de óleos vegetais teriam que cair muito mais drasticamente. As exportações subsidiadas de frangos, que atingiram 40 mil toneladas/ano na média do período 1986-90, já estavam, em 1992-93, dentro do limite exigido pelo corte de 21%, não exigindo, portanto, redução adicional.

Tabela 3.3

Exportações subsidiadas: diferença entre o volume permitido e o volume das exportações subsidiadas realizadas no passado recente (1000 t e %; Estados
(1000 t e %, Estados Unidos e CEE)

PRODUTOS	CEE		EUA (*)	
	1990		1992-93	
	Absoluta	%	Absoluta	%
Cereais	-10272	-30,5		
Trigo	-8378	-37,3	-7780	-39,4
Cer.Sec.	-1894	-16,9	-200	-13,0
Açúcar	-534	-16,1		
Manteiga e butteroil	+66	+25,2		
Queijo	-127	-27,9		
Leite em pó desn.	+35	+16,9		
Leite em pó int.	-89	-17,0		
Leite concentr.	-36	-10,5		
Carne bovina	-73	-8,9		
Carne suína	-213	-36,7		
Carne de aves	-113	-26,6	0	0,0
Ovos	-35	-25,2		
Óleos vegetais			-373	-81,1

(*) EEP
Fonte (dados brutos): *Guyomard (1993, p.23 e p. 26).*

19 *Nos casos da manteiga e do leite em pó desnatado, as exportações subsidiadas poderiam crescer com relação a 1990, já que o nível permitido pelo corte de 21% seria, ao final do processo de reforma, superior ao volume exportado em 1990.*

Cortes desta dimensão, a serem realizados em seis anos, poderiam impor fortes ajustes nos mecanismos das políticas agrícolas, sem o que a geração de excedentes a serem exportados com subsídios poderia ultrapassar os limites estabelecidos por um acordo no GATT. O ajuste exigiria *ou* a redução dos preços de suporte (e a elevação dos pagamentos compensatórios) para aumentar a competitividade das vendas externas e transformar pelo menos uma parte das exportações subsidiadas em exportações comerciais, *ou* o aumento dos estoques de produtos agrícolas, financiados pelos cofres públicos, *ou* cortes na produção, via reforço do *set-aside* e redução das cotas de produção, ou alguma combinação das três medidas.

Nos Estados Unidos, o ajuste parece ser relativamente fácil. O EEP, embora viesse amparando uma enorme proporção das exportações de trigo, principalmente, com subsídios da ordem de 30 a 40 dólares por tonelada, funcionou, pelo menos nos últimos anos, muito mais como um instrumento para combater a rápida expansão das exportações subsidiadas da CEE do que para responder a alguma necessidade de cobrir a diferença entre os preços praticados domesticamente e o preço internacional. Assim, um corte no volume das exportações amparadas pelo EEP não exigiria cortes na produção, já que estas exportações teriam condições de concorrer comercialmente nos mercados internacionais. Ademais, um corte de 36% nos gastos com o EEP ainda deixaria recursos suficientes para que os Estados Unidos continuassem sua política de subsidiar às exportações, dirigindo-as para os mercados nos quais a CEE se fez presente. Para suas "novas" exportações comerciais, haveria espaços deixados pela redução das exportações da CEE, em função do corte de 21% em seu volume.

Na CEE, a situação é um pouco mais complicada, dada a importância dos subsídios na compensação do diferencial de preços de um bom número de produtos. Isto nos remete à segunda base, antes mencionada, para discutir os ajustamentos exigidos nas políticas por um acordo no GATT. Esta é construída comparando duas situações. Projetando, para 1999-2000, a evolução da produção, do consumo e das importações resultantes da operação das políticas sem as modificações adicionais exigidas pelos compromissos no GATT, chega-se a uma estimativa do volume dos excedentes cuja exportação exige subsídios. Comparando este volume com o limite resultante do compromisso de redução das exportações subsidiadas, determina-se em que proporção a geração de excedentes ultrapassaria o limite *caso não fossem feitos ajustes adicionais nos mecanismos das políticas agrícolas*. Lido ao contrário, determina-se a dimensão dos ajustes necessários para cumprir o compromisso de redução dos excedentes.

A Comissão da CEE realizou um exercício deste tipo.[20] Seus resultados indicam que a produção de cereais poderá conduzir a um excedente exportável superior em dois milhões de toneladas ao volume autorizado pelo corte de 21%, o que equivaleria a ultrapassá-lo em 8,6%. A Comissão considera, entretanto, que esta ultrapassagem é muito pouco provável, já que a projeção da produção foi feita com base na hipótese de que o rendimento dos cereais cresceria, nos próximos anos, 1% ao ano, quando o comportamento passado das taxas de crescimento da produtividade aliado às disposições da nova PAC, que desencorajam a elevação dos rendimentos, sinalizam uma evolução muito mais lenta. No leite (e produtos lácteos transformados em equivalente leite), poderia apresentar-se um excesso de 2,1 a 2,6 milhões de toneladas (34% a mais que o limite). Segundo a Comissão, o ajuste necessário não coloca maiores problemas, pois já está em andamento um programa de recom-

20 Ver CEE (1992, p. 7 e ss).

pra das cotas leiteiras de produtores italianos e espanhóis (programa de reconversão) que reduziria a oferta em 2 milhões de toneladas. A diferença restante, segundo a Comissão, poderia ser eliminada pela exportação de queijos de alta qualidade, que não exigem subsídios, evitando-se, assim, a necessidade de cortes adicionais na produção. No setor carnes, admite a Comissão, as dificuldades poderão ser bem maiores. Na carne de porco pode aparecer um excesso de 200 mil toneladas (54,5% a mais que o limite). Na carne de aves, o excesso poderia chegar a 150 mil toneladas, 48,1% acima do limite. A Comissão confia, entretanto, que a queda dos preços dos cereais programada pela nova PAC reduzirá suficientemente os custos da alimentação animal para permitir a exportação sem subsídios de boa parte deste excedente, evitando, aí também, medidas para conter a produção. Na carne bovina, a dificuldade é bem mais séria. Mesmo se a produção comunitária se mantiver, nos próximos anos, no mesmo nível atual, o excedente exportável poderia ultrapassar o volume permitido em 400 mil toneladas, 53,8% a mais que o limite. Na apreciação da Comissão, este seria o único setor a exigir ajustes bem mais profundos para conter a produção, com relação ao que já vem sendo feito no processo de reforma da PAC.

Em resumo, embora a Comissão preveja que o funcionamento da nova PAC, tal como estão hoje calibrados seus mecanismos, pode conduzir a enormes excessos (salvo no caso dos cereais) na geração de excedentes com relação ao limite comprometido, confia em que os ajustamentos serão relativamente fáceis, não devendo exigir medidas mais drásticas de contenção da produção. Considera, em outras palavras, que, com exceção da carne bovina, os novos regulamentos são perfeitamente compatíveis com um acordo no GATT.[21]

O balanço realizado pela Comissão pode, por dever de ofício, estar viesado no sentido de reduzir a dimensão dos problemas, para apresentá-los como de fácil solução. No entanto, o Copa-Comitê das Organizações Profissionais Agrícolas da CEE que, também por dever de ofício, pode tender a viesar suas avaliações no sentido inverso,[22] desenvolveu um balanço semelhante, cujos resultados, lidos com as convenientes ressalvas, tendem a confirmar a apreciação da Comissão.

Entre os dois balanços há duas diferenças essenciais. A Comissão projeta a produção, o consumo, as importações e as exportações, supondo que a PAC operaria sem modificações. Não considera, portanto, o impacto das importações derivadas do acesso mínimo (o que, diga-se de passagem, é coerente com sua posição no GATT quanto a esta disposição do acordo). Prevê, por outro lado, que os cereais, devido à queda de seus preços, ocuparão, no futuro, uma maior porção do mercado de alimentos para animais. O Copa, ao contrário, incorpora o impacto do acesso mínimo e trabalha com a hipótese de que a participação relativa dos cereais na alimentação animal permanecerá estável.

---

21 *O corte de 21% no volume das exportações subsidiadas não necessariamente exigirá reduções na produção por um outro motivo, não apontado no documento da Comissão. Mesmo que os custos da produção doméstica não se reduzam o suficiente para tornar competitivas as exportações subsidiadas que seriam cortadas, existe a possibilidade de transformá-las em exportações "comerciais" pela via da redução dos preços de suporte (aproximando-os dos preços internacionais), acoplada à ampliação dos pagamentos compensatórios. Com isto, os subsídios diretos às exportações seriam transformados em subsídios indiretos, perfeitamente compatíveis com a nova disciplina do GATT. Os mecanismos da política agrícola norte-americana também permitem este tipo de ajuste.*

22 *O documento do Copa é, compreensivelmente, orientado no sentido de avaliar os impactos sobre a renda dos agricultores provocados por um acordo no GATT. Mais especificamente, procura avaliar em que medida as compensações previstas pela reforma da PAC cobrirão as perdas sofridas pelo setor agrícola em função de um eventual acordo no GATT. Chega à conclusão de que, para manter o poder de compra dos agricultores, seria necessário mais que dobrar os recursos estimados pela Comissão. Ver Copa (1993).*

A Tabela 3.4 recolhe o volume da produção, em porcentagem com relação a 1991, que seria necessário, segundo as estimativas do Copa, cortar, estocar ou transformar em exportações comerciais para que a produção comunitária se ajustasse ao corte de 21% nas exportações subsidiadas e às metas de acesso mínimo. Dadas as limitações orçamentárias impostas sobre a Política Agrícola Comum, a dimensão dos cortes adicionais, sugere o Copa, exigirá ajustes muito mais profundos e mais penosos do que aqueles esperados pela Comissão. Isto seria particularmente verdadeiro no caso dos cereais e da carne bovina.

Tabela 3.4

Cortes na produção necessários para compatibilizar a produção agrícola da CEE com os compromissos do GATT
(variação do volume entre 1991 e 1999, em %)

PRODUTOS	VARIAÇÃO	PRODUTOS	VARIAÇÃO
Cereais	-13,4	Carne bovina	-4,5
Açúcar	-2,1	Carne de aves	-3,2
Carne Bovina	-9,8	Leite	-4,5

Fonte: *Copa (1993, p. 7).*

O efeito da incorporação do acesso mínimo e da suposição de que não haverá substituição favorável aos cereais na composição da alimentação animal faz com que as expectativas do Copa divirjam daquelas da Comissão no seguinte sentido: as importações derivadas do acesso mínimo deslocam parte da produção doméstica e fazem necessário que elas caiam mais que o esperado pela Comissão; no caso dos cereais, a não substituição leva a uma estimativa menor para o consumo e, portanto, a um ajuste na produção bem mais acentuado que o previsto (e facilmente solucionável) pela Comissão.

Se excluirmos, como fez a Comissão, os efeitos do acesso mínimo, o ajuste na produção cifrado pelo Copa cairia, aproximando-se da avaliação da Comissão. Como, para os produtos listados, a CEE é mais que auto-suficiente (a produção doméstica é maior que o consumo), a exclusão do impacto do acesso mínimo (5% do consumo) sobre a produção comunitária implicaria reduzir as cifras do Copa em algo menos que cinco pontos de porcentagem. Se considerarmos que, em 1991, a produção de cereais, carne de aves, carne bovina e carne de porco superava o consumo doméstico em, respectivamente, 18%, 6%, 14% e 4%, a exclusão dos impactos do acesso mínimo sobre as cifras de recuo da produção do Copa implicaria delas abater, respectivamente, 4,2, 4,7, 4,4, e 4,8 pontos de porcentagem. Com isso, as novas cifras da Copa confirmariam a conclusão da Comissão de que, salvo no caso da carne bovina, não seriam necessárias maiores adaptações na PAC para torná-la compatível com um acordo no GATT, talhado segundo as linhas antes descritas. No caso dos cereais, adicionalmente, se supusermos, como fez a Comissão, alguma substituição a eles favorável, seu consumo doméstico aumentaria e o ajuste na produção cifrado pelo Copa seria menor· Efetivamente, o Copa supõe uma forte redução do consumo de cereais entre 1991 e 1994 (-4,8%). Esta queda se explicaria pela forte redução, por ele esperada, da produção pecuária e pela elevação das taxas de conversão. Ademais, como supõe que dificilmente os preços dos

cereais comunitários poderão ser mais reduzidos no futuro porque isto esbarraria no custo dos pagamentos compensatórios, os cereais comunitários não competirão, como pretende a Comissão, com os produtos substitutos. Com isto, a demanda comunitária de produtos energéticos para rações animais, diminuída pela queda da produção pecuária e pela elevação das taxas de conversão, continuaria sendo coberta, nas mesmas proporções que no passado, por importações. Entretanto, se supusermos a manutenção do consumo de cereais no mesmo nível observado em 1991, o corte na produção estimado pelo Copa perderia 4,8 pontos de porcentagem que, agregados ao efeito da exclusão do acesso mínimo (4,2 pontos de porcentagem), reduziria a queda na produção de cereais prevista pelo Copa a 3,4%. Assim, se fosse possível estabelecer algum tipo de média entre as duas avaliações, poderíamos dizer que a redução dos excedentes exportáveis exigirá ajustes mais profundos na produção de carne bovina e, talvez, nos cereais, com relação àqueles já introduzidos na reforma da PAC, em maio de 1992.

Os ajustes necessários, mesmo que pequenos e aplicados a poucos produtos, podem exigir, nos Estados Unidos e na CEE, uma complicada sintonia entre os instrumentos de intervenção para que a operação das políticas produza, internamente, efeitos política, econômica e socialmente aceitáveis e, externamente, resultados que não colidam com os compromissos de redução do apoio doméstico, de acesso ao mercado e de contenção das exportações subsidiadas. Em outras palavras, os compromissos podem colocar o problema, agora ou no futuro, de como calibrar os instrumentos de intervenção de forma a manter a evolução do volume da produção em compasso com o crescimento do consumo, com o possível crescimento das importações (resultantes dos cortes nas tarifas e do acesso mínimo) e com a geração de excedentes a serem exportados com subsídios (ou transformados em estoques), respeitando, simultaneamente, todos os compromissos e metas quantitativas acordadas no GATT e mantendo, ao mesmo tempo, os custos das políticas dentro dos limites fixados domesticamente.

Esta sintonia, entretanto, parece não ser de difícil realização tanto nos Estados Unidos quanto na CEE, dada a combinação de duas circunstâncias. Primeira, a flexibilidade típica da política agrícola norte-americana, ampliada pela FACT, foi introduzida na PAC com o estabelecimento dos programas de retirada de terras de cultivo e de pagamentos compensatórios. Segunda, com os pagamentos compensatórios isentos de corte, a contenção da produção (e dos excedentes) pode ser buscada via aumento do *set-aside* ou via redução dos preços de suporte, compensando os produtores com maiores pagamentos diretos. Este último tipo de arranjo não esbarra nas disposições dos compromissos no GATT mas pode, sim, colidir com a capacidade ou com a disposição dos governos nacionais em financiar os gastos adicionais. Note-se, entretanto, que tanto nos Estados Unidos quanto na CEE, onde os gastos com a intervenção na agricultura passaram a ser submetidos a tetos bastante rígidos, a redução dos gastos com as exportações subsidiadas poderia abrir o necessário espaço no orçamento para a elevação dos gastos com os pagamentos compensatórios.

Em resumo, um acordo no GATT, talhado segundo as linhas antes descritas, parece não colidir com os rumos imprimidos nas políticas agrícolas dos Estados Unidos e da CEE. O corte na MGA é facilitado pela introdução da compensação entre produtos e pela isenção proporcionada aos pagamentos diretos. O acesso mínimo que poderia comprometer algo significativo a produção cerealífera e pecuária da Comunidade e alguns produtos lácteos dos Estados Unidos permaneceu, *et pour cause*, como uma possibilidade no Acordo de Blair House sem que se possa preci-

sar quais são as chances reais de que se transforme, no acordo final, num compromisso. A tarificação e a redução tarifária de 36% são de fácil execução, dado que são calculadas sobre a base de uma média aritmética simples. A redução mínima de 15% por linha tarifária poderia afetar a produção européia e norte-americana de açúcar e de alguns produtos lácteos. Entretanto, a redução dos preços de suporte (ou dos *loan rate*) e a concomitante elevação dos pagamentos compensatórios poderiam restaurar o equilíbrio. O corte no volume das exportações subsidiadas é mais fácil nos Estados Unidos que na CEE. Na Comunidade poderão ser necessários ajustes para diminuir o volume da produção doméstica e os excedentes exportáveis com subsídios de carne bovina e cereais (via reforço do *set-aside* e limitação dos rebanhos) ou, como pretendia a Comissão em sua proposta de reforma, diferenciando a ajuda, penalizando ou protegendo menos os maiores produtores.

4. AS POLÍTICAS, A REFORMA E O COMÉRCIO MUNDIAL

Os impactos internacionais das políticas agrícolas dos países desenvolvidos foram intensamente avaliados através de exercícios de simulação cada vez mais sofisticados e abrangentes. Estes exercícios procuram mostrar os efeitos do desmantelamento total ou parcial dos mecanismos de intervenção na agricultura dos países desenvolvidos sobre os preços mundiais e, daí, sobre sua produção, consumo e comércio de produtos agrícolas. A comparação dos resultados deste cenário de liberalização com um cenário de referência no qual a intervenção está presente (preços, produção, consumo e comércio dos países desenvolvidos num determinado momento do tempo) permite, por contraste, deduzir o impacto das políticas agrícolas sobre os mercados mundiais e, mais particularmente, sobre a geografia da produção e do comércio. Lidos ao contrário, estes resultados mostram como o desmantelamento das políticas agrícolas dos países desenvolvidos contribuiria para rearranjar a geografia da produção e do comércio, beneficiando os países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas.

4.1 As Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial

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

oferta, a demanda e a variação dos estoques domésticos, determina as necessidades de importações ou o volume dos excedentes exportáveis.

Em síntese, para cada produto e em cada país, é especificado um sistema de equações do seguinte tipo:

Oferta = f_1 (preços ao produtor, elasticidades)

Demanda final = f_2 (preços ao consumidor, elasticidades)

Preços ao produtor = f_3 (preços mundiais, taxa de câmbio, suporte/proteção)

Preços ao consumidor = f_4 (preços mundiais, taxa de câmbio, subsídios/taxação)

Comércio líquido = Oferta + Estoques - Demanda

No nível de um país, o modelo para cada produto se fecha com a equação de comércio: a relação entre produção doméstica, estoques e consumo se salda com importações ou exportações líquidas. No nível mundial, o modelo se fecha pela soma das equações de comércio que, por definição, deve ser zero.[23]

Embora simplificada, essa descrição dos modelos utilizados para retratar os mercados dos produtos agrícolas é suficiente para embasar as considerações que virão a seguir. O modelo sumarizado é representante da família de modelos de equilíbrio parcial multiprodutos e multipaíses. Modelos da mesma família podem, por exemplo, incorporar equações para retratar a demanda intermediária (ausente na descrição anterior) ou especificar equações de transmissão de preços para tratar de forma diferenciada os países, segundo seu peso no comércio mundial, relaxando a hipótese de país pequeno, presente na descrição anterior.[24]

O exercício de simulação começa por admitir que os preços domésticos, influenciados pela ação do governo, conduzem a níveis de produção, consumo e comércio agrícolas que se afastam do que seria determinado pelo livre jogo das forças de mercado. A simulação consiste em fazer com que o modelo recalcule, para cada produto e país, os novos níveis de produção, consumo e comércio sob a hipótese de uma abolição total ou parcial da intervenção estatal sobre os diferentes mercados. A hipótese de abolição total das políticas de suporte e proteção se resume a supor que o funcionamento das agriculturas dos países desenvolvidos passaria a ser regido pelo preço determinado no mercado mundial do produto em questão, considerando-o como resultado da ação das forças de mercado. Isso equivale a tomar o preço mundial vigente em algum momento do tempo, supor a anulação do componente que reflete a presença da intervenção estatal nas equações de transmissão de preços de cada produto/país modelizado (proteção, suporte, subsídios) e fazer com que o modelo recalcule, com o preço mundial internalizado, os novos níveis de produção e de consumo domésticos e seus reflexos sobre o volume de importações ou exportações. Como, por definição, ao se somar o comércio líquido (equações de comércio) de todos os países, o resultado deve ser zero, o que o modelo faz, na verdade, é ajustar, iterativamente, o preço mundial, a produção, o consumo e a equação de comércio dos diferentes países até que oferta e demanda mundiais se igualem. Nessa situação, estarão determinados os níveis de preços mundiais e os

23 *Evidentemente os modelos não cobrem todos os países envolvidos na produção, no consumo e no comércio mundiais dos produtos selecionados. Os países não modelizados são recolhidos num resíduo "resto do mundo" ou "outros países", que funciona como variável de ajuste para levar o modelo a captar toda a produção, o consumo e o comércio mundiais.*

24 *Há simulações ainda mais sofisticadas, fundadas em modelos de equilíbrio geral. Além dos mercados de produtos agrícolas, são modelizados os mercados de fatores e incorporada a representação de setores não-agrícolas, com variável nível de detalhamento.*

níveis de produção, consumo, exportações e importações em cada país modelizado, resultantes da abolição da intervenção estatal.

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

Nos países cujos preços domésticos oscilam com os preços mundiais (é conveniente chamá-los "menos protecionistas"), a elevação do preço mundial estimularia a produção, aumentando seu grau de auto-suficiência no produto em questão. Para os países importadores líquidos, a demanda por importações diminuiria e, para os exportadores líquidos, aumentariam os excedentes exportáveis.[25]

Como resultado final teríamos um novo equilíbrio no mercado mundial e um rearranjo na geografia da produção e do comércio agrícolas mundiais. O preço mundial se elevaria acima de seu nível inicial, mas ficaria abaixo dos preços de intervenção antes praticados nos países "mais protecionistas". Parte da produção agrícola destes países seria eliminada enquanto a dos outros países seria estimulada. Os países "mais protecionistas" veriam diminuir suas exportações e/ou aumentar suas importações físicas, ocorrendo o oposto com os outros países. Com isso, o volume do comércio mundial aumentaria.

A Tabela 4.1 mostra os resultados de algumas versões recentes de conhecidos modelos que simulam as conseqüências da liberalização do comércio agrícola dos países industrializados sobre o volume da produção agrícola e sobre o grau de auto-suficiência tanto dos países avançados como de alguns países em desenvolvimento. A produção agrícola e a auto-suficiência diminuiriam consideravelmente no Japão e na CEE. Embora pudessem aumentar nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, o conjunto dos países da OCDE seria menos auto-suficiente e, portanto, mais dependente da importação de produtos agrícolas (Parte A da Tabela a seguir). A produção agrícola (e a auto-suficiência) de vários países em desenvolvimento seria aumentada (Parte B da Tabela a seguir), permitindo-lhes ampliar seus excedentes exportáveis e ocupar os espaços de mercado abertos pela liberalização.

4.2 A Reforma das Políticas e o Comércio Mundial

Os efeitos da reforma sobre o crescimento do volume do comércio mundial e sobre as mudanças em sua geografia, que beneficiariam os *fair traders*, certamente ficarão longe do que se esperava do assalto ao protecionismo.

---

25 *O movimento da presença dos países em desenvolvimento no comércio mundial (demanda menor, oferta maior) contribuiria para contrabalançar, parcialmente, a elevacão do preço mundial derivada do movimento da presença dos países desenvolvidos no comércio mundial (demanda maior, oferta menor), sem colocá-lo, no entanto, abaixo do preço mundial inicial. Isso porque, de um lado, a queda da auto-suficiência (recuo da produção e aumento do consumo) resultaria num aumento do volume da demanda por importações nos países desenvolvidos superior à queda do volume da demanda por importações, provocada pelo movimento contrário da produção e do consumo nos países em desenvolvimento. Assim, a demanda mundial aumentaria. De outro, o recuo do volume da produção dos países desenvolvidos seria compensado pelo avanço da produção nos países em desenvolvimento, mantendo-se estável a oferta. Com isso, os preços mundiais resultantes da liberalização se localizariam acima de seu nível inicial.*

Tabela 4.1

Efeitos da Liberalização do Comércio Agrícola dos Países da OCDE sobre o Volume da Produção (P) e Sobre o Grau de Auto-Suficiência (AS)
(Variação em porcentagem com relação ao cenário de referência)

A — Efeitos nos países desenvolvidos

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

Fontes: *Volume da produção — Martin* et alii *(1990, p. 150); Grau de auto-suficiência — Burniaux* et alii *(1990, p. 301); Frohberg* et alii *(1990, p. 262) e Tyers* et alii *(1990, p. 73).*

B — Efeitos nos países em desenvolvimento

Países	MODELOS			
	TYERS	IIASA	SWOPSIM	
	AS	AS	P	AS
China	+12,5	–	–	–
Índia	+17,8	+0,6	+3,2	+6,5
Indonésia	+8,7	+0,3	+2,5	+4,5
Paquistão	+38,1	+4,8	+6,0	+8,8
Filipinas	+9,6	–	+2,2	+4,2
Tailândia	+10,9	+5,4	+4,1	+5,5
Argentina	+23,1	+9,3	+5,4	+8,9
Brasil	+19,2	+4,1	+3,2	+5,5
México	+26,3	+4,7	+4,4	+7,9

Fontes: *Tyers e Anderson (1990, p. 76); Frohberg, K.* et alii *(1990, p. 262) e Kryssof,* et alii *(1990, p. 187 e 188).*

A tarificação e a redução mínima de 15% por linha tarifária, ainda que possa exigir um complicado ajuste nas políticas agrícolas dos Estados Unidos e da Comunidade, dificilmente conduzirão a maior acesso a seus mercados, dados os níveis das tarifas resultantes, a possibilidade de acionar as salvaguardas contra o surto das importações e a queda dos preços e, no caso dos produtos substitutos de cereais, dado o rebalanceamento que, na prática, assumirá a forma de uma salvaguarda especial que pode, se necessário, amparar a produção européia de cereais. Um even-

tual crescimento das importações que comprometa a produção doméstica pode, ainda, ser evitado por reduções nos preços de suporte (e elevação dos pagamentos compensatórios).

No essencial, portanto, os resultados comerciais da reforma estarão ligados ao acesso mínimo e ao recuo das exportações subsidiadas, que poderão criar espaços para a expansão das exportações daqueles países que, nos últimos anos, viram dificultada, por força da operação das políticas agrícolas, sua presença no comércio exportador mundial.

Uma avaliação sumária e parcial mostra que estes espaços não seriam desprezíveis. Considerando somente o acesso mínimo ao mercado da Comunidade e a redução de suas exportações subsidiadas,[26] a reforma levaria a um aumento de mais de 10% nas importações mundiais de trigo, queijo e carne de aves, e de mais de 30% nas de carne suína (Tabela 4.2).[27]

Tabela 4.2

Crescimento das importações mundiais derivado de acesso mínimo e da redução das exportações subsidiadas da CEE

Produtos	%	Produtos	%
Trigo	11,5	Carne bovina	2,2
Açúcar	1,9	Carne suína	31,6
Manteiga	2,9	Carne de aves	14,7
Queijo	12,9	Leite em pó (*)	3,6

(*) Desnatado + integral.
Fonte: *Tabelas 3.2. e 3.3., FAO (1991) e dados fornecidos por Coopersucar, Abief e Abiec.*

O Brasil poderá ser um dos beneficiários desta expansão das importações mundiais. O acesso mínimo poderia permitir o crescimento das exportações brasileiras de carne de aves para a Europa e o recuo das exportações subsidiadas abriria espaços, em terceiros mercados, para um aumento de nossas vendas externas de açúcar, carne bovina, carne de aves e óleos vegetais.

26 *Consideramos aqui somente a CEE pelo fato de que seus dados, diferentemente dos Estados Unidos, estão organizados em torno do ano de 1990. A inclusão dos Estados Unidos poderia ampliar a taxa de crescimento das importações mundiais de trigo, produtos lácteos e óleos vegetais. É oportuno anotar que a incorporação do Japão que, junto com os Estados Unidos e a Comunidade, compõe o bloco protecionista relevante, não mudaria essencialmente o quadro, já que, salvo no caso do arroz, este país realiza importações bem superiores a 5% de seu consumo doméstico e comparece no mercado internacional com exportações agrícolas, com ou sem subsídios, insignificantes.*

27 *Tomando a diferença entre o volume das importações necessárias para cumprir o requisito de acesso mínimo em 1999-2000 e as importações realizadas pela CEE em 1990, teríamos o acréscimo das importações que resultaria do acesso mínimo ao mercado europeu, com relação à situação imperante em 1990 (ver Tabela 3.2). Tomando a diferença entre o volume das exportações subsidiadas permitido em 1999-2000 e o volume das exportações subsidiadas realizadas em 1990, teríamos sua redução, com relação a 1990, resultante do corte de 21% (ver Tabela 3.3). Visto de outro ângulo, teríamos a dimensão das brechas abertas nos mercados importadores abastecidos pela CEE, resultantes do recuo de suas exportações subsidiadas. Somando estas duas diferenças, chegaríamos ao espaço adicional, medido pelo lado das importações, que resultaria da reforma. Comparando este resultado com o volume das importações mundiais em 1990, teríamos uma estimativa do crescimento do comércio mundial, com relação a 1990, medido pelo lado das importações, que resultaria do acesso mínimo aos mercados da CEE e da redução de suas exportações subsidiadas.*

Não é simples estabelecer uma quantificação verossímil da fatia que poderia caber ao Brasil na repartição da expansão das importações destes produtos. Pode-se, entretanto, especular sobre a ordem de grandeza dos benefícios para o país, a partir do exercício que fazemos a seguir.

Se admitirmos que o Brasil manterá, tanto nos mercados domésticos dos Estados Unidos e da CEE como nos terceiros mercados, uma participação igual à observada em 1990, é possível calcular a fatia que nos tocaria nestes novos espaços de mercado e estimar em quanto cresceriam as exportações brasileiras, com relação a 1990, em decorrência da reforma das políticas agrícolas. A Tabela 4.3 recolhe os elementos usados para o exercício e seus resultados. Como se pode perceber, o principal efeito benéfico para o Brasil se localizaria na carne de aves, o que se explica pelo tamanho dos espaços abertos e pela significativa participação do país nestes mercados em 1990. Para os demais produtos, os efeitos seriam muito pequenos.

Este exercício, por simples, padece de óbvias limitações. A escolha do ano de referência (1990) é arbitrária e se explica, na verdade, pela facilidade de acesso a estatísticas já trabalhadas por outro autor. Ao mudar o ano de referência ou, o que seria mais conveniente, ao tomar a média de alguns anos, os resultados poderiam ser diferentes.

Tabela 4.3

Crescimento das exportações brasileiras em decorrência da reforma das políticas agrícolas (1000 t e %)

Participação do Brasil. Aumento do vol. das Espaços proporcionadosnos mercados (1990) nos export. brasileiras

	Espaços proporcionados por:		Participação do Brasil nos mercados (1990)		Aumento do volume das exportações brasileiras	
	Aces.mín.CEE	Exp.sub.CEE +EUA	CEE	Terceiros	1000 t	% c/relação export. 1990
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)x(1)+(4)x(2)	
Acúcar	-	534		4,7	25,1	1,9
Carne Bovina	-	73		3,5	2,6	1,0
Carne de Aves	138	113	18,6	34,4	53,2	17,8
Óleos vegetais	-	18 (•)		7,3	1,3	0,1

(•) EEP 1990.

Fontes: *Tabelas 3.2. e 3.3. e dados fornecidos por Coopersucar, Abiec, Abef e Abiove.*

Entretanto, embora a mudança do ano de referência possa melhorar a perspectiva dos benefícios para o Brasil, tudo indica que mesmo um exercício mais completo e refinado revelaria ganhos bastante pobres, salvo no caso da carne de aves. Assim, por exemplo, 1990 foi um ano particularmente ruim para as exportações brasileiras de carne bovina. As 270 mil toneladas exportadas neste ano estiveram muito abai-

xo da média dos cinco anos anteriores (515 mil toneladas) e dos dois anos posteriores (367 mil toneladas). Usando uma destas duas últimas cifras como representativas das exportações brasileiras "normais", a participação do Brasil nos terceiros mercados seria bem maior e a estimativa dos benefícios da reforma do comércio agrícola se traduziria num crescimento de algo como 2% (com relação aos anos antes indicados) do volume das exportações, em lugar do 1% apresentado na Tabela 4.3. No caso do comércio de óleos vegetais ocorreria, por outras razões, algo semelhante. O volume das exportações amparadas pelo EEP em 1992-93 foi de 460 mil toneladas contra as 18 mil, em 1990, usadas como base para o exercício aqui feito. Se calculássemos os espaços nos terceiros mercados e a participação do Brasil usando 1992-93 como referência, chegaríamos a uma estimativa de crescimento das exportações brasileiras da ordem de 2 ou 3%, em lugar do inexpressivo aumento indicado na mesma Tabela.

Independentemente do ano de referência e de qualquer outra limitação que se possa identificar neste exercício, os resultados aqui apresentados carregam uma forte dose de otimismo, dadas algumas suposições neles implícitas. O exercício supõe que o acesso mínimo será aceito pela CEE; que a cota-tarifária 32% abaixo da tarifa de base tornará os produtos brasileiros competitivos no mercado comunitário; que as salvaguardas contra as importações derivadas do acesso mínimo não serão acionadas; que as exportações, hoje subsidiadas, da CEE e, principalmente, dos Estados Unidos *não* se transformarão em exportações competitivas ou em exportações "comerciais" (no sentido indicado na nota de rodapé nº 21); e que as exportações brasileiras poderão ser realizadas a preços inferiores ou iguais aos preços antes ofertados, com subsídios, pelos Estados Unidos e pela CEE.

Como nada disto é evidente, um exercício que incorpore estes elementos com supostos diferentes certamente conduzirá a resultados mais limitados para a dimensão dos novos espaços de mercado e empobrecerá ainda mais os benefícios para o Brasil. Assim, a perspectiva mais realista parece ser a de que, para o comércio exportador brasileiro, a reforma não trará benefícios diretos e imediatos de maior monta.

5. CONCLUSÕES

Os resultados da reforma das políticas agrícolas ficarão muito distantes do desmantelamento da intervenção que chegou a parecer possível na segunda metade dos anos 80. A proposta de radical reforma apresentada pelo Executivo americano em 1990 resultou em mudanças importantes, mas ainda tímidas com relação ao pretendido, na legislação agrícola. A Política Agrícola Comum, sempre tomada como paradigma dos excessos da intervenção e apontada como maior responsável pelas distorções do comércio agrícola mundial, foi profundamente reformada em 1992 sem, entretanto, abalar os princípios que a orientam, particularmente a preferência comunitária. O principal elemento da reforma (a substituição da ajuda via preços por formas de ajuda direta) a aproximou do padrão de intervenção norte-americano, o que, por si só, já lhe confere um importante escudo contra críticas no plano internacional. O projeto de acordo da Rodada Uruguai foi desenhando-se de forma a não exigir modificações adicionais além daquelas introduzidas nas políticas agrícolas em 1990 e 1992. Se vingar com o conteúdo antes descrito, o acordo agrícola da Rodada Uruguai legalizará a nova instrumentação da PAC junto ao GATT e legitimará a política junto à comunidade internacional. A cláusula de paz, particularmente, legaliza o uso dos subsídios às exportações, embora em níveis inferiores aos até agora praticados.

Os efeitos da reforma sobre o crescimento do comércio mundial certamente ficarão longe do que se esperava do assalto ao protecionismo. Seus resultados comerciais mais diretos e imediatos surgirão do acesso mínimo e do recuo das exportações subsidiadas, que poderão criar espaços para a expansão das exportações daqueles países que, nos últimos anos, viram dificultada, por força da operação das política agrícolas, sua maior presença no comércio exportador mundial.

O Brasil poderá ser um dos beneficiários. O acesso mínimo poderia permitir o crescimento das exportações brasileiras de carne de aves para a Europa, e o recuo das exportações subsidiadas abriria espaços, em terceiros mercados, para um aumento das vendas externas de açúcar, carne bovina, carne de aves e óleos vegetais. As exportações de carne de aves seriam as mais beneficiadas, podendo crescer 18% (1999 com relação a 1990). Nos casos do açúcar, carne bovina e óleos vegetais, o crescimento poderia ser de 2 a 3%.

Esses efeitos, já relativamente pobres, resultam de cálculos que carregam uma forte dose de otimismo, dadas algumas suposições neles implícitas. Estas suposições, se melhor qualificadas, indicam que a perspectiva mais realista parece ser a de que, para o comércio exportador brasileiro, a reforma não trará benefícios diretos e imediatos de maior porte.

BIBLIOGRAFIA

(s.n.t.) Changes to Draft Final Act required by US/EC Blair House Agreement.

AGRA EUROPE. *Réforme de la PAC*: le Plan de Bruxelles Declanche de Vives Reactions du Monde Agricole et Politique Communautaire, nº 1.654, Paris, 1991.

BURNIAUX, J-M. e outros. *L'Insuffisance Alimentaire du Monde en Développement: Une Approche Fondée sur les Modèles d'Équilibre Général.* In: Goldin, I. & KNUDSEN, O. (orgs.), Libéralisation des Échanges Agricoles. Paris: OCDE, 1990.

CEE. *Uma Política Agrícola Comum para os Anos Noventa*, Luxemburgo, 1989. (Documentação Européia).

CEE. Evolution et Avenir de la Politique Agricole Commune — Propositions de la Commission, *Europe Verte*, Bruxelas, nº 2, 1991.

CEE. *La Situación de la Agricultura en la Comunidad* — Informe 1990, Bruxelas, 1991a.

CEE. *La Situación de la Agricultura en la Comunidad* — Informe 1990, Bruxelas, 1991b.

CEE. *Volet agricole de la négociation GATT e réforme de la PAC.* Bruxelas, 1992 (SEC, 92).

CIARA — *Camara de la Industria Aceitera de la Republica Argentina. Acuerdo preliminar entre la CEE y los EE.UU. relativo al conflicto en oleaginosos y a las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.* Informe: Buenos Aires, 1992.

COPA. *Premiers résultats d'une étude effectuée en vue d'evaluer l'impact eventuel du GATT sur le secteur agricole de Communauté dans son ensemble.* Bruxelas, 1993. (Documento 21.19.08/SM/JD).

COUNCIL of Economic Advisers. *Economic Report of the President.* Washington: U. S. Government Printing Office, 1986.

COUNCIL of Economic Advisers. *Economic Report of the President* Washington: U. S. Government Printing Office, 1987.

COUTINHO Jr., V.R. *Comentários sobre o acordo EUA-CEE e Comparação com o Acordo Agrícola do DFA, MRE/DPB.* Brasília, 1993 mimeografado.

EUROEXPANSION. *Reforme de la PAC.* (Agromonde Service, nº 322), Bruxelas Europolitique, 1991.

FAO. *Quarterly Bulletin of Statistics*, Roma v. 4, 1991.

FRIEDERBERG, A.S. *Solved or Shelved? The Oilseeds Trade Conflict in Focus.* Trabalho apresentado no seminário "Soybean in Canada — Beyond 100 Years", Toronto, 1993.

FROHBERG, K. *et al.* Les Pays en Développement Profiteraient-ils d'une Libéralisation des Échanges Agricoles au Sein des Pays de l'OCDE? In: Goldin, I. & Knudsen, O. (orgs.) *Libéralisation des Échanges Agricoles*, Paris: OCDE, 1990.

GARDNER, B. L. Changing Economic Perspectives on the Farm Problem, *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 30, nº 1, mar., 1992.

GATT. *Texto sobre la agricultura*, MTN.TNC/W/FA, Genebra, 1991.

GOLDIN, J. & KNUDSEN, O. Libéralisation du Commerce Agricole: les Implications pour les Pays en Développement In: Goldin, I. & KNUDSEN, O. (orgs.) *Libéralisation des Échanges Agricoles*, Paris: OCDE, 1990.

GOODMAN, D. & REDCLIFT, M. (orgs). *The International Farm Crisis*, Londres: The MacMillan Pres, 1989.

GUYOMARD, H. *et al.* La Réforme de la PAC et les Négociations du GATT: un Pas Nécessaire pour un Compromis Minimal? *Economie et Statistique*, Paris, nº 254-255, maio/junho, 1992.

GUYOMARD, H. *et al. The EC and US Agricultural Trade.* Conflict and the GATT Round: Petty Multilateralism? Rennes: INRA — Unité Politique Agricole et Modelisation, 1993. (Documento de Trabalho nº 93-03).

HATHAWAY, D. E. Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules, Policy Analyses *International Economics*, Washington, nº 20, set. 1987.

HILL, B. E. *The Common Agricultural Policy*: Past, Present and Future, Londres: Methuen, 1984.

KRYSSOFF, B. *et al.* Les Pays en Développement dans une Économie Ouverte: le Cas de l'Agriculture in Goldin, I. & KNUDSEN, O. (orgs.) *Libéralisation des Échanges Agricoles* Paris: OCDE, 1990.

La Documentation Française. La Politique Agricole Commune, *Les Cahiers Français*. Paris nº 205, mar./abr., 1982.

LOPES, I. G. V. Principais Mudanças na Lei Agrícola Americana Aprovada para o Período 1990/95. *Carta Mensal da SUPEC*, Brasília, v, 5, nº 10, s, d.

LOPES, M. R. *A Nova Política Agrícola Norte-Americana,* Brasília: 1985. (Estudos Especiais, 16).

MANN, S. A. & DICKINSON, J. A. *State and Agriculture in Two Eras of American Capitalism in The Rural Sociology of the Advanced Societies*: Critical Perspectives. Londres: Croom Helm, 1980.

MARTIN, J. P. *et al.* Economy-wide Effects of Agricultural Policies in OECD Countries: Simulation Results with WALRAS, *OECD Economic Studies*, Paris, nº 13, 1990.

OCDE. *Politiques Nationales et Échanges Agricoles. Étude par pays*: États-Unis, Paris: OCDE, 1987.

OCDE. Politiques, Marchés et Échanges Agricoles: Suivi et Perspectives. Paris: OCDE, 1991.

OCDE. Politiques, Marchés et Échanges Agricoles: Suivi et Perspectives. Paris: OCDE, 1992.

PETIT, M. *Determinants of Agricultural Policies: Conceptual Framework and Selected Case Studies from the United States and the European Community*. Washington: International Food Policy Research Institute, 1984.

PHILIPPE, B. *Politique Agricole Européenne et Marchés Mondiaux*. Paris: Economica, 1986.

RITSON, C. & HARVEY, D. (orgs). *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Wallingford: CAB International, 1991.

TRACY, M. *L'État et l'Agriculture en Europe Occidentale*. Paris: Economica, 1986.

TYERS, R. & ANDERSON, K. Comment les Pays en Développement Peuvent Bénéficier de la Libéralisation du Commerce Agricole dans le Cadre de l'Uruguay Round In: Goldin, I. & KNUDSEN, O. (orgs.) *Libéralisation des Échanges Agricoles*. Paris: OCDE, 1990.

USDA. Farm Bill Debate *Agricultural Outlook*, Washington, jun. 1985.

USDA. *1990 Farm Bill*: Proposal of the Administration. Washington: Office of Publishing, 1990.

ZEEUW, Art de. *Update on the Uruguay Round*: Analysis of the Blair House Agreement on Agriculture. (s.n.t).

ZIETZ, J. & VALDÉS, A. Interactions Internationales dans le Domaine des Politiques Agricoles et Alimentaires: les Effets des Politiques de Réchange In: Goldin, I. & KNUDSEN, O. (orgs.) *Libéralisation des Échanges Agricoles*. Paris: OCDE, 1990.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO IPEA

Série IPEA

- **A Agricultura Brasileira na Década de 80: Crescimento numa Economia em Crise**
  Ian Goldin e Gervásio Castro de Rezende
  (CÓD. IPEA 138)
- **O Brasil Social: realidades, desafios e opções**
  Roberto Cavalcanti
  (CÓD. IPEA 139)
- **Infância e Desenvolvimento: Desafios e Propostas**
  Antonio Rocha Magalhães e Walter Garcia (orgs.)
  (CÓD. IPEA 140)
- **Distribuição de Rendimentos no Brasil – 1976/1985**
  Lauro Ramos
  (CÓD. IPEA 141)
- **Defesa da Concorrência: a Prática Brasileira e a Experiência Internacional**
  Ellen Sampaio e Lúcia Helena Salgado (orgs.)
  (CÓD. IPEA 142)
- **Política, Planejamento e Governo**
  Carlos Matus
  (CÓD. IPEA 143)
- **Perspectivas da Economia Brasileira**
  Vários autores

Série Estudos de Política Agrícola

Nº 1 Sumários Executivos — (julho/1993)

Nº 2 Sumários Executivos — (dezembro/1993)

Nº 3 Sumários Executivos — (dezembro/1993)

Nº 4 Relatórios de Pesquisas
Biotecnologia e Propriedade Intelectual: Novos Cultivares
Angela Kageyama (coord.)

Nº 5 Relatórios de Pesquisas:
Globalização e Regionalização: Tendências da Economia Mundial e seu Impacto sobre os Interesses Agrícolas Brasileiros
Marcelo de Paiva Abreu e Eduardo H. M. M. Loyolo

Nº 6 Sumários Executivos (janeiro/1994)

Nº 7 Relatórios de Pesquisas:
A Tributação da Agricultura no Brasil
Antônio M. Arantes Lício (coord.)

© 1994 Projeto Gráfico & Produção Editorial

Serviço Editorial

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada