

TÓPICOS ESPECIAIS DE CONJUNTURA

A Rodada Uruguai do GATT, a reforma da Política Agrícola Comum e o comércio mundial de produtos agrícolas*

*Argemiro Luis Brum ***

*Marcos Sawaya Jank ****

*Luciano Rodrigues Rosa *****

*Eduardo Rossetti Lopes ******

1 - A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE

1.1 - Histórico: as razões da reforma da PAC

A agropecuária europeia sempre foi historicamente protegida. Na esteira dessa filosofia, em 1958 foi criada a Política Agrícola Comum, que possibilitou à CEE atingir a auto-suficiência em praticamente todos os produtos agropecuários de relevância (Tabela 1). Ao mesmo tempo, a PAC permitiu a modernização do meio rural da Europa Ocidental, tornando-o altamente produtivo. O custo econômico de tal estratégia, no entanto, tornou-se insuportável e exigiu um novo controle e redirecionamento da política.¹

A necessidade de reforma, segundo Pisani (1992), deve-se a três erros que os fundadores da PAC cometeram no momento de sua criação: (a) o mercado de cereais foi separado do mercado de alimentos para animais, levando a CEE a importar hoje 50 milhões de toneladas de alimentos para animais e a subsidiar, em função disso, as exportações de milho e trigo que seus animais poderiam consumir; (b) o subsídio dado aos agricultores tornou-se automático e diretamente ligado à quantidade produzida, privilegiando, com isso, as grandes propriedades e as regiões ricas, o que acabou favorecendo o desenvolvimento

* Texto derivado de um estudo preparado para a Reunião do Comitê Agrícola da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), na Bratislava, na República da Eslováquia, em maio de 1993. Os autores agradecem a importante colaboração de Mauro de Rezende Lopes e de Bruno Melcher.

** Professor da Universidade de Ijuí (UNIJUI), RS.

*** Professor da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP).

**** Engenheiro Agrônomo pela USP/ESALQ.

***** Engenheiro Agrônomo pela USP/ESALQ.

¹ Deve-se lembrar também o custo social, avaliado pelo êxodo rural. Em 1960, os seis países que compunham a CEE de então possuíam 15,2 milhões de pessoas na agricultura. Em 1984, ano em que as reformas da PAC realmente tomaram forma, os mesmos seis países tinham apenas 5,8 milhões de agricultores no campo.

de produções artificiais; (c) os mecanismos e as estruturas de produção foram negligenciados, fato que privou a Comissão das Comunidades Europeias dos meios de orientação e de organização dos quais ela teria necessidade.

Dentre os motivos citados para a aplicação da reforma, o mais sério e preocupante, além da questão financeira, é a falta de saída social para a forte concentração de renda e de propriedades rurais que vem ocorrendo na CEE, nos últimos anos. Como a recuperação da mão-de-obra oriunda do campo não pode mais ser feita nas cidades, por não haver perspectivas de emprego satisfatórias, torna-se hoje necessário frear ao máximo o processo concentrador.

De fato, há uma grande diferença de renda entre os diversos países e regiões da CEE. A região nordeste da França, por exemplo, detinha, em 1988, uma renda bruta por propriedade entre 161.000 e 225.000 francos, contra uma média nacional de 98.600 francos, enquanto o centro ficava com uma média de 40.700 francos. A concentração de renda por produto é notável: em 1992, 25% das propriedades francesas que produziam cereais ficaram com 83% da renda do setor; 25% dos viticultores ficaram com 81% da renda do setor; nas frutas, o mesmo percentual de produtores ficou com 91% da renda do setor; no leite, com 53% da renda; na carne, com 72% da renda do setor. Globalmente, 25% das propriedades rurais francesas ficaram com 78% da renda gerada no Setor Primário.

Desse modo, reformar a PAC significa tomar consciência de um paradoxo. A PAC necessita ser reformada porque obteve sucesso produtivista, ultrapassando largamente, nos seus 30 anos de existência, a barreira da auto-suficiência. A PAC fracassou tanto no aspecto social, conforme visto acima, como no aspecto internacional, uma vez que os excedentes gerados acabaram provocando uma distorção dos preços internacionais e uma "guerra comercial" sem precedentes por mercados em retração, o que aumentou em muito os custos da política.

Na verdade, a incitação a produzir da política de preços garantidos colocou o orçamento comunitário em posição de financiador dos custos de estocagem, dos entrepostos frigoríficos e das indústrias a montante e à jusante da propriedade agrícola familiar. Dessa forma, a PAC acabou sendo uma "desviadora de fundos", uma máquina desigual que reforça as disparidades entre regiões de grande produtividade e regiões onde os agricultores servem, antes de tudo, de trama ao tecido rural.²

É importante salientar que a reforma da PAC não foi especificamente feita em resposta às pressões internacionais do GATT. De fato, ela ocorre porque não havia mais condições políticas, sociais, e especialmente econômicas de mantê-la na sua forma original, após 30 anos de aplicação. Isso não quer dizer, no entanto, que o agricultor europeu vá automaticamente apoiar as reformas. Ele se encontra, em boa parte, desinformado sobre o assunto, que lhe parece potencialmente assustador. Hoje se cobra desse agricultor um novo papel social: preservação do espaço rural, recepção da população urbana, menor produção, etc. Trata-se de uma lógica que esteve ausente da primeira PAC³ e que leva às violentas manifestações registradas, por exemplo, na França.

² Há algumas exceções à mentalidade "produtivista": Alemanha, Reino Unido e Irlanda são países que usaram a PAC para distribuir renda aos agricultores, remunerando a produção que respeita o ambiente e reconhecendo os seus limites agrônômicos (FOTTORINO, 1992).

³ A tal ponto que a indenização especial de montanha, por exemplo, foi concebida na PAC para compensar a fraqueza da produção e não para assegurar a existência da sociedade rural nas zonas difíceis.

Espera-se agora que o agricultor europeu deixe de pensar apenas em termos de mercado local e passe a competir ao nível mundial. Essas pessoas precisam compreender que o mercado mundial é único e que todos os produtores são concorrentes nesse mercado. Esse tipo de mudança demanda algum tempo, uma boa dose de esclarecimento e um cuidadoso encaminhamento político, caso contrário a cólera das pessoas desinformadas continuará a ser vista por muito tempo na mídia. Boa parte dos agricultores europeus tornaram-se exportadores em uma geração; será talvez necessária uma outra geração para que eles se adaptem aos sinais do mercado mundial, hoje desconhecidos (GERVAIS, 1992).

Dentro desse quadro, um primeiro balão de ensaio, contendo uma proposta de reforma, surgiu em janeiro de 1991. O mesmo foi seguido, em julho do mesmo ano, por uma proposta concreta feita pela Comissão da CEE em Bruxelas (Proposta Mac Sharry). O somatório dessas duas propostas resultou na construção de uma terceira proposta de reforma, a qual foi aprovada em 21 de maio de 1992 e assinada oficialmente pelos países-membros da CEE no dia 30 de junho do mesmo ano.

Na prática, a reforma da PAC começou em 1984. A partir dessa data, a CEE iniciou um controle mais rígido de sua produção agropecuária através da instituição das quotas leiteiras. Para os cereais, foi criada a chamada "imposição de co-responsabilidade", que é a Quantidade Máxima Garantida (QMG) de produção. Além das medidas de gestão da oferta, uma redução dos preços comunitários começou paulatinamente a ser praticada em diversos segmentos.

Em outras palavras, a reforma ocorre gradualmente, sendo que cada país a realiza de acordo com suas características de estrutura produtiva, estrutura de preços, etc. Para o setor público francês, por exemplo, a reforma deverá consolidar-se realmente a partir de 1997. Até esse ano, ocorrerá uma transição, onde a CEE passará de um apoio aos preços, artificialmente aumentados, para um sistema de preços mais competitivos, onde o ponto central é o apoio às propriedades e aos homens. Na prática, a reforma substitui os custos que hoje recaem majoritariamente sobre os consumidores — que não são facilmente perceptíveis — por pagamentos diretos, ou seja, custos para o orçamento.

Tabela 1

Evolução das taxas de auto-suficiência de alguns produtos na
CEE e nos EUA — 1970 e 1987-1988

PRODUTOS	CEE		EUA	
	1970	1988-89	1970	1987-88
Cereais	80	113	109	192
Trigo	87	122	175	226
Açúcar	81	124	52	87
Carne bovina	88	103	92	93
Carne de frango	101	105	103	104
Carne ovina	64	83	83	98

(%)

1.2 - Análise de alguns efeitos da PAC sobre os mercados

Ao longo de sua existência, a PAC causou uma série de mudanças nos mercados agrícolas e nos sistemas produtivos da Europa e do restante do Mundo. A seguir, são discutidos alguns pontos de destaque quanto aos efeitos diretos ou indiretos da PAC nesses 35 anos:

- a) as Organizações Comuns de Mercado (OCM), em particular a garantia de mercado ilimitado, com um preço sustentado e mecanismos de proteção do mercado (preferência comunitária, restituições e taxações variáveis), foram o eixo central do grande desenvolvimento e da rápida modernização da agricultura européia;
- b) a PAC foi constituída para um mercado interno deficitário; as despesas comunitárias de intervenção cresceram muito quando esse mercado ficou saturado e o mercado não conseguiu absorver os excedentes formados. O crescimento das despesas não foi acompanhado nem de uma melhoria da renda agrícola, nem de uma redução das desigualdades. A modernização induzida por um apoio proporcional às quantidades entregues favoreceu uma importante queda relativa dos preços agrícolas, o que, por sua vez, levou a uma corrida aos rendimentos geradores de excedentes estruturais e a uma forte concentração das propriedades rurais, acompanhada de um significativo êxodo rural;
- c) até agora, nenhuma medida de regulamentação da produção, leia-se controle da oferta (quotas, contingenciamentos, etc.), conseguiu realmente eliminar o crescimento dos excedentes;
- d) novas demandas — em termos de preservação das fontes naturais, dinamização das zonas rurais, qualidade e segurança dos produtos em termos de saúde — deixam hoje caducos os instrumentos tradicionais da PAC;
- e) todos os países agroexportadores do Mundo são confrontados, bem ou mal, com a necessidade de encontrar mercados externos para prosseguir o seu desenvolvimento agrícola;
- f) todas as agropecuárias modernizadas dos países agroexportadores da OCDE somente são competitivas e concorrenciais graças às transferências públicas sempre crescentes, que as políticas econômicas, a rigor, querem hoje diminuir.

1.3 - Os principais pontos da reforma da PAC

A reforma durará três anos, a contar de 01.07.93.

O eixo central da reforma é a sensível redução, no prazo de três anos, dos preços de garantia pagos aos produtores: 29% para os cereais⁴ e 15% para a carne bovina. Por outro lado, é instituído um regime de ajuda direta aos agricultores, sob forma de pagamento compensatório por hectare. Foi estabelecido também que, para se beneficiarem do pagamento compensatório, os agricultores devem, obrigatoriamente,

⁴ Na prática, tal redução poderá chegar a 35%

participar de um programa de pousio de terras. A obrigação de pousio em rotação (a cada ano, uma cultura é atingida) é de, no mínimo, 15% da área de base.

Quatro grandes grupos de produtos são abrangidos pela reforma: cereais, oleaginosas, leite e carnes bovina e ovina. Suínos, aves e frutas não são atingidos. A reforma mantém os princípios básicos da PAC, procurando chegar a uma coerência em seus pontos críticos: baixa dos preços internos, restabelecimento da ligação entre produções e demandas derivadas e das substituições potenciais ligadas a uma modificação na alimentação animal, redução do número de excluídos nos apoios oficiais, melhoria da repartição de recursos, novo equilíbrio dos mercados pelo controle da oferta e incitação a uma agricultura que respeite melhor o ambiente.

Uma grande novidade é o importante lugar reservado para as ajudas diretas compensadoras ou estimuladoras, que substituem a garantia dos preços subsidiados. Esse sistema difere apenas em um ponto do modelo norte-americano de *deficiency payments*: o pagamento compensatório europeu é fixado por hectare e dado sobre a base de um rendimento de referência, e não sobre as quantidades individuais. Ora, essa é justamente a grande engenhosidade da reforma da PAC, pois contempla as duas principais linhas de pensamento da política agrícola européia⁵: aproxima os preços europeus da realidade de mercado sem esquecer que, para assegurar a transição, é necessário dar compensações financeiras (subsídios), cujo efeito deve ser neutro sobre a produção (ajuda por hectare).

Em termos de produtos, os principais pontos da reforma são:

- **cereais** - as OCM para os cereais serão mantidas, já que o sistema de proteção na fronteira permanece (taxação sobre as importações e restituição às exportações); os preços de intervenção e o preço limite, porém, serão fortemente reduzidos;
- **oleoproteaginosas** - o montante de base para pagamento das compensações será fixado em 65 ECU/t, a partir da colheita de 1993. A reforma sobre as oleaginosas tem por princípio geral a eliminação dos atuais subsídios presentes nos preços garantidos aos produtores (no caso da soja, por exemplo, os preços internos à CEE são quase três vezes superiores aos preços internacionais). Os preços de intervenção serão substituídos por um subsídio direto por hectare plantado;
- **pecuária** - no caso do leite, o subsídio existente para a vaca leiteira será suprimido. A taxa de co-responsabilidade será suprimida a partir de 1993/94, e os preços serão congelados. Uma redução de 5% no preço de intervenção da manteiga é prevista nas próximas duas campanhas. Já em relação aos bovinos de corte, para compensar a redução de 15% no preço de intervenção, haverá um aumento do subsídio à vaca em lactação. O limite de povoamento será fixado em 3,5 unidades-animal/ha de superfície forrageira em 1993/94 e reduzido a 2 unidades/ha em 1995/96. Finalmente, o "teto de intervenção" (compra de carne por parte da CEE para regular o mercado) baixará de 750.000 toneladas em 1993 para 350.000 toneladas em 1997.

⁵ Uma linha é a do liberalismo, cujo raciocínio indica que os volumes consideráveis de exportações subsidiadas frearam a retomada dos preços no mercado mundial; essa corrente defende que a redução dos preços na CEE, face à reforma da PAC, poderá levar a uma alta dos preços mundiais. A segunda linha, protecionista, questiona essa posição, afirmando que o aumento das necessidades no Mundo justifica a manutenção de um aparelho de estímulo "artificial" à produção.

1.4 - Algumas conseqüências da reforma da PAC para o resto do Mundo

A reforma da PAC traz à tona alguns pontos que merecem atenção no contexto do debate mundial sobre o tipo de política agrícola que os países devem adotar. É possível destacar, dentre esses pontos, alguns de especial importância:

- a) a reforma da PAC aproxima-se do modelo norte-americano de *deficiency payments*. Ela facilita um acordo no GATT;
- b) a reforma da PAC apresenta-se como inovadora. De um lado, busca a aproximação dos preços europeus e mundiais para diversos produtos (em particular para os cereais, as oleaginosas e a carne bovina), e o controle da oferta agrícola, favorecendo o reequilíbrio dos mercados mundiais e reduzindo as quantidades exportáveis com subsídios. De outro lado, a reforma separa a política de preços das políticas de apoio às rendas dos produtores, compensando a queda nos preços por ajudas diretas menos ligadas às quantidades comercializadas. Além disso, ela introduz ligações entre o nível de compensação e as práticas de produção menos intensivas, assim como favorece sistemas de produção de pequenas dimensões econômicas, visando beneficiar uma agricultura de povoamento. Traz, enfim, medidas de acompanhamento, às quais poderão somar-se intervenções nacionais, favorecendo os pré-aposentados, o reflorestamento e a proteção ao ambiente;
- c) o alto nível de subsídios nos preços garantidos à produção propiciava que as práticas econômicas dos produtores não fossem mais regidas pelo mercado e que os preços refletissem de uma maneira errônea os custos. Assim, a redução da diferença entre o nível dos preços internos e o dos mundiais vai levar a novos comportamentos — não se trata mais de produzir o máximo, mas, sim, de produzir o que pode ser vendido no mercado. A compensação da baixa de preços pela ajuda direta ao agricultor, por hectare, é um passo na direção de uma separação das políticas de preço e de renda — a sustentação de produtos dá lugar ao apoio às pessoas;
- d) a Comissão das Comunidades Européias considera que o compromisso com os EUA⁶ se insere dentro dos limites da reforma, sem haver necessidade de novas reduções de oferta (com a reserva de que os rendimentos com cereais e oleaginosas não aumentem muito). No entanto ele representa um passo na direção da aceitação do "princípio" de acesso mínimo à importação, isto é, de que todos os parceiros devam satisfazer uma parte de suas necessidades em produtos agroalimentares pela abertura de seus mercados internos;
- e) as políticas agrícolas não são apenas instrumentos de alocação de recursos, mas também formas de redistribuir as rendas e, por esse meio, perverso, mas aceito, de maximizar as rendas de certos atores. Assim, a grande novidade da PAC é, talvez, sua ambição implícita — a recusa de operar a necessária "reestruturação" da atividade sobre as mesmas bases técnicas e sociais que existem em numerosos setores industriais, em nome da busca permanente da produtividade;

⁶ Acordo firmado entre a CEE e os EUA em 19 11 92, comentado mais adiante.

- f) com a reforma, será o orçamento, através de uma modulação individual, que bancará os custos. Em outras palavras, será o contribuinte que mais pagará pela nova PAC, enquanto o consumidor será beneficiado. De fato, a nova PAC permitirá uma melhor distribuição de renda junto aos consumidores. Uma redução dos preços agrícolas internos poderá levar a um aumento das despesas de consumo, em especial das famílias com menor renda e menos tributáveis;
- g) as exportações de cereais da CEE deverão diminuir, fato que reduzirá o custo dos subsídios às exportações. Nesse caso, muito do sucesso esperado dependerá do que será, a partir de agora, decidido na Rodada Uruguai do GATT;
- h) face à redução de 35% esperada nos preços dos cereais, haverá uma maior utilização destes em rações e uma diminuição na utilização dos Produtos Substitutos de Cereais (PSC), em grande parte importados;
- i) as produções de suínos e aves deverão ganhar com a reforma da PAC e tornar-se mais competitivas, enquanto as de leite e carne bovina serão seriamente atingidas, em função do uso de novas rações e da intensificação da política para os bovinos de corte;
- j) algumas consequências adicionais da reforma merecem ser mencionadas, quais sejam, haverá um estímulo à utilização de produtos agrícolas para fins não alimentares (produção de álcool, etc.); haverá um estímulo à produção de oleoproteaginosas, cujo mercado ainda não é excedentário; a reforma favorece as pequenas propriedades de cereais (abaixo de 30ha); e a reforma estimula a adoção de sistemas pecuários mais extensivos.

Estudos conduzidos por Guyomard (1991) indicam, numa projeção de três anos de reforma, os seguintes resultados: redução substancial do desequilíbrio sobre o mercado de cereais; redução das importações de oleoproteaginosas; redução do desequilíbrio sobre o mercado de produtos lácteos; e quase-estabilidade da situação nos mercados de carne bovina, de suínos, de aves e de ovos.

A reforma, na verdade, não impedirá a seleção de produtores; ela poderá, sim, diminuir a intensidade dessa seleção. Seu maior mérito é o de tentar utilizar melhor os recursos existentes, para valorizar o mercado interno, preservando o ambiente e o tecido rural ainda existente.

1.5 - Algumas críticas à reforma da PAC

A reforma da PAC tem, essencialmente, dois grandes méritos: evita a generalização dos ineficientes sistemas de controle da oferta e relança as negociações do GATT. Entretanto ela deixa alguns pontos em aberto, que merecem uma análise mais aprofundada.

A principal crítica à reforma é que, apesar da aproximação dos preços doméstico e mundial, não se prevê uma alteração do perverso sistema de proteção na fronteira, representado pelas restituições às exportações e *prélèvements* às importações. Esse sistema não apenas protege — mas virtualmente isola — o mercado doméstico das flutuações do mercado mundial. Sabe-se que as restituições às exportações têm levado a profundas distorções nos preços mundiais, provocando frequentes "guerras comerciais" entre a CEE e outras potências agroexportadoras. Vale notar que esse é um sistema do tipo *targeted sales*, considerado a mais desleal forma de concorrência ruinosa, pois desloca os fornecedores tradicionais mais eficientes.

Outros pontos críticos da reforma da PAC são: (a) a redução nos preços dos cereais deveria ter sido mais forte; (b) a administração das ajudas diretas não está clara, pois será difícil recensear, a cada ano, a produção efetiva de cada propriedade; (c) alguns setores serão mais favorecidos que outros — é o caso da produção intensiva de aves e de suínos, que será favorecida pela redução dos preços dos cereais e dos PSC, enquanto a produção bovina sofrerá o problema da "extensificação" e da redução das quotas leiteiras.

Esses pontos levantam a questão de qual agricultura o Mundo em geral, e a Europa em particular, tem necessidade. Quanto a esse debate, Pisani (1992) avança a idéia de que a política agrícola européia deve reverter o que ela faz hoje, favorecendo a evolução de uma *performance* que não esteja centrada no crescimento espetacular dos rendimentos por hectare ou por animal, mas, sim, numa melhor relação entre rendimento e consumo de água, energia, insumos, terra e meio ambiente. Para tanto, faz-se necessário elaborar uma estratégia internacional de desenvolvimento agrícola, de equilíbrio alimentar e de proteção ao ambiente. Em suma, uma verdadeira revolução cultural, em especial junto à pesquisa agronômica e às indústrias voltadas ao setor agrícola.

O mesmo autor afirma que

"(...) não se trata de proteger a agricultura a qualquer custo, mas, sim, de definir, em escala mundial, e levando em conta todos os parâmetros pertinentes, novas disciplinas que assegurem o futuro. A partir do respeito a essas disciplinas, poder-se-á jogar a concorrência e a lei de mercado. (...) O princípio central da reforma agrícola deve ser permitir a criação de um espaço cuidado e uma produção orientada, dentro de uma concorrência regulada que favoreça o desenvolvimento e garanta o futuro e os grandes equilíbrios" (PISANI, 1992).

Completa o autor: "Os subsídios aos produtos não podem desaparecer, mas devem, isto sim, ser reorientados".

Seguindo esse raciocínio, pode-se conceber que o subsídio à produção até pode ser visto como um direito inerente a cada país. Entretanto os subsídios às exportações são, de forma geral e conforme descrito anteriormente, mecanismos altamente prejudiciais ao bom funcionamento do mercado internacional, devendo ser objeto de sérias (senão totais) restrições.

2 - O conflito atual da Rodada Uruguai do GATT

2.1 - Histórico: as razões do conflito

Iniciada em Punta del Leste, no Uruguai, em 1986, a atual rodada de negociações do GATT já se arrasta por quase sete anos. Um dos principais motivos para o atraso em sua conclusão é o impasse na questão da agricultura, que, pela primeira vez, entra na agenda das discussões multilaterais daquele organismo.

O grande confronto na agricultura ocorre entre a CEE e os EUA. De forma sintética, pode-se dizer que os EUA pressionam pela redução do nível de subsídios praticados na agricultura, em especial na Europa. Os excedentes estruturais produzidos pela

CEE são colocados no mercado internacional, deprimindo os preços e causando verdadeiras "guerras comerciais". Os EUA, ao protegerem seus próprios agricultores e ao subvencionarem suas exportações, em resposta à CEE, acabam aumentando significativamente o seu déficit orçamentário, o que é econômica e politicamente custoso.

A CEE, por sua vez, alega que a segurança alimentar e o custo social de deixar de proteger seus produtores são motivos suficientes para justificar a existência de uma política agrícola protecionista. Os efeitos da PAC sobre o Orçamento de Bruxelas não chegam a ser tão significativos como no caso norte-americano, uma vez que, na CEE, os custos da proteção recaem, hoje, basicamente sobre o consumidor, enquanto, nos EUA, é o contribuinte que mais paga.

Uma terceira força nas negociações agrícolas do GATT é representada pelo Grupo de Cairns, formado por países de vocação exportadora⁷, que defendem uma maior liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas. Esse grupo é, de maneira geral, um aliado dos EUA no que se refere a negociar reduções de subsídios, barreiras comerciais e subsídios às exportações.

O impasse inicial na Rodada Uruguai foi total: os EUA defendiam a "opção zero", ou seja, a eliminação total dos subsídios dentro de um certo prazo; a CEE, por outro lado, defendia o congelamento dos subsídios aos níveis de 1986.⁸ A partir desse ponto, foram feitas várias reuniões e apresentadas novas propostas, sem que se chegasse a um acordo. Nesse período, os EUA entraram em conflito direto com a CEE, através da instalação de dois painéis no GATT para a soja⁹. Os EUA venceram os dois painéis, reforçando a necessidade de a CEE apresentar uma proposta para encerrar, ou pelo menos diminuir, o conflito comercial.

A proposta de reforma da PAC torna a negociação muito mais viável, ao aproximar os preços comunitários dos preços internacionais e ao desvincular a remuneração ao produtor do nível de produção. Essa reforma mantém, no entanto, o princípio de preferência comunitária, pelo qual se estabelecem taxas aduaneiras variáveis (*prélèvements*) sobre as importações externas à CEE, o que favorece os produtos comunitários.

Finalmente, a proposta mais recente, do Diretor do GATT, Arthur Dunkel, apresenta um caminho que pode conduzir a uma solução para esse longo processo de negociação.

⁷ Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Tailândia, Filipinas, Indonésia, Malásia, Austrália, Nova Zelândia, Fidji, Canadá e Hungria.

⁸ O ano de 1986 foi escolhido intencionalmente pela CEE, já que os níveis de protecionismo naquele momento eram bastante elevados.

⁹ O estímulo da CEE para o cultivo de oleoproteaginosas, que antes eram pouquíssimo plantadas na Europa, resultou numa produção de 17 milhões de toneladas em 1992.

2.2 - A Proposta Dunkel

A Proposta Dunkel foi apresentada em dezembro de 1991, sendo a base atual de negociação no GATT. Em resumo, essa proposta prega os seguintes pontos para o setor agropecuário:

- a) **quanto ao acesso aos mercados** (redução das tarifas de importação e medidas não tarifárias) - redução dos direitos aduaneiros em 36%, com cortes mínimos de 15%; e facilidade de acesso (baixos direitos aduaneiros), por parte da CEE, a uma cota de importação, correspondente a 3% hoje e a 5% a partir de 1999, do volume consumido no interior da Comunidade em produtos que hoje são beneficiados com proteção total nas suas fronteiras;
- b) **quanto aos subsídios às políticas internas** - redução orçamentária de 20% em seis anos, sobre a base da média de 1986 a 1990;
- c) **quanto aos subsídios às exportações** (calculados também sobre a base da média de 1986 a 1990) - redução do orçamento dos subsídios à exportação em 36%; e redução de 21% do volume exportado com subsídios em seis anos (quantidade de produtos subsidiados).

2.3 - O compromisso entre a CEE e os EUA

No dia 19 de novembro de 1992, em Washington, os negociadores dos EUA e da CEE chegaram a um compromisso a respeito do dossiê agrícola. As principais linhas do mesmo são as seguintes:

- a) redução de 21% no volume produzido de produtos subsidiados. Na CEE, os produtos mais atingidos serão os cereais, o leite, o açúcar e as carnes bovina e ovina;
- b) a CEE engaja-se em limitar as suas exportações de cereais a 24 milhões de toneladas. A produção de oleaginosas fica restrita a 5,128 milhões de hectares. Além disso, a CEE deverá reduzir em 21% as suas exportações de produtos agropecuários subsidiados, dentre eles, o leite, a farinha de trigo e os cereais secundários. Isso deve ocorrer sobre a base das exportações médias ocorridas entre 1986 e 1990, que foram de 30MT. A questão do rebalanceamento (*rebalancing*) das tarifas de oleaginosas e de PSC por parte da CEE foi definitivamente eliminada.¹⁰

¹⁰ Em 1989, a CEE aceitou o princípio da "tarifização" (conversão de todas as medidas não tarifárias em equivalentes tarifas) de sua política de proteção na fronteira, em troca de poder redistribuir a proteção, o que significaria taxar as importações de PSC e de soja e derivados.

2.4 - Possíveis efeitos de um acordo final na Rodada Uruguai

A implementação do acordo entre a CEE e os EUA ainda não está assegurada. Ela depende da aprovação unânime dos Ministros das Relações Exteriores dos países comunitários, e a França reluta em aceitá-lo (trata-se do principal país agrícola da CEE, onde os agricultores têm grande poder político). Além disso, o Governo Clinton tende a ser mais protecionista que o anterior e já está mencionando uma possível revisão do acordo. Apesar disso, pode-se avançar alguns possíveis efeitos do acordo do GATT com base na Proposta Dunkel e no compromisso entre a CEE e os EUA.

Estudo realizado este ano pelo Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) mostra que a CEE importaria maiores quantidades de produtos agropecuários, sobretudo trigo e carnes, se a Proposta Dunkel servir como base para o item que se refere à abertura do mercado europeu em 5% dos volumes hoje consumidos. Essa questão, entretanto, é objeto de controvérsia entre os EUA e a CEE.¹¹ A outra decisão da Proposta Dunkel, que é a redução das exportações subsidiadas em 21%, levaria a CEE a diminuir em 13,34MT suas exportações globais nos principais itens do setor agropecuário. Tal volume corresponde a 32% do total que vem sendo exportado atualmente nessa categoria. Os produtos mais afetados são cereais, carnes e laticínios.

Vale notar que, ao retirarem os subsídios aos preços internos dos cereais, os europeus deverão utilizar um maior volume dos mesmos nas rações animais. Isso significa dizer que os chamados Produtos Substitutos de Cereais (*mandioca, citrus pellets, corn gluten feed, etc.*), até hoje importados sem nenhuma barreira aduaneira pelos europeus, deverão sofrer uma séria concorrência dos cereais produzidos internamente. Em relação ao médio e ao longo prazo, as atenções voltam-se cada vez mais para as consequências da reforma da PAC sobre as importações europeias de soja e derivados, assunto ainda bastante complexo e de difícil previsão.¹²

A principal crítica à Proposta Dunkel é tratar de forma muito suave os subsídios às exportações (subsídios dirigidos, em concorrências internacionais, para mercados e produtos específicos). Outra crítica severa é que a Proposta Dunkel, na prática, acaba "legalizando" 64% dos subsídios à exportação e 80% dos subsídios às políticas internas. Ela também legaliza a chamada *green box*, um conjunto de políticas que seriam "permitidas" pelo GATT, ou seja, "oficializa" determinados subsídios.¹³

Além disso, a Proposta coloca restrições extremamente fracas aos créditos à exportação, às garantias e aos seguros de crédito de exportação, formas veladas de subsídios à exportação, que, freqüentemente, distorcem o comércio. Por fim, uma última crítica é que os compromissos de redução de subsídios são feitos apenas em termos de orçamento global dos países, e não em termos de metas produto a produto.¹⁴

¹¹ Deve-se lembrar, no entanto, que, a despeito de um possível acordo, o comportamento da taxa de câmbio real dólar/ECU terá um papel fundamental na definição dos fluxos de comércio.

¹² O mercado de soja em grãos e farelo merece análise posterior mais detalhada, uma vez que os estudos indicam que grande parte da importação desses produtos na CEE, principal comprador mundial, decorre da existência de subsídios internos à produção de carnes e leite. Uma redução desses subsídios possivelmente levaria à diminuição do mercado comprador e a uma queda de preços internacionais. Por outro lado, a redução da área plantada com oleoproteaginosas poderia favorecer um aumento das importações europeias.

¹³ Segundo Lopes (1992)

¹⁴ Segundo Lopes (1992)

3 - Participação da Europa e das Américas no comércio mundial de produtos agrícolas

É interessante notar as profundas mudanças que ocorreram no perfil do comércio mundial de produtos agroindustriais, ao longo das duas últimas décadas. Como foi dito, essas mudanças, em grande parte, derivam da ação direta das políticas agrícola e de comércio exterior adotadas pelos países ricos, CEE e EUA em particular.

Pelos Gráficos 1 e 2, nota-se que, no perfil de exportações da América Latina, houve um aumento das exportações de grãos, sobretudo dos produtos do complexo soja (entrada do Brasil e da Argentina no mercado), acompanhado de um pequeno acréscimo nas exportações das carnes bovinas e de frango. Ao mesmo tempo, de 1980 a 1990, caiu significativamente a participação — tanto absoluta como relativa — dos produtos tropicais, particularmente de café, açúcar e cacau. Tal evolução mostra que a América Latina vem aumentando sua participação em mercados de produtos altamente subsidiados nos países desenvolvidos, sofrendo cada vez mais as consequências de um comércio desleal e predatório.

GRÁFICO 1

EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS DA AMÉRICA LATINA — 1975-1990

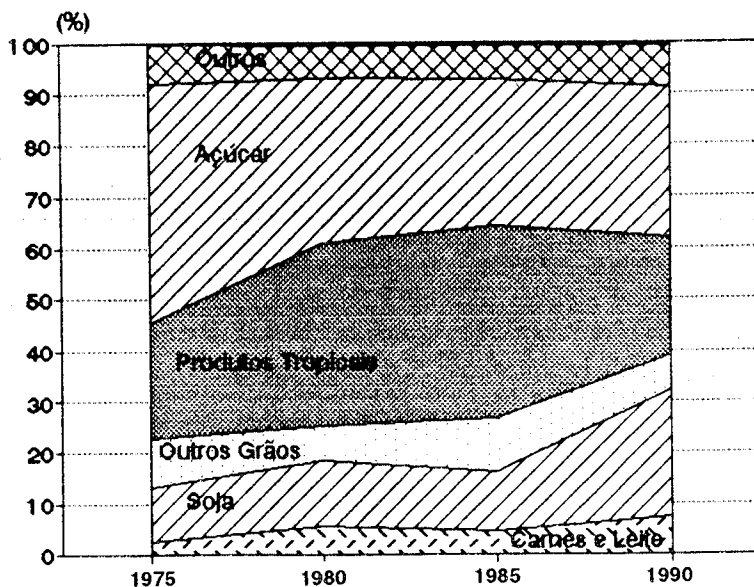
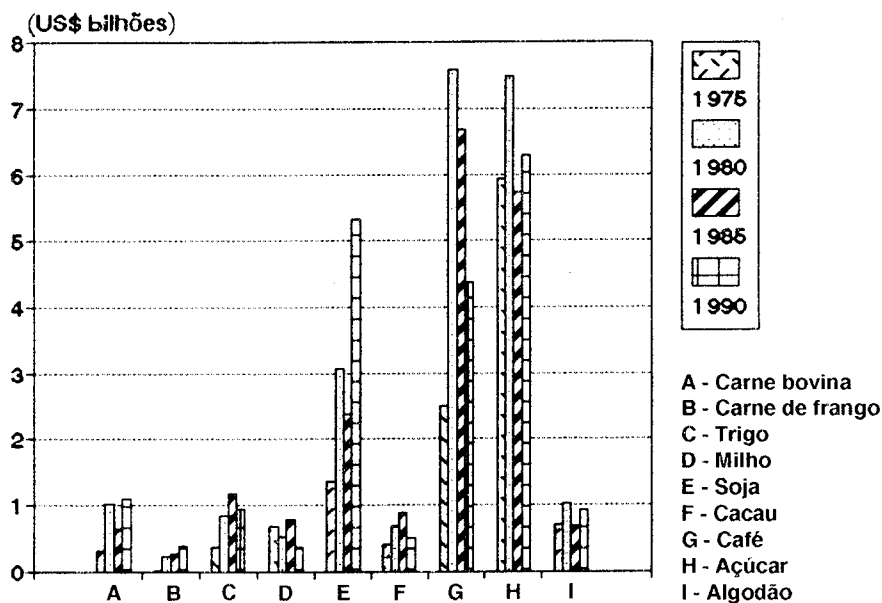


GRÁFICO 2

**EXPORTAÇÕES DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS
DA AMÉRICA LATINA — 1975-1990**



FONTE: FAO.

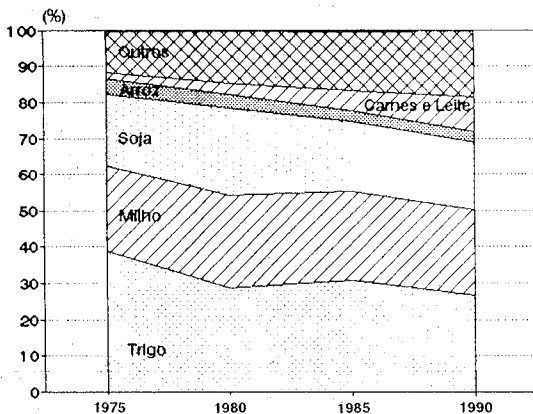
As mudanças no perfil do comércio da América do Norte são também muito elucidativas (Gráficos 3 e 4). Ao longo da década de 80, houve uma importante queda nas participações absoluta e relativa dos grãos (trigo, milho, soja e arroz), em parte compensadas pelo aumento das exportações de carnes, algodão e tabaco. Essa mudança tem várias explicações: maior fechamento do mercado da CEE para os grãos norte-americanos, queda da demanda do Leste Europeu, efeitos da "guerra comercial" pelos mercados em retração, defasagens cambiais, entre outras.

Já no caso da Europa (Gráficos 5 e 6), nota-se um importante crescimento das exportações de grãos em geral, carnes e leite, o que decorre da formação de enormes excedentes estruturais na última década, face ao sucesso "produtivista" da PAC. Como o mercado mundial não consegue mais absorver esses excedentes, confirma-se que é realmente urgente a reforma dessa política.

Os Gráficos 7 e 8 mostram a evolução dos *market-share* dos três blocos de países analisados. Entre 1975 e 1990, enquanto a Europa aumentou a sua participação nas exportações mundiais de 23 para 34,5% do total, a da América do Norte caiu de 32% para 24%, a da América Latina diminuiu de 21 para 19,5%, e a do resto do Mundo decresceu de 24 para 22% (Gráfico 7). No Gráfico 8, observa-se que a América do Norte ganhou partes do mercado de carne bovina e de algodão, a América Latina ganhou nos de frango, soja e tabaco, e a Europa ganhou nos de trigo, milho, arroz, açúcar e leite.

GRÁFICO 3

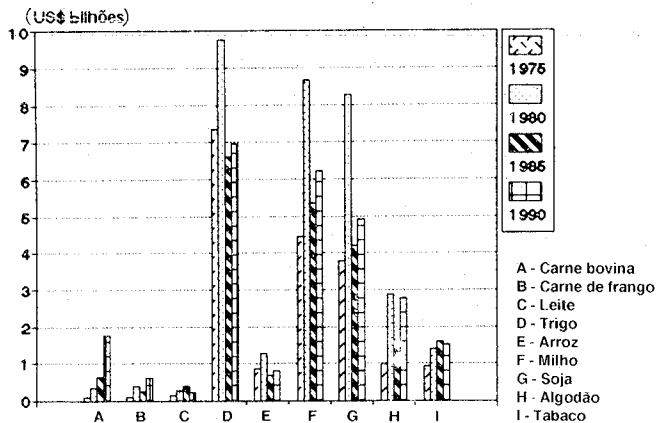
EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS DA AMÉRICA DO NORTE — 1975-1990



FONTE: FAO.

GRÁFICO 4

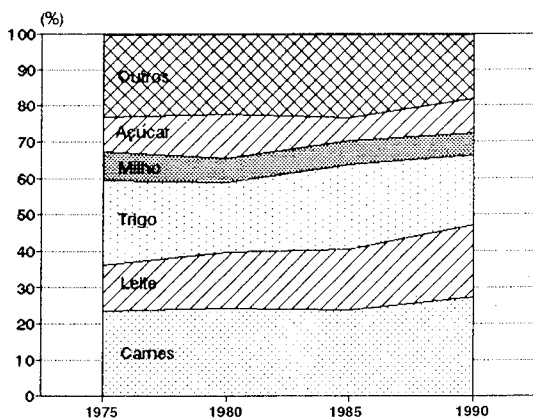
EXPORTAÇÕES DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS DA AMÉRICA DO NORTE — 1975-1990



FONTE: FAO.

GRÁFICO 5

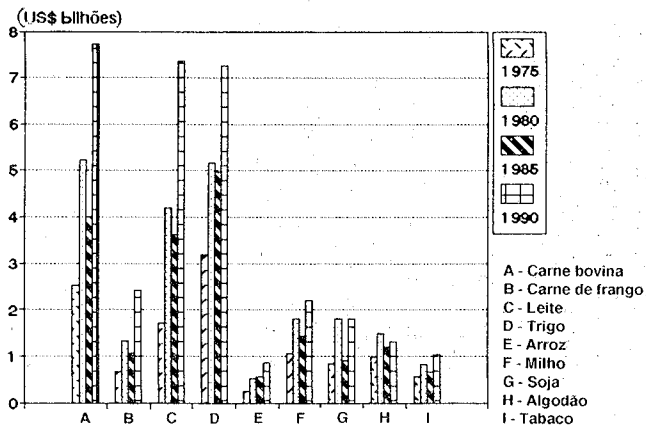
EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS DA EUROPA — 1975-1990



FONTE: FAO.

GRÁFICO 6

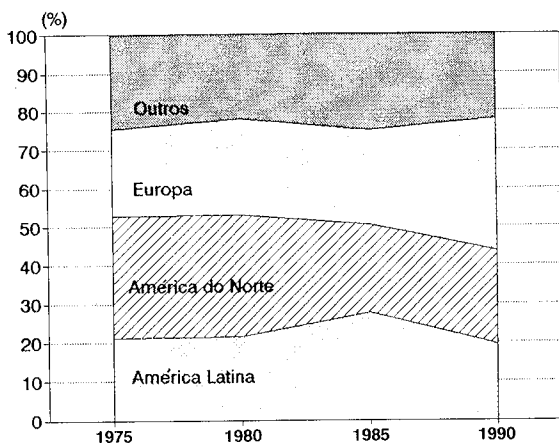
EXPORTAÇÕES DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS DA EUROPA — 1975-1990



FONTE: FAO.

GRÁFICO 7

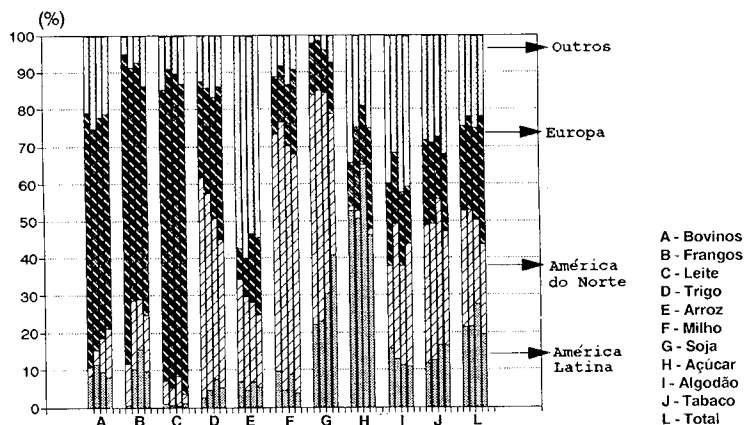
EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS POR BLOCO DE PAÍSES — 1975-1990



FONTE: FAO.

GRÁFICO 8

"MARKET-SHARE" DE PRODUTOS AGRÍCOLAS — 1975-1990



FONTE: FAO.

NOTA: Em cada produto, as colunas representam, respectivamente, 1975, 1980, 1985 e 1990.

4 - Conclusão: efeitos do acordo do GATT e da reforma da PAC para as Américas

Numerosos estudos indicam que, se a reforma da PAC e o Acordo do GATT realmente possibilitarem um melhor acesso aos mercados e uma efetiva redução dos subsídios nas políticas internas e nas exportações, haveria ganhos significativos para os países do Terceiro Mundo em geral e da América Latina em particular. A título de informação, estima-se que cerca de US\$ 44 bilhões são perdidos anualmente pelos países em desenvolvimento, devido às limitadas possibilidades de acesso aos mercados de produtos agrícolas dos países desenvolvidos (apenas os países latinos do Grupo de Cairns perdem US\$ 15 bilhões anuais).

Assim, por um lado, os países latino-americanos exportadores ganhariam espaço em mercados hoje altamente subsidiados, como os de leite, açúcar, trigo, óleo de soja, carne bovina, ovina e de frango. Por outro, espera-se também um ganho para esses países no acesso aos mercados externos: a expectativa geral é a de que sejam cumpridos os compromissos políticos do Mid Term Review (Montreal), de redução imediata dos impostos que gravam os produtos tropicais.

Deve-se salientar, no entanto, que os possíveis efeitos da redução dos subsídios com a reforma da PAC e com o Acordo do GATT serão bastante diferenciados nas diversas sub-regiões e nos países das Américas.

A Argentina e o Uruguai, por exemplo, são eficientes nações exportadoras líquidas de produtos brutos ou pouco elaborados (como trigo, milho, soja e carnes). Esses países seriam altamente beneficiados pela redução dos subsídios às exportações nos países ricos. Graças às suas vantagens competitivas naturais, esses países certamente assistiriam a uma ampliação significativa do seu mercado comprador.

Já países mais tropicais, como Equador, Colômbia, Venezuela, Costa Rica e muitos outros da América do Sul e da América Central, não participam significativamente dos mercados de cereais, oleaginosas ou carnes, os produtos mais afetados pelo Acordo do GATT e pela reforma da PAC (a única exceção é o açúcar, importante produto na economia de vários países da região). O maior ganho desses países seria a ampliação do acesso de seus produtos tropicais aos mercados dos países ricos (café, cacau, frutas cítricas e tropicais, etc.).

O caso do Brasil merece uma análise mais detalhada. Os estudos mostram que a redução dos subsídios seria favorável ao Brasil em dois sentidos. Do lado das exportações, o País deixaria de sofrer uma concorrência desleal e predatória em terceiros mercados onde o país disputa vendas com países industrializados, principalmente os EUA e a CEE.¹⁵ Os mercados em que o País seria mais beneficiado são os de carne bovina, frango e açúcar. Do lado das importações, haveria uma diminuição da concorrência predatória causada pela freqüente internalização de subsídios em produtos como trigo (grão e farinha), leite em pó, queijos, carne bovina e arroz, que não chegariam ao mercado interno com tantos subsídios.¹⁶

¹⁵ A esse respeito, ver Jank (1990).

¹⁶ Ver análise detalhada sobre o tema em Jank (1992).

Para países como EUA e Canadá, a questão é bem mais complexa. A reforma da PAC certamente beneficiará em muito as exportações de cereais desses países. Já um Acordo no GATT levaria a uma redução dos subsídios internos e à contenção dos programas de estímulos às exportações, tipo o Export Enhancement Program (EEP). Os efeitos combinados da reforma da PAC e do Acordo do GATT (com base na Proposta Dunkel) devem ser analisados produto a produto, em cada um desses dois países, o que não é objeto de estudo deste trabalho.

Por fim, deve-se salientar que, embora o setor agropecuário represente uma parcela bastante reduzida da produção e do comércio mundial de mercadorias, ele continua, sobretudo no atual momento, no centro dos conflitos e das decisões estratégicas dos países ao nível mundial.

Bibliografia

- BRUM, Argemiro L. (1989). **Histoire et perspectives des débouchés du soja brésilien dans la Communauté Economique Européenne**. Paris: EHESS. 407p. (Tese de Doutorado)
- BRUM, Argemiro L. (1991). **A crise da agricultura européia: a busca de uma nova política**. Montpellier. 12p. (Análise Especial de Circulação Restrita).
- CHALMIN, P. (1992). La crise du monde rural: l'inévitable réforme de la politique agricole commune. **Le Monde**, Paris, 9 jun., p. 22.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1989). **Uma política agrícola comum para os anos 90**. Luxemburgo: Documentação Européia. 96p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1987). **La politique agricole commune et sa réforme**. Luxembourg: Documentation Européenne. 93p.
- COMITÉ DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES (1993). Réforme de la PAC. **L'Information Agricole**, n. 652, jan.
- DELACHE, X., DEROIN-THEVENIN, M. (1990). Les réformes de la PAC: bilans et perspectives pour la France. **Problèmes Economiques**, Paris: La Documentation Française, n.2192, p.23-29, sept.
- FABRA, P. (1992). L'Agriculture et le marché. **Le Monde**, Paris, 30 juin., p.38.
- FOTTORINO, E. (1992). La paysannerie peignée: le monde agricole s'est laissé enfermer dans le productivisme et les aides de Bruxelles. **Le Monde**, Paris, 25 juin., p.1-18.
- GERVAIS, M. (1992). La vraie révolution agricole commence. **La Tribune de l'Expansion**, Paris, 22 juin, p.16-17.
- GUYOMARD, H., MAHE, L. P. (1991). **La réforme de la PAC: une révolution ou un grand pas dans la bonne direction?** Rennes: INRA-ENSA. 29p.
- JACQUOT, M. (1991). La réforme est inéluctable. **Solagral Mensuel**, Paris, p.13-14, juin.
- JANK, M. S., coord. (1990). **A inserção do Brasil e do setor cooperativo no mercado mundial de produtos agro-industrializados**. 244p. (Relatório Final: Projeto FEALQ-OCB/DENACOOP)

- JANK, M., ROSA, L. R. (1992). **A intervenção de estado no setor agrícola**. IICA. 33p. (Texto de base do Projeto de Capacitação de Líderes Rurais, sub-tema III)
- LOPES, M. R. (1992). Contribuições à discussão da proposta final de acordo agrícola na rodada Uruguai. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: MARA, v.1, n.2, p.7-9, abr.
- NALLET, H. (1992). Pour une nouvelle agriculture. **Le Monde**, Paris, 2 juin., p.11.
- PISANI, E. (1992). De quelle agriculture avons-nous besoins? **Le Monde**, Paris, 27 mai, p.2.
- ROGER, C. (1991). Nouveau cap pour la PAC. **Solagral Mensuel**, Paris, juin, p.10-11.
- ROGER, C. (1993). Quelle politique agricole commune pour quelle agriculture? In: **LA POLITIQUE agricole commune et sa réforme: enjeux et débats**. Montpellier: INRA/ESR. p.5-15.