

MARIA AUXILIADORA DE CARVALHO
CÉSAR ROBERTO LEITE DA SILVA



**POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS
PAÍSES DESENVOLVIDOS**

SÃO PAULO

1995

ICATA
Cod 184671
227636
321
C325p
IEA
TRA

CARVALHO, Maria Auxiliadora & SILVA, César
Roberto Leite. Políticas agrícolas dos países
desenvolvidos. São Paulo, IEA, 1995. 110p.

Em apenso, a partir de 1993, INFORMAÇÕES
ECONÔMICAS.
1995, 25 (supl. 1)

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	5
PARTE I: PROTEÇÃO À AGRICULTURA: ANÁLISE E RESULTADOS EMPÍRICOS	7
1. INTERVENÇÃO PÚBLICA NA AGRICULTURA	8
2. INDICADORES DE PROTEÇÃO	10
2.1. Taxa de Proteção Nominal	11
2.2. Taxa de Proteção Efetiva	12
2.3. <i>Producer Subsidy Equivalent</i> (PSE)	13
3. CONSEQÜÊNCIAS DO APOIO À AGRICULTURA	14
3.1. Importância Relativa dos Países	14
3.2. Comparações do Protecionismo entre Países	29
3.3. Previsões de Mudanças nos Preços como Resultado da Liberalização da Agricultura	35
PARTE II: POLÍTICAS AGRÍCOLAS: EXPERIÊNCIAS, PRINCÍPIOS, EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	38
1. POLÍTICA AGRÍCOLA DOS ESTADOS UNIDOS	39
2. PRIMÓRDIOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA AMERICANA	39
3. <i>COMMODITY CREDIT CORPORATION</i> (CCC)	45
4. CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA	46
4.1. Principais Instrumentos de Política	46
a) Suporte a Preço	46
b) Controle de Área	48
c) Pagamento em Espécie - PIK	50
d) Programa de Reserva	52
e) Crédito Rural e Pagamentos por Desastres Naturais	52
f) Compras Realizadas pela CCC	53
4.2. Outros Programas	53
a) Programa do Leite	53
b) Programa de Conservação Agrícola	54
c) Programas Internacionais	54
ANEXO 1 - RESUMO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO PERÍODO RECENTE	56
ANEXO 2 - CRONOLOGIA DOS PROGRAMAS DAS PRINCIPAIS COMMODITIES	57
5. POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC)	59
6. PRINCÍPIOS E FUNCIONAMENTO DA PAC	60
6.1. Objetivos e Princípios	60
6.2. Aspectos Gerais da PAC	61
6.3. O Sistema de Suporte a Preços	64
a) Mecanismo básico	65
b) Restrições para conter acúmulo de excedentes	69
6.4. Montantes Compensatórios Monetários	72

7. QUADRO INSTITUCIONAL E PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO	74
7.1. A Negociação dos Preços Agrícolas	76
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
ANEXO 3 - DESCRIÇÃO DOS TIPOS DE INTERVENÇÃO	77
9. POLÍTICA AGRÍCOLA DO JAPÃO	79
10. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	80
10.1. Restrições à Importação	80
10.2. Suporte a Preço	81
10.3. Subsídio à Produção	81
11. O CASO DO ARROZ	82
12. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
13. POLÍTICA AGRÍCOLA DO CANADÁ	85
13.1. Controle de Oferta	85
13.2. Subsídio ao Transporte	86
13.3. Estabilização de Preço e Renda	87
PARTE III: AS NEGOCIAÇÕES SOBRE AGRICULTURA NO SISTEMA GATT	89
1. LÓGICA GERAL DO GATT	90
2. A AGRICULTURA NO GATT	91
3. A RODADA URUGUAI	91
3.1. Posições em Conflito	92
3.2. O Acordo Expresso na Ata Final	93
3.2.1. Redução do apoio à produção doméstica	93
3.2.2. Acesso a mercados e <i>tarifcação</i>	95
3.2.3. Redução dos subsídios à exportação	95
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
LITERATURA CITADA	100

APRESENTAÇÃO

Nas fases iniciais do processo de desenvolvimento de um país, a agricultura assume maior importância relativa. Nessa etapa, o bom desempenho da agricultura é fundamental para viabilizar o desenvolvimento econômico.

À medida que o país se desenvolve, naturalmente as pessoas deslocam-se do campo para as cidades e um número menor de trabalhadores rurais passa a prover o abastecimento de uma população crescente nos meios urbanos. A participação da agricultura no produto da economia, por sua vez, sofre redução: quanto mais desenvolvido um país, menor a parcela da agricultura no PIB. Isso não significa que o setor seja menos importante.

Com o desenvolvimento é natural que as pessoas demandem, cada vez mais, produtos e serviços diferenciados e que os gastos pessoais com alimentação passem a representar pequena parcela do orçamento familiar. Mas se não houver suprimento adequado de alimentos a estabilidade de todo o sistema econômico pode ser comprometida.

Tanto nos países pobres quanto nos mais desenvolvidos os governos intervêm na agricultura através de inúmeros instrumentos de política. Nos países pobres, regra geral, a agricultura é taxada de forma a que os recursos extraídos do setor possam financiar o desenvolvimento da indústria. Nos países desenvolvidos, a agricultura é protegida pelo poder público.

A razão inicial para a proteção foram as crises atravessadas pelo setor. Com a evolução, a estabilidade de preços passou a ser a justificativa mais utilizada e também a mais defensável do ponto de vista teórico. Permeia essa discussão uma enorme gama de justificativas, destacando-se ainda as crises como grandes responsáveis por mudanças da política na atualidade, passando por questões relacionadas à segurança alimentar, garantia de renda dos agricultores, maior risco da atividade, neutralização das flutuações da demanda e oferta interna e internacional, etc.

Qualquer que seja a justificativa, é fato inconteste que a política agrícola dos países desenvolvidos tem impacto marcante sobre a economia de todos os países, notadamente sobre o comportamento dos preços agrícolas no mercado internacional, com reflexos sobre a competitividade dos países exportadores.

Embora o protecionismo à agricultura seja prática antiga, nos anos 80 assumiu proporções alarmantes, gerando grande polêmica sobre as distorções provocadas no mercado interno, mas particularmente sobre os preços internacionais. Esses problemas motivaram esta pesquisa que teve por objetivo contribuir para o entendimento das causas e conseqüências da política agrícola tomando como referência a experiência dos países desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos e União Européia. Para sua elaboração os autores contaram com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Centro de Desenvolvimento Agropecuário do Médio Vale do Paranapanema (CDV).

I - PROTEÇÃO À AGRICULTURA: ANÁLISE E RESULTADOS EMPÍRICOS

Esta parte teve início com uma discussão sobre a justificativa da intervenção pública na agricultura e suas conseqüências. Em seguida são apresentados os mais importantes indicadores de proteção. Esses indicadores foram empregados no capítulo seguinte, relativo às conseqüências do apoio à agricultura, que tem início com um tópico mostrando a importância relativa dos países objeto desta pesquisa em confronto com informações sobre o Brasil. Segue-se apresentação dos resultados encontrados na literatura referentes ao protecionismo praticado nos países desenvolvidos e algumas previsões relativas às conseqüências da liberalização da agricultura.

1 - INTERVENÇÃO PÚBLICA NA AGRICULTURA

As condições históricas que motivaram a adoção sistemática de políticas de preços agrícolas remontam ao período da crise de 1929. Através do *Agricultural Adjustment Act*, de 1933, foram adotadas nos Estados Unidos diversas medidas de intervenção pública visando recompor a paridade entre agricultura e indústria vigente no período anterior à I Guerra Mundial. À ocasião, os problemas que motivaram a intervenção pública eram decorrentes de problemas externos ao setor, mas com graves reflexos negativos sobre seus preços¹. Também é de 1933 a intervenção inglesa sobre a agricultura, passando a ser o setor de atividade mais regulamentado. Na França, em 1931, o governo inicia intervenção no mercado de vinho e, em seguida (1933), estende o controle ao trigo (DELGADO, 1978, p.33).

Desde seus primórdios, a prática da intervenção pública na agricultura tem por objetivos a busca da estabilidade de preços agrícolas e a garantia de renda dos agricultores. A idéia é dar condições ao setor para que cresça em harmonia com os demais setores da economia, uma vez que, por suas peculiaridades, está sujeito a maior grau de incertezas.

A formação de preços agrícolas se aproxima do modelo de concorrência e depende de fatores internos e externos ao setor. Dentre os fatores causais de ordem externa, as variações cíclicas da demanda agregada têm papel destacado, provocando elevações de preços na prosperidade e queda na recessão². Internamente ao setor, a elevada flutuação da produção devida a fatores de difícil controle, como pragas, doenças, mudanças climáticas, falta de chuvas, etc, naturalmente, amplia a variabilidade dos preços agrícolas que, por sua vez, se estende à receita dos agricultores. O maior grau de risco da atividade agrícola deve-se a esses fatores, cujas conseqüências, dada a interligação dos mercados, podem comprometer o bom funcionamento de todo o sistema econômico.

Assim, preocupações com o desempenho da economia como um todo norteiam as recomendações técnicas pela intervenção pública na agricultura, enfoque adotado pela Food and Agriculture Organization of the United State (FAO) em sua Resolução n. 3/61: *Guidin principles for national agricultural price stabilization and support policies*, divulgada em 1961 (NAÇÕES UNIDAS. FAO, 1961). A resolução estabelece os seguintes princípios a serem perseguidos pela política agrícola de todos os países:

- 1) uma agricultura economicamente capaz de prover para fazendeiros e trabalhadores rurais um nível de vida adequado em relação ao nível geral do país;
- 2) um aumento na eficiência e competitividade da agricultura, particularmente onde isto puder facilitar a redução de medidas protecionistas;
- 3) prevenir a ocorrência de excessivas flutuações nos preços e rendas agrícolas;
- 4) dar maior flexibilidade à produção agrícola em seus ajustamentos à demanda efetiva, com o objetivo de evitar tanto a escassez quanto os onerosos excedentes;
- 5) um crescente e equilibrado consumo dos produtos agrícolas e preços razoavelmente estáveis, em nível justo, tanto para produtores quanto para consumidores;
- 6) um crescimento equilibrado da economia como um todo, sem excessivos pagamentos de transferências da agricultura a outros setores da economia (como em muitos países subdesenvolvidos), ou de outros setores da economia para a agricultura (como em grande número de países desenvolvidos); e
- 7) o aperfeiçoamento da distribuição internacional de produtos primários, levando em conta que a consecução de tal objetivo é uma responsabilidade a ser dividida conjuntamente pelos países importadores e exportadores.

Nem sempre a política agrícola adotada se pauta nesses princípios que reconhecem a necessidade de tratamento preferencial ao setor agrícola, mas administrado de forma a harmonizar o mercado doméstico ao

¹Ver a esse respeito Parte II, Item 2. Primórdios da política agrícola americana.

²A crise vivida pelo setor agrícola americano nos anos 20 constitui um exemplo marcante da interligação entre preços agrícolas e demanda agregada.

internacional.

Na prática, em cada país as decisões de política agrícola são direcionadas por pressões políticas, crises do setor, problemas estratégicos e de segurança alimentar além de uma infinidade de outros fatores.

Os países desenvolvidos, preocupados com questões internas, há muito tempo vêm transferindo elevado montante de recursos para sua agricultura. Com isso, acumularam enorme volume de estoques, vendidos freqüentemente a preços subsidiados no mercado internacional e, dada sua maior importância relativa no comércio mundial, provocaram sérias distorções, com conseqüências para os demais países, mas particularmente desastrosas para os exportadores de produtos agrícolas.

O problema nas economias subdesenvolvidas é de outra natureza. Esses países transferem renda da agricultura para o setor urbano-industrial, tendo como justificativa teórica para isso as funções da agricultura para o desenvolvimento, descritas por JOHNSTON & MELLOR (1961): a) produzir alimentos a baixo preço para as cidades; b) liberar mão-de-obra para a indústria; c) fornecer recursos para a formação de capital; d) abrir mercado consumidor para produtos industriais; e) produzir excedentes para a exportação.

A superação do subdesenvolvimento só é considerada possível com um setor agrícola dinâmico, respondendo prontamente à demanda do setor urbano-industrial, trazendo divisas e viabilizando estoques que neutralizem, pelo menos em parte, as flutuações da produção e dos preços.

São inúmeras as discussões a esse respeito. Alguns autores são aqui lembrados no sentido de identificar um razoável consenso a respeito da importância do comportamento dos preços agrícolas no processo de desenvolvimento econômico.

RICARDO (1979) foi um dos pioneiros a tratar essa questão. Em seu argumento, os salários reais permanecem em torno do limite de subsistência. Com o aumento da população, a maior dificuldade de acesso a terras férteis eleva o preço dos alimentos, elevando também os salários nominais. Com isso, os lucros tendem a declinar comprometendo o processo da acumulação. Esta é também uma das conclusões de Lewis, 1954, afirmando que "... as revoluções industriais e agrícolas verificam-se sempre concomitantemente, e que nas economias onde a agricultura se encontra estagnada não se verifica nenhum desenvolvimento industrial" (LEWIS, 1969, p. 438).

RANIS & FEI (1961) também concluem que se a produção de alimentos não é aumentada, à medida que o fator trabalho vai sendo transferido para o setor não agrícola, surge a deterioração dos termos de troca com elevação dos preços dos alimentos e necessidade de aumentos salariais que comprometem o desenvolvimento. PREBISH (1949), cujo trabalho foi tomado como base para a condução do modelo de substituição de importações da América Latina, vê no desempenho da agricultura sério estrangulamento.

KALECKI (1987, p.136-40) também coloca a oferta inelástica de alimentos nos países subdesenvolvidos como limitante ao crescimento econômico. BACHA (1986, p.92-106) demonstra essa limitação através de um modelo a dois setores, agricultura/indústria, no qual a rigidez da oferta agrícola inibe o crescimento econômico em razão do processo inflacionário resultante. As políticas de combate à inflação forçam a redução da demanda agregada e esta se encarrega de provocar a queda dos preços agrícolas. Veja-se que nesse caso, a variabilidade de preços estaria sendo induzida pela própria política econômica.

KRISHNA (1967) afirma que, historicamente, os principais objetivos das políticas de preços agrícolas na Europa Ocidental e nos Estados Unidos foram a estabilização de preços e renda. Nos países pobres, "como parte da política de desenvolvimento, as políticas de preços agrícolas têm sido usadas negativamente, para manter o pão e matéria-prima baratos para o crescimento do setor industrial, e maximizar e transferir para a cidade, para investimentos, os lucros do comércio de produtos agrícolas" (KRISHNA, 1967, p.490). O autor acrescenta que esse tipo de política negativa foi amplamente utilizada nas fases iniciais do desenvolvimento de países capitalistas e socialistas. Menciona, entre os exemplos, *Corn Laws* na Inglaterra, a extração dos excedentes dos agricultores na Rússia à época de Stalin e no Japão entre fins do século passado e início do corrente, entre outros.

Embora com variações, muitos países, inclusive o Brasil, têm adotado algum tipo de política de estabilização de preço e/ou renda agrícolas. A intervenção não é neutra, e a questão que se coloca trata das conseqüências distributivas e alocativas resultantes.

Do ponto de vista alocativo, justifica-se a estabilização de preços pela redução dos riscos e incertezas, o que conduziria à alocação mais eficiente dos recursos. Além disso, os preços estáveis podem contribuir para menor variabilidade da renda.

Quanto aos efeitos distributivos, os agricultores são os grandes beneficiários em detrimento de consumidores, que pagam preços mais elevados pelos produtos agrícolas, e contribuintes que financiam as transferências para o setor. De qualquer forma, cabe questionar se a ausência de suporte à agricultura não teria custo social ainda mais elevado, pelo desabastecimento e crises freqüentes.

A longa experiência de adoção de políticas que incorporam elevada transferência de recursos para o setor induz, freqüentemente, ao raciocínio que as distorções nos mercados agrícolas são devidas exclusivamente aos subsídios. Estes, sem dúvida, são os grandes responsáveis, mas há causas dentro do próprio funcionamento do sistema econômico que contribuem para o desajuste entre os setores da economia.

Uma delas é a ausência de perfeito conhecimento. Não há como prever, com precisão, preços e produções futuras que permitam fixar parâmetros de intervenção pública que levem ao equilíbrio entre oferta e demanda. Por outro lado, as pressões políticas dos agricultores têm se mostrado, ao longo da história, elemento decisivo na elevação desses parâmetros.

Se os preços são estabilizados, surgem incentivos para aumentar a produção. Um mercado estável e seguro estimula pesquisas que aumentam a produtividade, gerando excesso de produção sobre a quantidade demandada. Isso leva a acúmulo de estoques até que os custos do armazenamento sejam insustentáveis. A produção terá que ser destruída, doada ou lançada no mercado.

Se a opção for vender no mercado, os preços irão cair, e a política de estabilização irá malograr. A destruição significa desperdício de recursos. A doação a países necessitados significa que o povo da cidade estará pagando por um produto que não vai consumir. A política praticada exige, portanto, mudanças.

Para LIPSEY & STEINER (1966), é inevitável que as políticas de suporte à agricultura encontrem problemas de ajustamento. Sua argumentação é desenvolvida tomando como referência a experiência dos Estados Unidos.

Quase todos os gêneros alimentícios têm baixa elasticidade renda, porque a maior parte das pessoas já está bem alimentada. Assim, se a produtividade está crescendo uniformemente em todos os setores, a demanda por alimentos crescerá menos que a oferta. Os preços, salários e lucros tendem a cair e isso é necessário para que os recursos fluam para outras atividades. O inverso acontece com bens de alta elasticidade.

Como a agricultura americana tem sido fortemente encorajada pelo Estado através de financiamento à pesquisa, subsídios e por demanda e preços estáveis, a produtividade do trabalho nesse setor cresceu à taxa de 6% a.a. desde 1930, equivalente ao dobro da produtividade na indústria. "Se a produtividade continua a crescer no setor agrícola, enquanto a elasticidade renda da demanda por esses produtos é baixa, então o excesso de quantidade ofertada sobre a demandada será cada vez maior à medida que o tempo passa. Se o governo insiste em tentar manter preço e renda agrícolas, irá descobrir que, à medida que o tempo passa, será necessário comprar sempre maiores excedentes" (LIPSEY & STEINER, 1966, p. 135). Por outro lado, se o governo cessa sua intervenção, deixando que o mecanismo de preços conduza à realocação dos recursos, o setor agrícola estará sempre em crise. Esse é o dilema da política.

2 - INDICADORES DE PROTEÇÃO

Na ausência de intervenção pública, os preços dos produtos nos mercados domésticos tenderiam a se igualar aos preços externos, descontadas as despesas relativas às distâncias geográficas. Existe, no entanto, uma infinidade de formas de intervenção do poder público sobre a economia de todos os países que provoca alterações nos preços relativos.

As políticas públicas podem ser planejadas para agir diretamente sobre a formação de preços de produtos específicos. Algumas favorecem os produtores domésticos, como é o caso das tarifas sobre importação

e dos subsídios à produção, entre outros. Os impostos indiretos, de um modo geral, favorecem o competidor externo em detrimento do nacional.

Muitas das políticas implementadas pelo governo, embora não sejam destinadas a determinado setor ou produto em particular, têm efeitos indiretos sobre a formação de preços. Nessa categoria enquadram-se as políticas macroeconômicas em geral.

O conjunto das políticas de alcance direto ou indireto sobre determinado produto resulta em alteração nos preços relativos e aumento ou redução da sua competitividade no mercado internacional. A necessidade de avaliar os efeitos das políticas públicas e de ter elementos de comparação com vistas à realização das trocas internacionais levou ao desenvolvimento de diversos indicadores, os chamados coeficientes de proteção. Esses coeficientes permitem comparar preços domésticos e externos de forma a identificar o grau de proteção (ou desproteção) oferecido pelo governo aos produtores domésticos frente aos competidores internacionais. Os mais largamente empregados são: taxa de proteção nominal, taxa de proteção efetiva, e *Producer Subsidy Equivalent* (PSE), apresentados a seguir.

Ressalta-se que o cálculo dos coeficientes de proteção tem por objetivo comparar preços internos aos internacionais visando avaliar o grau de intervenção pública. Para obtenção do preço internacional de referência que permita esse tipo de comparação, os analistas desenvolveram o conceito de preço de fronteira. Teoricamente, esse seria o preço de equilíbrio de longo prazo convertido para moeda nacional através do emprego de taxa de câmbio apropriada. Na prática, utiliza-se como *proxy* desse preço de equilíbrio de longo prazo o preço FOB (livre a bordo), no caso das exportações, e preço CIF (custo, seguro e frete) no caso das importações (TSAKOK, 1990).

2.1 - Taxa de Proteção Nominal

A taxa de proteção nominal corresponde à relação entre o preço doméstico e o de fronteira. Assim,

$$TPN_i = \frac{P_i^d - P_i^f}{P_i^f}$$

onde:

TPN_i = taxa de proteção nominal do produto i ;

P_i^d = preço doméstico do produto i ; e

P_i^f = preço de fronteira do produto i .

Se $TPN_i > 0$ significa que os produtores domésticos, ou os intermediários na comercialização do produto i estão recebendo preço mais elevado que na ausência de intervenção pública. Se $TPN_i < 0$, significa que os competidores externos estão sendo beneficiados pelas política local. Se $TPN_i = 0$, não há incentivos ou desestímulos à produção, caracterizando uma situação em que a política local não interfere na competitividade do produto no mercado internacional³.

Quando a ação pública provoca alteração que beneficia produtores ou intermediários, o consumidor estará pagando preço mais elevado que pagaria na ausência da interferência do governo. Se favorece o consumidor, o sacrifício cabe aos produtores ou intermediários na forma de menor preço e conseqüente perda de competitividade frente à concorrência internacional. Concluindo, quanto maior a divergência entre TPN_i e zero, maior o efeito das políticas alterando estruturas de preços e maiores os incentivos para produzir ou consumir o produto.

Com esse método analisa-se o grau de proteção concedido ao produto final. É amplamente empregado pela facilidade de cálculo, mas tem como principal limitação o fato que não leva em conta os efeitos das políticas

³Freqüentemente as taxas de proteção são multiplicadas por 100, sendo, portanto, apresentadas em porcentagem.

públicas sobre os insumos produzidos internamente ou importados. A taxa de proteção efetiva ao valor adicionado é um método que, embora mais complexo, permite superar essa limitação.

2.2 - Taxa de Proteção Efetiva

Considere-se, inicialmente, que a produção de um bem i emprega um único insumo j , comercializável. Isso pode ser expresso da seguinte forma⁴:

$$V_i = P_i (1 + a_{ij})$$

onde:

V_i = valor adicionado por unidade de i ;

P_i = preço nominal do bem i sob livre comércio; e

a_{ij} = participação do insumo j no custo de produção de i sob livre comércio.

A intervenção pública afeta não somente preços de produtos finais, mas também os preços dos insumos. Supondo que haja imposição de tarifas sobre o bem final i e sobre o insumo j , a equação acima transforma-se para:

$$V_i^* = P_i [(1 + t_i) - a_{ij}(1 + t_j)]$$

onde:

V_i^* = valor adicionado por unidade de i , sob proteção;

t_i = tarifa incidente sobre o bem i ; e

t_j = tarifa incidente sobre o insumo j .

A taxa de proteção efetiva (TPE_i) pode ser definida como segue:

$$TPE_i = \frac{V_i^* - V_i}{V_i}$$

correspondente à relação entre o valor adicionado sob proteção (V_i^*) e valor adicionado sob livre comércio (V_i). Da mesma forma que no cálculo da taxa de proteção nominal, se $TPE_i > 0$, os produtores domésticos estão recebendo maior retorno por seus recursos em razão da intervenção que receberiam na sua ausência. Se $TPE_i < 0$, as políticas públicas estarão favorecendo os concorrentes estrangeiros em detrimento dos nacionais. $TPE_i = 0$ implica neutralidade da política sobre o processo de produção do bem em questão.

Observe-se que, pela conjugação das equações anteriores, a TPE_i pode ser assim apresentada:

$$TPE_i = \frac{t_i - a_{ij} t_j}{1 - a_{ij}}$$

equação que, generalizada para n insumos comercializáveis, torna-se:

Esta expressão indica que a taxa de proteção efetiva depende das tarifas sobre o produto final e sobre os insumos e da participação dos insumos no custo unitário do produto final. A tarifa sobre o produto i protege o processo produtivo, enquanto aquelas impostas sobre os insumos o desprotege. Assim, a taxa de proteção efetiva é maior quanto menor for a participação dos insumos por unidade do produto final.

⁴Essa análise é baseada em CORDEN (1971).

$$TPE_i = \frac{t_i - \sum_{j=1}^n a_{ij} t_j}{1 - \sum_{j=1}^n a_{ij}}$$

Alguns cuidados precisam ser tomados na interpretação da taxa de proteção efetiva. Inicialmente, deve-se ressaltar que o método pressupõe que todos os insumos são comercializados no mercado internacional, o que raramente se verifica na prática. Para contornar essa limitação pode-se optar pela solução de BALASSA (1965) que considera os insumos não comercializáveis como insumos comercializáveis com tarifa zero. Isso, no entanto, superestima a tarifa efetiva.

Outro problema é a possível substituição entre os fatores induzida pela modificação dos preços relativos causada por uma estrutura tarifária. A taxa de proteção efetiva compara o valor adicionado de uma situação de proteção com uma situação de livre comércio, mas, de fato, apenas os coeficientes técnicos de situação de proteção estão disponíveis. CORDEN (1971) examinou esse problema e concluiu que na presença de qualquer tipo de substituição a taxa de proteção efetiva é superestimada.

Finalmente, há o problema da taxa de câmbio. Como observa NEUHAUS (1977), para o cálculo da proteção efetiva seria necessário utilizar a taxa de câmbio de livre comércio, que equilibraria o balanço de pagamentos na ausência de restrições tarifárias. Como é bastante difícil estimar uma taxa de câmbio de equilíbrio, normalmente utiliza-se a taxa de câmbio oficial. De qualquer forma, é conveniente lembrar que uma possível sobrevalorização cambial superestima a taxa de proteção efetiva dos bens importáveis.

Apesar dessas limitações, a taxa de proteção efetiva sobre o valor adicionado é um instrumento de análise robusto, que pode ser aplicado em uma grande variedade de estudos. BALASSA (1965) examinou a proteção industrial em diversos países. BERGSMAN & MALAN (1970) fizeram o mesmo para o Brasil. VALDES (1973) usou a tarifa efetiva para analisar os efeitos da política comercial na agricultura chilena. No Brasil, BLUMENSCHNEIN (1982) estudou a proteção efetiva da agricultura paulista, enquanto SILVA (1986) discutiu o impacto da política comercial brasileira no setor agrícola. Mais recentemente TEIXEIRA & SILVA (1992) avaliaram a proteção à indústria de fertilizantes no Brasil.

2.3 - *Producer Subsidy Equivalent (PSE)*

O PSE é um método de análise das relações entre preços internos e externos desenvolvido especificamente visando quantificar os efeitos das políticas agrícolas. Essas políticas, de um modo geral, tiveram início para atender situações críticas do setor, mas com a evolução passaram a gerar enormes distorções. Isso induziu à conclusão que a eliminação ou, pelo menos, redução dos subsídios é inevitável para alguma racionalidade do sistema. Como a simples retirada do subsídio pode ser traumática para o setor agrícola, habitual beneficiário de transferências de renda, além de inviável do ponto de vista político, pelas fortes reações das lideranças rurais, surgiu um certo consenso que, pelo menos na fase de transição, os produtores deveriam ser compensados pelas perdas de forma a se adaptarem gradativamente à ausência de subsídio⁵.

Esse foi o raciocínio que levou ao cálculo do PSE, indicador proposto por TANGERMAN; JOSLING; PEARSON (1987) para quantificar o montante de subsídio líquido concedido aos produtores visando compensá-los quando, em razão das negociações multilaterais, o subsídio fosse eliminado.

Em essência, o cálculo do PSE é bastante simples e tem a vantagem de não exigir estimativa do valor

⁵Com a finalidade de constituir um instrumento de quantificação e aplicação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai do Gatt foi criada a Medida Geral de Ajuda (Ver Parte III).

agregado. Segue-se sua expressão algébrica:

$$PSE_i = \frac{P_i^p + (S_i - T_i) - P_i^f}{P_i^f}$$

onde:

PSE_i = *producer subsidy equivalent* do produto i ;

P_i^p = preço recebido pelos produtores do produto i ;

S_i = subsídios recebidos pelos produtores de i ;

T_i = impostos pagos pelos produtores de i ; e

P_i^f = preço de fronteira do produto i .

Para interpretar os resultados, se $PSE_i > 0$ significa que o produtor está recebendo incentivos para produzir. Se $PSE_i < 0$ os agricultores locais estão sendo desestimulados pela política adotada. $PSE_i = 0$ implica política neutra para o produto i .

Note-se que, embora a origem do PSE esteja relacionada à busca de compensação dos agricultores pela retirada do subsídio, a comparação internacional de seus valores consiste em importante indicador do grau de proteção que os governos dos diferentes países oferecem a seus agricultores.

3 - CONSEQÜÊNCIAS DO APOIO À AGRICULTURA

3.1. Importância Relativa dos Países

A produção agrícola não está uniformemente distribuída pelo planeta. Enquanto alguns países se destacam como grandes produtores e exportadores, outros necessitam das importações para seu abastecimento. As políticas agrícolas, como será discutido mais adiante, ajudam a explicar esse fato, que será exemplificado com a apresentação de dados mundiais de produção, exportação, consumo, importação e estoque de alguns produtos agrícolas importantes no comércio mundial (Tabelas 1 a 7 e Figuras 1 a 11).

- SOJA

A produção de soja está concentrada em poucos países, entre os quais se destacam os Estados Unidos, Brasil, Argentina e China. Com a exceção do último, esses também são os maiores exportadores do grão e possuem a maior capacidade de esmagamento. Nesta fase do processo de industrialização da soja, entretanto, a União Européia (UE) e o Japão também se destacam, processando os grãos que importam (Tabela 1 e Figura 1).

A produção de torta de soja está diretamente relacionada com a capacidade de esmagamento. O mesmo ocorre com a exportação desse produto. Em termos de consumo, entretanto, o Brasil tem uma participação pequena, menor do que o Japão. Os grandes consumidores são os Estados Unidos e a UE. Esta última é a maior importadora mundial de torta (Tabela 2 e Figura 3). Quanto ao óleo de soja, sua produção está obviamente relacionada à capacidade de esmagamento, e os números das exportações, importação e consumo não surpreendem (Tabela 3).

TABELA 1 - A Soja em Grão no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Exportação	Importação	Esmagamento	Estoques
USA	53,750	18,510	-	34,430	6,120
Brasil	22,000	4,800	-	16,400	4,670
Argentina	12,200	3,300	-	8,100	3,530
China	11,200	700	300	4,900	-
EC-12	720	-	14,711	13,280	-
Paraguai	1,800	1,300	-	-	-
Japão	-	-	4,700	3,650	-
Rep. Coréia	-	-	1,290	-	-
Taiwan	-	-	2,400	2,000	-
México	-	-	2,500	2,910	-
Outros	11,130	1,080	4,490	11,640	2,800
Total	112,600	29,690	30,390	97,310	16,800

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 2 - A Torta de Soja no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Exportação	Importação	Consumo	Estoque
USA	27,410	5,720	-	21,730	0,270
Brasil	12,140	8,150	-	3,650	0,640
Argentina	6,680	6,150	-	0,150	0,390
México	2,050	-	-	2,420	-
EC-12	11,450	4,230	14,040	21,380	-
Ásia/Ocean	-	-	4,270	-	-
Japão	2,920	-	-	3,870	-
China	3,540	600	-	2,980	-
Taiwan	1,640	-	-	1,880	-
Rep. Coréia	-	-	-	1,530	-
Índia	2,250	1,080	-	-	-
Outros	6,310	1,110	8,920	15,980	2,150
Total	76,390	27,760	27,230	75,570	3,450

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 3 - O Óleo de Soja no Mundo, 1992/93

Países	(1.000 TM)				
	Produção	Exportação	Importação	Consumo	Estoque
USA	6,230	690	-	5,760	790
Brasil	2,910	700	40	2,240	190
Argentina	1,410	1,200	-	130	240
México	500	-	160	650	-
EC-12	2,570	1,340	610	1,860	-
Japão	690	-	-	710	-
China	630	-	-	930	-
Taiwan	400	-	-	370	-
Rep. Coreia	-	-	-	200	-
Índia	-	-	-	610	-
Outros	1,850	350	3,330	3,820	690
Total	17,190	4,280	4,140	17,280	1,910

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

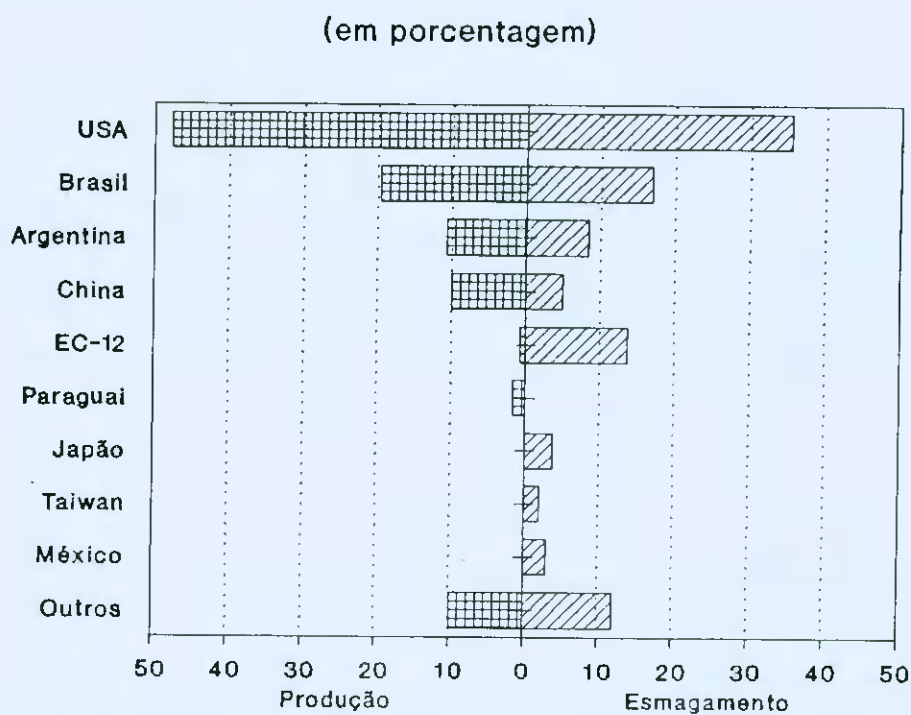


FIGURA 1 - Produção e Esmagamento Mundial de Soja.

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

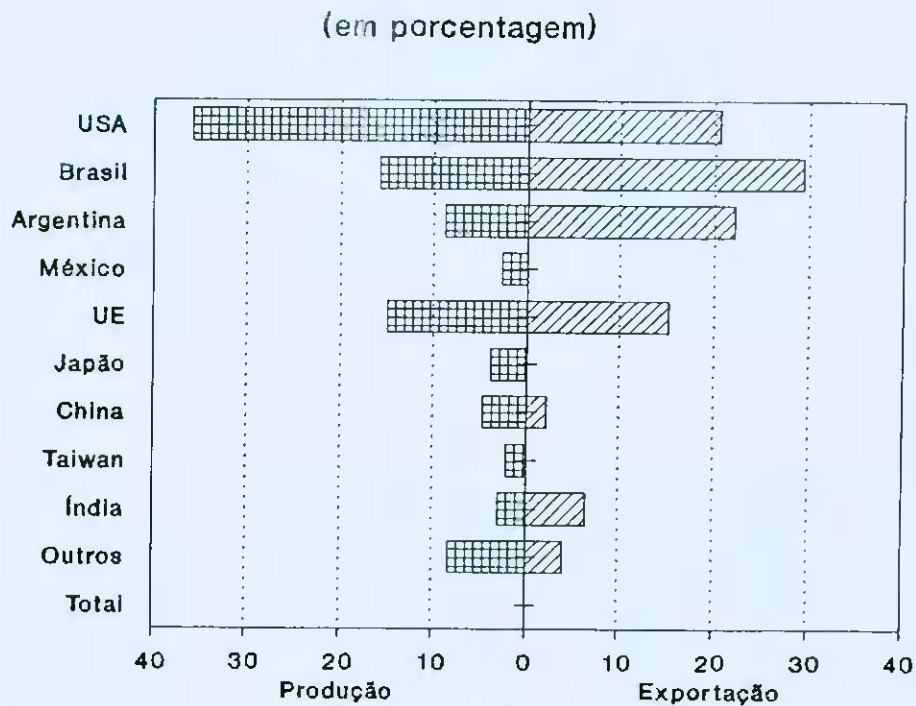


FIGURA 2 - Produção e Exportação Mundial de Torta de Soja.

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

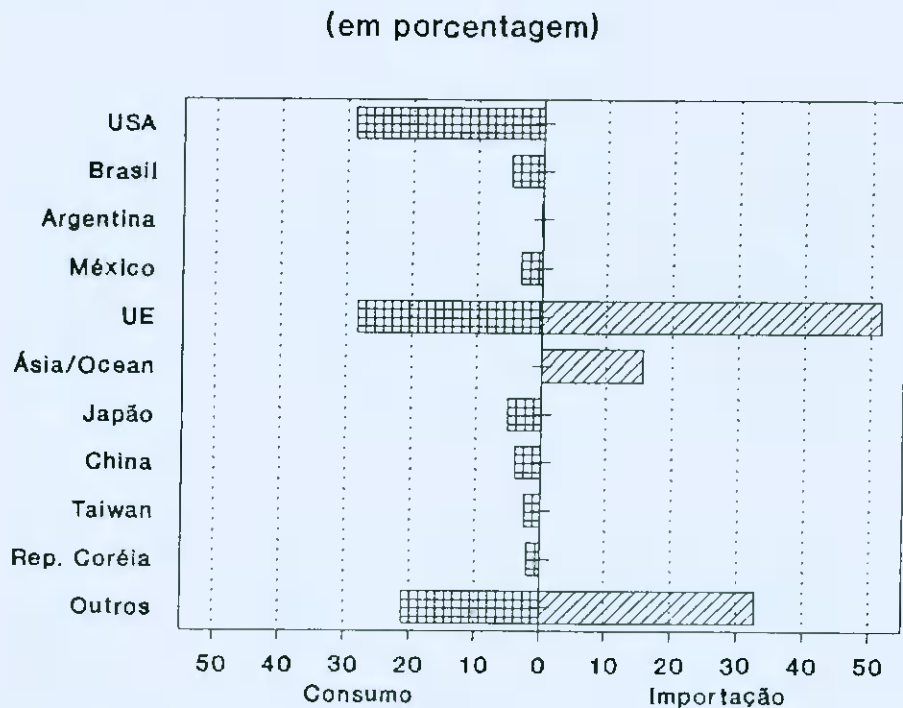


FIGURA 3 - Consumo e Importação Mundial de Torta de Soja.

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 4 - O Açúcar no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Consumo	Estoques
Austrália	4.367	-	3.436	-	50
Brasil	9.210	-	2.130	7.200	744
Canadá	-	1.000	-	-	185
China	8.300	1.000	1.000	8.000	2.572
Rep. Coréia	-	1.156	-	-	160
Cuba	4.200	-	3.700	-	440
EC-12	16.911	1.929	5.272	13.415	2.509
Índia	13.170	-	-	13.500	4.665
Japão	-	1.800	-	-	145
México	-	-	-	4.470	780
Tailândia	-	-	2.700	-	162
Ucrânia	-	-	1.600	-	1.457
EUA	6.949	1.678	-	8.187	1.320
USSR	-	3.000	-	5.400	2.970
Outros	48.194	15.988	7.471	52.707	5.419
Total	111.301	27.551	27.309	112.879	23.578

Fonte: WORLD SUGAR SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 5 - O Milho no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Consumo	Estoques
Argentina	11.500	-	6.700	-	-
Brasil	28.000	400	-	28.350	3.501
China	96.000	-	9.000	87.884	26.591
México	15.000	-	-	16.500	-
EC-12	28.924	2.000	1.000	28.656	4.192
US	240.776	100	44.500	171.332	53.678
Japão	-	16.400	-	16,550	-
Coreia	-	6.950	-	7.042	-
África do Sul	-	2.300	-	7.600	-
Taiwan	-	5.400	-	-	-
USSR	-	8.000	-	12.179	1.057
Outros	108.109	20.723	1.073	128.091	13.315
Total	528.309	62.273	62.273	504.184	102.334

Fonte: CORN SITUATION AND OUTLOOK REPORT (1993).

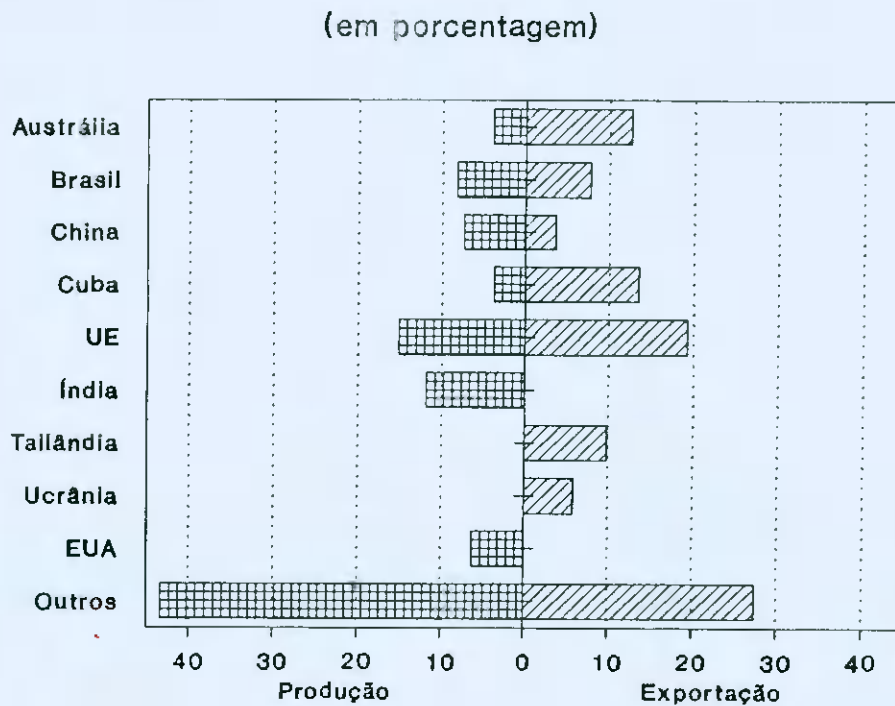


FIGURA 4 - Produção e Exportação Mundial de Açúcar.

Fonte: WORLD SUGAR SITUATION AND OUTLOOK (1993).

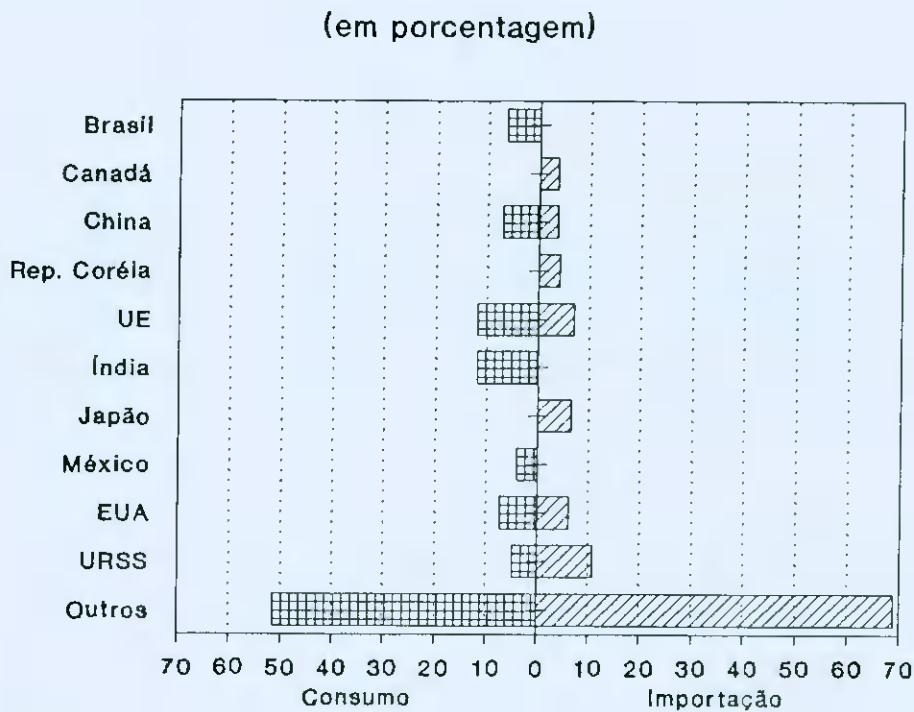


FIGURA 5 - Consumo e Importação Mundial de Açúcar.

Fonte: WORLD SUGAR SITUATION AND OUTLOOK (1993).

(em porcentagem)

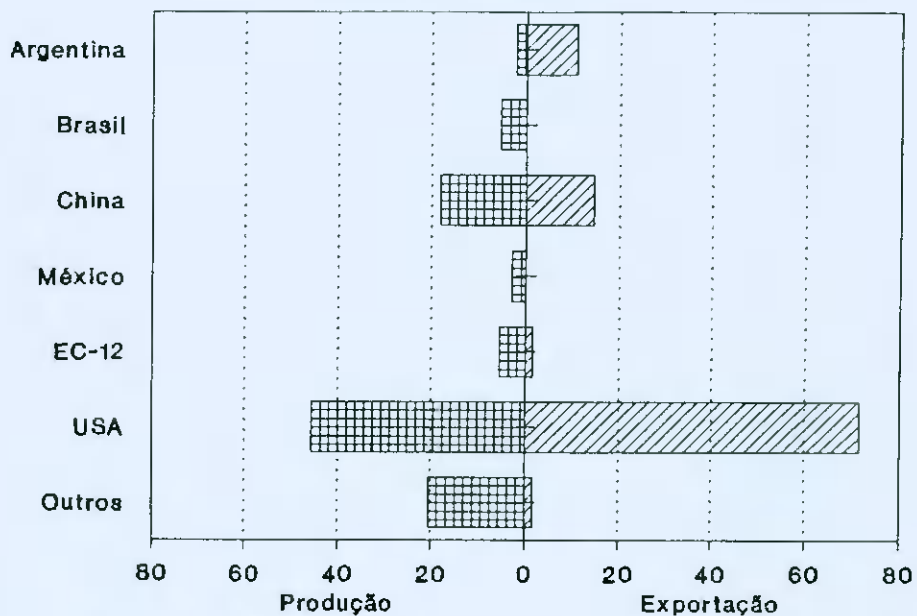


FIGURA 6 -Produção e Exportação Mundial de Milho.

Fonte: CORN SITUATION AND OUTLOOK REPORT (1993).

(em porcentagem)

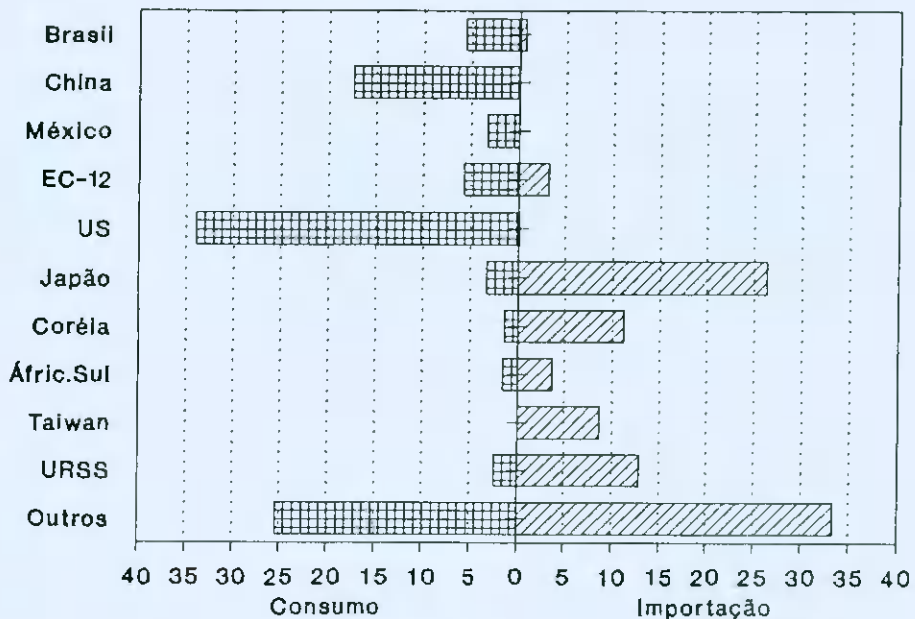


FIGURA 7 - Consumo e Importação Mundial de Milho.

Fonte: CORN SITUATION AND OUTLOOK REPORT (1993).

TABELA 6 - O Arroz no Mundo, 1992

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Estoques	Consumo
Argentina	-	-	185	-	-
Austrália	-	-	500	-	-
Bangladesh	27.408	20	-	-	18.768
Burma	13.448	-	300	807	8.050
Brasil	10.500	350	-	1.461	7.500
Coréia	-	-	-	1.939	5.400
China	185.000	100	900	27.210	129.000
Índia	108.011	-	450	9.000	75.200
Indonésia	47.300	-	450	2.109	30.228
Paquistão	-	-	900	-	-
Iraque	-	500	-	-	-
Irã	-	950	-	-	-
Japão	13.216	20	-	-	9.450
Tailândia	19.848	-	4.200	-	8.600
Vietnã	21.000	-	1.900	-	11.960
UE	2.206	1.315	1.100	-	1.707
USSR	2.131	825	-	-	-
USA	8.123	190	2.400	1.224	3.102
Outros	60.553	10.249	1.919	8.459	45.052
Total	518.744	14.519	15.204	52.209	354.017

Fonte: WORLD RICE SITUATION AND OUTLOOK (1993).

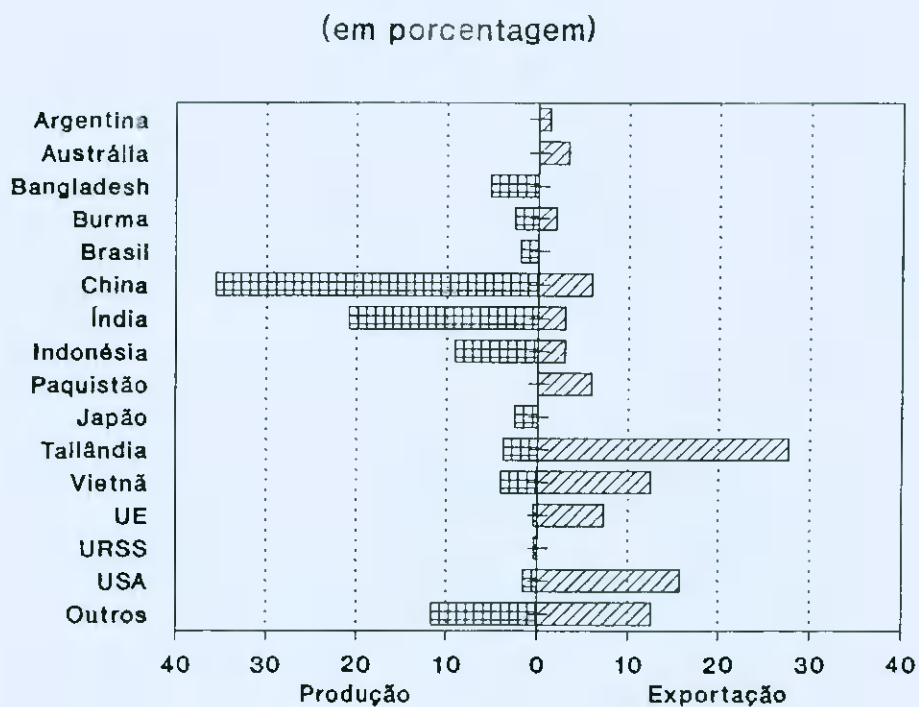


FIGURA 8 -Produção e Exportação Mundial de Arroz.

Fonte: WORLD RICE SITUATION AND OUTLOOK (1993).

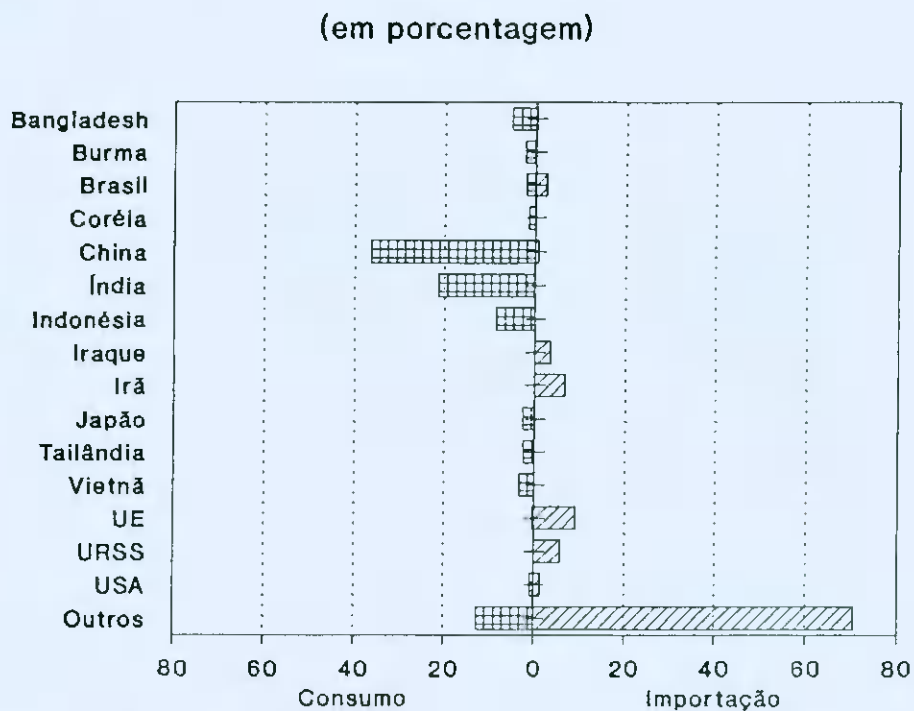


FIGURA 9 - Consumo e Importação Mundial de Arroz.

Fonte: WORLD RICE SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 7 - O Trigo no Mundo

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Estoques	Consumo
Brasil	1.020	4.500	-	-	-
Canadá	29.900	-	21.000	11.250	-
Austrália	15.400	-	11.700	4.289	-
Argentina	9.200	-	6.000	-	-
Egito	-	6.000	-	-	-
EC-12	84.600	1.500	21.000	21.428	64.100
E.Europe	-	1.650	-	-	-
USSR	88.600	18.000	500	-	101.400
China	101.000	9.000	-	-	109.000
Índia	55.100	500	-	-	-
USA	66.900	1.800	33.000	13.893	31.200
Japão	-	5.700	-	-	-
Outros	105.780	51.040	6.490	83.805	245.500
Total	557.500	99.690	99.690	134.665	551.200

Fonte: WORLD WHEAT SITUATION AND OUTLOOK (1993).

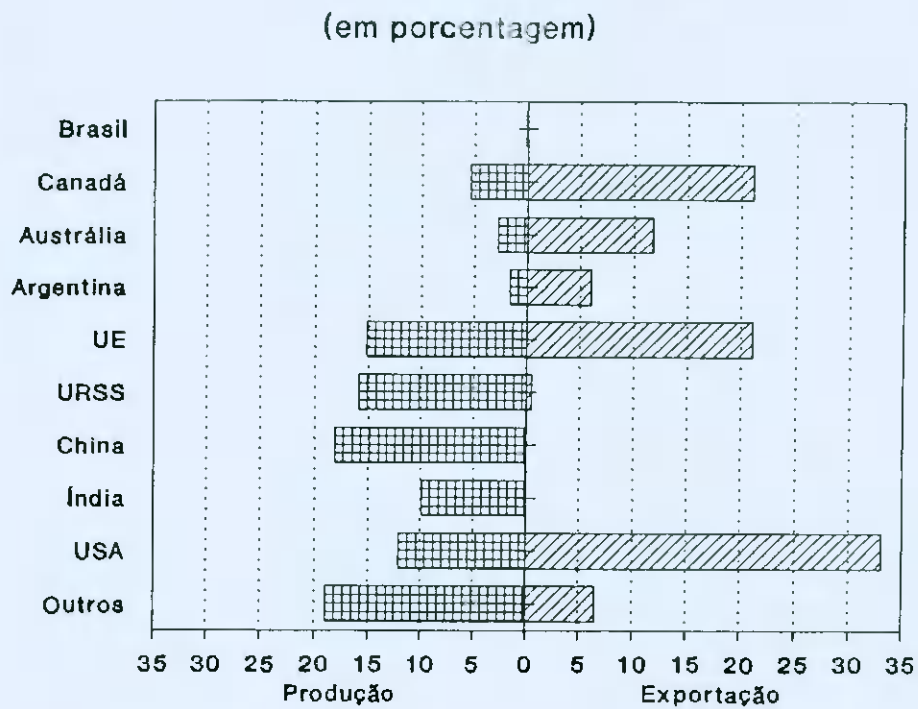


FIGURA 10 - Produção e Exportação Mundial de Trigo.

Fonte: WORLD WHEAT SITUATION AND OUTLOOK (1993).

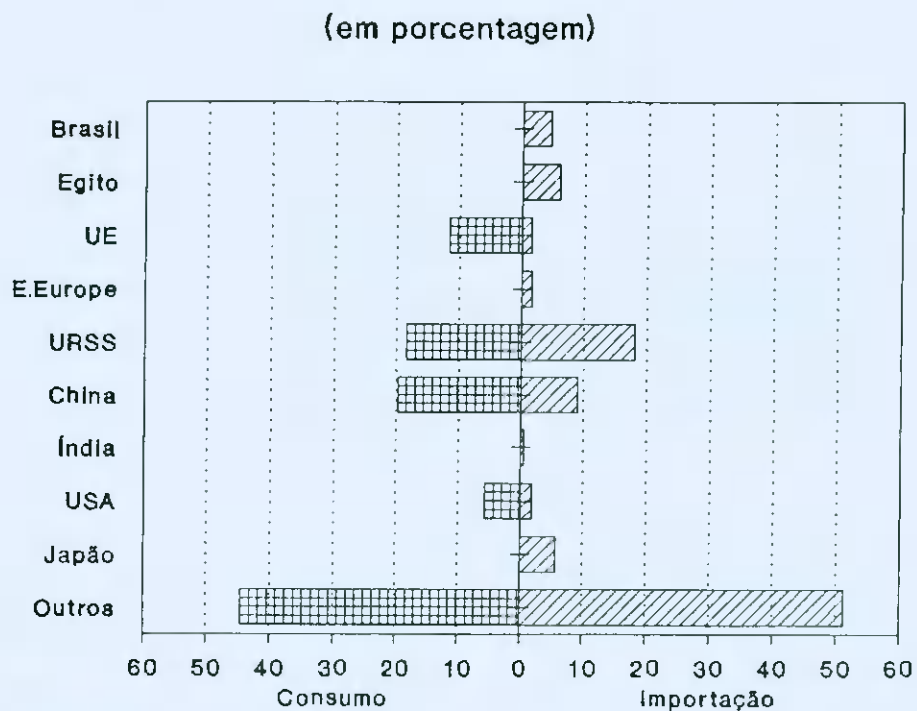


FIGURA 11 - Consumo e Importação Mundial de Trigo.

Fonte: WORLD WHEAT SITUATION AND OUTLOOK (1993).



FIGURA 12 - Preço Internacional do Algodão. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK, (1962-91).

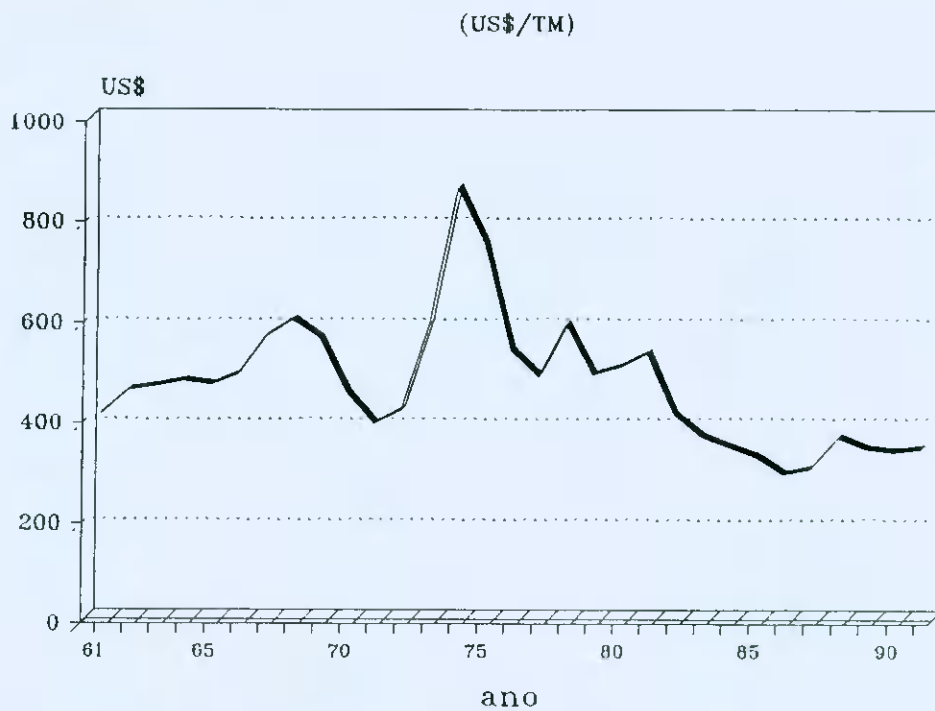


FIGURA 13 - Preço Internaonal do Arroz. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK, (1962-91).

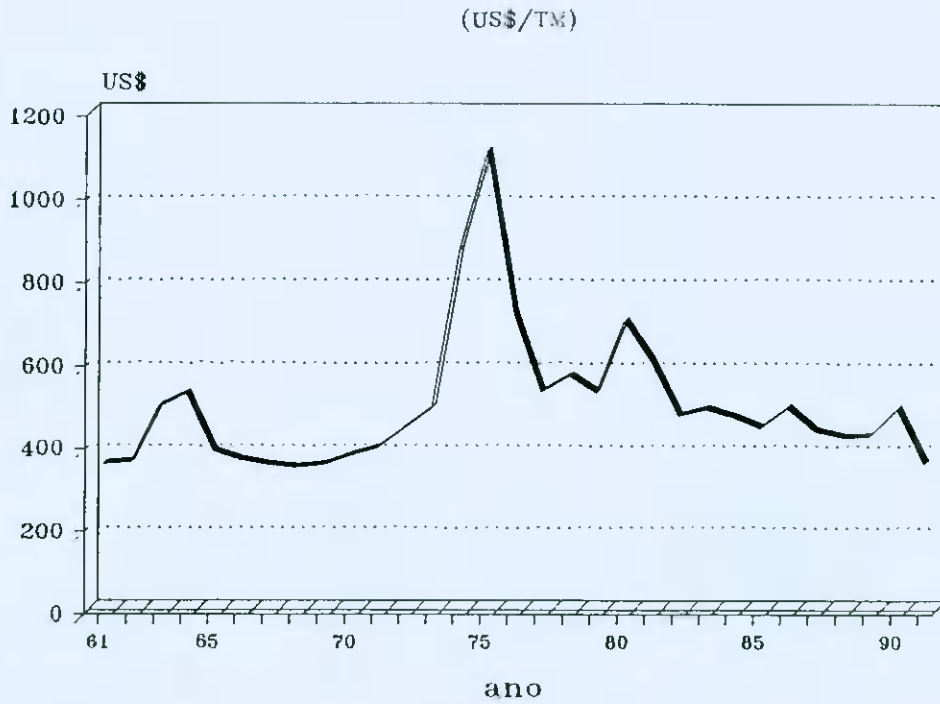


FIGURA 14 - Preço Internacional do Açúcar. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK, (1962-91).



FIGURA 15 - Preço Internacional do Milho. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK, (1962-91)

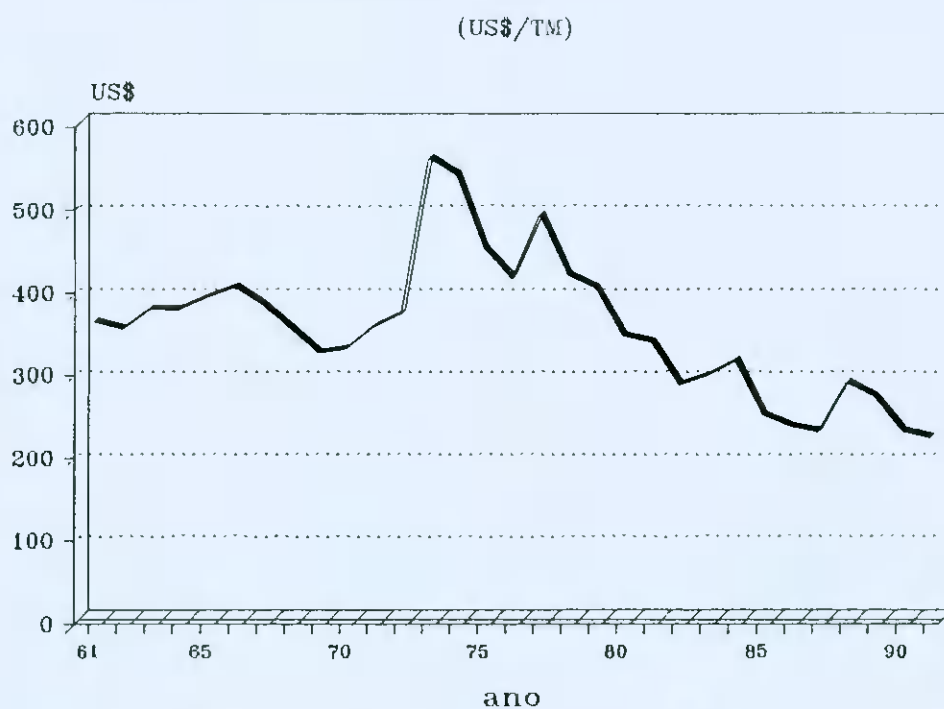


FIGURA 16 - Preço Internacional da Soja. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK, (1962-91).

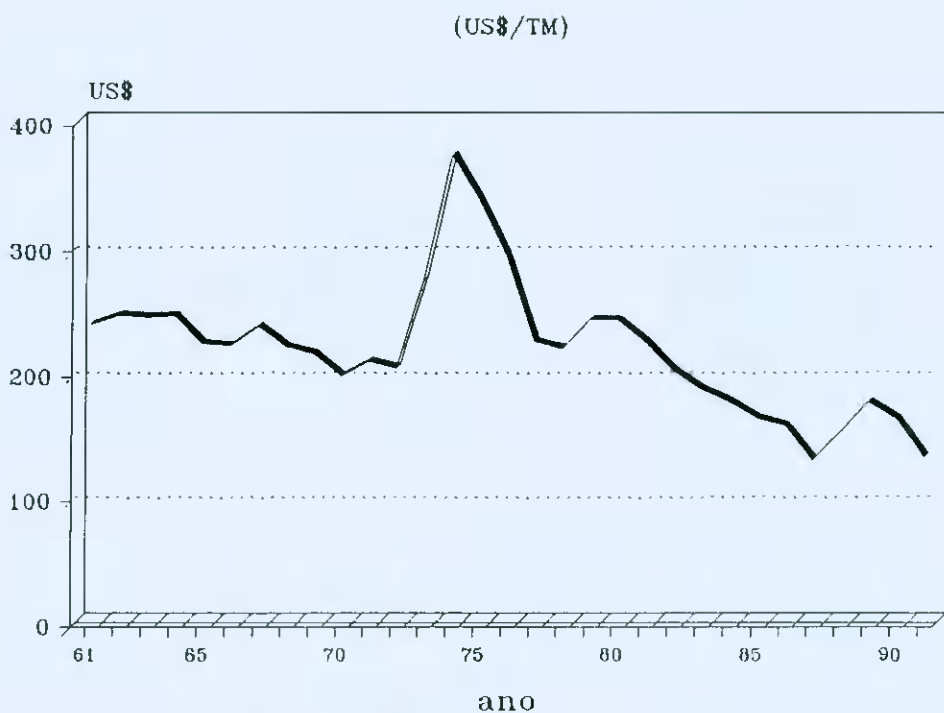


FIGURA 17 - Preço Internacional do Trigo. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK, (1962-91).

Informações Econômicas, SP, v.25, (Supl.1), 1-110, 1995.

- AÇÚCAR

A produção do açúcar está melhor distribuída. A UE é a maior produtora, com quase 17 milhões de toneladas, em 1992/93⁶, seguida pela Índia e pelo Brasil. Os maiores exportadores são a UE, Cuba e Austrália. A Índia e a UE são as maiores consumidoras, e a ex-União Soviética a maior importadora (Tabela 4 e Figuras 4 e 5).

- MILHO

Os Estados Unidos são o maior produtor mundial de milho, respondendo por quase 50% da produção total, correspondente a pouco mais de 240 milhões de toneladas, em 1992/93. A China vem em segundo lugar, com 96 milhões de toneladas, seguida de longe pela UE e pelo Brasil. No consumo e nas exportações, os EUA também se destacam, sendo primeiro colocado, seguido, aqui também, pela China. O Japão é o maior importador mundial de milho, e, em segundo lugar, está a ex-URSS (Tabela 5 e Figuras 6 e 7). Vale a pena observar o enorme estoque que os Estados Unidos mantêm: 53,7 milhões de toneladas (Tabela 5).

- ARROZ

A China e a Índia produzem mais da metade do arroz do mundo, seguidos pela Indonésia, Bangladesh, Vietnã e Tailândia. Comparativamente ao volume de produção, pode-se verificar que não há um comércio mundial desse cereal em escala apreciável. Enquanto foram produzidas 519 milhões de toneladas em 1992/93, as exportações globais foram de apenas 15 milhões. Os maiores consumidores, como já se podia esperar, são os países asiáticos, liderados pela China e Índia (Tabela 6 e Figuras 8 e 9).

- TRIGO

Ao contrário do arroz, o trigo é um produto bastante comercializado em escala mundial. Em 1992/93 foram produzidas 557 milhões de toneladas, e as exportações somaram quase 100 milhões. A China é a maior produtora, seguida pela ex-URSS, UE e Estados Unidos que, por sua vez, são os maiores exportadores, juntamente com o Canadá e União Européia. A ex-URSS é a maior importadora, seguida pela China e Egito (Tabela 7 e Figuras 10 e 11). Note-se que o Canadá e a UE mantêm elevados estoques desse produto.

⁶Basicamente açúcar de beterraba.

3.2 - Comparações do Protecionismo entre Países

Uma medida de proteção promove grande benefício para poucos e causa pequena perda para grande número de consumidores, o que torna fácil implementar tais medidas. Essa afirmação que BAGWATI (1988) atribui a Pareto é uma justificativa para a proteção do poder público a determinado setor ou atividade. A falta de reação dos consumidores que individualmente são pouco prejudicados propicia condições para a adoção de medidas protecionistas.

Com relação à agricultura o comportamento dos agentes econômicos já não é tão indiferente na atualidade. A percepção do grau de transferência de recursos dos consumidores e contribuintes tem levado a pressões sobre o governo dos países desenvolvidos por mudanças nas regras da política agrícola.

O alerta para a gravidade desse problema veio dos exportadores de produtos agrícolas que vêm seus negócios prejudicados pelo protecionismo. Grande parte da discussão a esse respeito procede dos Estados Unidos que, embora protejam bastante sua agricultura, vêm perdendo mercado particularmente para a UE, que subsidia pesadamente suas exportações.

As estimativas da taxa de proteção nominal constituem uma primeira evidência das diferenças de grau na proteção à agricultura, pois representam uma comparação entre o preço vigente no mercado interno e o preço de fronteira.

Dentre os países mencionados à tabela 8 as taxas de proteção identificam o Japão como o país que mais protege sua agricultura. Veja-se que, em 1986, o consumidor japonês chegou a pagar pelos produtos agrícolas, em média, um preço 367% acima do preço vigente no mercado internacional. O diferencial de preços diminuiu para 280% em 1988, e TYERS & ANDERSON (1988) previram que cairia para 265% em 1995. Mesmo com essas reduções as diferenças de preços permanecem absurdas pela lógica da economia, embora aceitáveis pela sociedade japonesa por motivos de segurança.

A União Européia coloca-se como segunda maior protecionista chegando a ter, em 1988, preços internos, em média, 125% acima do vigente no mercado internacional. Note-se que o grau de protecionismo cresceu de forma acelerada entre 1982 e 1988. Embora os diferenciais de preços sejam muito inferiores aos verificados no Japão, este país é um grande importador de alimentos, enquanto a UE é a segunda maior exportadora de produtos agrícolas e vêm praticando *dumping* no mercado internacional (Tabela 8).

TABELA 8 - Taxa de Proteção Nominal à Agricultura, 1982-1995

Ano	EUA	Canadá	UE	Japão
1982	21	26	41	199
1986	56	76	99	367
1988	50	-	125	280
1995 ¹	25	-	105	265

¹Previsão.

Fontes: TYERS & ANDERSON (1988) e JOHNSON (1988).

A reação dos concorrentes, sob a liderança dos Estados Unidos, foi levada ao GATT que, pela primeira vez, teve a proteção à agricultura como tema central das negociações. A Rodada Uruguai terminou em dezembro de 1993 e, apesar de muitas pressões dos países exportadores, não se conseguiu grandes avanços. Algum esforço de redução do protecionismo já vinha sendo praticado e o que se conseguiu, ao que parece, foi um acordo entre o primeiro e o segundo exportador de produtos agrícolas. Estados Unidos e UE definiram algumas condições que manifestam interesse pela continuidade desse esforço. Os demais países serão forçados a se adaptarem às conseqüências⁷.

Os resultados agregados apresentados acima são indicativos, mas a análise produto a produto permite identificar a origem das grandes discrepâncias de protecionismo entre os países industrializados (Tabela 9).

Veja-se que, em 1988, o consumidor japonês chegou a pagar no mercado doméstico um preço dez vezes acima do vigente no mercado internacional de grãos forrageiros e sete vezes o preço de trigo e arroz (Tabela 9). Na UE, o consumidor local pagou pelo trigo preço 240% acima do mercado mundial. Açúcar, carne bovina, produtos lácteos e grãos tiveram preço interno superior ao preço externo entre 140% e 180%. No caso dos Estados Unidos, os produtos mais protegidos são trigo, laticínios e açúcar. Em 1988, os consumidores locais pagaram mais que o dobro do preço externo.

TABELA 9 - Taxa de Proteção Nominal por Produto, 1988

País	(em porcentagem)							
	Trigo	Grãos ¹	Arroz	Carne bovina	Outras carnes	Produtos lácteos	Açúcar	Média ponderada
UE	240	140	140	175	60	150	180	125
Japão	700	1.065	720	440	90	455	610	280
EUA	120	60	85	30	0	120	105	50
Indust. ²	145	75	465	105	40	155	160	100

¹Coarse grains = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

²Todos os países industrializados.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

Desde meados dos anos 80 existe um certo consenso que a eliminação ou, pelo menos, redução do subsídio é inevitável. A busca de alternativas ao protecionismo à agricultura levou à elaboração do conceito de PSE. A idéia que deu origem ao PSE é que, na fase de transição entre o extremo protecionismo e a ausência de subsídios, os agricultores deveriam ser compensados para que essa fase se desenrole sem grandes traumas ou conflitos.

Como o cálculo do PSE determina o montante de compensação pela retirada dos subsídios é também um instrumento de avaliação do próprio grau de protecionismo. As tabelas 10 e 11 mostram, respectivamente, os resultados percentuais e em US\$ bilhões, para o período 1979-90. Relembre-se que o cálculo do PSE incorpora os subsídios líquidos, pois deduz os impostos pagos pelo setor.

⁷A Parte III deste trabalho é dedicada a uma apresentação dos principais aspectos da Rodada Uruguai.

Também por este indicador Japão e UE lideram o protecionismo, seguindo-se Canadá e Estados Unidos⁸. Note-se que a importância relativa dos subsídios concedidos à agricultura em cada um dos países mencionados fica em evidência na tabela 11. Exemplificando, para compensar os agricultores pela retirada dos subsídios, a UE teria que desembolsar, em 1990, cerca de US\$82 bilhões. Os EUA e Japão necessitariam de US\$36 bilhões e US\$31 bilhões, respectivamente, enquanto para o Canadá seriam suficientes US\$6,5 bilhões. Nesse ano, o desembolso de todos os países da OECD atingiria a cifra de US\$175,54 bilhões sendo que 46,5% desse montante refere-se à União Européia⁹.

Outro aspecto interessante a ser observado nas tabelas 10 e 11 é que os subsídios foram mais elevados em 1987, caíram nos dois anos seguintes, mas voltaram a crescer em 1990.

TABELA 10 - Producer Subsidy Equivalents, 1979-1990

(em porcentagem)

País	1979-86	1987	1988	1989	1990
Canadá	32	49	42	37	41
UE-12 ¹	37	49	46	41	48
Japão	66	76	74	71	68
EUA	28	41	34	29	30
OECD	37	50	46	41	44

¹UE-10 até 1985; ainda não incluía Portugal e Espanha.

Fonte: OECD, citado por VIATTE & CAHILL (1991).

TABELA 11 - Producer Subsidy Equivalents, 1979-1990

(em US\$ bilhão)

País	1979-86	1987	1988	1989	1990
Canadá	4.19	6.66	6.12	5.56	6.46
UE-12 ¹	39.87	72.95	70.48	61.49	81.62
Japão	21.56	35.15	36.52	33.67	30.86
EUA	30.66	45.07	37.21	33.42	35.93
OECD	107.38	176.78	167.91	151.01	175.54

¹UE-10 até 1985; ainda não incluía Portugal e Espanha.

Fonte: OECD, citado por VIATTE & CAHILL (1991).

⁸Em relação ao preço (Tabela 10) a proteção canadense é maior, mas em valor (Tabela 11) a liderança é americana. Isso se explica pela sua maior representatividade na produção mundial e pela dimensão da proteção agrícola neste país.

⁹OECD = *Organization for Economic Cooperation and Development* e inclui Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países-Baixos, Portugal, Reino Unido, Suíça, Suécia e Turquia.

Os dados encontrados para os principais produtos agrícolas cobrem apenas o período 1982-87 (Tabela 12). As estimativas de PSE são díspares entre produtos e variam também entre anos. Aqui, mais uma vez, a produção agrícola japonesa aparece como a mais protegida pelo poder público. Dentre os outros países industrializados não existe regularidade que possa ser ressaltada.

É interessante observar que entre 1982-87 os dados indicam elevada taxa de subsídio na própria agricultura brasileira. Nos casos de arroz, milho e trigo, em alguns anos, o PSE chegou a ser superior ao europeu ou americano¹⁰.

No presente, dado o descaso do poder público na condução da política agrícola brasileira, esses números podem parecer estranhos. Há que se lembrar, no entanto, que foi exatamente até 1987 que o governo atuou maciçamente nos mercados agrícolas concedendo preços mínimos elevados e adquirindo grande parte da produção (CARVALHO, 1991). No período recente, o quadro é outro. Como as taxas de proteção nominal e efetiva, estimadas para 1990-92, são negativas indicam que no período recente a agricultura brasileira está desprotegida (Tabela 13).

Das comparações entre países cabe ainda considerar os custos da política agrícola. As estimativas para 1992, referentes aos países da OECD, totalizam US\$353,7 bilhões. Deste montante, 44,1% coube aos europeus filiados à UE, 25,8% aos americanos e 20,9% aos japoneses. Assim, em conjunto, esses países responderam por mais de 90% dos custos pagos pela política agrícola dos países ricos (Tabela 7). Dos países mencionados, o Japão teve maior custo *per capita*. Em média, cada cidadão japonês pagou, em 1992, US\$600 para sustentar a política agrícola do país. Na UE, o custo *per capita* foi de US\$450 e nos EUA de US\$36.014¹¹. Em média, cada indivíduo da OECD contribuiu com US\$440 para custear a política agrícola em 1992.

Esses custos são pagos pelos contribuintes, na forma de impostos, ou pelos consumidores, na forma de preços mais elevados.

As estimativas da OECD para a média do período 1984-86 mostram que na economia americana os contribuintes arcam com cerca de 3/4 dos custos e o restante é pago pelos consumidores na forma de preços mais elevados. No Japão acontece o inverso. Os consumidores é que pagam em torno de 3/4 do custo da política agrícola. Isso acontece porque, nesse país, os preços domésticos são muito mais elevados que os do mercado internacional (Tabelas 8 e 9). Também na Europa, e pela mesma razão, os consumidores são mais onerados que os contribuintes arcando com cerca de 2/3 do custo. Em termos médios, considerando todos os países da OECD, o custo se distribui de forma aproximadamente equitativa entre consumidores e contribuintes, com ligeira desvantagem para os primeiros (Tabela 15).

¹⁰Observa-se que, ao contrário do Brasil, nesse período a Argentina desprotegeu sua produção de milho, soja e trigo.

¹¹Note-se que os custos, em termos *per capita*, foram ainda mais elevados na Noruega, Finlândia e Suíça, onde cada cidadão contribuiu com, respectivamente US\$970, US\$910, e US\$840, no ano de 1992. Para nós isso tem pouca importância porque esses países têm pequena representatividade na produção e comércio de produtos agrícolas.

TABELA 12 - Producer Subsidy Equivalent, 1982-1987

(em porcentagem)

Produto	País	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arroz	Brasil	40	53	34	67	60	95
	UE	51	14	43	67	44	46
	Japão	84	87	87	87	94	97
	EUA	24	47	32	54	73	49
Milho	Argentina	-52	-43	-48	-40	-17	-23
	Brasil	34	36	10	46	47	5
	UE	34	34	42	43	65	73
	EUA	12	42	15	21	48	46
Soja	Argentina	-40	-37	-68	-42	-40	-10
	Brasil	2	13	-13	2	32	-9
	UE	51	14	43	67	44	46
	Japão	73	77	65	74	74	59
	EUA	7	7	7	9	12	8
Trigo	Argentina	-35	-51	-64	-26	-7	6
	Brasil	77	55	63	64	51	59
	UE	27	10	4	31	59	55
	Japão	96	97	97	96	104	108
	EUA	15	38	28	39	61	63
Carne de aves	Brasil	8	12	5	4	1	2
	UE	22	33	25	30	34	44
	EUA	5	5	5	6	14	26
Carne bovina	Brasil	12	4	-10	-7	-5	1
	UE	38	42	49	56	36	40
	Japão	55	57	56	59	72	72
	EUA	7	8	8	9	12	10
Leite	UE	34	34	42	43	65	73
	Japão	72	79	83	85	93	87
	EUA	49	45	61	55	62	58

Fonte: WEBB, et alii (1990).

TABELA 13 - Taxas de Proteção Nominal e Efetiva, Brasil, 1990/92

Produto	Região	Taxa de Proteção			
		Com imposto		Sem imposto	
		Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
Algodão (fibra curta)	Sudeste	-17,84	-27,09	-21,74	-31,06
	Nordeste	- 9,74	-12,30	-14,51	-20,94
Algodão (fibra longa)	Sudeste	-19,81	-26,80	-23,86	-30,79
	Nordeste	-13,45	-47,35	-18,52	-52,53
Soja	Sul	- 3,37	-28,25	- 8,44	-36,79
	Centro-Oeste	-11,08	-35,33	-17,07	-36,56
Milho	Sul	- 1,26	-25,78	- 1,35	-27,28
	Nordeste	- 4,19	- 7,30	- 4,52	- 6,43
	Centro-Oeste	- 0,19	-23,83	- 6,43	-25,13
Arroz de Sequeiro	Centro-Oeste	0,00	-35,68	0,00	-21,38
Trigo	Sul	28,39	0,09	30,57	0,17

FONTE: LOPES (1993).

TABELA 14 - Custo da Política Agrícola dos Países da OECD, 1992

	US\$ bilhão	TOTAL	Per capita
		%	US\$
UE	155,9	44,1	450
Estados Unidos	91,1	25,8	360
Japão	74,0	20,9	600
Canadá	9,1	2,6	330
Suíça	5,8	1,6	840
Finlândia	4,5	1,3	910
Áustria	4,2	1,2	530
Noruega	4,1	1,2	970
Suécia	3,2	0,9	370
Austrália	1,6	0,5	89
Nova Zelândia	0,1	0,0	15
Total	353,7	100,0	440

Fonte: OECD (1989-92).

TABELA 15 - Estimativa dos Custos da Política Agrícola, OECD, média de 1984-86.

País	(em porcentagem)			
	Contribuintes	Consumidores	Receitas	Custo Total ¹
EUA	75,7	25,9	1,5	78,5
Canadá	54,4	47,1	1,5	6,8
Japão	27,3	82,4	9,8	50,1
UE-10	38,2	62,6	0,8	79,6
Total	49,8	53,3	3,1	219,0

¹Custo total (em bilhões de ECUs) = custo pago pelos contribuintes mais custo pago pelos consumidores, menos receitas.

Fonte: BLANDFORD (1990).

3.3 - Previsões de Mudanças nos Preços como Resultado da Liberalização da Agricultura

A oitava rodada de negociações multilaterais sob os auspícios do GATT teve início em setembro de 1986. Foi chamada Rodada Uruguai e diferiu das anteriores por dar destaque à agricultura na agenda, quando as anteriores foram centradas em questões relativas ao comércio de produtos industriais. A prioridade à agricultura se deveu ao crescimento exacerbado da proteção ao setor que marcou os anos 80 e gerou conflitos de interesse entre as partes contratantes do GATT¹². No andamento das negociações, os países exportadores de produtos agrícolas, sob a liderança dos Estados Unidos, pressionaram particularmente a União Européia pela redução do subsídio. A preocupação com a Europa se justifica em razão de suas exportações subsidiadas e de sua elevada participação no mercado internacional.

A gravidade do problema e a necessidade de levantar informações que pudessem orientar as negociações em curso no GATT levaram diversos pesquisadores a se envolverem em estudos buscando avaliar as consequências de uma possível mudança na prática da política agrícola. Tyers e Anderson foram os autores que mais se destacaram nesse esforço¹³. Grande parte dos resultados apresentados abaixo deve-se a eles.

Uma das consequências mais importantes da liberalização da agricultura é a redução dos preços recebidos pelos agricultores dos países que antes protegiam o setor. A tabela 16 deixa evidente a razão das preocupações dos produtores agrícolas europeus. Apenas a remoção da proteção da PAC (unilateral) resultaria em queda dos preços recebidos pelos produtores dos principais produtos entre 17 e 35% (Tabela 16). Se todas as economias industrializadas fizessem o mesmo (remoção da proteção multilateral) os preços cairiam menos.

No caso japonês, a queda dos preços recebidos pelos agricultores de trigo e grãos forrageiros seria em torno de 75%. Para os americanos a remoção da proteção também significaria queda nos preços, mas os percentuais de redução seriam muito menores que para a Europa ou Japão e, no caso de liberalização multilateral, os preços de grãos forrageiros e carnes até subiriam. Diante disso, não é de se admirar que os Estados Unidos tenham muito interesse na redução do apoio à agricultura.

A tabela 17 mostra as previsões de TYERS & ANDERSON (1988) para 1995 dos impactos isolados

¹²PONT-VIEIRA (1994) registra que nos primeiros 30 anos de existência do GATT (1948-80) houve apenas 54 casos de solução de controvérsias relativas à agricultura. No entanto, entre 1980-90 o número cresceu para 71 casos (PONT-VIEIRA, 1994, p.295).

¹³Tivemos acesso apenas ao trabalho TYERS & ANDERSON (1988), publicado no *Journal of Agricultural Economics*. Tomamos conhecimento dos resultados dos outros trabalhos desses autores (não publicados ou de circulação restrita) através de citações encontradas na literatura.

TABELA 16 - Efeitos da Remoção da Proteção à Agricultura sobre os Preços Recebidos pelos Produtores, 1995

(em porcentagem)

País	Cenário ¹	Trigo	Grãos ²	Arroz	Carne bovina	Outras carnes	Produtos lácteos	Açúcar
UE-12	Multilateral	-22	-26	-21	-35	-14	-8	-26
	Unilateral	-24	-25	-26	-37	-17	-24	-28
Japão	Multilateral	-72	-76	-67	-55	-29	-44	-63
	Unilateral	-74	-77	-68	-62	-31	-62	-66
EUA	Multilateral	-5	3	-11	16	7	-19	-20
	Unilateral	-12	-4	-20	-7	-1	-36	-27

¹Os cenários multilateral e unilateral referem-se à liberalização da agricultura englobando, respectivamente, todos os países desenvolvidos e apenas o país em questão.

²*Coarse grains* = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

A tabela 17 mostra as previsões de TYERS & ANDERSON (1988) para 1995 dos impactos isolados da liberalização da agricultura na União Européia, Japão e Estados Unidos sobre os preços internacionais. Verifica-se que apenas a remoção dos subsídios da PAC elevaria os preços internacionais em 22% em média. Produtos lácteos teriam elevação de 59%, carne bovina de 26%, trigo de 23% e açúcar de 18%¹⁴.

No Japão, dada sua menor representatividade no mercado, embora subsidie pesadamente sua agricultura, os efeitos da liberalização seriam pequenos, relativamente à Europa, mas também resultaria em elevação dos preços internacionais. Pelas previsões de TYERS & ANDERSON (1988), as maiores altas se dariam nos preços dos produtos lácteos e carne bovina, de 28% e 13%, respectivamente. A liberalização japonesa da cultura do arroz elevaria seu preço internacional em 9%. Finalmente, se o país removesse a proteção a todos os produtos mencionados na tabela 17, o efeito médio seria de elevação dos preços internacionais em 7%.

Dentre os países mencionados na tabela 17, a remoção da proteção americana seria a menos expressiva. Em média haveria uma elevação dos preços internacionais de 4%. Os preços dos produtos lácteos subiriam em 27% e carne bovina em 6%. Por outro lado, outras carnes, arroz e grãos forrageiros teriam seus preços internacionais reduzidos, resultado da completa liberalização da política agrícola dos EUA.

Previsões sobre os impactos da liberalização multilateral sobre os preços internacionais foram realizadas por diversos autores. Existe grande divergência de metodologia e de base de cálculo entre as pesquisas levando, portanto, a resultados diferentes. Ressalta-se que no entanto, para a maioria das pesquisas, se os governos dos países desenvolvidos deixassem de subsidiar suas agriculturas isso levaria à elevação dos preços internacionais dos produtos agrícolas. Os preços que sofreriam maiores elevações seriam os de produtos lácteos, açúcar e carne bovina (Tabela 18).

¹⁴Alguns estudos indicam também que a abolição da PAC levaria à expansão do comércio mundial de produtos agrícolas. Para muitos deles, a queda no preço para o produtor e consumidor europeus tornaria a UE importador líquido. Esse efeito seria maior nos produtos mais protegidos como grãos forrageiros, trigo e produtos lácteos (ROSENBLATT et al, 1988).

TABELA 17 - Efeitos da Liberalização Unilateral dos Mercados Agrícolas dos Países Industrializados sobre os Preços Internacionais, 1995

(em porcentagem)

País	Trigo	Grãos ¹	Arroz	Carne bovina	Outras carnes	Produtos lácteos	Açúcar	Média ponderada
UE-12	23	5	9	26	4	59	18	22
Japão	2	1	9	13	6	28	2	7
EUA	2	-6	-1	6	-2	27	3	4

¹Coarse grains = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

TABELA 18 - Previsões dos Efeitos da Liberalização Multilateral sobre o Preço Internacional de Produtos Agrícolas

(em porcentagem)

Fonte	Ano base	Trigo	Grãos ¹	Arroz	Carne bovina	Produtos lácteos	Açúcar
OECD (1987)	1979-81	-1	-3	1	15	44	10
USDA (1987)	1994	7	11	18	22	30	48
Tyers & Anderson (1986)	1985	2	1	5	16	27	5
USDA (1989)	1986	30	23	24	18	50	39
Tyers & Anderson (1988)	1995	25	3	18	51	95	22
Parikh et alii (1988)	2000	18	11	21	17	31	-

¹Coarse grains = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

Fonte: BLANFORD (1990), elaborado a partir de diversos artigos.

II - POLÍTICAS AGRÍCOLAS: EXPERIÊNCIAS, PRINCÍPIOS, EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

Nesta parte do trabalho foi feita uma discussão detalhada da política americana e da Política Agrícola Comum (PAC) apresentando suas origens, objetivos, justificativa, instrumentos, programas, custos, órgãos de decisão, etc. Segue-se uma síntese da experiência vivida pelo Japão, maior importador mundial de alimentos e que apresenta maior taxa de proteção à agricultura. O caso do Canadá é também apresentado pela sua representatividade no comércio mundial de trigo. Naturalmente este não é um trabalho exaustivo sobre o tema. O que se pretendeu foi buscar informações que permitissem apresentar uma visão geral da política agrícola desses países, pois são eles que provocam as maiores distorções nos mercados. Sua importância relativa pode ser percebida pelos próprios custos da política agrícola. Entre 1984-86, o conjunto desses países arcou com 98% do custo total estimado para os países da Organization for Economic cooperation and Developmente (OCDE).

1 - POLÍTICA AGRÍCOLA DOS ESTADOS UNIDOS

A economia americana tem longa tradição de intervenção pública sobre o setor agrícola. A partir de 1921, período de grandes dificuldades para a agricultura, começaram a ser delineadas as regras de condução da política agrícola tal como as conhecemos hoje em dia. Na etapa inicial, o poder público buscou, simplesmente, responder às pressões decorrentes de crises enfrentadas pelo setor, prática que prevaleceu por mais de vinte anos.

Em 1940, T.W. Schultz propôs uma mudança de rota na política adotada até então. Para ele o sistema deveria ser conduzido com fixação antecipada de preços e objetivando o equilíbrio entre oferta e demanda¹. Em 1941, os preços de empréstimo foram fixados com antecipação ao plantio, mas foi com a obra "*Forward Prices for Agriculture*", publicada em 1947, que ganhou força a idéia de conduzir a política agrícola visando o equilíbrio e eficiência do setor (JOHNSON, 1947).

As idéias de estabilização de preço e renda agrícolas passaram a fazer parte do discurso político, sendo levadas em conta na fixação dos diversos preços de referência adotados pela política agrícola americana. É importante ressaltar, no entanto, que apesar de se ter consciência da necessidade de planejamento a longo prazo, nos momentos de crise essas idéias são relegadas a um segundo plano, prevalecendo a tomada de medidas emergenciais, em atendimento às pressões procedentes do setor.

Existem diversas razões que levam à proteção ao setor agrícola. BENEDICT (1953) aponta as mais importantes, que justificaram inúmeras formas de intervenção do governo americano ao longo dos últimos 60 anos. Note-se que as crises têm lugar de destaque. São elas:

- a) proteger a renda do agricultor contra situações econômicas adversas;
- b) prover um ambiente econômico mais estável onde investimentos produtivos na agricultura sejam encorajados;
- c) promover a segurança alimentar;
- d) preservar o sistema tradicional: *family farming*; e
- e) estimular a conservação de terras produtivas, protegendo-as contra erosão e outros perigos naturais, além de evitar a conversão de terras cultivadas para usos não agrícolas.

Esta parte do trabalho apresenta os principais elementos da política agrícola adotada atualmente nos Estados Unidos. Tem início com breve apresentação da história da intervenção pública no setor durante os anos 20 e 30, época considerada ponto de partida para as práticas adotadas atualmente. A etapa seguinte traz as principais características da *Commodity Credit Corporation*, órgão responsável pela administração da política agrícola americana, seguindo-se uma síntese dos principais programas.

2 - PRIMÓRDIOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA AMERICANA²

O *New Deal* tem sido considerado o marco inicial da política agrícola dos Estados Unidos. Esse plano pretendeu, em primeiro lugar, aumentar o poder de compra da população rural, fortemente atingida pela recessão dos anos 30. Os problemas do setor agrícola, no entanto, tiveram início bem antes, e remontam às conseqüências da I Guerra.

Estimulados pelo rápido crescimento da demanda, durante a I Guerra os preços agrícolas subiram até atingir o pico em julho de 1919. A partir daí passaram a declinar rapidamente. Assim, na "... primavera de 1921, a agricultura americana encontrou-se na mais desfavorável posição que já tinha experimentado em qualquer tempo na memória dos homens de então, ou, possivelmente em qualquer tempo desde o início da nação" (BENEDICT, 1953, p. 172).

¹O sistema adotado fixava preços com base na paridade, tomando como referência o período ago/1909-jul/1914.

²Baseado em BENEDICT (1953).

Entre 1919 e 1921, a produção agrícola caiu em 16% e o valor das exportações teve queda de 44%. À ocasião, as causas da crise não foram compreendidas e, em consequência, também não foi possível enfrentá-la adequadamente.

Os agricultores sempre foram fortemente protecionistas. Acreditavam que tarifas sobre seus produtos tornavam os preços mais elevados e que o alto padrão de vida dos americanos se devia a isso. Assim, era usual a prática de pressionar o governo por maior proteção, mas, naquela ocasião, em decorrência da gravidade dos problemas, as pressões ganharam intensidade.

Em julho de 1921, os agricultores foram atendidos através da adoção de tarifas de emergência, posteriormente reforçadas pelo "Fordney-McCumber Act" de 1922. Com essas medidas, as tarifas sobre trigo, milho, carne, lã e açúcar tiveram brusca elevação. As decisões incluíram aumento das tarifas também sobre os produtos manufaturados "... exatamente sobre aqueles produtos que as nações européias necessitavam enviar aos Estados Unidos para elevar seu poder de compra e que, na maior parte, apresentavam oferta pequena e preços altos nos Estados Unidos" (BENEDICT, 1953, p. 205).

Antes da I Guerra, os Estados Unidos eram devedores, passando a credores, no período posterior. Assim, no pré-guerra, o efeito das tarifas sobre as exportações não eram tão problemáticos porque os Estados Unidos deviam larga soma de dinheiro para a Europa e exportavam produtos para pagar essa dívida. Após a I Guerra Mundial, a Europa passou a devedora e o único modo de pagar a dívida era exportar para os Estados Unidos (HALCROW, 1953). No entanto, eram impedidos de exportar em razão das elevadas tarifas. Para complicar a situação, os europeus foram submetidos a fortes pressões americanas pelo pronto pagamento da extensa dívida de guerra.

As consequências disso foram desastrosas, não só para os países europeus, mas também para todo o mundo, inclusive os próprios Estados Unidos. Neste país, o maior ônus recaiu sobre o setor agrícola.

As nações européias que, antes da guerra, tinham sido os maiores clientes de produtos agrícolas americanos, no pós-guerra, premidas pela necessidade de poupar dólares, fizeram todos os esforços para restaurar rapidamente sua agricultura, minimizando suas importações. Buscaram, também, outras fontes de abastecimento, como Canadá, Argentina e Austrália³. A Europa, que vinha sustentando seu crescimento industrial baseado na dependência de alimentos provenientes das Américas, teve o influxo de mercadorias interrompido bruscamente. O problema era mais grave para a Alemanha, principal país industrial europeu, mas o mais dependente de importações agrícolas⁴.

Assim, à I Guerra seguiu-se súbita e considerável redução da demanda externa por produtos da agricultura americana, com reflexos nos preços que, nos casos do trigo e milho, caíram para menos da metade e para 1/3, respectivamente. A crise vivida pelo setor assumiu tal nível de gravidade que, "... no inverno de 1921, os agricultores de Dakota e Nebraska passaram a trocar milho por combustível e lã por meias e camisas". (BENEDICT, 1953, p. 172). Muitos agricultores tinham grandes dívidas, contraídas na compra de terras durante os anos de *boom*, mas não tinham recursos para quitá-las.

A gravidade dos problemas enfrentados pelo setor agrícola durante os anos 20 era de tal magnitude que teve o poder de conduzir à efetiva organização de forças políticas no meio rural com poderes de pressão nunca vistos anteriormente. Os agricultores tomaram consciência, e com razão, da existência de injustiças distributivas e, através de suas lideranças, pleiteavam compensação. Note-se que, em 1921, a relação de troca entre os preços agrícolas e os não agrícolas caiu de 100 para 63, comparativamente ao período anterior à I Guerra.

George N. Peek e Hugh S. Johnson, representantes da Moline Plow Company, de Moline, Illinois,

³Além disso, no mercado doméstico americano, a política de interceptar o ingresso de produtos estrangeiros contribuiu para manutenção dos altos preços de produtos não agrícolas e para continuidade dos elevados níveis salariais, aumentando ainda mais a diferença entre os preços agrícolas e não agrícolas.

⁴Esse problema foi alertado, à época, por Keynes um dos representantes da Coroa Britânica nas negociações do tratado de Versailles. Na sua crítica, as cláusulas do tratado, fortemente concentradas na questão do pagamento da dívida de guerra, não levavam em conta que cerca de 100 milhões de pessoas morreriam de fome (KEYNES, 1984).

ficaram famosos por apresentarem uma proposta de política que motivou a mais séria batalha legislativa da década. A força de sua proposta foi consubstanciada na expressão "Igualdade para a Agricultura", 'slogan' que rapidamente tornou-se popular de um extremo a outro do país. Em síntese, a proposta tinha por meta manter os preços dos produtos agrícolas em harmonia com os preços dos produtos não agrícolas. Os excedentes seriam exportados.

Embora Peek-Johnson não apresentassem esquema de operacionalização de sua proposta, a idéia central foi absorvida pelo senador Mchary-Haugen e inspirou cinco projetos de lei, que apresentou ao Congresso. Na essência, esses projetos propunham restabelecer os preços vigentes no período anterior à I Guerra através da intervenção pública. O destino da produção excedente deveria ser o mercado externo, mesmo que fosse necessário subsidiar a exportação. Esse tema foi objeto de incontáveis discussões no Congresso durante os anos 20, sob forte pressão das lideranças rurais. Apesar do intenso debate, no entanto, o que acabou prevalecendo em termos de política foi o recrudescimento das práticas protecionistas mencionadas acima⁵. Com isso, a economia americana, que se tornara credora à ocasião da I Guerra, passou a registrar *superávits* crescentes, enfraquecendo a moeda dos outros países e reduzindo suas reservas de ouro, o que teve efeito depressivo sobre a economia mundial.

Em nível interno, nos centros urbanos teve início um movimento especulativo de títulos em razão dos altos lucros das empresas americanas. A avidez pelos lucros fáceis levou os compradores a gastarem suas economias e tomarem empréstimos bancários para financiar as compras de ações. De nada adiantou a elevação dos juros ou os controles quantitativos de crédito por parte do *Federal Reserve Board* na tentativa de conter as especulações.

O período de negócios mais febril se deu entre 1926 e 1929, com pico de vendas em 29 de outubro deste ano, seguindo-se quebra de confiança e desastre. A bolsa de valores fechou para férias especiais durante as duas primeiras semanas de novembro, mas, ao retornar à atividade, a credibilidade nos negócios já estava abalada. Seguiu-se forte contração de crédito e, a partir daí, a economia experimentou a maior depressão de sua história.

Com a crise, a situação de muitos bancos mostrou-se desesperadora. Grande parte de seus ativos teve forte depreciação. As corridas para saque viraram prática diária e muitos cessaram suas atividades⁶. Para evitar maiores perdas, reagiram tentando reduzir empréstimos e tornar seus ativos mais líquidos possíveis. Cada agente financeiro, tentando se defender, passou a cobrar as dívidas antigas e retardar novos empréstimos. A tentativa individual de salvamento só fez agravar o problema do conjunto, com conseqüências desastrosas para a agricultura⁷.

Na tentativa de socorrer a agricultura pela elevação dos seus preços, o governo Hoover promoveu o que hoje é visto como o maior erro de sua administração. Em julho de 1930, o Congresso aprovou o *Smoot-Hawley Tariff Act*, que elevou as tarifas sobre importação de grande número de produtos, inclusive não agrícolas, a níveis nunca vistos em toda a história do país. Em termos médios, o percentual foi estabelecido em 59%, mas em alguns casos chegava a 130% (HALCROW, 1953). Essa atitude expressava completa falta de compreensão do problema e complicou ainda mais a situação da agricultura.

A atitude protecionista dos americanos provocou forte onda nacionalista em todo o mundo. Impedidos

⁵Cabe destacar que, embora a intensa discussão não tenha conduzido a políticas que pusessem fim à crise agrícola dos anos 20, esse foi um período profícuo que forneceu elementos à formulação do plano agrícola de Roosevelt e influenciou os 60 anos que se seguiram. Foi também nos anos 20 que cresceu o interesse por pesquisas no campo da economia agrícola. Entre 1910-19, um notável grupo de educadores deu início ao treinamento de pesquisadores voltados para o estudo de problemas econômicos da agricultura em diversas universidades. Em 1919, Taylor iniciou o desenvolvimento de um programa de pesquisas dentro do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos que, a partir de 1922 foi apoiado pelo Secretário Wallace. Assim, os primeiros economistas rurais passaram a fornecer informações para serem usadas pelas lideranças rurais, legisladores e outros tendo, portanto, influenciaram no acalorado debate que se deu nessa década e na política agrícola a partir dos anos 30.

⁶Em 1930, mais de 1.300 bancos fecharam suas portas e, em 1931, o número cresceu para quase 2.300.

⁷O setor agrícola foi atingido pela execução de inúmeras hipotecas, contração drástica de crédito, queda nos preços, desemprego, etc.

de exportar para os Estados Unidos os outros países retaliaram com todos os tipos de barreiras possíveis para evitar as importações procedentes desse país. Assim, foram impostos quotas e embargos, e as tarifas foram elevadas, pois cada país tinha o firme propósito de importar o mínimo indispensável. Registrou-se brutal queda no comércio mundial e, nos Estados Unidos em particular, tanto as importações como exportações caíram para cerca de 1/3 das transações realizadas em 1929.

Dentro dos Estados Unidos, mais uma vez, o setor agrícola foi o mais atingido, embora seus preços não tivessem se elevado no período de *boom* na bolsa de valores. Tomando a média dos preços dos produtos agrícolas de 1926 como base (1926=100), em 1929 estava em 104,9, caiu para 88,3 em 1930 e alcançou 64,8 e 48,2 em 1931 e 1932, respectivamente (BENEDICT, 1953, p. 246). Os preços dos produtos não agrícolas também se reduziram, mas com menor intensidade. Veja-se que a relação entre os preços recebidos e pagos pelos agricultores caiu para 58%, nesse período. As diversas tentativas da administração Hoover de reverter o processo recessivo foram infrutíferas⁸.

Em março de 1933, Roosevelt tomou posse como novo presidente e, dada a situação dramática do país, o Congresso delegou amplos poderes ao executivo para lutar contra a crise⁹. À ocasião, um dos problemas mais graves da economia era a crise financeira. Em razão disso, o programa do novo governo, denominado *New Deal*, teve início buscando reverter a situação caótica dos bancos e dos devedores. A aprovação do *Emergency Banking Act*, além de outras medidas, possibilitou a restauração da credibilidade do sistema financeiro e seu retorno à normalidade¹⁰.

A situação financeira de milhares de agricultores era desesperadora e, em grande parte, resultado do próprio problema dos bancos. Além da queda dos preços, conseqüência da menor demanda interna e externa¹¹, bancos comerciais e companhias seguradoras executaram inúmeras hipotecas dos agricultores que não conseguiam prorrogar seus débitos nem obter novos financiamentos. Entre 1930 e 1934, cerca de um milhão de agricultores perdeu suas terras.

O reconhecimento da necessidade de aumentar a oferta de crédito à agricultura fez com que um dos primeiros passos no caminho da recuperação fosse o fortalecimento do aval do governo às agências de crédito rural. Para isso, as inúmeras agências de crédito agrícola espalhadas pelo país foram reunidas sob a organização chamada *Farm Credit Administration*. Criou-se, portanto, um sistema unificado de agências de crédito à agricultura que tinha como objetivo aumentar a eficiência do setor a mais longo prazo. Os problemas emergenciais, relacionados à inadimplência do setor agrícola, foram atacados através do programa *Emergency Farm Mortgage*, parte do *Agricultural Act*, de 12 de maio de 1933.

Por esse programa emergencial foi possível superar os problemas mais aflitivos do setor através das seguintes medidas: refinanciamento de milhares de hipotecas que passaram a ter garantia do governo; instituição de um fundo para dar suporte ao aval público; elevação do limite máximo dos empréstimos rurais, que teve seu

⁸Especificamente para a agricultura, foram feitas diversas tentativas de socorro, tais como: conceder crédito de emergência, fortalecer suas cooperativas, conceder ajuda direta, etc. Nessa etapa foram feitas também as primeiras experiências de financiar os agricultores e suas cooperativas para que mantivessem a produção fora do mercado, na tentativas de estabilizar preços. Isso se deu com a produção de trigo e algodão.

⁹O presidente foi autorizado a cortar salários, reduzir pensões de veteranos, a controlar o sistema financeiro, a administrar uma política de orçamento deficitário, etc.

¹⁰A posse de Hoosevelt foi em 4 de março de 1933. No dia seguinte todos os bancos foram fechados e em 9 de março, uma seção especial do Congresso aprovou o *Emergency Banking Act*, que transferiu o controle da oferta de moeda e da Reserva Federal para o Executivo Federal. Cada banco foi submetido a auditoria e somente reaberto se tivesse condições de solvência. Isso contribuiu para dar credibilidade ao sistema financeiro, reforçada em junho, pela legislação que criou o *Federal Deposit Insurance Corporation* e induziu todos os bancos a participar.

¹¹A produção agrícola manteve-se relativamente estável durante os anos 20 e início da década seguinte. No entanto, como foram interrompidas as exportações, a produção *per capita* no mercado doméstico elevou-se muito, resultando em queda nos preços. O trigo foi afetado adversamente tanto pela contração do consumo como pelo surgimento de concorrentes, como Canadá e Argentina.

valor dobrado; redução dos juros cobrados pelos bancos rurais e prorrogação dos prazos de pagamento¹².

Com essas medidas e a criação do *Farm Credit Administration*, a crise financeira do setor foi rapidamente ultrapassada, permanecendo um sistema eficiente de crédito rural também para os períodos de normalidade.

Os analistas que participaram da elaboração do *New Deal* viam os baixos preços como sério entrave à recuperação da economia. Assim, estabeleceram entre seus objetivos a elevação de todos os preços. Especificamente para a agricultura, considerava-se que a depressão dos preços devia-se ao excesso de produção corrente e acúmulo de estoques, concluindo que o caminho possível para elevar preços e restaurar a prosperidade do setor passava por:

- a) diminuição da produção;
- b) elevação do consumo dos grupos de baixa renda; e
- c) restauração do padrão de diferenças entre classes de produtores existente antes da depressão.

O *Agricultural Adjustment Act* (AAA), parte das medidas emergenciais de maio de 1933, tomou como base de atuação a primeira e a última propostas acima, provocando uma mudança radical na política agrícola adotada até então. Com o AAA, o Congresso autorizou o poder executivo a adotar diversos instrumentos visando elevar os preços agrícolas e reduzir a produção. O caminho seguido baseou-se em três pontos:

a) concessão de ajuda aos agricultores através de elevação dos preços e pagamentos de benefícios de forma que pudessem manter as propriedades intactas e fazer compras de equipamentos e outros insumos, além dos bens de consumo;

b) os pagamentos de benefícios deveriam provir de imposto especial sobre as *commodities*, fazendo com que consumidores e processadores pagassem um *preço justo* em vez de preço anormalmente baixo, resultado da incapacidade dos agricultores de se adaptar à queda na demanda agregada; e

c) os pagamentos de benefícios seriam uma forma de recompensa aos agricultores que concordassem em participar do programa de controle da produção. Esse programa seria planejado de forma a resultar numa estrutura de mercado que permitisse restaurar o nível de preços que desse aos agricultores, em média, o poder de compra obtido entre janeiro de 1910 e dezembro de 1914. Esse passou a ser o período de referência para a fixação de preços e foi chamado período de paridade¹³.

Para diminuir a produção foi dada maior ênfase ao controle de área. Para isso, o secretário da Agricultura oferecia remuneração por uma parte da área que normalmente seria utilizada na produção de determinada cultura. O agricultor recebia o pagamento, deixando a área ociosa. Apesar da adesão ser voluntária, o programa foi bem aceito entre os agricultores. Entre 1934 e 1936 foram desviados do processo produtivo, em média, mais de 12 milhões de hectares por ano (Tabela 1).

O programa de emergência para recuperação da agricultura teve o mérito de reverter o quadro catastrófico vivido pelas populações rurais à época. Nesse sentido, pelo menos dois pontos são destacáveis: o drama do endividamento do setor foi rapidamente equacionado, e o objetivo de elevação dos preços agrícolas foi atingido em pouco tempo¹⁴.

¹²Para proceder ao refinanciamento dos débitos foram formados comitês de cidadãos de cada localidade, que trabalhavam sem remuneração, tentando obter acordos entre credores e devedores de forma que os agricultores pudessem recuperar a propriedade de suas terras.

¹³O AAA, de 1933, continha medidas de emergência e pretendeu elevar o preço do trigo, algodão, milho, suínos, arroz, tabaco, leite e derivados, considerados básicos. Nos dois anos que se seguiram outros produtos foram incorporados.

¹⁴Tomando como referência o período de paridade (1900-1914 = 100), o ano de 1932 registrou o ponto mais baixo, com índice de 65. No ano seguinte elevou-se para 70, passando rapidamente para 90 em 1934, 100 em 1935, 114 em 1936 e 122 em 1937. Nos anos seguintes caiu para 95 e atingindo 100 em 1940 (BENEDICT, 1953, p. 314).

TABELA 1 - Área Desviada do Processo Produtivo, EUA, 1933-87

(em 1.000ha)

Ano	Área	Ano	Área
1933	0	1961	21,448
1934	14,164	1962	25,900
1935	12,141	1963	22,662
1936	12,545	1964	22,258
1937	10,522	1965	23,067
1938	0	1966	25,495
1939	0	1967	16,187
1940	0	1968	19,830
1941	0	1969	23,472
1942	0	1970	23,067
1943	0	1971	14,973
1944	0	1972	25,090
1945	0	1973	7,689
1946	0	1974	1,214
1947	0	1975	809
1948	0	1976	809
1949	0	1977	0
1950	0	1978	6,475
1951	0	1979	4,452
1952	0	1980	0
1953	0	1981	0
1954	0	1982	4,452
1955	0	1983	31,565
1956	5,666	1984	10,926
1957	11,331	1985	13,759
1958	10,926	1986	19,830
1959	8,903	1987	24,281
1960	11,331		

Fonte: GARDNER, 1990.

O sucesso das medidas emergenciais resultou em desdobramentos a longo prazo. A política agrícola americana da atualidade, embora com inovações, ainda se pauta em muitas das regras fixadas à época. Merece destaque a política de preço com base na paridade do período 1910-1914, que só veio a sofrer algum ajustamento a partir de 1948, quando se tentou levar em conta a mudança tecnológica¹⁵. Destaque-se também que a experiência do controle de área, embora de curta duração, retornou em 1956 e permanece prática importante e renovada até os dias atuais.

3 - COMMODITY CREDIT CORPORATION (CCC)¹⁶

O órgão gestor da política agrícola americana é denominado *Commodity Credit Corporation (CCC)*. Foi criado em 1933, sob as leis do Estado de Delaware e, em 1948, transferido para o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

A CCC está sujeita à supervisão geral e direção do secretário da Agricultura e tem o propósito de "... estabilizar, garantir e proteger a renda e os preços dos agricultores, assistir na manutenção de oferta adequada e balanceada de produtos agrícolas (alimentos, rações e fibras) e de promover a sua distribuição ordenada ...".

Atualmente é permitido à CCC realizar as seguintes funções:

- a) garantir preços suporte de *commodities* agrícolas através de empréstimos, compras, pagamentos e outras operações;
- b) garantir a disponibilidade de materiais e instalações requeridas na produção e comercialização de *commodities* agrícolas;
- c) adquirir *commodities* agrícolas para vender a outras agências do governo americano ou a governos estrangeiros para que sejam destinadas à venda ou doação a órgãos assistenciais;
- d) remover e colocar excedentes da produção agrícola;
- e) ampliar o consumo doméstico de *commodities* agrícolas, através do desenvolvimento de novos mercados e de melhoria da estrutura de comercialização;
- f) conceder financiamentos a produtores para a construção de armazéns ou compra de equipamentos de armazenagem, a fim de estimular a estocagem na fazenda;
- g) exportar ou estimular a exportação e ajudar no desenvolvimento de novos mercados no exterior;
- h) trocar os excedentes de produtos agrícolas por materiais críticos ou estratégicos produzidos em outros países; e
- i) executar outras operações especificamente autorizadas ou determinadas pelo Congresso.

A administração central da CCC é exercida por um Conselho de Administração, composto por sete membros indicados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. O Conselho está sujeito à supervisão e direção do secretário da Agricultura, que é o oitavo membro e presidente do Conselho.

A CCC tem sede em Washington, mas suas operações são realizadas em qualquer lugar do país através do pessoal, escritórios e instalações do *Agricultural Stabilization and Conservation Service (ASCS)*, do *Foreign Agriculture Service (FAS)*, do *Food and Nutrition Service (FNS)* e do *Agricultural Marketing Service (AMS)*.

Os recursos para financiamento dos programas têm a seguinte procedência:

- a) capital social da CCC;
- b) empréstimos do Tesouro dos Estados Unidos;
- c) apropriações ou adiantamentos para custeios dos programas de ajuda internacional e atividades especiais; e

¹⁵Na prática a adoção da paridade de preços com o período 1910-14 significou vitória da proposta Peek-Johnson, defendida pelo senador Mehary-Haugen, embora com mais de 10 anos de atraso.

¹⁶Baseado em COELHO, 1993.

d) receitas de operações, tais como, venda de produtos, juros sobre empréstimos, comissão de uso de moeda estrangeira e várias rendas provenientes dos programas executados.

A CCC tem um capital social de US\$100 milhões, todo ele subscrito pelos Estados Unidos, com autorização de contrair débitos junto ao Tesouro até o limite de US\$30 bilhões. Grande parte da política agrícola é financiada pelo Tesouro. Para isso, a CCC mantém uma espécie de conta-movimento, utilizada para pagamentos e depósitos, com recursos em caixa entre US\$1 milhão e US\$2 milhões.

Os Bancos de Reserva Federal funcionam como agentes do Tesouro. Se o agricultor tem algum dinheiro a receber, o escritório municipal do ASCS emite um cheque da CCC contra os Bancos da Reserva Federal. Quando o agricultor deposita o cheque no Banco Comercial local, é remetido para o *Federal Reserve Bank* de Kansas City (Missouri), que paga o cheque da CCC e é reembolsado, debitando o valor na conta da Companhia no Tesouro. Quando o agricultor paga seus empréstimos no escritório local do ASCS, este remete o valor através do sistema bancário para a conta da CCC em qualquer Banco da Reserva Federal que o transfere para o Tesouro. Diariamente são remetidos relatórios dos pagamentos e retiradas. Todas as receitas da CCC são creditadas e as despesas debitadas em sua conta-movimento no Tesouro.

4 - CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA

A economia americana apresenta uma multiplicidade de regras de intervenção na sua agricultura. Alguns produtos são objetos de estrito controle, como é o caso de leite e açúcar, enquanto para outros como ovos, suínos e frutas em geral, praticamente inexistente interferência, vigorando as regras de mercado. Segue apresentação das principais características da política agrícola vigente.

4.1 - Principais Instrumentos de Política

a) Suporte a Preço

O suporte a preço é uma prática que abrange os principais produtos agrícolas cultivados nos Estados Unidos. Por esse mecanismo o governo busca garantir renda aos produtores fixando dois preços de referência: o preço de empréstimo (*loan rate*) e o preço meta (*target price*). Esses preços, às vezes, são chamados, genericamente, preços suporte, embora este termo pareça mais apropriado ao preço de empréstimo, que corresponde ao preço mínimo da política brasileira¹⁷.

O preço de empréstimo constitui um piso de preço destinado a remover o excesso de produção do mercado e garantir um preço mínimo ao agricultor. É válido para trigo, milho, sorgo, cevada, aveia, centeio, algodão, fumo, mel, amendoim, soja, açúcar (de cana e beterraba) e leite.

Da mesma forma que na política de preços mínimos brasileira, na época da colheita o agricultor faz um empréstimo para armazenar o produto por algum tempo. Corresponde, portanto, ao nosso empréstimo de comercialização. Regra geral tem a duração de nove meses e inclui o pagamento de juros que, em 1988, ficou em torno de 7,25%. Os financiamentos podem ser feitos pelos agricultores ou suas cooperativas¹⁸.

Ao final do contrato, o beneficiário tem a opção de pagar o empréstimo e vender a produção no mercado, ou entregar a produção à CCC, caso o preço de mercado esteja abaixo do preço de empréstimo. Esta opção

¹⁷Alguns autores adotam esta denominação genérica. Neste texto, quando houver referência a preço suporte trata-se do preço de empréstimo.

¹⁸No caso de açúcar (de cana ou de beterraba) os empréstimos são concedidos aos processadores. Estes precisam provar que pagaram, no mínimo, o preço suporte aos agricultores. Os preços suporte de leite, por sua vez, são garantidos através da compra de produtos lácteos como manteiga, queijo, etc. diretamente dos processadores. Não existem aquisições de leite *in natura* (COELHO, 1993).

faz com que, freqüentemente, a CCC adquira um volume de produção necessário para manter o preço de mercado próximo do preço de empréstimo.

Essa política é muito antiga e passou por diversas etapas. Durante as décadas de 50 e 60, o preço de empréstimo, embora declinante em termos reais após 1954, determinava o preço médio recebido pelos agricultores de trigo, milho, algodão e arroz. De meados dos anos 70 até 1985, mostrou forte tendência crescente, especialmente para trigo, grãos forrageiros (milho, sorgo, cevada, aveia e centeio) e produtos lácteos.

Isso resultou em problemas para o poder público que via os estoques em mãos da CCC cada vez maiores, a custo crescente, e sem chances de desova a curto prazo. Na interpretação de GARDNER (1990), o preço suporte americano determinava, inclusive, o preço de grãos no mercado mundial: "Como não havia imposto de exportação significativo, subsídios, ou restrições às exportações para grãos, os preços suporte sustentaram os preços das *commodities* no mercado mundial. Os grãos eram desviados para os estoques da CCC até que o preço mundial alcançasse o preço suporte. Como resultado, na primeira metade dos anos 80, o excesso de oferta ao preço suporte era grande o bastante para causar acumulação sob propriedade da CCC a níveis que não existiam perspectivas razoáveis de venda futura lucrativa" (GARDNER, 1990, p. 35).

Em decorrência desse acúmulo de estoques, em 1985 existia um razoável consenso sobre a necessidade de reduzir o preço suporte, o que foi possível, politicamente, devido à proteção oferecida pelo preço meta.

O preço meta é garantido aos agricultores através dos chamados pagamentos de deficiência (*deficiency payments*). Para ter acesso a esses pagamentos o agricultor é obrigado a manter parte da área agricultável em descanso¹⁹.

Os pagamentos de deficiência são feitos quando o preço meta (PT) excede o preço médio de mercado recebido pelos agricultores (PM) nos primeiros cinco meses de comercialização da safra²⁰ ou excede a média nacional do preço de empréstimo (PE). A figura 1 mostra, esquematicamente, o funcionamento dos pagamentos de deficiência, sendo o montante representado pela área sombreada²¹.

Ressalte-se que a participação no programa está associada ao controle de área plantada, nesse exemplo fixada de forma a resultar na produção Q_1 .

A título de ilustração segue-se o exemplo do milho apresentado por GARDNER (1990). Em 1987, para receber pagamento de deficiência o produtor tinha que deixar em descanso 20% da área básica de cultura (*crop acreage base*). Com isso, a produção também é reduzida em 20%, ou seja, para produzir 4 toneladas de milho o produtor deixa de produzir uma. Os preços por tonelada observados nesse ano foram:

PT = US\$119,28; PE = US\$71,65; PM = US\$68,89; portanto, como $PT > PE > PM$, o pagamento por deficiência para cada tonelada produzida é igual a $PT - PE$.

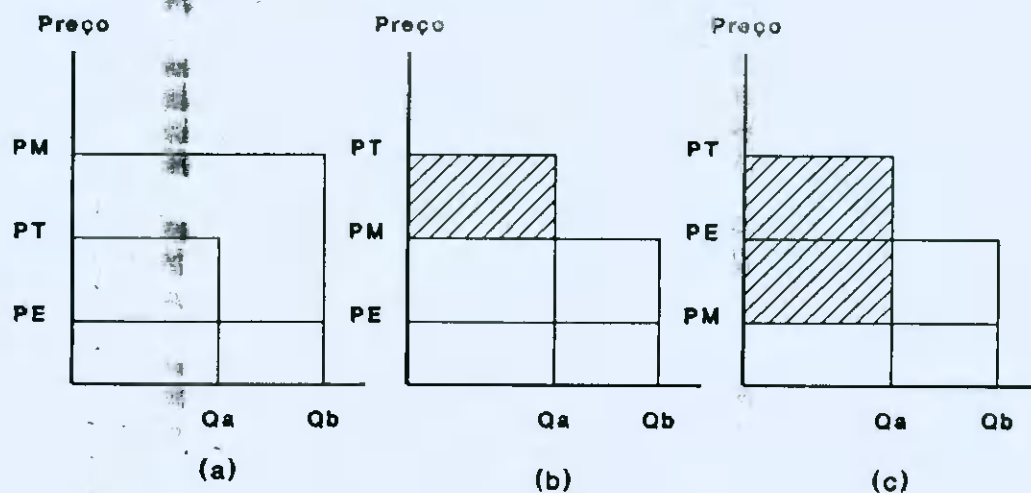
$$PT - PE = US\$119,28 - US\$71,65 = US\$47,63$$

Considerando que o agricultor produza as 4 toneladas, recebe o pagamento de deficiência de $US\$47,63 \times 4 = US\$190,52$. Como para produzir essas 4 toneladas e ter direito ao pagamento de deficiência, o produtor teve que deixar de produzir 1 tonelada, deixa de receber o equivalente ao preço de venda dessa tonelada, US\$71,65 (preço de empréstimo). Além disso, perde também por deixar a terra ociosa, custo que o autor estima de US\$27,56 por tonelada que somado a outros custos fixos totaliza US\$31,45 por tonelada. Assim, o total de perdas por deixar de produzir uma tonelada corresponde a US\$103,1 ($US\$31,45 + US\$71,65$).

¹⁹Em 1987 eram exigidos os seguintes percentuais de redução de área: milho -20%; trigo - 27,5%; arroz -35%; e algodão - 25%. No caso de milho os produtores tinham a opção de realizar redução adicional de área de 15% contra pagamento de aproximadamente US\$500/ha.

²⁰Este método garante que o agricultor receba aproximadamente o preço meta, porque não se leva em conta o preço realmente recebido, mas uma média geral para o país. O limite de pagamento por deficiência, no entanto, é de US\$50.000 por propriedade.

²¹Baseado em COELHO (1993).



Pagamento de deficiência

Figura 1	Situação	Pagamento de deficiência
Caso (a)	$PM > PT$	Não há necessidade. Produção vendida ao preço de mercado.
Caso (b)	$PT > PM > PE$	$(PT - PM) \times Q_a$
Caso (c)	$PT > PE > PM$	$(PT - PE) \times Q_a$

Conclusão: o produtor recebe US\$190,52 de pagamento de deficiência pelas 4 toneladas produzidas e perde US\$103,1 pela tonelada que não produziu. O saldo é US\$87,42 a seu favor.

Em 1973, quando os preços meta foram decretados em sua forma atual, eram inferiores aos preços de mercado (caso a) e se acreditava que não resultariam em incentivo à produção devido à restrição de área plantada. Em 1977, passaram a ser superiores aos preços de mercado para trigo, sorgo e cevada e, em 1982, esta prática se estendeu a todas as culturas abrangidas por esse instrumento²². Conseqüentemente, os pagamentos de deficiência passaram a se constituir forte estímulo à produção contribuindo para o maior acúmulo de estoques em poder da CCC, adquiridos ao preço suporte.

b) Controle de Área

Há muito tempo a agricultura americana vem sendo objeto de políticas de redução de área plantada visando controlar o volume de produção. Esta prática foi utilizada durante o *New Deal*, desviando do processo produtivo, em média, cerca de 30 milhões de acres²³, entre 1934-37 (Tabela 1). Em meados dos anos 50 passou a ser o principal instrumento de política, consistindo, simplesmente, em pagar para que os agricultores não

²²As mais importantes são: milho, arroz, algodão, trigo e grãos forrageiros.

²³1 acre = 4.046,84 m², portanto, 30 milhões de acres correspondem a 12,1 milhões de hectares.

realizassem o cultivo. Durante os anos 60, esse sistema evoluiu para um programa de descanso de terra (*set aside*) e pagamentos para redução voluntária de terra (*diversion programs*).

Há alguns anos o objetivo de controle de área foi complementado pelas preocupações ecológicas através do programa de reserva de terras para conservação (*Conservation Reserve Program*). Esse programa visa retirar terras do processo produtivo e transformá-las em plantação de florestas, criação de *habitat* permanente para a fauna, plantação de espécies nativas permanentes, açudagem para criação de animais selvagens e outros tipos de cobertura permanente.

O programa de descanso de terra requer que os agricultores deixem uma parte da área ociosa para ter acesso aos pagamentos de deficiência e empréstimos da CCC. No caso dos pagamentos para redução voluntária de terra significa que o governo aluga terras dos agricultores e as deixa ociosas. Os agricultores preferem este último sistema.

Esses programas foram suspensos por algum tempo, mas restabelecidos em fins dos anos 70 em razão do crescimento dos estoques. A tabela 2 apresenta os percentuais de redução de área válidos no período 1982-87 para as principais *commodities*. Ressalte-se que, apesar desse esforço para redução da produção através do controle de área plantada, os estoques continuavam crescentes: a redução de área era largamente compensada pelos pagamentos por deficiência e pelos preços suporte elevados, fortes estímulos para o aumento de produtividade.

TABELA 2 - Redução de Área Cultivada, Estados Unidos, 1982-1987

		(em porcentagem)					
Produto	Programa	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Milho	Obrigatória ¹	10	10	10	10	17,5	20
	Voluntária ²	0	10-40	0	0	2,5	15
	Participação ³	29	71	54	69	85	88
Trigo	Obrigatória ¹	15	15	20	20	22,5	27,5
	Voluntária ²	0	15-35	20-30	10	5	0
	Participação ³	48	78	60	73	84	83
Arroz	Obrigatória ¹	15	15	25	20	35	35
	Voluntária ²	0	15-35	0	15	0	0
	Participação ³	78	98	85	89	92	93
Algodão	Obrigatória ¹	15	20	25	20	25	25
	Voluntária ²	0	15-35	0	10	0	0
	Participação ³	79	98	70	82	91	83

¹Permite participar de pagamentos de deficiência (*set aside*).

²Permite participar de pagamentos para redução voluntária de área (*diversion programs*).

³Porcentagem da área cultivada total abrangida pelos programas de redução de área.

Fonte: GARDNER, 1990.

No início dos anos 80, o governo americano tinha dificuldades de natureza orçamentária para continuar transferindo recursos para a agricultura, embora fosse considerado impraticável a suspensão do apoio ao setor²⁴.

A solução veio através do *Food Security Act*, de 1985, que permitiu à CCC fazer pagamentos não monetários a produtores e outros beneficiários da política agrícola. O novo programa foi chamado *Payment-in-Kind* (PIK), e os pagamentos em espécie passaram a ser feitos na forma de certificados de produtos. Através desse programa o poder público pôde exercer o maior controle de área que se tem notícia, envolvendo 31 milhões de hectares, correspondente a 20% da área cultivada nos Estados Unidos.

É interessante observar que, após 1985, as despesas da CCC com pagamentos por deficiência tiveram crescimento significativo. Note-se que as principais medidas tomadas na época foram: congelamento do preço meta ao nível de 1985 e forte redução do preço suporte. Com isso, a diferença entre o preço meta e o preço de mercado cresceu, crescendo também o interesse pela participação no programa de redução de área (Tabela 2). O resultado foi aumento dos pagamentos de deficiência (Tabela 3).

c) Pagamentos em Espécie - PIK

Esse programa teve o mérito de possibilitar a desova de grande parte dos estoques acumulados pela CCC, com menor pressão sobre o orçamento público federal. Isso foi possível porque os pagamentos passaram a ser realizados através de certificados de produtos.

Os certificados de produtos, que podem ser genéricos ou específicos, têm as seguintes características:

- a) são denominados em quantidade específica de dólares e podem ser convertidos em produtos com base no preço praticado nos mercados terminais, ajustado para o local de estocagem;
- b) são disponíveis com validade para a aquisição de todos os produtos (genéricos) ou específicos para determinado produto;
- c) têm um prazo de validade pré-determinado;
- d) são transferíveis para qualquer pessoa (física ou jurídica);
- e) podem declarar uma data limite para a primeira transferência;
- f) não são sujeitos a nenhum regulamento estadual; e
- g) não podem ser retidos como penhor ou garantia em qualquer dívida que não seja com uma agência do governo dos Estados Unidos (COELHO, 1993).

Os certificados de produtos, que já vinham sendo autorizados desde 1983 para possibilitar o escoamento dos excedentes de milho, com a evolução, passaram a ter emprego autorizado em muitas das transações realizadas pela CCC. Assim, podem ser utilizados para efetuar pelo menos parte dos pagamentos de deficiência, de programas de conservação de solo e de redução voluntária de área, do Programa de Estímulo às Exportações e Programa de Assistência às Exportações Planejadas. Em 1987, seu uso passou a ser realizado também para pagamentos de indenização aos produtores no caso de desastres naturais.

De posse do certificado de produto o agricultor pode:

- a) trocar o certificado por produtos do estoque da CCC;
- b) vender o certificado a terceiros;
- c) trocar o certificado por dinheiro, se é o primeiro recebedor (produtor), embora com limitações²⁵.

²⁴Os estoques de trigo da CCC que, em 1981 eram de 5,2 milhões de toneladas, passaram para 16,4 milhões de toneladas em 1985. Os estoques de milho cresceram de 7,6 milhões de toneladas para 14,8 milhões de toneladas no mesmo período (COELHO, 1993).

²⁵São estabelecidos prazos de espera, para troca dos certificados de produtos por dinheiro, visando estimular a compra de produtos da CCC. Quando o produtor vende o certificado a terceiros, este não pode mais ser trocado por moeda corrente.

TABELA 3 - Pagamentos a Produtores, por produto e programa, 1980-90

(em US\$1.000.000,00)

Finalidade	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Deficiência											
- Trigo	211,3	624,5	652,1	864,2	1.795,2	1.949,6	3.499,7	2.931,3	1.841,9	602,9	2.311,3
- Arroz	1,9	1,8	155,1	277,6	191,8	577,2	418,0	474,9	464,5	671,0	464,9
- Grãos forrageiros	382,1	243,0	713,3	1.346,0	366,7	2.860,5	5.158,0	8.490,0	7.219,5	3.140,8	2.701,2
- Algodão	171,8	222,0	720,2	662,3	274,6	1.106,2	1.020,2	1.150,0	901,7	1.183,8	440,8
Conservação	176,6	176,6	161,6	165,6	165,5	168,8	123,6	155,8	178,6	181,1	176,8
Reserva							113,7	1.361,3	1.410,9	1.571,3	1.695,3
Armazenagem	160,4	309,6	907,8	55,2	33,1	379,1	632,1	820,1	554,0	55,7	172,1
Desastres								560,8	1.301,0	2.717,1	856,8
Outros	169,2	340,8	84,7	670,0	778,9	556,0	838,1	429,1	595,4	750,8	470,0
Total	1.273,3	1.918,3	3.394,8	4.040,9	3.905,8	7.597,4	11.803,4	16.373,3	14.468,4	10.874,5	9.289,2

Fonte: AGRICULTURAL STATISTICS (1981-91).

A utilização dos certificados genéricos facilitou o acesso por parte da agroindústria e dos usuários de *commodities* aos estoques da CCC a preço de mercado, possibilitou a compatibilização dos preços internos aos internacionais e reduziu o problema de espaço para armazenagem. Somente em 1986, mais de 21 milhões de toneladas de grãos foram removidas dos armazéns.

Os gastos públicos com armazenagem e manipulação de estoques se reduziram significativamente porque os certificados possibilitaram sua venda, mesmo a preços abaixo do preço suporte. Os produtores, por seu lado, continuaram sob a proteção dos programas existentes.

d) Programa de Reserva

As políticas de estabilização de preços remontam ao *Federal Farm Board*, de 1929, e perduram até nossos dias. O programa de reserva (*Farmer-Owned Reserve Program*), de 1977, deu continuidade a esta linha de intervenção pública. Sob esse programa o governo federal concede financiamentos subsidiados aos agricultores para que mantenham parte de seus estoques fora do mercado, evitando o efeito depressivo do excesso de produção sobre os preços. Os financiamentos são concedidos por três anos, prorrogáveis por igual período, tendo como base de referência o preço de empréstimo.

Para ter acesso a esses financiamentos os agricultores concordam em manter o produto armazenado até que o preço de mercado atinja um limite estabelecido pelo governo (*trigger price*)²⁶. Se o preço atingir esse limite, o produtor pode comercializar o produto e ressarcir o empréstimo. Se o agricultor comercializar o produto antes disso é multado.

Durante o período de reserva, anualmente, os agricultores recebem o pagamento pelos serviços de armazenagem do produto. Regra geral, os grãos armazenados sob esse programa estão sujeitos às mesmas regras dos empréstimos de comercialização normais. Para evitar a deterioração é permitida a rotação dos estoques, que podem ser armazenados em nível de fazenda ou por firmas especializadas.

GARDNER (1990) identifica duas dificuldades básicas da adoção do programa: a) tende a reduzir a estocagem não subsidiada pelos agricultores e b) é difícil estabelecer os preços a serem utilizados como referência, o tamanho máximo da reserva e o montante de subsídios. Um problema ainda maior é que o preço de liberação torna-se um coadjuvante no programa de suporte à renda dos agricultores. Assim, embora a estabilização seja apresentada como um objetivo desejável para produtores e consumidores, é dominada, politicamente, pelo desejo de sustentar renda dos primeiros. Na prática, o preço de liberação tornou-se um veículo para sustentar preços de mercado mais elevados que os garantidos pelos preços suporte.

Outro aspecto desse programa de reserva é que, juntamente com o preço suporte, passou a influir significativamente para definição do preço mínimo do mercado mundial. A produção acumulada na CCC acaba funcionando como estoque regulador, sendo liberada apenas em períodos de escassez. Assim, a política agrícola americana tem, em princípio, efeito estabilizador sobre os preços internacionais.

e) Crédito Rural e Pagamentos por Desastres Naturais

Pela legislação de 1949, os pagamentos para cobrir desastres naturais (*disaster payments*) são autorizados se o seguro rural não for disponível. O secretário da Agricultura pode, no entanto, autorizar pagamentos em situações especiais de seca, enchentes, etc. mesmo que a produção esteja segurada. A partir de fins dos anos 70 esta política ganhou maior relevância, estendendo a assistência a causas não naturais.

²⁶ Geralmente este preço mínimo de liberação de estoques é estabelecido entre 125-160% acima do preço suporte.

A legislação de 1978 estabeleceu um programa de concessão de crédito de emergência para proteger agricultores que tiveram perdas em seus negócios e também para compensar perdas na produção. Essa associação de crédito e seguro contribuiu para manter no mercado terras e produtores marginais, que de outra forma, teriam que se retirar da atividade devido aos baixos preços vigentes entre 1977 e 1979.

Inicialmente estava prevista a extinção gradual do programa de emergência a partir de 1981, sendo substituído por subsídio de 30% sobre o prêmio de seguro. No entanto, os esforços nesse sentido falharam. Os agricultores perderam o interesse em participar do programa de seguro porque perceberam que o programa de pagamentos por desastres continuaria enquanto houvessem perdas²⁷. Ressalte-se que esse programa tem o sério defeito de encorajar a produção em regiões de alto risco e manter na atividade agricultores pouco eficientes.

A partir de meados dos anos 80, a queda dos preços dos produtos agrícolas e das terras, ao lado da elevação dos juros, levou a uma crise financeira no setor. O Governo Americano respondeu com *The Agricultural Credit Act*, de 1987. Por esse ato foi concedido, ao sistema de crédito, elevado volume de recursos para reestruturar as dívidas dos agricultores que, em grande parte, foram refinanciadas com juros mais favoráveis.

Em 1988, o governo voltou a intervir, através do *Disaster Assistance Act*, determinando assistência aos produtores e pecuaristas que sofreram perdas devido à seca, granizo ou excesso de umidade. Os pagamentos são feitos quando as perdas atingem 35% da produção.

f) Compras Realizadas pela CCC

São basicamente dois os tipos de compras de produtos agrícolas realizados pela CCC. O primeiro deles está inserido no programa de suporte a preços que constitui a base principal de apoio aos produtores rurais. Por esse programa, os produtos são adquiridos de forma idêntica à política de preços mínimos brasileira (ver item 3.1.a).

O outro tipo de compras está vinculado aos programas sociais em nível interno e internacional. Para distribuição interna a CCC realiza aquisição anual de cerca de 500.000 toneladas de produtos de origem agrícola. Essas compras visam atender programas de merenda escolar, ajuda a famílias necessitadas, instituição de caridade, ajuda à velhice, etc. Para ajuda internacional a CCC compra mais de 2.600.000 toneladas. Essa modalidade de compras está prevista no PL-480, lei que instituiu, em 1954, o Programa de Alimentos para a Paz (COELHO, 1993).

4.2 - Outros Programas

Além dos instrumentos de intervenção pública que abrangem as operações com as principais *commodities*, a agricultura americana conta também com um grande número de programas com finalidades específicas. Merecem destaque os programas do leite, de conservação agrícola e aqueles voltados para o comércio internacional.

a) Programa do Leite

O leite é um produto que, há muito tempo, vem sendo objeto de vigorosa intervenção pública. Quotas de importação isolam o mercado americano do resto do mundo. No mercado doméstico, o governo compra dos laticínios queijo, manteiga e leite em pó a preços que possibilitam a obediência ao preço suporte para o leite *in*

²⁷Em 1986 o custo do programa de pagamento por desastres foi de US\$634 milhões, mas chegou a US\$4 bilhões em 1988.

natura.

Durante os anos 80, estimulados por preço suporte elevado os produtores expandiram sua oferta de forma que o excedente girou em torno de 10% da produção anual. O acúmulo de estoques, oneroso para consumidores e contribuintes, conduziu a pressões por menor apoio ao setor.

Em 1984, o governo passou a pagar para que os agricultores vendessem menos leite no mercado. Como essa medida não surtiu efeito suficiente, foi adotado um programa voluntário para eliminação de parte do rebanho leiteiro e redução do preço suporte. O programa de eliminação do rebanho teve início em 1986 e resultou no abate de um milhão de vacas leiteiras, correspondente a cerca de 8% do rebanho existente entre 1986/87. Ao lado desse programa, o preço suporte foi reduzido. Apesar disso, o problema dos excedentes não foi solucionado inteiramente, porque os estímulos para produzir, embora menores que antes, ainda provocavam crescimento da produtividade. Até mesmo as vacas abatidas entre 1986/87, uma vez interrompido o programa, passaram a ser substituídas. No período recente, o programa passou a ser orientado no sentido de reduzir cada vez mais o preço suporte.

b) Programa de Conservação Agrícola

É voltado para estimular o desenvolvimento de métodos e práticas conservacionistas, buscando solução para os problemas do solo, água e poluição.

É um programa em parceria. Através da CCC o governo participa pagando parte dos custos das práticas de conservação adotadas, recomendadas pelo USDA para cada localidade. São feitos acordos com duração entre três e dez anos, e a participação do agricultor nos custos deve ser, no mínimo, igual à quota do governo.

A principal exigência é que a terra tenha sido utilizada na produção agrícola, no mínimo, em duas das cinco safras, entre 1986 e 1990, ou que tenha participado de alguns dos outros programas de redução de área. O pagamento é feito por um período de dez a quinze anos, e não pode exceder US\$50.000,00 por pessoa por ano. Para o plantio de árvores ou cobertura permanente, o agricultor pode obter da CCC até 50% do custo e não fica sujeito ao limite de US\$50.000,00 por ano. Não é permitida a formação de pastagens e forragens.

c) Programas Internacionais

A CCC administra oito programas voltados para a exportação de produtos agrícolas. O objetivo básico desses programas é criar mercado externo para expandir os negócios agrícolas, além de desovar a produção acumulada.

O Programa de Alimentos para a Paz, conhecido como PL-480 (*Public Law 83-480*), existe desde 1954 e engloba doações e vendas em condições favorecidas, com objetivo de assistência humanitária, para estimular o comércio agrícola americano e ajudar o desenvolvimento de países pobres.

Pelo Programa de Crédito às Exportações (GSM-5) a CCC financia exportações comerciais de produtos agrícolas, através de compra de contratos a receber, em condições mais favoráveis que as normalmente cobradas pelos agentes financeiros.

Através do Programa de Garantia de Crédito às Exportações (GSM-102) e do Programa Intermediário de Garantia de Crédito às Exportações (GSM-103) a CCC garante aos exportadores americanos o pagamento por contratos de vendas adiadas por falta de pagamento. Com isso a CCC absorve o risco pelo não-pagamento da operação. A principal diferença entre esses programas diz respeito aos prazos. O primeiro inclui pagamentos atrasados em até 36 meses e o outro cobre o pagamento de produtos vendidos a crédito por prazo de três a dez anos.

A legislação americana possibilita a realização de contratos que incorporem parte das regras de mais de um dos programas mencionados. Isso é permitido pelas normas do chamado Programa de Crédito Combinado (*Blended Credit Program*).

Pelo Programa de Trocas Diretas (*Barter Program*) a CCC está autorizada a trocar produtos agrícolas americanos por outros produtos ou serviços produzidos no exterior.

Pelo programa de Intensificação das Exportações (*Export Enhancement Program*), iniciado em 1985, a CCC concede bônus aos exportadores com o objetivo de tornar os produtos americanos competitivos frente aos dos países que subsidiam suas exportações. Os bônus são pagos na forma de certificados de produtos, o que significa que os estoques públicos são entregues aos exportadores para compensá-los pela venda externa a preço FOB abaixo do preço normal praticado no mercado local. Somente em 1988 esses bônus totalizaram US\$1,2 bilhão.

A legislação americana permite, também, o uso de recursos da CCC para compensar os efeitos adversos de práticas comerciais consideradas injustas, tais como subsídios, quotas, etc. Isso é autorizado pelo Programa de Assistência às Exportações Programadas (*Target Export Assistance Program*).

ANEXO 1

RESUMO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO PERÍODO RECENTE

Commodit	Mecanismo	Acesso	Quem Paga	Duração (anos)
Gado	Restrições à importação	Amplio	Consumidores	25
Produtos lácteos	Compras	Amplio	Contribuinte	40
	Subsídio ao consumo			
	Discriminação de preço			
	Abate de rebanho			
Soja	Suporte ao preço do grão	Amplio	Obscuro	40
Milho	Pagamento de deficiência	Limitado à área de 1980-85	Contribuinte	50
	Controle de área		Consumidores Estrangeiros	
Trigo	Pagamento de deficiência	Limitado à área de 1980-85	Contribuinte	50
	Controle de área		Consumidores Estrangeiros	
Algodão	Pagamento de deficiência	Limitado à área de 1980-85	Contribuinte	50
	Controle de área		Consumidores Estrangeiros	
Tabaco	Quotas de mercado	Compra ou aluga quotas	Consumidores	25
Açúcar	Restrições à importação	Amplio	Consumidores	40
Sorgo	Pagamento de deficiência	Limitado à área de 1980-85	Contribuinte	45
	Controle de área		Consumidores Estrangeiros	
Arroz	Pagamento de deficiência	Limitado à área de 1980-85	Contribuinte	50
	Controle de área		Consumidores Estrangeiros	
Amendoim	Quotas de mercado	Fixo	Consumidores	15
Cevada	Pagamento de deficiência	Limitado à área de 1980-85	Contribuinte	50
	Controle de área		Consumidores Estrangeiros	

Fonte: GARDNER, 1990.

ANEXO 2

CRONOLOGIA DOS PROGRAMAS DAS PRINCIPAIS COMMODITIES

MILHO

1933	Introdução de pagamentos para redução da área plantada;
1938	Introdução de quotas de mercado;
1956	Retorno de pagamentos para redução de área plantada;
1963	Introdução de pagamentos com base na distribuição da produção;
1977	Introdução de preços-meta;
1981	Autorizado pagamento em espécie (Payment-in-Kind - PIK program) a partir de 1983; e
1985	Redução do preço suporte.

TRIGO

1933	Introdução de pagamentos para redução da área plantada e pagamentos por produção com base nas quotas de área cultivada;
1938	Introdução de quotas de mercado;
1954	Introdução de subsídio à exportação;
1964	Eliminação das quotas de mercado, sendo substituídas por pagamentos para desviar área e pagamentos de acordo com a participação na produção;
1977	Introdução de subsídios proporcionais à produção; e
1985	Pagamentos passam a ser feitos com base na produção passada, preços suporte são reduzidos, e os estoques da CCC passam a ser usados em promoção à exportação.

SOJA

A cultura não está sujeita a controles ou subsídios. Os preços de empréstimos são reduzidos e apenas esporadicamente efetivos.

ARROZ

1935	Introdução de pagamentos para redução de área plantada;
1938	Introdução de quotas de mercado;
1954	Introdução de subsídio à exportação; e
1975	Eliminação das quotas de mercado e introdução de subsídios com base na produção; 1985 eliminação do suporte a preços permanecendo o controle de área plantada.

Fonte: GARDNER, 1990.

ALGODÃO

1933	Introdução de pagamentos para redução de área plantada e de pagamentos suplementares sobre o produto vendido;
1934	Introdução de restrições sobre quantidade comercializada;
1956	Introdução de programa de subsídio à exportação;
1964	Introdução de subsídio aos beneficiadores domésticos;
1970	Retorno de pagamentos para redução de área plantada e introdução de subsídios com base em quotas e área plantada;
1977	Subsídios passam a ser proporcionais à produção e os preços suporte passam a ser menores que o preço de mercado mundial; e
1985	Eliminação do suporte a preços permanecendo o controle de área plantada.

AÇÚCAR

1930	Tarifas de importação, existentes desde 1789, são significativamente aumentadas;
1934	Introdução de pagamentos para redução de área plantada e estabelecimento de quotas sobre a produção doméstica e importação;
1974	Durante algum tempo foi decretado o fim das quotas sobre produção doméstica e importação;
1977	Estabelecimento de pagamentos aos produtores de açúcar, ausência de controle da produção e aumento substancial dos impostos de importação; e
1985	O controle continua baseado nas quotas de importação, mas os pagamentos aos produtores foram suspensos.

LEITE

1933	Excedentes de manteiga e queijo eram comprados e distribuídos como auxílio na merenda escolar e outros programas de alimentação;
1937	Introdução de regras no mercado para controle da produção e discriminação de preço entre o produto fresco e processado;
1938	Os controles de importação são autorizados para defender os preços suporte;
1983	Pagamentos aos produtores para reduzir a produção; e
1985	Inclusão de programa para eliminar parte do rebanho leiteiro (buyout) e redução dos preços suporte enquanto os estoques da CCC se mantiverem elevados.

AMENDOIM

1934	Introdução de pagamentos de subsídios;
1938	Introdução de quotas de produção e de área no mercado doméstico;
1942	Até 1945-concessão de subsídios aos processadores; e
1977	Estrito controle do mercado baseado na produção.

Fonte: GARDNER, 1990.

5 - POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

No passado a integração política e econômica entre nações era buscada através de invasões e conquistas. Os exércitos eram o principal instrumento de persuasão. Atualmente procura-se a integração por meio de acordos entre nações independentes, sob o argumento econômico de que a formação de blocos provoca um aumento geral do bem-estar. Isso é possível porque a ausência de restrições ao comércio e a mobilidade de fatores favorecem o aproveitamento das vantagens comparativas dos países envolvidos, resultando no aumento da oferta de bens e serviços.

A integração entre países é um processo gradativo, que envolve as seguintes etapas:

- a) zona de livre comércio: as nações envolvidas eliminam totalmente as barreiras ao comércio entre si;
- b) união aduaneira: além da ausência de barreiras ao comércio, os países adotam uma política comercial comum para com os países não participantes do acordo, geralmente denominados de países terceiros;
- c) mercado comum: nessa etapa adiciona-se a liberdade de movimentação dos fatores de produção (trabalho e capital) entre as nações participantes;
- d) união econômica: nesse ponto busca-se harmonizar a política econômica, financeira, monetária e até a política interna. Pode-se chegar à adoção de regras e políticas comuns sob uma autoridade também comum;
- e) união monetária: além dos itens anteriores, têm-se também o estabelecimento de taxas de câmbio fixas e conversibilidade obrigatória e ilimitada das diferentes moedas; e
- f) união política: é a etapa final do processo de integração econômica e política, que pressupõe cooperação em termos de política externa, segurança e de defesa, o que exige forte coesão econômica e social. Pode-se chegar à adoção de uma Federação dos Estados com uma autoridade única, consolidando-se uma nova nação.

A história do continente europeu exemplifica essa mudança de enfoque. No passado foi marcada por lutas entre nações, invasões e conquistas. Muitos destes conflitos visavam a unidade política do continente. A II Guerra Mundial foi mais uma experiência nesse sentido, mas teve o mérito de criar condições propícias para o início do processo de unificação em novas bases. A partir dessa época, alguns dos países mais importantes do continente passaram a concentrar esforços na busca da paz através da interdependência econômica.

O processo de integração europeia começou em 1951, envolvendo seis países, com acordos que levaram à organização da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) e fortaleceu-se em 1957, com o Tratado de Roma, que estendeu o livre mercado a todos os produtos, instituindo a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Os primeiros países que aderiram aos acordos que deram início à União Europeia (UE)²⁸ foram Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Em 1972 houve a adesão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. A Grécia foi incorporada em 1979 e, em 1985, foram incluídos Portugal e Espanha.

Um dos problemas econômicos comuns que uniu os interesses em prol da integração foi a crise no abastecimento²⁹. Nos anos que sucederam à II Guerra Mundial a principal tarefa dos governos era gerir a escassez de alimentos. A vontade política de atingir a auto-suficiência levou ao aumento da intervenção pública sobre a agricultura. No entanto, a percepção de que políticas independentes poderiam causar distorções no comércio levou à criação da Política Agrícola Comum (PAC) visando centralizar as decisões sobre problema tão capital para a liberdade dos povos envolvidos. No próprio Tratado de Roma foram estabelecidos os objetivos básicos e principais características que seriam perseguidos por uma política agrícola comum. No ano seguinte, a Conferência de Stresa sobre agricultura definiu suas primeiras diretrizes.

Em 1962 foram estabelecidas as primeiras organizações comuns de mercado. Nessa época cerca de 20% da população ativa trabalhava na agricultura, sendo que a maioria em pequenas empresas familiares, com rendimento nitidamente inferior ao dos demais setores da economia e ao do setor agrícola de outros países, notadamente dos EUA.

²⁸No passado denominada Comunidade Econômica Europeia (CEE).

²⁹MARQUES (1988) registra que o imediato pós-guerra foi um período de penúria para a Europa. Os EUA destinaram recursos, através do Plano Marshall, para reconstrução da indústria deixando o setor agrícola à margem, pois interessava aos americanos escoar seus excedentes de produção agrícola. Os métodos arcaicos de produção e comercialização neste setor não se harmonizavam com o rápido crescimento industrial, exigindo a interferência do poder público. Para os europeus a redução da dependência de alimentos era encarada como uma questão de soberania.

Foi acordado ataque urgente a esse problema do baixo rendimento. O principal caminho escolhido para corrigir esse atraso foi a fixação de preços mais elevados. Também foi considerado essencial reformar as estruturas da agricultura européia, ou seja, interferir sobre os métodos de produção, sobre a dimensão das explorações e nível de formação dos agricultores. Essas mudanças estruturais deveriam ser implementadas de forma complementar à política de preços, mas sem pôr em risco a característica de exploração do tipo familiar³⁰.

Com sua evolução a PAC tornou-se um dos pilares do processo de integração. O desempenho de sua administração tornou o conjunto dos países membros da União Européia de importadores líquidos de produtos agrícolas em exportadores líquidos, a partir de final dos anos 70. Atualmente o peso da UE no comércio de produtos agrícolas é muito expressivo, sendo líder nas importações e segundo exportador mundial.

Paradoxalmente, o franco sucesso da PAC trouxe graves problemas. Os excedentes são, talvez, o principal deles. Respaldados nas garantias oferecidas pelo Estado os agricultores promoveram rápido aumento da produtividade. Como a demanda não cresceu proporcionalmente, excedentes foram acumulados impondo pesada carga sobre o orçamento comum da UE, além das distorções alocativas e distributivas decorrentes.

Desde 1984, os governos dos países membros têm se empenhado em reformar a PAC. A idéia básica tem sido obter resultados que se aproximem dos que seriam obtidos pela atuação livre das forças de mercado, através do ajustamento da oferta à demanda. As pressões por essas reformas procedem dos interesses contrariados dos consumidores, contribuintes, governos e particularmente dos grandes exportadores mundiais de produtos agrícolas. As fortes objeções provenientes dos agricultores, tradicionais beneficiários da política, vêm arrefecendo o ímpeto reformista.

6 - PRINCÍPIOS E FUNCIONAMENTO DA PAC

O Tratado de Roma expressa os objetivos gerais que deveriam ser atendidos pela política agrícola dos países membros, que nortearam a definição dos princípios em que a PAC se apóia.

6.1 - Objetivos e Princípios

No artigo 39 do Tratado de Roma foram estabelecidos os objetivos iniciais a serem perseguidos pela política agrícola comum³¹. São eles:

- 1) elevar a produtividade agrícola;
- 2) assegurar um nível de vida equitativo à população rural;
- 3) estabilizar os mercados;
- 4) garantir a segurança alimentar; e
- 5) assegurar preços razoáveis aos consumidores³².

Para viabilizar esses objetivos foram estabelecidos três princípios básicos: unicidade do mercado, preferência

³⁰O processo de ajustamento a todas as regras comuns de mercado foi paulatino, envolvendo, numa primeira etapa, cerca da metade da produção agrícola dos seis estados-membros. Em 1970 abrangiam 87% e chegaram a 91% da produção agrícola em 1986 (COMUNIDADES EUROPEIAS - Comissão, 1989, p. 15). As primeiras regras foram estabelecidas em janeiro de 1962 envolvendo os mercados de cereais, carne de porco, ovos, aves, vinho de mesa, frutas e legumes. Produtos lácteos, carne bovina e arroz foram normatizados em dezembro de 1963. Em junho de 1966 foram estendidas para açúcar e oleaginosas e em fevereiro de 1970 para tabaco.

³¹Ressalta-se que os objetivos explícitos da PAC, em linhas gerais, não diferem dos da política agrícola americana.

³²Recentemente foram acrescentados os objetivos de proteção ao meio ambiente e ao consumidor e desenvolvimento regional. Na prática, os principais instrumentos têm sido empregados para alcançar unicidade de mercado e dar suporte à renda dos agricultores (KOESTER & TANGERMAN, 1990).

comunitária e solidariedade financeira³³.

O princípio da unicidade do mercado pressupõe a livre circulação de produtos agrícolas entre os Estados-membros. O objetivo é atingir um grande mercado único, sem direitos aduaneiros ou outros entraves. Para isso é necessário que os preços e regras de concorrência sejam comuns e que haja harmonização das regulamentações em termos de direito administrativo e de fiscalização sanitária e veterinária. A unicidade exige uma gestão comum dos mercados e pressupõe aplicação de regras uniformes nas fronteiras exteriores à Comunidade.

Por preferência comunitária entende-se a atribuição de prioridades ao escoamento da produção interna da Comunidade. Como os preços agrícolas na UE, regra geral, são superiores aos praticados no mercado internacional, a PAC criou mecanismos de proteção do mercado interno às importações e também às flutuações dos preços externos³⁴. Quando não é possível estabelecer a proteção, são concedidas ajudas visando tornar seus preços competitivos em relação aos produtos importados.

O princípio da solidariedade financeira decorre do fato que qualquer política tem custo e todos precisam contribuir. Em abril de 1962, os Estados-membros decidiram criar um fundo comunitário, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Este é o braço financeiro da PAC. Seus recursos são predominantemente provenientes de dotações dos Estados-membros, determinadas pela capacidade produtiva de cada um, de direitos aduaneiros que a UE aplica nas importações de outros países, de receitas geradas pela PAC, especialmente através dos direitos niveladores e das chamadas quotizações açúcar (COMUNIDADES EUROPÉIAS, Comissão, 1989). Excepcionalmente, os agricultores são chamados a assumir corresponsabilidade na formação dos fundos.

6.2 - Aspectos Gerais da Política Agrícola Comum

As políticas conduzidas com recursos do FEOGA, como seu nome indica, são subdivididas em orientação e garantia.

A Seção Orientação financia medidas de natureza estrutural, cujo objetivo básico é reduzir as disparidades sociais observadas entre os agricultores das regiões mais prósperas e os das regiões menos produtivas. Para isso são tomadas medidas relacionadas a questões como: modernização das explorações, qualificação profissional, encorajamento à aposentadoria para agricultores com mais de 55 anos, encorajamento a jovens, formação de cooperativas e modernização da agricultura em zonas desfavorecidas e montanhosas³⁵ (THORSTENSEN, 1992).

Nesse sentido, no início dos anos 70, foi elaborado um diagnóstico para detectar as possíveis causas da baixa rentabilidade de grande parte das explorações agrícolas europeias à época. Os problemas apontados foram: insuficiência de área que permitisse utilização eficiente de máquinas e métodos modernos de produção, situação financeira precária dos produtores impossibilitando investimentos, formação insuficiente dos agricultores, muitos dos quais em idade avançada e resistentes à adaptação aos novos tempos.

Como consequência, foi traçado um conjunto de diretrizes sócio-estruturais que, em resumo, concedia incentivos ao desenvolvimento de empresas agrícolas e aos agricultores que pretendessem retirar-se da atividade a ceder suas explorações. A crise econômica geral e o desemprego crescente desde meados dos anos 70 comprometeram o sucesso da tentativa, forçando algumas adaptações.

Além disso, houve o reconhecimento das dificuldades de estabelecer políticas estruturais homogêneas pela multiplicidade das situações. Cada país e respectivas regiões têm características próprias que exigem soluções diferenciadas. Foram criados, então, programas regionais adaptados a problemas específicos visando especialmente as áreas menos desenvolvidas.

³³Segue-se um resumo desses princípios baseado em Comunidades Europeias - Comissão, 1989.

³⁴Trata-se do sistema de direitos niveladores e subsídio à exportação, discutidos adiante.

³⁵A comunidade participa financeiramente na criação de infra-estrutura de armazenagem, comercialização, irrigação e drenagem, construção de armazéns, vias de acesso rural, em regiões menos desenvolvidas, etc.

Em 1975 foi instituído um importante programa que contempla ajudas a favor de regiões de montanhas ou outras zonas desfavorecidas, cujas condições climáticas e de solo resultam em baixo rendimento. Trata-se da indenização compensatória especial, que compensa os agricultores pelas condições difíceis de produção disponíveis. Com isso é possível manter, em muitas regiões, densidade populacional mínima, evitando migrações para os centros urbanos.

Embora as medidas de natureza estrutural possam contrabalançar algumas carências do setor, têm efeito limitado como estímulo à produção por serem destinadas a solucionar problemas específicos, com destinação de poucos recursos. Considerando-se seus objetivos, traçados no início dos anos 60, a Seção Orientação deveria absorver um terço das despesas destinadas à garantia. Na prática, entretanto, sua participação não excede 5% dos recursos totais (Tabela 4).

TABELA 4 - Despesas da Comunidade Européia, 1973-85

(em US\$1.000.000)

Ano	Agricultura	Garantia ¹			Orientação ³	Total de Gastos
		Total	Armazenagem	Restituição ²		
1973	5.492,4	4.267,7	392,8	1.276,5	213,0	5.814,7
1974	5.692,6	4.112,1	553,6	651,4	293,4	6.292,3
1975	7.336,1	5.095,2	998,2	1.138,5	53,3	8.216,2
1976	9.290,1	6.440,6	1.243,7	1.659,7	85,1	10.074,6
1977	10.153,7	7.793,8	1.270,0	3.011,6	121,0	9.680,3
1978	15.623,0	11.050,3	2.525,0	4.508,5	212,2	15.141,7
1979	15.508,9	14.136,9	1.957,0	6.440,0	314,9	20.014,9
1980	16.608,8	15.754,2	2.251,3	7.591,5	393,8	22.681,0
1981	12.933,8	12.438,4	1.821,0	5.513,6	365,0	19.864,0
1982	12.809,0	12.154,3	1.781,1	4.667,6	297,3	20.008,3
1983	14.770,5	12.589,8	2.522,3	5.073,8	201,6	21.644,0
1984	15.065,4	13.053,0	2.827,0	5.300,3	463,9	21.723,3
1985	15.678,7	15.268,7	3.644,7	5.214,6	549,9	21.441,8

¹Seção Garantindo FEOGA - financia política de preços e administração dos mercados.

²Subsídio às exportações.

³Seção Orientação do FEOGA - financia a política estrutural.

Fonte: KOESTER & TANGERMAN (1990).

A Seção Garantia, por outro lado, tem amplo alcance e é a grande responsável pela rápida expansão da oferta agrícola européia. Envolve expressivo volume de recursos (cerca de US\$15 bilhões em 1985) e tem como causa básica de sua maior eficiência a fixação de preços elevados e estáveis para os agricultores.

A Seção Garantia financia as despesas comunitárias originadas pela política de preços e de mercados e absorve a maior parte dos recursos. É de incumbência exclusiva da Comunidade. Suas regras são decididas em conjunto e têm caráter obrigatório para todos os países-membros.

Os preços estabelecidos como garantia são fixados anualmente, expressos em ECU³⁶, e se caracterizam por apresentar meta acima dos preços vigentes no mercado internacional. Essa opção foi feita no início dos anos 60, quando foram elaboradas as primeiras regras operacionais da PAC, e estava vinculada às idéias de auto-suficiência e isolamento da comunidade frente às excessivas flutuações dos preços agrícolas no mercado internacional. No entender da Comissão responsável pelas propostas de preços da PAC, como " ... os custos de produção eram geralmente mais elevados na Comunidade do que nos outros grandes países produtores, os preços tinham de se situar acima do nível do mercado mundial se pretendia desenvolver e consolidar a produção comunitária" (COMUNIDADES EUROPEIAS. Comissão, 1992, p. 15).

Os diversos instrumentos empregados pela Seção Garantia diferem por tipo de produto. Os principais são aqueles que garantem proteção frente ao mercado externo: direitos fiscais compensatórios e reembolsos à exportação. Essas medidas de fronteira são complementadas por medidas de suporte ao mercado interno como compras diretas e ajuda à estocagem. Quotas de produção, fixação de quantidade máxima garantida e imposição de co-responsabilidade são políticas que objetivam controlar o excesso de produção (Tabela 5)³⁷.

TABELA 5 - Principais Instrumentos Utilizados pela PAC

Instrumento	Cereais ¹	Açúcar	Laticínios ²	Carne bovina	Frutas e Hortalças ²	Vinho ³
Intervenção	x	x	x	x	x ⁴	x
Ajuda à estocagem			x	x		x
Ajuda direta	x ⁵		x	x	x ⁶	
Direito compensatório/reembolso ⁷	x	x	x	x	x	x
Imposição de co-responsabilidade	x	x	x			
Limiar de garantia	x					
Quotas de produção		x	x			

¹Exceto arroz.

²Geralmente aplicado em períodos de grande produção.

³Apenas vinhos de mesa são sujeitos aos sistemas de preço e intervenção.

⁴Intervenção apenas em situações de crise. Caso contrário, retirada do excedente a baixo preço.

⁵Para trigo duro produzido em certas regiões da Itália, Grécia e França.

⁶Para frutas cítricas.

⁷Direito fiscal compensatório nas importações e reembolso nas exportações.

Fonte: ROSENBLATT et al. 1988.

³⁶ECU = *European Currency Unit*. Moeda comunitária que representa uma média ponderada das diferentes moedas nacionais e foi criada após a introdução do Sistema Monetário Europeu, em março de 1979.

³⁷Existem os instrumentos utilizados pela PAC e aqueles decididos em nível de países individualmente. No caso da Alemanha, por exemplo, DICKE et al (1989) mencionam a existência de mais de 400 programas orçamentários dirigidos à agricultura, dos quais cerca de 100 são administrados pela PAC.

6.3 - O Sistema de Suporte a Preços³⁸

As formas de intervenção nos mercados agrícolas adotadas pela PAC não são uniformes. As diferenças decorrem principalmente em função das características dos produtos. KOERSTER & TANGERMANN (1990) classificam as intervenções em cinco tipos, tomando como referência as formas de proteção interna e externa (Tabela 6).

TABELA 6 - Política Agrícola Comum: tipos de proteção

Política	Proteção	Produto
Tipo 1	Externa: PRESENTE Interna: ILIMITADA	centeio cevada milho sorgo trigo
Tipo 2	Externa: PRESENTE Interna: LIMITADA	açúcar leite ¹
Tipo 3	Externa: PRESENTE Interna: LIMITADA E OPCIONAL	carne frutas trigo para pão hortaliças
Tipo 4	Externa: PRESENTE Interna: AUSENTE	aveia aves farinha ovos semolina
Tipo 5	Externa: AUSENTE Interna: SUBSÍDIO À PRODUÇÃO	cânhamo carne de carneiro feijão linho lúpulo óleo de oliva semente de colza

¹Até 01/04/84 pertencia ao Tipo 1.

Fonte: KOESTER & TANGERMANN (1990).

³⁸Baseado em ROSENBLATT et al, (1988).

O tipo um é o mais abrangente, incluindo fortes medidas de fronteira e estrita administração do mercado doméstico. É o mecanismo adotado para cereais em geral, e sua condução atende a todos os princípios básicos da PAC. Os demais tipos apresentam graus diferentes e mais reduzidos de intervenção. Em razão disso, segue-se a discussão do funcionamento da política agrícola para produtos do tipo um³⁹. Para maior clareza a apresentação foi subdividida considerando-se, inicialmente, as regras gerais para os períodos de produção normal e, em seguida, as reformas introduzidas a partir dos anos 80, quando os estoques acumulados passaram a representar sério problema e a ser desovados no mercado internacional com pesados subsídios.

a) Mecanismo básico do sistema de suporte a preços

O sistema de suporte a preços tem três balizas: preço meta (*target price*), preço de entrada (*threshold price*) e preço de intervenção (*intervention price*) (Figura 2).

Preço meta é o preço em torno do qual se quer regular o preço médio de mercado. É fixado tomando como base os preços dos grãos em Duinsburg, na Alemanha, área reconhecida como de maior deficiência de suprimento de grãos⁴⁰.

Preço de entrada é o limite inferior ao qual podem ser feitas importações e equivale ao preço meta deduzindo-se custos de transporte, empacotamento e outros custos de liberalização dos portos. É o preço mínimo pelo qual o produto importado pode entrar na UE⁴¹. É determinado anualmente pelo Conselho de Ministros da Agricultura e aumenta durante o ano para incorporar custos de armazenagem. É fundamental para a formação do preço interno da mercadoria importada, mas sua determinação não é afetada pelas variações de preços do mercado mundial.

Preço de intervenção é aquele utilizado como referência para as compras públicas para retirada do excesso de oferta do mercado. É o preço mínimo de garantia aos produtores, piso abaixo do qual o preço não deve cair. Sua fixação se dá com base nas condições do mercado de Ormes, na França, maior mercado de grãos da Comunidade.

O preço de intervenção (p_i) cobre o custo de produção e varia entre 70% e 80% do preço meta (p), dependendo do produto (MARQUES, 1993). Estes dois preços determinam a amplitude de variação dos preços agrícolas dentro da comunidade. Utilizando a figura 19 como ilustração e considerando o preço meta $p = \text{US\$}260$ e o preço de intervenção $p_i = \text{US\$}195$:

$$\text{Variação de preço} = p_i - p_1 = 260 - 195 = \text{US\$}65$$

³⁹Uma descrição sucinta dos demais tipos encontra-se anexa.

⁴⁰O termo "target price" é usado para cereais, açúcar, leite, óleo de oliva, uva e girassol. "Guide price" refere-se a carne e vinho; "norm price" é usado para tabaco e "basic price" para carne de porco.

⁴¹O termo "threshold price" é usado para cereais, açúcar, produtos lácteos e óleo de oliva. O mesmo conceito é chamado "sluice-gate price" no caso de carne suína, de aves e ovos. "Reference price" refere-se a frutas, hortaliças, vinho, e alguns pescados.

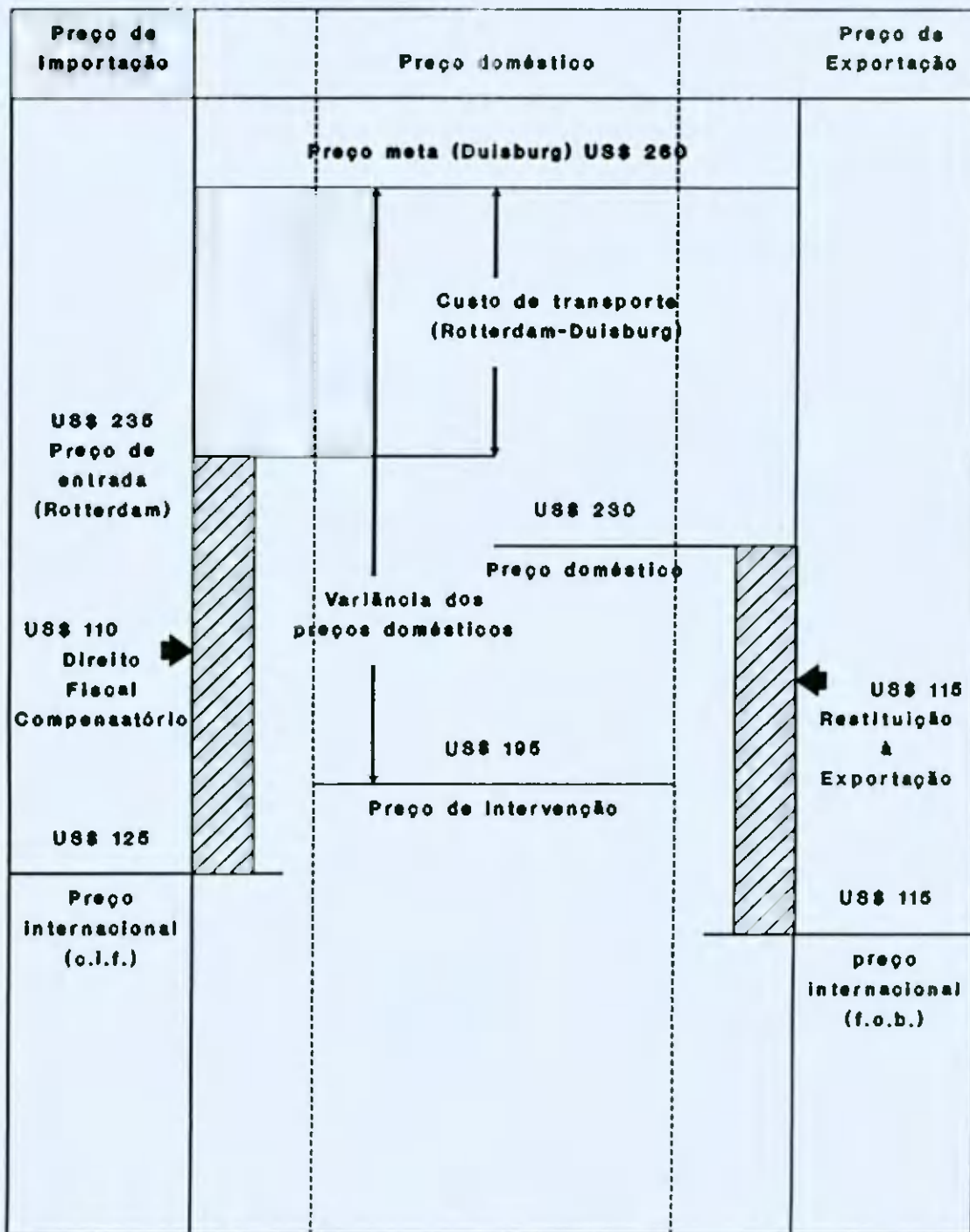


FIGURA 2 - O Sistema de Preços do Mercado de Grão da UE.

Fonte: KOESTER & TANGERMAN (1990).

Coerente com seus objetivos, a PAC procura manter os preços internos estáveis e superiores aos vigentes no mercado internacional. Nessas condições, a saída natural para os compradores seria a importação. No entanto, em atenção ao princípio da preferência comunitária, foram instituídos os Direitos Fiscais Compensatórios, ou Direitos Fiscais Niveladores (*variable levies*), assegurando mercado aos produtos oriundos da Comunidade. Esse método foi negociado na Rodada Dillon, do GATT, em 1962, quando também foram reconhecidos os acordos referentes à formação da UE⁴².

O Direito Fiscal Compensatório (DFC) funciona como uma tarifa variável sobre as importações, e seu cálculo é feito pela diferença entre o preço de entrada e o preço internacional, cotado no mercado mundial ou em determinado país exportador. Mais uma vez utilizando a figura 2, sendo o preço de entrada $p_e = \text{US\$}225$ e o preço internacional c.i.f.⁴³ $p_x = \text{US\$}125$:

$$DFC = p_e - p_x = 225 - 125 = 100$$

Assim, como no exemplo, quando o preço internacional for inferior ao preço de entrada, o importador pagará o preço de entrada, e a diferença, ou seja, o DFC, é recolhido e funciona como um imposto de importação. Em caso contrário, naturalmente, o abastecimento se dá no mercado doméstico. Esse mecanismo tende a tornar o produto importado mais caro, até porque os preços vigentes na UE estão, predominantemente, abaixo de suas metas.

Na prática, o direito compensatório, além de garantir a preferência comunitária, à medida que protege o setor contra a concorrência estrangeira, assegura também maior estabilidade dos preços dentro da UE, reduzindo as flutuações do mercado internacional.

Esta estabilidade é assegurada porque, quando o preço mundial está mais baixo que o de entrada, o direito compensatório, como foi visto, será equivalente a uma tarifa de importação variável e, embora o importador tenha o direito de buscar o produto no exterior, como deverá recolher o direito nivelador, o produto importado perde competitividade relativamente ao doméstico.

Por outro lado, quando o preço externo for superior ao preço de entrada, e caso não houvesse essas restrições ao comércio, os agricultores tenderiam a exportar pelo menos parte de sua produção, pondo em risco o abastecimento da UE. Entretanto, quando isso ocorre, o Direito Fiscal Compensatório assume a forma de imposto à exportação⁴⁴. Esse mecanismo permite que a UE tenha uma amplitude de variação interna dos preços agrícolas sensivelmente inferior à do mercado mundial.

⁴²Nas negociações da Rodada Dillon os Estados Unidos deram apoio a esse sistema de proteção dos mercados da CE, em troca de compensações no comércio de grãos e tortas oleaginosas e algodão. A CE abriu mão de direitos aduaneiros sobre esses produtos, dando franquia absoluta para entrada em seu mercado (RYAN & TONTZ, 1978). Para a CE, à ocasião, era conveniente esse caminho porque o déficit em oleaginosas poderia ser suprido com importações que barateariam o custo da ração para os criadores. Houve concessões também com relação a arroz, mandioca e outros substitutos de cereais, considerados, à época, sem importância. Os problemas surgiram com a posterior subida dos preços dos cereais, a partir de meados dos anos 70. Para alguns produtos existem quotas preferenciais, isentas de direitos compensatórios.

⁴³De maneira geral, quando se está falando em importação, considera-se o preço C.A. c.i.f. (Cost, Insurance and Freight). Nesse caso correm por conta do vendedor, ao preço contratado, todas as despesas, inclusive as de seguro marítimo e frete, até a chegada da mercadoria ao porto de destino. As despesas decorrentes do desembarque são de responsabilidade do comprador, como taxas, impostos, direitos aduaneiros, etc. Para as exportações, mais comumente o preço internacional de referência é o C.A.f.o.b. (Free on Board), no qual o vendedor é responsável, ao preço contratado, por todas as despesas até a colocação da mercadoria a bordo do navio indicado pelo comprador, no porto de embarque (RATTI, 1985).

⁴⁴Isso naturalmente acontece porque, na prática, os preços internacionais estão sempre aquém dos da CE, pois seus preços são deliberadamente fixados em nível bastante elevado.

O resultado dessa política são preços elevados e estáveis que estimulam a produção. O acúmulo de estoques nos limites da UE, todavia, se torna um problema a partir de certo ponto. A saída natural é o mercado externo, mas, como já se observou, freqüentemente os preços internos são superiores aos preços internacionais. Em outras palavras, não há competitividade internacional. Como decorrência, as vendas de diversos produtos agrícolas europeus no mercado externo só são viabilizadas por pesados subsídios, conhecidos como Restituições à Exportação ou Reembolsos (*refunds*). São subsídios variáveis cuja função é equiparar os preços internos aos preços internacionais. Nas vendas ao exterior, o exportador é reembolsado em montante equivalente à diferença entre o preço interno (mais alto) e o preço internacional (mais baixo), o que possibilita a desova dos estoques excedentes. Na figura 2, o preço doméstico é $p_d = \text{US\$}230$ e o preço internacional f.o.b. é $p_x = \text{US\$}115$:

$$\text{Restituição} = p_d - p_x = 230 - 115 = 115$$

O mercado agrícola europeu, portanto, não absorve as mudanças dos preços mundiais devido à adoção do direito compensatório e da restituição à exportação. Esses mecanismos são variáveis em função da diferença entre os preços e permitem isolar o mercado doméstico. Como resultado, o nível de preço interno é determinado pelo preço de entrada, no caso dos produtos importados, pelo equilíbrio entre oferta e demanda internos quando a UE não exporta nem importa, e pelo preço de intervenção no caso de produtos exportados pela UE. A tabela 7 resume as situações em que os diferentes mecanismos operam.

TABELA 7 - Resumo da Intervenção da PAC no Comércio Externo

Comparação	Conseqüência
$P_x < P_e$	Importação ao preço = P_e DFC = tarifa variável de importação
$P_x > P_e$	Compras na própria UE DFC = imposto variável de exportação
$P_x < P_m$	Restituição ao exportador = $P_m - P_x$ OBJETIVO: garantir competitividade no exterior
$P_x > P_m$	Imposto sobre exportação = $P_x - P_m$ OBJETIVO: garantir o abastecimento interno

onde:

- P_x = preço do produto no mercado internacional
- P_e = preço de entrada na UE
- P_m = preço de mercado na UE
- DFC = direito fiscal compensatório

b) Restrições para conter o acúmulo de excedentes

O apoio ao setor agrícola funcionou bem enquanto a comunidade dependia de importações para seu abastecimento. A formação de excedentes teve início em fins dos anos 70 e tornou-se problemática no começo da década de 80 (Tabela 8), não só para os outros países exportadores de produtos agrícolas mas também para a própria UE.

TABELA 8 - Grau de Auto-Suficiência, União Européia, 1970-1985¹

(em porcentagem)

Produto	1970/71	1973/74	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86 ²
Trigo	91	104	118	127	136	117	145	132
Cevada	98	106	114	116	120	108	130	119
Milho	56	56	66	73	-	84	85	85
Cereais em geral	86	92	103	109	115	105	128	118
Açúcar	91	91	136	144	147	118	132	128
Hortaliças	94	94	97	100	101	99	98	-
Frutas frescas	76	79	79	85	82	87	83	94
Sementes oleaginosas	27	29	37	-	-	81	114	138
Carne bovina	93	91	105	103	103	105	112	109
Carne suína	103	101	101	101	100	102	103	103
Carne de aves	102	103	110	110	107	111	107	106

¹Exclusiva Grécia, Portugal e Espanha.²Estimativa.

Fonte: KOESTER & TANGERMAN (1990).

Os demais exportadores são prejudicados pela concorrência desleal decorrente dos pesados subsídios concedidos pela PAC. Dentro da UE o ônus recai sobre consumidores e contribuintes. Os consumidores pagam preços mais elevados, comparativamente ao mercado externo. Os contribuintes têm que arcar com uma carga elevada de impostos, que são transferidos para a agricultura.

Para bloquear o agravamento desses problemas, a PAC vem sofrendo algumas reformas. A primeira delas aconteceu em 1984, contemplando os seguintes pontos:

- a) corte nominal dos preços de intervenção;
- b) mudanças no *green money system*⁴⁵;
- c) reforço e extensão dos limites de garantia; e
- d) estabelecimento de quotas para o leite.

Essas mudanças foram complementadas por decisões referentes ao orçamento, tomadas pelo Conselho

⁴⁵Discutido no item 2.4.

Europeu (*European Council*)⁴⁶, no verão de 1984. De um lado, as restrições de recursos da PAC foram aliviadas com a elevação do orçamento global da UE, mas, por outro, seu crescimento foi limitado ao se tornar uma proporção do orçamento global.

A despeito dessas providências, os excedentes continuaram aumentando, forçando a adoção de um novo conjunto de medidas, que ocorreu em fevereiro de 1988, sendo as mais importantes:

- a) maior ênfase nos limites de garantia;
- b) estímulos para que os agricultores deixassem terras em descanso; e
- c) restrição mais rígida ao crescimento dos gastos com a PAC.

Com essa reforma o sistema de limites de garantia (*guarantee thresholds*) recebeu nova denominação: quantidade máxima garantida. A idéia geral é cobrar co-responsabilidade do produtor pelos excessos de produção numa tentativa de reproduzir os mecanismos de mercado. A estabilização seria resultado da redução automática dos preços de garantia sempre que a produção excedesse as metas estabelecidas. Com isso esperava-se que a queda na receita média dos agricultores desestimulasse produções excedentes nas safras seguintes.

Esse esquema foi aplicado a quase todos os produtos vegetais e alguns de origem animal.

No caso dos cereais, se o limite de garantia fosse ultrapassado, automaticamente os preços de intervenção sofreriam redução de 3% na safra seguinte⁴⁷. Se, nas safras seguintes, perdurasse o excesso de produção, o preço de intervenção sofreria reduções cumulativas, até que alcançasse a meta desejada. Esse é o mecanismo de imposição de co-responsabilidade "normal".

Excepcionalmente o governo pode ultrapassar o percentual de 3% de redução. Isso aconteceu na safra 1988/89, quando a colheita global de cereais excedeu em 1,6% a quantidade máxima garantida. Nessa safra, além da imposição de co-responsabilidade normal de 3%, foi imposto um encargo adicional e definitivo de 1,4%, totalizando 4,4%, (COMUNIDADES EUROPÉIAS. Comissão, 1992). Essa arrecadação suplementar deveria ser devolvida se a produção de cereais não atingisse 160 milhões de toneladas. Como ultrapassou em 0,5 milhão de toneladas a safra seguinte teve preço de intervenção reduzido em 3%.

Para sementes oleaginosas e proteaginosas a regulamentação estabelece que, para cada ponto percentual de produção além do limite, os preços de intervenção tenham redução automática de 0,5% na própria safra.

A reforma de 1988 introduziu também, pela primeira vez na UE, o pagamento aos agricultores para deixar terras sem cultivo. O agricultor receberia um pagamento anual, por hectare, variável entre 100 a 600 ECUs, desde que se comprometesse a deixar em descanso 20% de sua terra arável por um período mínimo de cinco anos.

Como restrição adicional, a reforma de 1988 estabeleceu que o incremento anual dos gastos totais com a agricultura não poderia exceder o limite de 74% da taxa de crescimento anual do produto nacional bruto (PNB) da UE, o que dá algo em torno de 2%. A primeira deu-se em 1984, abrangendo medidas como corte nos preços de intervenção, estabelecimento de limites mais rígidos de garantia, quotas para o leite, etc.

À reforma de 1988 seguiu-se um período favorável ao comércio agrícola mundial. A PAC atravessou os anos agrícolas de 1988/89 e 1989/90 sem grandes dificuldades. As exportações foram facilitadas e houve uma substancial redução dos estoques e dos gastos do FEOGA.

Em 1990, a demanda internacional se retraiu, os preços caíram e os estoques de carne, cereais e produtos lácteos começaram a se recompor. Isso alertou para a necessidade de aprofundamento das reformas.

Em 1991, a Comissão responsável pela condução da PAC apresentou uma proposta de reforma da cadeia cereais-oleaginosas-pecuária, foco central dos atritos entre a UE e Estados Unidos há bastante tempo. No princípio houve muita resistência, mas, em maio de 1992, após grandes esforços conciliatórios, foi aprovada pelos países membros para ser implantada entre 1993 e 1996.

⁴⁶Formado pelos chefes de estado ou de governo dos países da CEE.

⁴⁷Mesmo que o excesso de produção seja inferior a 3%, os preços sofrem redução nesse percentual.

Os produtos com maiores excedentes na UE são os cereais, carne bovina e produtos lácteos. Como os cereais são mantidos pela PAC com preços artificialmente altos sua produção excede a capacidade de consumo da UE. Essa situação é agravada com a entrada de grãos e tortas oleaginosas e algodão em seu mercado, sem quaisquer obstáculos⁴⁸. Com isso, os pecuaristas preferem utilizar esses produtos na alimentação animal, em substituição aos cereais produzidos internamente⁴⁹.

As tentativas européias de eliminar essa inconsistência da PAC não foram bem sucedidas, particularmente em razão da forte oposição dos americanos, grandes fornecedores de soja, farelo e glúten de milho à UE. Alguns avanços, no entanto, ocorreram na reforma de 1992. Foram modificadas as regras para o cultivo de oleaginosas, reduzidos os preços dos cereais e produtos pecuários, além de estimulada a produção pecuária extensiva.

O funcionamento básico do sistema de preços não foi alterado, mas essa reforma buscou aproximar os preços da comunidade aos do mercado internacional. Como isso implica redução dos preços, a UE adotou o sistema de ajuda direta compensatória, desde que os produtores reduzam a área cultivada⁵⁰.

No caso dos cereais, a reforma introduziu o preço indicativo, que serve de base para fixação dos preços de entrada e de intervenção. Ficou estabelecido, para 1993/94, preço indicativo no valor de 130 ECUs/tonelada. O preço de intervenção foi fixado 10% abaixo desse valor e o preço de entrada passou a guardar uma diferença fixa de 45 ECUs acima do preço indicativo. Para as duas safras seguintes, o preço indicativo foi fixado em 120 e 110 ECUs, respectivamente⁵¹.

Em 1990, o preço médio das compras governamentais de cereais foi de 155 ECUs por tonelada. Esse valor foi tomado como referência para calcular a compensação aos agricultores pelas perdas decorrentes da redução dos preços. A compensação é feita pela diferença entre 155 ECUs e o preço indicativo de cada uma das safras. Assim, entre as safras 1993/94 e 1995/96 o agricultor deve receber pagamento compensatório de 25, 35 e 45 ECUs por tonelada, respectivamente (Tabela 9).

Para ter acesso ao pagamento compensatório, os agricultores que produzem mais de 92 toneladas de cereais por ano são obrigados a reduzir a área cultivada em 15%. Como o sistema é opcional e os estabelecimentos rurais de tamanho reduzido não são obrigados a retirar terras de cultivo para ter acesso a esse tipo de ajuda, estima-se uma redução da área cultivada da ordem de 9,8%. Pelas terras que ficam em descanso o produtor recebe um prêmio fixado em 57 ECUs/t multiplicado pelo rendimento médio em cereais na região (CARFANTAN, 1994b).

A orientação da PAC para as oleaginosas buscou assegurar para os produtores, na média, um rendimento financeiro, por hectare, igual ao obtido pelos produtores de cereais. Para isso foi estabelecido um esquema semelhante à ajuda compensatória dos cereais, sendo o preço de referência de 163 ECUs/t, correspondente ao preço no mercado internacional previsto para condições estáveis a médio prazo⁵².

⁴⁸Em 1962, na Rodada Dillon, do GATT, a UE franqueou a entrada desses produtos em troca de apoio dos Estados Unidos ao mecanismo denominado direito fiscal compensatório. À ocasião isso era conveniente porque o *déficit* em oleaginosas poderia ser suprido com importações que barateariam o custo da ração para os criadores. Houve concessões também para arroz, mandioca e outros substitutos de cereais (RYAN & TONTZ, 1978).

⁴⁹Os cereais são substituídos na alimentação animal também por mandioca e subprodutos da indústria, como *pellets* de citrus e glúten de milho.

⁵⁰A compensação aos agricultores passou a ser feita de forma semelhante ao sistema denominado *deficiency payments*, adotado pelos americanos, no qual o governo cobre a diferença entre o preço meta e o preço suporte ou de mercado.

⁵¹Naturalmente os preços de entrada e intervenção também são reduzidos, pois têm o preço indicativo como referência.

⁵²Para maiores detalhes ver CARFANTAN (1994b).

TABELA 9 - Preços de Entrada, de Intervenção e Pagamento Compensatório para Cereais, UE, 1993-96

(em ECU/t)

Ano-safra	Preço		Pagamento Compensatório ¹
	Entrada	Intervenção	
1993-94	175	117	25
1994-95	165	108	35
1995-96	155	100	45

¹O pagamento compensatório por hectare é o produto da multiplicação destes valores pelo rendimento médio de cada região no período entre as safras 1986/87 e 1990/91.

Fonte: CARFANTAN (1994b).

Uma das principais conseqüências possíveis dessas modificações é a tendência de queda de preço dos cereais, com os esperados efeitos sobre o comércio internacional de produtos agrícolas, particularmente o de seus substitutos.

Enquanto os preços dos cereais se mantêm elevados, os pecuaristas europeus procuram produtos substitutos. Como isso vem acontecendo desde o início da PAC, cresceu a importação européia de soja, farelo de soja, *pellets* de citrus, glúten de milho, mandioca, etc. rendendo muitas divisas para vários países, inclusive o Brasil. Se os preços dos cereais realmente declinarem, os pecuaristas passarão a utilizá-los mais intensamente, reduzindo a importação desses substitutos.

A queda prevista nos preços dos cereais aumenta a competitividade da pecuária européia, levando, naturalmente, a incrementos na produção. Para evitar o crescimento dos estoques de carne e de produtos lácteos, a UE optou por adotar um sistema de redução dos preços desses produtos de forma a compensar o efeito da queda do custo do arração animal.

A reforma inclui também um programa de extensificação estimulada da pecuária, com objetivos ecológicos, sociais e econômicos. O deslocamento dos rebanhos para áreas mais distantes dos grandes centros urbanos contribui para melhorar a distribuição populacional e reduzir a pressão sobre os recursos naturais. No entanto, como os pecuaristas que desenvolvem produção extensiva serão menos beneficiados pela queda dos preços dos cereais, passarão a receber ajuda em dinheiro por cabeça de animal, desde que se comprometam a não ultrapassar a densidade populacional de duas cabeças por hectare forrageiro.

6.4 - Montantes Compensatórios Monetários

Mercado único é um dos princípios básicos da PAC que implica em uniformidade dos preços agrícolas, em todos os países da UE. Os preços utilizados como referência para intervenção pública são expressos em ECU e convertidos à moeda de cada país a uma taxa fixa. Para um país que participa do Sistema Monetário Europeu (SME) de câmbio, a taxa de conversão é chamada taxa verde (*green conversion rate*), que, em princípio, é igual à taxa central se a flutuação de sua taxa de câmbio se mantêm dentro dos limites permitidos⁵³.

⁵³Os limites de flutuação das moedas dentro do Sistema Monetário Europeu são de 6% para libra esterlina, peso espanhol, lira italiana, escudo e dracma e de 2,25% para as demais moedas da CE (ROSENBLATT et al, 1988).

No entanto, com mudanças cada vez mais freqüentes nas taxas de câmbio entre as moedas nacionais, a obediência a esse princípio apresenta dificuldades crescentes. Para manter a uniformidade, os países que têm sua moeda valorizada deveriam reduzir seus preços de referência, cotados na moeda nacional, e o inverso deveria se dar nos casos de desvalorização da moeda.

Existe, no entanto, nos países cuja moeda sofre desvalorização, uma grande resistência ao ajuste instantâneo dos preços agrícolas concomitante às mudanças na taxa de câmbio, pelos seus efeitos desestabilizadores. A uniformidade dos preços aumenta os efeitos inflacionários da desvalorização, pois tanto o produto importado quanto o nacional se elevam. Por outro lado, onde a moeda está valorizada, manter os preços significa perdas expressivas para os agricultores, até porque os países com moeda depreciada ficam em condições de vender quantidades ilimitadas às agências responsáveis pela intervenção dos países com moeda valorizada. Para contornar essas distorções foi criado um sistema de compensação chamado Montantes Compensatórios Monetários (MCMs)⁵⁴.

Os MCMs equivalem a um imposto de importação e subsídio à exportação nos países com moeda valorizada, onde os preços domésticos excedem o nível de preços da comunidade (taxa central é menor do que a taxa verde). Nesse caso, os MCMs são chamados positivos. São negativos quando a moeda está depreciada, servindo como imposto de exportação e subsídio à importação, compensando seus menores preços internos relativamente aos da comunidade (taxa central maior do que a taxa verde).

O cálculo dos MCMs é feito a partir do *gap* monetário, que obedece à seguinte expressão algébrica:

$$g = \left(1 - \frac{c}{v} \right) \cdot 100$$

onde:

g = *gap* monetário;

c = taxa central; e

v = taxa verde.

Quando o *gap* monetário é negativo, resultado da taxa central maior do que a taxa verde, os MCMs são igualmente negativos. Obviamente um *gap* positivo significa MCMs também positivos.

A simplicidade da expressão não traduz a complexidade do seu emprego. As mudanças no câmbio das diferentes moedas provocam freqüentes transferências financeiras entre países e grandes despesas para o orçamento comum. Em função disso, em 1973 foi implementada uma margem neutra, que corresponde a um fator que deve ser deduzido do cálculo dos MCMs negativos, para reduzi-los⁵⁵. Mesmo assim, em 1977, ano em que ocorreram grandes oscilações monetárias, 12% das despesas agrícolas foram destinadas à conta dos MCMs (COMUNIDADES EUROPÉIAS, Comissão, 1989).

Um exemplo pode ajudar a esclarecer esse mecanismo. Supondo as seguintes informações, tomando o ECU como numerário⁵⁶:

⁵⁴ *Monetary Compensatory Amounts (MCAs)*.

⁵⁵ Atualmente a margem neutra é de um ponto percentual para a Holanda e de 1,5% para os outros países.

⁵⁶ As taxas de câmbio se referem à ECU. Esse exemplo está no Apêndice II de ROSENBLATT et al, (1988).

- Taxa central do franco francês: F 6,87 = ECU 1
 - Taxa verde do franco francês: F 6,55 = ECU 1
 O gap monetário é: $1 - (6,87/6,55) \times 100 = - 4,89\%$.
 Deduzindo-se 1,5%, que corresponde à margem neutra, o resultado final é - 3,39. Esse percentual significa tanto um imposto de exportação quanto um subsídio às importações, com essa alíquota. Os MCMs são negativos, e correspondem à aplicação dessa alíquota ao montante transacionado.

Pequenas flutuações em torno da taxa central são desprezadas porque acredita-se que seu efeito sobre preços é insignificante. Para as moedas que têm permissão para variar até 6%, o cálculo dos MCMs é feito semanalmente com base na taxa de câmbio de mercado e a taxa verde, mas, no período recente, as moedas têm ultrapassado seus limites⁵⁷.

Note-se que esse mecanismo de compensação não garante a ausência de distorções no mercado decorrentes de flutuações nas taxas de câmbio; consegue apenas minimizá-las. No entanto, se a UE conseguir adotar uma moeda única, conforme previsto no Tratado de Maastricht, a ocorrência desses problemas desaparecerá e o sistema de compensação monetária perderá sua razão de existir.

7 - QUADRO INSTITUCIONAL E PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

Nesse item são apresentados os principais órgãos que participam das decisões relativas a problemas comuns da UE que, naturalmente, incluem a política agrícola. Segue-se uma descrição sucinta do processo de negociações para definição dos preços agrícolas⁵⁸.

O processo decisório na UE envolve várias instituições supranacionais. As mais importantes são:

- a) Conselho de Ministros
- b) Comissão;
- c) Parlamento Europeu; e
- d) Tribunal de Justiça

O Conselho de Ministros é o principal órgão legislador da UE. É formado pelos ministros dos Estados-membros em função do assunto a ser discutido, e dirigido por um dos representantes, num esquema de rotação semestral. Suas principais funções são tomar decisões e assegurar a coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros. No caso da PAC, o Conselho Agrícola, formado pelos ministros da agricultura, se reúnem para decidir, entre outras coisas, sobre o tipo de organização de mercados, a fixação dos preços-meta, preços de intervenção, quotas para o leite e taxas "verdes" (*green conversion rates*), as políticas estruturais e sociais (Seção Orientação), e aspectos do comércio exterior. Não tem, todavia, poderes para tomar iniciativa. Cabe a ele apenas decidir, com base nas propostas da Comissão.

A Comissão é o único órgão da UE que toma iniciativas referentes à política e legislação da UE. Além

⁵⁷A partir de setembro de 1992 o SME passou por um período crítico, com diversas moedas, como a libra esterlina e lira italiana, forçadas a se retirar do SME em consequência de flutuações muito superiores aos limites permitidos, chegando a 15%. Para maiores esclarecimentos sobre cálculo dos MCMs ver Appendix II de ROSENBLATT et al. 1988, que contém inclusive exemplos numéricos.

⁵⁸Baseado em: Comunidades Europeias - Comissão, 1989 e MEESTER & VAN DER ZEE (1993).

disso, representa os interesses comunitários junto ao Conselho e vela pela aplicação do disposto nos Tratados. Na maioria dos casos o Conselho só toma decisões a partir de propostas da Comissão. É formada por 17 Comissários, nomeados por quatro anos: dois de cada estado-membro considerado grande e um dos pequenos⁵⁹. Os Comissários são nomeados num acordo entre os governos dos 12 países-membros, e são assistidos por um Gabinete, formado por um pequeno número de conselheiros que podem intervir, em função do interesse que representam, em qualquer nível da burocracia da Comissão.

A Comissão possui 3 comitês: de Gestão, Comitê Regulador e Comitê Consultivo. São instâncias consultivas, dentro de suas respectivas atribuições.

Os Comitês de Gestão foram criados em 1962 para cuidar da rotina técnico-administrativa da Comissão, o que inclui acompanhar a execução, estudar as propostas e dar pareceres sobre as políticas. Foram formados diversos deles, especializados em um determinado tipo de produto. No caso de produtos que exigem estreito acompanhamento, o comitê chega a reunir-se semanalmente, como no caso dos Comitês de Cereais e do Açúcar, ou quinzenalmente, como o fazem os Comitês de Laticínios e de Gorduras.

Quando a Comissão quer estabelecer alguma regulamentação, normalmente submete a matéria ao Comitê de Gestão apropriado, que emite sua opinião através de um voto: a favor, contra ou abstenção. Os comitês não têm poder para rejeitar ou endossar as propostas da Comissão. Na prática, todavia, raramente há discordância, pois a Comissão trabalha ouvindo os comitês. As políticas agrícolas de preços, mercados e estruturais são discutidas no Comitê que trata do produto em pauta, como, por exemplo, no Comitê de Laticínios, Comitê da Carne ou Comitê do Açúcar, etc.

Normalmente a Comissão só adota medidas se houver um parecer favorável do Comitê Regulador. Caso contrário, a proposta é submetida ao Conselho. Se, no prazo de três meses, o Conselho decide favoravelmente com base em maioria qualificada⁶⁰, a Comissão ainda pode adotar a medida. Entretanto, se o Conselho vota contra a proposta com o apoio de maioria simples⁶¹, a Comissão não pode considerar a proposta.

A Comissão procura levar em conta, sempre que possível, os pareceres do Comitê Consultivo. Esse comitê foi criado para estabelecer e reforçar as relações entre a Comissão e os vários grupos, principalmente econômicos, da UE. Seus membros são nomeados pela Comissão. Não têm poder formal, mas sempre são consultados nas primeiras etapas da formulação das propostas que serão encaminhadas ao Conselho, e servem como um importante contato com os produtores e representantes do comércio e indústria, em nível de UE.

Há ainda, o Comitê Especial para a Agricultura, composto de altos funcionários dos ministérios da agricultura dos Estados-membros. Nas reuniões desse comitê são negociadas as propostas de políticas realizadas pela Comissão. O representante de cada país expressa os interesses que representa e sonda os demais quanto a seus desejos e margem de manobra na negociação.

O Parlamento Europeu é um órgão cujos membros são eleitos diretamente pelos cidadãos e constituído por 518 deputados. Seu papel é examinar as propostas enviadas pela Comissão ao Conselho e exercer controle permanente sobre seus trabalhos, podendo, inclusive, apresentar moção de censura provocando demissão da Comissão. É também o Parlamento Europeu que dá a última palavra na fixação do orçamento comunitário.

O Tribunal de Justiça decide sobre questões relativas à interpretação do Tratado de Roma e do direito comunitário. A Comissão, que deve velar pelo cumprimento dos acordos, pode enviar recurso ao Tribunal para verificar se os Estados-membros estão aplicando o disposto nos Tratados. Os Estados-membros ou os próprios cidadãos por sua vez, podem também, recorrer ao Tribunal quando discordam da legalidade de decisões tomadas pela Comissão ou do Conselho.

⁵⁹Grandes: França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido. Pequenos: Bélgica, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda e Portugal.

⁶⁰75% dos votantes.

⁶¹50% mais um voto.

7.1 - A Negociação dos Preços Agrícolas

O processo que leva à fixação de preços uniformes na UE é demorado. A aprovação se dá por maioria qualificada, após enorme esforço de consolidar uma solução aceitável para todos.

Em janeiro ou fevereiro de cada ano, a Comissão apresenta ao Conselho sua proposta de preços agrícolas e de medidas a ele relacionadas. O Conselho encarrega o Comitê Especial para a Agricultura de discutir a proposta em reuniões das quais tomam parte também os membros da Comissão. Nessas reuniões são negociados os interesses de cada Estado-membro.

Com base nos resultados preliminares dessa etapa o Conselho se reúne para dar continuidade às negociações e, finalmente, estabelecer o pacote de preços, por maioria. Essa etapa quase sempre é demorada implicando, freqüentemente, em solicitação de novos estudos ao Comitê Especial para a Agricultura e de pareceres ao Comitê Econômico e Social.

Ao final, o Conselho adota uma posição comum que ainda precisa ser ratificada por parecer do Parlamento Europeu. O documento final é publicado no Jornal Oficial das Comunidades Européias e inclui os próprios preços bem como pormenores referentes a normas de execução, características técnicas, etc. A publicação é o ponto final na rodada de negociações.

8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estímulo à produção através de preços agrícolas elevados funcionou bem enquanto a comunidade ainda dependia de importações. Quando os excedentes atingiram volumes excessivos, surgiram fortes pressões por reformas. As pressões têm origem interna e externa. Internamente, consumidores e contribuintes pagam preços elevados pelos produtos e têm que arcar com os custos da estocagem; pleiteiam, portanto, a interrupção do processo de transferência de renda para a agricultura.

As pressões externas devem-se, principalmente, às conseqüências da política européia para os países exportadores de produtos agrícolas. Para desovar seus excedentes, a UE tem se valido de pesados subsídios às exportações e, pela sua elevada representatividade no comércio agrícola mundial, sua política tem deprimido preços e provocado tensões internacionais. A busca de solução para esses conflitos de interesses foi encaminhada para o GATT e, entre 1986 e 1993, discutido na Rodada Uruguai⁶².

Nota-se que antes mesmo da Rodada Uruguai a UE deu início a reformas em sua política agrícola. A primeira delas aconteceu em 1984, seguindo-se outras em 1988 e 1992. Na interpretação de ROSENBLATT et al (1988 p. 3) "o erro básico, que é mais velho que a PAC, é a crença que preços estáveis e adequados para os agricultores podem ser alcançados através da política de suporte a preço. Como a experiência histórica tem mostrado claramente, esse instrumento não é eficaz nem eficiente". Não é eficaz porque, sendo um dos principais objetivos da PAC assegurar um adequado nível de renda para pequenos produtores, na prática a PAC tem gerado ganhos inesperados para os grandes produtores mais eficientes. Não é eficiente porque, objetivando renda estável e adequada para todos os agricultores levou à formação de excedentes e perdas de bem-estar para a economia como um todo. Para esses autores a história da CAP tem mostrado que, se existe uma política de suporte a preço, as pressões para fixá-los acima dos preços de mercado são irresistíveis.

⁶²O capítulo final deste trabalho trata especificamente dessa Rodada de negociações.

ANEXO 3 - DESCRIÇÃO DOS TIPOS DE INTERVENÇÃO⁶³**Tipo 1. Proteção externa e suporte ilimitado aos preços internos.**

É o tipo mais abrangente, envolvendo todos os princípios gerais da intervenção nos mercados agrícolas da PAC. Seu funcionamento foi descrito, em detalhes, no item 2.3. Nessa categoria encontram-se trigo, sorgo, milho, cevada e centeio.

Algumas modificações têm sido introduzidas e a preocupação básica é reduzir o custo da política para o orçamento da Comunidade. Uma medida nesse sentido foi introduzida em 1982-83 e reiterada em 1984-85. Trata-se da fixação de limite de garantia. Isso significa que, se a produção de determinado produto exceder a meta estabelecida, os agricultores devem aceitar redução predeterminada dos preços de garantia. Outra modificação importante foi a introdução de cobrança de co-responsabilidade (*coresponsibility levy*), a partir de 1985. Esse mecanismo também reduz o preço de compra pago pelas agências de intervenção, contribuindo para reduzir os encargos sobre o orçamento da UE.

Tipo 2. Proteção externa mas proteção interna limitada

Fazem parte desse grupo leite e açúcar. Nessa categoria a proteção externa é idêntica à do tipo 1. A proteção interna difere por apresentar quotas de produção.

O controle da produção de açúcar é de fácil administração porque as refinarias são em pequeno número. O mercado de açúcar tem três preços de referência. Os agricultores recebem o maior deles, chamado preço-A, por determinada quota-A.

O preço-A é determinado anualmente pelo Conselho de Ministros da Agricultura e não varia com mudanças nos preços no mercado internacional. O preço-B é um pouco menor que o A, e é pago por uma quota-B quando o preço no mercado mundial fica abaixo do preço-A. O preço-B pode atingir, no mínimo 60.5% do preço-A, qualquer que seja o preço internacional. No entanto, se os agricultores excederem suas quotas A e B, receberão pelo excedente de produção somente o preço do mercado externo (preço-C).

O sistema de quota para leite foi introduzido em abril de 1984 e, em princípio funciona com dois preços de referência. Para determinada quota de produção os produtores recebem um preço pré-fixado. Se a produção excede o limite autorizado, o preço pago é muito inferior e proibitivo (redução entre 75-100% sobre a produção acima da quota).

O sistema de quotas, embora seja atrativo para os administradores da política quando sua fixação é exequível⁶⁴ gera ineficiência na alocação de recursos devido à dificuldade de adequação das quotas à demanda e à mudança tecnológica.

Exemplificando, no caso do açúcar o sistema de quotas tem criado problemas para a UE. Quando foi adotado a atividade era conduzida predominantemente em pequenas propriedades, com uso intensivo de mão de obra. Com o tempo a atividade evoluiu para grandes fazendas, com solos férteis e emprego intensivo de capital. A administração do sistema não foi capaz de adequá-lo às novas condições econômicas. A manutenção de preços, elevados em decorrência das quotas, induziu o surgimento de substitutos do açúcar, como isoglucose. Assim, para que o regime de quotas funcionasse, teria que se estender também aos produtos substitutos.

Um defeito adicional importante é que esse sistema de quotas mostrou-se mais dispendioso que o esperado. Como as quotas não têm sido reduzidas para se ajustarem à demanda interna, o governo teve que despende

⁶³Baseado em KOESTER & TANGERMANN, 1990.

⁶⁴Como nos casos do leite e açúcar, cujo controle se dá por meio dos laticínios e refinarias.

recursos para subsidiar a exportação do excedente. Além disso, o descontentamento dos produtores de leite com esse método forçou o surgimento de exceções e alguns países da Comunidade aumentaram os auxílios aos agricultores para compensá-los pelos prejuízos do sistema.

Tipo 3. Proteção externa mas proteção interna limitada e opcional

Fazem parte desse grupo trigo para pão, carne, frutas e hortaliças. A proteção externa é idêntica à dos produtos do tipo 1 e 2. A proteção interna é diferente porque o governo pode comprar a produção, mas não é obrigado a isso. As compras de trigo para pão são limitadas aos primeiros três meses da safra e restritas a 3 milhões de toneladas. No caso dos outros produtos as agências de intervenção só compram a produção em determinadas situações.

Tipo 4. Proteção externa mas proteção interna ausente

Enquadram-se nesse grupo aveia, farinha, semolina, aves e ovos. A proteção externa é igual à dos tipos anteriores e considera-se que é suficiente, prescindindo de proteção interna.

Tipo 5. Ausência de proteção externa mas subsídio à produção

Nessa categoria enquadram-se soja, feijão, linho, cânhamo, lúpulo, óleo de oliva, carne de carneiro e semente de colza. Neste caso, por causa de acordos anteriores no GATT a UE está impedida de impor barreiras ao comércio. Como sem a proteção externa o sistema de suporte a preços domésticos não é factível a UE teve que recorrer a outros meios.

De um modo geral a proteção à renda dos agricultores é feita através de pagamento de deficiência. Esse tipo de proteção provoca menos distorção porque não interfere no consumo. A maior dificuldade é definir o volume de produção passível de pagamento.

9 - POLÍTICA AGRÍCOLA DO JAPÃO⁶⁵

No Japão o interesse da população por segurança alimentar foi usado politicamente como justificativa para retardar a liberalização do comércio de produtos agrícolas e sustentar diversas formas de suporte ao setor agrícola.

"Em geral, a proteção e suporte à agricultura crescem quando o país alcança um estágio elevado de desenvolvimento econômico, caracterizado por elevada renda *per capita* e reduzida participação do setor agrícola na economia" (HAYAMI, 1990). O protecionismo se justifica porque, com o desenvolvimento, surgem dificuldades de realocar recursos da agricultura em outros setores, quando isso é necessário em razão da relativa contração da demanda por alimentos. Existem, no entanto, outras razões para essa prática, algumas decorrentes do próprio desenvolvimento acelerado.

Um aspecto interessante decorre da própria redução da demanda por alimentos, resultado do crescimento da renda *per capita*. Como os alimentos passam a ter pequena importância relativa no custo de vida das pessoas do meio urbano, elas podem absorver elevações de seus preços sem criar maiores resistências à intervenção do governo. Isso se verificou no Japão a partir dos anos 50.

Outro aspecto de grande importância e que distingue a evolução desse país, em particular, diz respeito às diferenças de produtividade. No Japão, o problema de ajustar a agricultura ao desenvolvimento econômico foi agravado pelo fato de a produtividade do trabalho no meio rural ter crescido a uma taxa inferior à da indústria, contrariamente ao observado em outras economias desenvolvidas⁶⁶. Com isso cresceram as vantagens comparativas da indústria relativamente à agricultura exigindo compensações. Nas palavras de HAYAMI (1990, p. 183) "o protecionismo na agricultura resultou em uso ineficiente dos recursos no Japão, mas isso ajudou a equalizar a renda agrícola e não agrícola e, então, manter a estabilidade social nas comunidades rurais"

Foram adotadas diversas formas de proteção à agricultura incluindo subsídio à exportação, restrições à importação, suporte a preços e subsídio à produção. Os gastos públicos com essas políticas são grandes. Em meados dos anos 80, para uma participação no Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 3%, a agricultura absorveu cerca de 6% dos recursos totais do orçamento público (tabela 10). Nota-se que a parcela dos recursos orçamentários destinada à agricultura já foi maior no passado, ultrapassando 10%, mas sua importância relativa no PIB também era maior, 9%, em 1965.

O tópico a seguir apresenta os principais instrumentos utilizados pelo governo japonês para proteger o setor agrícola, tanto em relação ao mercado externo, como para compensar a menor vantagem comparativa desse setor no mercado interno. Em destaque, segue-se o caso do arroz.

⁶⁵Baseado em: HAYAMI (1990).

⁶⁶No Japão esse desajuste é muito grande porque, após a II Guerra, a produtividade na indústria cresceu a uma taxa mais elevada que a da agricultura, contrariamente ao verificado nos países desenvolvidos, de um modo geral. A tabela ao lado mostra as taxas de crescimento da produtividade do trabalho entre 1960-80 para alguns países desenvolvidos.

	Produtividade do trabalho (% a.a.)		
	Agricultura	Indústria	Diferença
Estados Unidos	6,3	3,2	3,1
Reino Unido	5,5	2,6	2,9
França	6,4	4,2	2,2
Alemanha Ocidental	7,7	4,1	3,6
Japão	5,3	6,7	-1,4

Fonte:

TABELA 10 - Orçamento Global, da Agricultura e Custo do Sistema de Controle de Alimentos, Japão, 1960-86

(em bilhões de yen)¹

Ano	Orçamento		(%)	Controle de Alimentos (3)	(%)	
	Global (1)	Agricultura (2)	(2)/(1)		(3)/(1)	(3)/(2)
1960	1,765	166	9,4	29	1,6	17,4
1965	3,744	404	10,8	120	3,2	29,8
1970	8,213	992	12,1	455	5,6	46,0
1975	20,837	2,289	11,0	917	4,4	40,1
1980	43,681	3,776	8,6	956	2,2	25,3
1984	51,513	3,484	6,8	808	1,6	23,2
1985	53,223	3,390	6,4	695	1,3	20,5
1986	54,089	3,143	5,8	596	1,1	19,0

¹A cotação do yen equivale a US\$108,1 (Folha de São Paulo, 26/11/93). Assim, o orçamento global para a agricultura, em 1986, corresponde a aproximadamente US\$29 bilhões.

Fonte: HAYAMI (1990).

10 - INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Diversos instrumentos têm sido utilizados pelo governo japonês para sustentar o setor agrícola destacando-se medidas de fronteira⁶⁷, suporte a preços e subsídio à produção.

10.1 - Restrições à Importação

O Japão adota, basicamente, quatro formas de restrições à importação de produtos agrícolas: quotas; controle governamental; direito compensatório; e tarifas.

A maior causa de atritos do Japão com seus parceiros comerciais deve-se a restrições quantitativas sobre importações. As quotas de importação de carne e laranja são consideradas símbolo do fechamento do Japão ao comércio internacional, embora esse tipo de restrição envolva mais de vinte produtos de origem agrícola e marinha.

A resistência à eliminação das quotas procedem, não somente dos produtores, mas dos detentores de licença para importação e dos políticos e burocratas que receiam perder os lucros com sua distribuição.

O controle de importação por agências governamentais ou semigovernamentais constitui outra forma de restrição quantitativa e engloba importantes produtos agrícolas. Essas agências monopolizam a importação e

⁶⁷Raramente o país se utiliza de subsídio às exportações, até porque o país não dispõe de estoques excedentes. A exceção importante cabe ao arroz que, entre 1969-74 e 1979-84 teve exportação subsidiada de cerca de quatro milhões de toneladas.

impõem direitos compensatórios. Enquadram-se nessa categoria arroz, trigo, cevada, carne, manteiga, seda, tabaco, entre outros.

O uso de tarifa sobre importação tem relativamente pouca importância nesse país. A tarifa média de importação de produtos agrícolas é de 8,6% que, embora maior que a dos Estados Unidos (2,9%) é menor que a da Comunidade Européia (12,3%). O direito compensatório, embora seja adotado, difere do método empregado pela UE e não chega a ser significativo. O funcionamento varia por produto. Exemplificando, para seda e açúcar determinada proporção da diferença entre o preço meta e o preço CIF de importação é recolhido pela Companhia de Estabilização de Preço de Seda e Açúcar, elevando o preço no mercado doméstico acima do mínimo preço da zona de estabilização.

10.2 - Suporte a Preço

Os produtores de arroz são beneficiados pelo mais importante programa de suporte a preço, por isso esse caso será apresentado isoladamente a seguir.

Trigo e cevada produzidos internamente são adquiridos pela Agência de Alimentos (*Food Agency*) quando o preço de mercado fica abaixo do preço mínimo fixado. O governo realiza compras, também ao preço mínimo, nos casos de cana-de-açúcar, beterraba e batatas para amido.

Para carne, laticínios e seda existem estoques reguladores que objetivam manter os preços no atacado dentro de certos limites pré-estabelecidos.

Para soja, semente de colza e leite para industrialização o governo faz pagamentos de deficiência. Uma variante do pagamento de deficiência é adotada para vitela, frutas para indústria e algumas hortaliças. Para estes produtos, não somente o governo, mas também os agricultores, contribuem para a formação do Fundo Japonês para Estabilização de Preços. Os produtores recebem pagamento de deficiência se o preço de mercado cair abaixo do preço meta.

10.3 - Subsídio à Produção

A agricultura japonesa é altamente dependente de subsídios. Nos anos 80, esse item absorveu mais de 60% das despesas orçamentárias com o setor (Tabela 11). Os subsídios são os grandes responsáveis pela formação de capital na agricultura, financiando 40% do total, em 1984. No caso de financiamento dos investimentos em infra-estrutura relativa à terra, tais como irrigação e drenagem, a participação dos subsídios alcançou 82%. A parcela dos fundos privados, nesses investimentos, foi mínima, 2% do total (Tabela 12).

TABELA 11 - Distribuição de Gastos Orçamentários com a Agricultura, Japão, 1960-84

(em porcentagem)

Composição do orçamento da agricultura	1960	1970	1980	1984
1. Despesas administrativas	21	9	9	10
2. Subsídios	49	46	61	62
3. Transf. contas especiais	30	45	30	28
4. Transf. controle de alimentos	11	36	21	18

Fonte: HAYAMI (1990).

TABELA 12 - Fontes de Recursos para Investimentos na Agricultura, Japão, 1960-84

Item	1960	1970	1980	1984
1. Total dos Investimentos (bilhão yen)	457	1.377	4.034	4.103
Composição	(em porcentagem)			
a) Subsídios públicos	15	24	39	40
b) Empréstimos institucionais	11	22	22	20
c) Fundos privados	74	54	39	40
2. Inv. infra-estrutura terra (bilhão yen)	100	407	1.766	1.743
Composição	(em porcentagem)			
a) Subsídios públicos	66	71	80	82
b) Empréstimos institucionais	27	20	18	16
c) Fundos privados	7	9	2	2

Fonte: HAYAMI (1990).

11 - O CASO DO ARROZ

Desde a II Guerra o arroz sofre estrito controle com base na Lei de Controle de Alimentos, de 1942. Inicialmente o objetivo era racionar a distribuição de todos os alimentos durante a guerra. À medida que a oferta de alimentos voltou à normalidade os produtos foram sendo liberados do controle governamental. Arroz e *mugi* (trigo e cevada) são os únicos produtos ainda distribuídos pelos canais de comercialização públicos.

Apenas os agentes designados pela Agência de Alimentos podem participar do mercado de arroz. São dois os canais oficiais de comercialização do produto: arroz do governo (*Seifu Mai*) e arroz de voluntários (*Jishu Ryutsu Mai*). A quantidade de arroz que os produtores podem vender através desses canais oficiais é limitada com base nas quotas de área cultivada, sob o programa de controle de produção⁶⁸. Os canais oficiais de comercialização funcionam como segue:

a) Arroz do governo: neste caso a Agência de Alimentos compra arroz dos produtores através de suas cooperativas e vende aos atacadistas a um preço fixo, menor que o preço pago aos produtores.

b) Arroz de voluntários: esse canal de comercialização foi aberto em 1969, visando reduzir os gastos públicos. Nesse caso os produtores, através de suas cooperativas, vendem diretamente aos atacadistas a um preço negociado entre os atacadistas e representantes das cooperativas. O arroz comercializado sob esse sistema é o de melhor qualidade e, portanto, paga-se por ele preço mais elevado que o preço de compra fixado pelo governo.

Originalmente o controle exercido sobre o arroz objetivava proteger o consumidor durante a guerra. Posteriormente o objetivo passou a ser a proteção ao produtor. Após a promulgação da Lei Agrícola Básica, de 1961, esse enfoque levou à rápida elevação do preço de compra do produto.

⁶⁸Estima-se que cerca de um milhão de toneladas, cerca de 10% da produção total, é comercializado por canais privados e ilegais.

Com preço suporte mais elevado a produção cresceu a tal ponto que o governo passou a acumular estoques excedentes e a despendar elevado volume de subsídios. Relativamente ao orçamento fiscal, o pico de gastos do governo com o programa de controle de alimentos foi atingido em torno de 1970. Neste ano, esse programa chegou a representar 46% do orçamento público para a agricultura e 5,6% do orçamento federal global (Tabela 10).

O acúmulo acelerado de excedentes levou o governo a congelar o preço de compra entre 1968-70 e instalar o programa de controle de área. Por esse programa o governo paga incentivos para que o produtor reduza a área cultivada ou a utilize em culturas alternativas. Além disso, o governo determinou que 7,2 milhões de toneladas de arroz fossem vendidos a preços reduzidos para alimentar animais, para a indústria ou para exportação subsidiada⁶⁹. Com essas medidas se conseguiu eliminar o excesso de oferta entre 1974-75.

A redução dos excedentes de arroz coincidiu com a crise mundial de alimentos que iniciou nas safras 1973/74. As lideranças rurais se aproveitaram, com sucesso, da brusca elevação dos preços agrícolas no mercado internacional para pleitear nova elevação do preço de compra de arroz e relaxamento do programa de controle de área. O que aconteceu em seguida foi uma réplica dos anos 60: aumento da oferta, acúmulo de estoques, crescimento do *déficit* público, acontecimentos que levaram, no final dos anos 70, a novo congelamento do preço e fortalecimento do controle de área.

Em 1987, diante da perspectiva de, novamente, acumular excedentes, pela primeira vez em 30 anos, o governo optou por reduzir o preço pago ao produtor em 5,95%, seguindo-se outra redução, de 4,6% em 1988.

Para sustentar a política de preço suporte em nível elevado internamente, há que se fazer estrito controle das importações. Em contrapartida, os consumidores domésticos pagam um preço que chegou a ser três vezes mais elevado que o preço do mercado mundial, em 1984, e cerca de cinco vezes maior em 1986.

12 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de todo o empenho do poder público em dar suporte à sua agricultura, o Japão é um grande importador de alimentos. A auto-suficiência só tem sido garantida para o arroz, produto considerado estratégico e que tem uma política de proteção das mais amplas do mundo (Tabela 13). Nota-se que, para diversos produtos, a situação dos japoneses até piorou, como é o caso de grãos em geral, legumes, frutas e carne. No caso dos grãos, em 1960 o país produzia 83% do consumo, percentual que se reduziu para 34% em 1985. Esse quadro, no entanto, não chega a ser grave. Os enormes *superávits* no balanço de pagamentos dão ampla liberdade de importação ao país, possibilitando a alocação dos recursos naqueles setores que tem maior vantagem comparativa.

⁶⁹As exportações, feitas em condições facilitadas, resultavam em venda pela metade do preço. Isso levou a fortes objeções dos países concorrentes, forçando o Japão a limitar suas exportações de arroz.

TABELA 13 - Auto-Suficiência Alimentar: Comparação entre Japão e Outros Países Desenvolvidos

(em porcentagem)

Produto	Japão			USA	Inglaterra	França	Alemanha	Itália	Holanda
	1960	1975	1985	1982	1982	1982	1982	1982	1982
Grãos em geral	83	43	34	183	111	179	95	89	31
Grãos alimentícios	91	76	74	312	109	208	104	99	59
Arroz	102	110	107						
Trigo	39	4	14	320	111	216	109	94	62
Grãos forrageiros	66	2	2	161	114	156	90	79	14
Legumes	44	9	8	147	51	119	16	98	9
Hortaliças	100	99	95	102	66	92	36	122	255
Frutas	100	84	76	90	18	69	51	117	28
Produtos lácteos	89	82	89	99	96	116	127	67	183
Ovos	101	97	98	103	99	105	71	95	298
Carne	91	77	81	98	78	100	89	75	213
Alimentos em geral	91	76	73						

Fonte: HAYAMI (1990).

13 - POLÍTICA AGRÍCOLA DO CANADÁ⁷⁰

O Canadá tem uma população global de 26 milhões de pessoas. A população rural representa apenas 4,3% da força de trabalho e desenvolve uma agricultura caracterizada por uso intensivo do capital, com técnicas de administração e produção desenvolvidas numa área de cerca de 67 milhões de hectares de terras aráveis.

Aproximadamente 60% da produção agrícola é comercializada internamente ou no mercado internacional a preços competitivos. Nessa categoria enquadram-se os cereais, sementes oleaginosas, animais vivos e carnes vermelhas. Produtos da horticultura, que correspondem a cerca de 15% da produção agrícola, são protegidos basicamente por tarifas. Os remanescentes 25%, obtidos com a venda de produtos laticínios, aves e ovos, são completamente isolados das forças do mercado internacional.

O país tem comércio externo muito ativo, exportando cerca de 30% do PNB e entre 35 - 40% da produção agrícola. Apesar disso, para efeitos práticos, pode ser classificado como 'país pequeno' e tomador de preços em todos os produtos agrícolas que comercializa no mercado externo. O produto agrícola mais importante no comércio externo é o trigo. Tradicionalmente tem sido o segundo maior exportador, mas mesmo nesse mercado sua exportação representou apenas 4,4% do consumo e 4,6% da produção mundial em 1987.

A política agrícola é bastante complexa, envolvendo graus diferentes de intervenção (Tabela 14). Segue breve descrição dos principais mecanismos de atuação do poder público.

13.1 - Controles de Oferta

Os controles de oferta são aplicáveis sobre leite *in natura* e industrializado, algumas aves e ovos. Cabe às províncias o controle da produção e preço de leite *in natura*. Os demais produtos são administrados por agências em nível nacional.

A produção de leite nas províncias é fortemente controlada. As agências do governo local têm poder de monopólio/monopsônio. O preço do leite *in natura* é calculado com base no custo total de produção, incluindo o custo de oportunidade de todos os recursos. A produção agregada é limitada por quotas individuais até atingir a quantidade demandada a esse preço.

A política para o leite industrializado é de responsabilidade do Governo Federal. Os preços meta são fixados a partir dos custos de produção e de taxa negociada de retorno dos recursos. O preço meta inclui subsídio até o limite de US\$270 milhões por ano⁷¹. O Canadá é auto-suficiente em produtos lácteos. O mercado interno é protegido por restrições quantitativas na importação de derivados do leite e seus substitutos. Quando surgem excedentes de produção, o produto é evaporado e vendido no exterior a preço menor que o praticado no mercado interno. O custo dessa prática é dividido com os produtores na forma de retenção dos subsídios.

Resumindo, a política canadense para o leite caracteriza-se por elevado subsídio à produção, rígido controle de oferta e *dumping* no comércio externo do produto desidratado.

A política de preço, produção e comércio externo de ovos, carne de frango e peru é aproximadamente a mesma adotada para leite, embora não inclua subsídio direto. Os preços pagos aos produtores são determinados por fórmulas que cobrem o custo total e incluem metas de taxa de retorno dos recursos.

⁷⁰Baseado em MEILKE & WARLEY (1990).

⁷¹Trata-se de dólar canadense. O subsídio tem sido constante há vários anos e corresponde a US\$6,03 por hectolitro de leite com 3,6% de gordura.

TABELA 14 - Resumo das Principais Políticas Adotadas pelo Canadá

Instrumento de Política	Trigo	Milho	Soja	Aves e ovos	Leite <i>in natura</i>	Açúcar	Frutas e Hortaliças
1. Suporte a Produtos							
1.1. Suporte a preço e margem							
Preço cobre custo total				*	*		
Pagamento de deficiência	*	*	*			*	*
Garantia de margem ¹	*						
1.2. Controle de Oferta							
				*	*		
1.3. Controle de Fronteira							
Tarifas	*	*		*		*	*
Quotas				*			
Licença	*			*	*		
Comércio estatal	*						
Ajuda à alimentação	*						
2. Subsídio aos insumos							
Transporte	*						
Seguro	*	*	*				*
Armazenagem							*

¹Programa tripartite, com fundo de recursos formado pelos produtores e Governos Federais e das províncias. Garante-se margem mínima sobre o custo de produção.

Fonte: MEILKE & WARLEY (1990).

A oferta agregada é limitada por quotas até a quantidade demandada àquele preço. Importações são limitadas por licenças e quotas, de forma a defender a estrutura de preços internos. Com esse sistema, os preços no mercado canadense são normalmente muito mais elevados que os praticados nos Estados Unidos e no mercado mundial e, na ausência das restrições de fronteira haveria considerável crescimento das importações. Assim, o maior ônus da proteção a esses produtos recai sobre os consumidores locais, que pagam preços elevados, e sobre os potenciais fornecedores externos, que são impedidos de exportar para lá.

13.2 - Subsídio ao Transporte

A adoção de taxas de frete subsidiadas data de 1897⁷² e, ao longo de sua história tem sido importante componente da política de desenvolvimento regional do país. Especialmente a partir dos anos 70, com a brusca

⁷²Em 1925 foi transformada em lei pela *Crows Nest Pass Freight Rates*.

elevação dos custos de produção, o subsídio ao transporte passou a representar forte transferência de renda para produtores da planície. O objetivo do subsídio é aumentar a produção de grãos e sementes oleaginosas no oeste, visando a exportação.

Existem diversos tipos de subsídios ao transporte agrícola no Canadá⁷³, mas o mais importante, especialmente do ponto de vista do comércio externo foi instituído em 1983. Pelo *Western Grains Transportation Act*, os subsídios passaram a ser concedidos na forma de pagamentos diretos às ferrovias. Além disso, o Governo Federal ficou encarregado de fazer investimentos na modernização da infra-estrutura ferroviária. Isso representou importante contribuição para o aumento da competitividade dos produtos canadenses e foi entendido pelos competidores no mercado internacional de grãos como subsídio direto à exportação.

13.3 - Estabilização de Preço e Renda

O suporte à renda mobiliza a maior parte dos recursos públicos alocados na agricultura canadense (Tabela 15). Existem três programas federais planejados para estabilizar a renda dos agricultores em torno de determinado nível predeterminado. São eles: *Agricultural Stabilization Act* (ASA), de 1975, a garantia federal do *Canadian Wheat Board*, e *Western Grains Stabilization Act* (WGSA), de 1976.

O programa ASA garante preço mínimo para carne bovina, suína, ovina, lã, creme e leite industrial, milho e soja. Esse programa abrange também trigo, aveia e cevada, se cultivada fora da área de atuação do (CWB) *Canadian Wheat Board*.

O preço mínimo é fixado a não menos de 90% do preço médio de mercado dos cinco anos antecedentes, ajustado pelas mudanças no custo de produção desse período. Se o preço de mercado ficar abaixo do preço mínimo fixado, o governo realiza pagamentos de deficiência para cobrir a diferença. À exceção dos produtos lácteos, esses pagamentos a produtores têm sido esporádicos e variáveis.

No julgamento dos agricultores e governo das províncias os benefícios desse programa eram considerados muito modestos, não se constituindo garantia suficiente à renda do produtor. Frequentemente os pagamentos não eram realizados em tempo hábil para impedir grandes prejuízos, nem mesmo em situações extremas de custos elevados e baixos preços. De posse desse diagnóstico, em meados dos anos 80, todas as províncias buscaram reverter essa situação, através de grande variedade de instrumentos de proteção aos agricultores sob suas jurisdições.

Os programas adotados variavam por produto e, pelo fato de serem definidos em nível das províncias, acabaram gerando distorções. Os incentivos diferenciados criaram grave problema econômico e político para o país, tanto em nível interno como nas relações comerciais com o resto do mundo.

Com relação ao comércio externo, como o governo central tem pouco poder de interferência nos programas adotados pelas províncias, não há uniformidade de ganhos dos exportadores. Os maiores ganhos cabem aos produtores das províncias mais ricas, que têm o preço de seus produtos fixados com base no custo total. Para reverter esse quadro, nos anos recentes o Governo Federal tem tentado compensar as diferenças regionais através da redução dos pagamentos de deficiência sob o ASA em montante igual aos recursos recebidos pelos produtores das províncias mais ricas. Em 1989 os governos federal e das províncias firmaram acordo para determinar teto para a assistência pública à pecuária bovina e suína.

⁷³São eles: a) *Feed Freight Assistance Program*; b) *At-and-East freight rates*; c) *Maritime Freight Rate*; d) *Atlantic Freight Assistance Act*; e) auxílio para construção de silos graneleiros e outras facilidades para embarque.

TABELA 15 - Pagamentos Diretos à Agricultura, Canadá, 1981-87¹

(em milhões de dólares canadenses)

Ano	Suporte à renda ²	Ajuda nos desastres ³	Suporte à produção ⁴	Total	Total/Renda liq. (%)
1981	524	333	201	1.058	23,1
1982	464	461	252	1.177	32,1
1983	479	370	216	1.065	38,7
1984	901	508	253	1.662	49,3
1985	1.109	753	337	2.199	50,8
1986	1.497	920	510	2.927	53,0
1987	3.011	365	526	3.902	70,2

¹Inclui políticas dos Governos Federais e das províncias.²Inclui WGSA, ASA, programas para estabilização de renda das províncias e subsídio a produtos lácteos.³Inclui seguro à produção e outros pagamentos suplementares.⁴Inclui combustível, juros, fertilizante, desconto na ração e imposto sobre pesticidas.

Fonte: MEILKE & WARLEY (1990).

A proliferação de programas de suporte e estabilização de preço em nível das províncias e a insatisfação com o nível dos pagamentos de deficiência do Governo Federal conduziram ao plano de estabilização tripartite. Esse plano prevê a formação de fundos procedentes do Governo Federal, das províncias e agricultores voluntários de gado bovino, suíno, maçã, feijão branco e beterraba. A estabilização nesse caso é da margem. Garante-se ao produtor optante uma margem mínima acima do custo de produção.

Para trigo, aveia e cevada entregues ao CWB, existe o preço inicial que, fixado previamente ao plantio, tem o mesmo objetivo do preço mínimo, ou seja, fazer pagamento de deficiência. Se o preço médio obtido pela produção ficar abaixo do preço inicial, o Governo Federal cobre a diferença⁷⁴.

O programa federal WGSA assegura aos produtores receita líquida no mínimo igual à obtida em média nos últimos cinco anos. Para atingir a receita mínima o governo cobre a diferença. Esse sistema é válido para trigo, cevada, aveia, centeio e sementes de linho, colza e mostarda. Esse é um programa de participação voluntária. Para ter direito à garantia mínima de receita líquida, os agricultores devem contribuir para a formação de um fundo de estabilização igual a 4% de sua receita bruta até o máximo de US\$2.400 por agricultor por ano. O Governo Federal contribui com 6% da receita bruta.

⁷⁴Até as safras 1986/87 e 1987/88 esses pagamentos eram raros e em pequeno montante. Nessas safras o déficit coberto pelo governo atingiu US\$201 milhões e US\$110 milhões, respectivamente.

III - AS NEGOCIAÇÕES SOBRE AGRICULTURA NO SISTEMA GATT

Esta parte do trabalho é dedicada à apresentação dos principais aspectos das negociações sobre a agricultura no sistema GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio). Tem início com um resumo da lógica geral do GATT, destacando os princípios diretores de suas negociações. Segue breve discussão acerca do tratamento de exceção que marcou o comércio de produtos agrícolas desde a assinatura do Acordo Geral, em 1947. O capítulo final aborda os principais aspectos da Rodada Uruguai, oitava rodada multilateral de negociações que teve início no Uruguai em 20/09/1986 e cuja Ata Final data de 15/12/1993. Essa Rodada se caracterizou por estender a temática de negociação às questões relativas às políticas agrícolas nacionais e políticas de apoio aos preços e renda dos agricultores quando, até então, se restringia a medidas de fronteira entre países. O tema foi desenvolvido ressaltando inicialmente as posições em conflito, onde os extremos foram ocupados por Estados Unidos e União Européia, principais negociadores e cujos acordos bilaterais acabaram sendo, de certa forma, impostos aos demais membros. Apresenta, em seguida, os principais pontos acordados na Ata Final da Rodada Uruguai e discute algumas de suas conseqüências.

1 - LÓGICA GERAL DO GATT¹

A consciência da necessidade de evitar a repetição do excesso de protecionismo vigente após a I Guerra, com conseqüências desastrosas para a economia internacional, levou à busca de negociações. Um dos caminhos foi a negociação das tarifas alfandegárias que, no início, englobou um grupo de 23 países². O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, conhecido pela sigla GATT, é o resultado desse esforço e foi assinado em 30 de outubro de 1947. O GATT, portanto, não é uma organização internacional, "mas um tratado multilateral e intergovernamental de comércio que implica direitos e obrigações recíprocos" (PONT-VIEIRA, 1994, p. 267).

Ao longo do tempo o sistema GATT tem se constituído num foro para a solução de disputas comerciais, tendo como base de atuação cinco princípios diretores:

1 - Não discriminação: este princípio é expresso pela Cláusula de Nação mais Favorecida (NMF). Entende-se, por esta cláusula, que quando uma parte contratante³ concede a um produto procedente ou destinado a outro país um tratamento preferencial qualquer⁴ deverá estender esse tratamento, imediatamente e incondicionalmente, ao mesmo produto ou similar procedente ou destinado às demais partes contratantes. Existem algumas exceções importantes à NMF. Uma de grande relevância na atualidade é a liberdade de formar associações, como as uniões aduaneiras e áreas de livre comércio. Cabe destacar também a questão do tratamento preferencial no comércio com ou entre países em desenvolvimento e a autorização de certas restrições comerciais discriminatórias em razão de desequilíbrios no balanço de pagamentos.

2 - Tarifas aduaneiras: a idéia que norteia o Acordo Geral é a busca da eliminação de todas as barreiras ao comércio. As tarifas, no entanto, são aceitas como único instrumento de proteção comercial considerando que são conhecidas de todos os parceiros comerciais e não bloqueiam as referências de preços internacionais. Também essa regra tem exceções, inclusive previstas nos termos do Acordo Geral. Referem-se à possibilidade de utilizar restrições quantitativas para produtos agrícolas sob determinadas condições, para reduzir problemas do balanço de pagamentos e para proteger a indústria nascente dos países em desenvolvimento⁵.

3 - Previsibilidade de acesso aos mercados: o objetivo básico do Acordo Geral era a redução progressiva das alíquotas. Para alcançar esse objetivo são realizadas negociações, ocasião em que as partes contratantes fazem concessões tarifárias recíprocas⁶.

4 - Comércio *leal*, sem distorções: o GATT se ocupa exclusivamente de práticas comerciais estabelecidas pelo governo ou sob seu controle. Assim, não veta o *dumping* praticado pelas empresas. Também não impede o subsídio, embora realizado pelo governo. Permite, no entanto, que as partes contratantes tomem medidas defensivas, que são os direitos *antidumping* e os direitos compensatórios.

5 - Tratamento preferencial aos países em desenvolvimento: pela regra de não reciprocidade dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais, as partes contratantes reconhecem formalmente a maior fragilidade desses países e necessidade de concessões que viabilizem seu desenvolvimento.

¹Baseado em PONT-VIEIRA (1994).

²Em junho de 1994 o GATT contava com 123 membros.

³Cada país participante do Acordo é chamado parte contratante.

⁴Tarifa mais reduzida, por exemplo.

⁵Há exceções que não foram previstas nos termos do acordo, como o Acordo Multifibras e as restrições voluntárias às exportações (PONT-VIEIRA, 1994).

⁶As concessões sempre acontecem através de negociações entre dois ou mais países. Existem diversos tipos de concessões. Por exemplo, aquelas feitas no momento da adesão ao GATT e as resultantes da integração regional de um grupo de países. As Rodadas englobam negociações tarifárias multilaterais.

2 - A AGRICULTURA NO GATT

As regras gerais do GATT são aplicáveis ao comércio de todos os produtos, inclusive os agrícolas. O que têm levado muitos analistas a considerá-los fora do Acordo Geral é que o comércio agrícola sempre gozou de algumas exceções, até porque, na sua fase inicial, os maiores conflitos de interesses entre as partes contratantes estiveram relacionados ao comércio de produtos industriais, enquanto nas questões relativas à agricultura a concordância sempre foi mais fácil.

O tratamento de exceção aos produtos agrícolas tem por justificativa questões sociais, políticas, demográficas, econômicas, de segurança alimentar, entre outras. Envolve restrições quantitativas e subsídios. São permitidas, por exemplo, restrições quantitativas ao comércio em caso de escassez de alimentos, para eliminar excesso temporário de oferta de um produto ou para controlar a produção de produtos de origem animal.

Quanto aos subsídios, embora na Rodada Tóquio (1973-79) tenham sido criadas regras para sua aplicação, isso não inibiu o seu emprego, prática que se exacerbou no início dos anos 80, provocando inúmeras distorções nos mercados.

Há que ressaltar que as partes contratantes, notadamente as mais desenvolvidas, ultrapassaram os limites das exceções previstas pelo GATT. Além disso, a intervenção estatal diretamente sobre o comércio de produtos agrícolas é prática amplamente difundida, incluindo controles de importação, de exportação, direitos fiscais compensatórios, subsídios à exportação entre outras formas de proteção à agricultura. Assim, desde o início do GATT a condução das questões relativas ao comércio de produtos agrícolas esteve à margem de sua orientação geral. Hathaway, citado por PONT-VIEIRA (1994) argumenta que as próprias regras do Acordo Geral foram ajustadas aos programas agrícolas americanos dos anos 40.

Nessa etapa inicial os Estados Unidos ditaram as regras relativas à agricultura praticamente sem objeções. Os conflitos de interesse tiveram início quando a Comunidade Econômica Européia (CEE) deu início à aplicação de sua Política Agrícola Comum (PAC), substituindo tarifas e quotas pelo direito fiscal compensatório, como forma de proteger sua agricultura.

PONT-VIEIRA (1994) reporta que, nas negociações da Rodada Dillon (1961-63) os Estados Unidos negociaram compensações pela maior proteção à agricultura adotada na CEE⁷. Conseguiram apenas obter franquia absoluta para entrada de grãos, tortas de soja e algodão no mercado comunitário⁸.

Nas Rodadas Kennedy (1963-67) e Tóquio (1973-79) as discussões sobre produtos agrícolas novamente foram dominadas pela confrontação entre Estados Unidos e CEE. De um lado Estados Unidos forçavam para maior abertura do comércio desses produtos e de outro a CEE não admitia discussão sobre a PAC e seus efeitos sobre o comércio mundial de produtos agrícolas. Nessas ocasiões não houve acordo e as concessões não chegaram a ser expressivas⁹. O tema voltou à discussão na Rodada Uruguai (1986-93) e mais uma vez a discussão foi dominada pelo confronto entre Estados Unidos e CEE, agora transformada em União Européia (UE).

3 - A RODADA URUGUAI

O objetivo central das negociações do GATT sempre foi a busca de uma maior liberalização do comércio através do enquadramento às suas regras das medidas que afetam o acesso às importações e a concorrência às exportações. Na Rodada Uruguai, diante da constatação de inúmeras distorções provocadas no comércio

⁷A maior proteção vigente não se limitava aos produtos agrícolas. Para formação da CEE era necessário fixar tarifa externa comum. Isso implicava retirada de concessões tarifárias concedidas individualmente por seus membros para as demais partes contratantes.

⁸Conseguiram também algumas concessões no comércio de arroz, mandioca e outros substitutos de cereais, que incluindo soja, à época eram considerados sem importância.

⁹A evolução desses conflitos é apresentada por PONT-VIEIRA (1994).

pelas políticas agrícolas independentes¹⁰, "... a focalização tradicional dos *rounds* de negociação anteriores sobre as medidas na fronteira foi alargada, a fim de abranger as políticas agrícolas nacionais e as políticas de apoio aos preços e rendas dos agricultores" (MAGALHÃES, 1994, p. 306)

Embora houvesse consenso sobre a necessidade de maior liberalização do comércio agrícola, haviam grandes divergências quanto à forma de proceder, notadamente entre Estados Unidos e UE¹¹. MAGALHÃES (1994) divide as posições adotadas em três grupos: opção liberal; conservadora; e intermédia.

3.1 - Posições em Conflito¹²

Os Estados Unidos representam a opção liberal. Sua proposta original era pela eliminação total de todos os tipos de obstáculos ao comércio, tarifários ou não, eliminação dos subsídios, bem como de todas as medidas nacionais que distorcessem o comércio. Ao final de um período de transição poderiam permanecer apenas medidas de ajuda alimentar e políticas que não tivessem qualquer influência sobre produção e preço. Propunham também que todas as medidas de proteção na fronteira fossem transformadas em tarifas¹³.

A UE fez a opção conservadora. Seu objetivo não era o livre comércio de produtos agrícolas, mas a redução do custo orçamentário do apoio à agricultura¹⁴. Em outras palavras, o objetivo era alcançar equilíbrio entre oferta e demanda de produtos agrícolas, controlando a produção pela redução do apoio, mas mantendo o sistema de preços da PAC.

A UE aceitava a idéia de *tarifização*¹⁵ desde que fossem renegociados os direitos aduaneiros, produto a produto, reduzindo os mais elevados e elevando os que estivessem muito baixos¹⁶. Propunha também que o sistema tarifário englobasse um elemento fixo e um fator de correção, sendo que este último levaria em conta as variações cambiais e as flutuações do mercado além de certos limites. Com isso pretendia manter o seu sistema de proteção alfandegária apoiado nos direitos fiscais compensatórios.

A posição intermédia coube ao Grupo de Cairns¹⁷. O interesse desse grupo era a criação de regras que possibilitassem uma concorrência justa com Estados Unidos e UE, líderes no comércio de produtos agrícolas, cuja extensão do apoio do poder público à agricultura distorce os preços relativos e, conseqüentemente, a competitividade externa dos demais países.

Esse grupo ressaltava a necessidade de um plano de longo prazo no sentido de liberalizar todas as medidas que afetassem direta e indiretamente o comércio. Algumas medidas de alívio deveriam ser tomadas de

¹⁰Ver parte I: Conseqüências do Apoio à Agricultura.

¹¹O contencioso entre esses países era um reflexo das diferenças radicais entre seus sistemas de apoio à agricultura. Enquanto o sistema europeu baseia-se essencialmente na ajuda aos preços de mercado, o americano tem por núcleo os pagamentos diretos aos produtores (MAGALHÃES, 1994).

¹²Baseado em MAGALHÃES (1994) que apresenta os países envolvidos em cada uma das posições, as divergências entre eles e a evolução desde o início das negociações até ser firmada a Ata Final, em 15/12/93.

¹³Pela lógica do GATT, tarifas são preferíveis por serem mais transparentes e distorcerem menos o comércio.

¹⁴Além da UE, MAGALHÃES (1994) inclui nesse grupo Suécia, Noruega, Finlândia, Suíça e Japão e apresenta as linhas gerais de suas demandas.

¹⁵Conversão de todas as medidas não tarifárias em tarifas.

¹⁶Soja e derivados, por exemplo, que em razão de acordo firmado na Rodada Dillon, estavam sob regime de isenção tarifária, passariam a ter imposto de importação.

¹⁷Constituído por Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai. O Canadá, apesar de membro desse grupo, apresentou uma proposta independente (MAGALHÃES, 1994).

imediatamente, como congelamento das restrições ao acesso aos mercados e dos subsídios à produção e exportação.

A longo prazo deveriam ser proibidas todas as restrições às importações, consolidados todos os direitos aduaneiros em nível baixo e proibidos todos os subsídios que tivessem efeito sobre o comércio. Quanto ao apoio interno só seriam autorizadas medidas que não se refletissem sobre o comércio, tais como ajuda em caso de desastres, auxílio à melhora da infraestrutura e algumas políticas de apoio ao consumo doméstico¹⁸.

Ao longo das negociações que se desenvolveram essas posições foram sendo flexibilizadas, com algumas concessões de parte a parte, mas não o suficiente para se chegar a um acordo. A discórdia que mais emperrou as negociações se desenrolou entre Estados Unidos, apoiados por outros países exportadores, que pressionavam a UE pela redução de seus subsídios às exportações.

Em dezembro de 1990 as negociações foram interrompidas exatamente pelo desacordo entre EUA e UE sobre subsídios agrícolas e só retomadas em 1992. Nessa ocasião as discussões reiniciaram tendo como base proposta apresentada em dezembro de 1991 por Arthur Dunkel, diretor geral do GATT à ocasião. Sua proposta de acordo ficou conhecida como *Draft Final Act (DFA)*. Esse documento inicialmente foi contestado pelos EUA por considerá-lo insuficiente frente às suas demandas. Já para alguns países europeus as alterações propostas eram consideradas excessivas¹⁹.

Apesar das discordâncias iniciais, o DFA serviu de base para o reinício das negociações entre EUA e UE resultando no *Blair House Agreement*²⁰, acordo que, por sua vez, serviu de referência para compor a Ata Final da Rodada Uruguai, confluída no final de 1993.

3.2 - O Acordo Expresso na Ata Final

O acordo final relativo à agricultura pode ser subdividido em quatro temas gerais: redução do subsídio às políticas internas; redução do subsídio à exportação, acesso a mercados; que inclui o processo de *tarifização* e obstáculos sanitários e fitos-sanitários²¹. As reduções acordadas expressam tratamento diferenciado de acordo com o grau de desenvolvimento do país. Os países mais desenvolvidos devem proceder a maiores reduções de apoio à agricultura e em períodos de tempo mais curtos que os países em desenvolvimento (Tabela 1)²².

3.2.1 - Redução do apoio à produção doméstica

A Ata Final estabeleceu como meta a redução de 20% do apoio à produção doméstica (13,3% para países em desenvolvimento), observado na média do período 1986-88. O prazo para essa redução é de seis anos (dez anos para países em desenvolvimento)(Tabela 33). Existe uma multiplicidade de métodos de apoio à agricultura adotados pelos diferentes países. Das negociações resultaram que alguns não estarão sujeitos à redução e esses foram classificados como pertencentes à *Caixa Verde*. Os que deverão ser reduzidos foram enquadrados na *Caixa Amarela*.

¹⁸Esse grupo apoiava também a *tarifização* e sua redução progressiva.

¹⁹Um bom resumo das propostas encontra-se em FONSECA (1994).

²⁰Acordo bilateral entre EUA e UE. O nome *Blair House* deve-se ao prédio, localizado em Washington, onde se desenrolaram as negociações.

²¹As negociações sobre questões sanitárias e fitossanitárias tiveram por objetivo evitar que disciplinas nacionais nesse campo viessem a se desenvolver de forma a compensar a redução de outros tipos de proteção ao comércio. Ver a esse respeito MAGALHÃES (1994).

²²Os menos desenvolvidos não serão submetidos a essa disciplina.

TABELA 1 - Resultado da Redução do Apoio à Agricultura Acordada na Rodada Uruguai do GATT

Tipo	Período	Países Desenvolvidos		Países em Desenvolvimento		
		base	Redução (%)	Prazo (ano)	Redução (%)	Prazo (ano)
Tarificação ¹	1986-88		36	6	24	10
Ajuda interna	1986-88		20	6	13,3	10
Subsídio à exportação	1986-90 ou 1991-92		Valor => 36 e Volume => 21	6	Valor => 24 e Volume => 14	10

¹Países que protegem seus produtos agrícolas com instrumentos não tarifários terão que convertê-los em tarifas em 1995. Estas, por sua vez, terão que ser reduzidas nos percentuais e prazos mencionados.

Fonte: GATT (1993).

Para que um tipo de ajuda possa ser incluído na *Caixa Verde* a idéia é que seus efeitos de distorção sobre o comércio ou sobre a produção sejam mínimos, de preferência nulos²¹. São exemplos desse grupo as ajudas aos agricultores para cuidar do meio ambiente, para treinamento profissional e programas de pesquisa e apoio a regiões menos desenvolvidas.

A *Caixa Amarela* inclui os subsídios que distorcem o funcionamento dos mercados e que deveriam ser objeto de redução. No entanto, nas negociações bilaterais de *Blair House*, a UE e os Estados Unidos se recusaram a incluir nesta *caixa* as ajudas diretas, correspondentes aos pagamentos de deficiência americanos e pagamentos compensatórios europeus aos produtores de cereais, oleaginosas e pecuária. Esse tipo de ajuda acabou sendo transferido para a *Caixa Verde*, decisão posteriormente ratificada na Ata Final. É interessante observar que isso limita o alcance do acordo do GATT, uma vez que a redução no suporte a preço pode ser compensada por elevação da ajuda direta aos produtores.

Os países desenvolvidos são os que provocam maiores distorções no comércio pela extensão da ajuda ao setor agrícola. A Ata Final estabelece que até o ano 2.000 esses países deverão reduzir em 20% a ajuda interna pertencente à *Caixa Amarela*. Para quantificar essa redução do subsídio foi desenvolvida a Medida Geral de Ajuda (MGA) definida pela seguinte expressão algébrica:

$$MGA = \sum_i^n (P_{di} - P_{xi}) * Q_i$$

onde: Q_i = quantidade do produto i beneficiada pela ajuda;

P_{di} = preço doméstico do produto i beneficiado pela ajuda; e

P_{xi} = preço externo de referência do produto i (valor unitário FOB num país exportador líquido e valor unitário CIF num país importador líquido, durante o período base).

²¹Para isso deve ser financiado por fundos públicos, que não implique transferências por parte dos consumidores, e não deverá resultar em aumento de preços aos produtores.

A proposta Dunkel previa que esse cálculo fosse feito produto a produto, mas, mais uma vez, prevaleceu o acordo bilateral entre Estados Unidos e UE e a Ata Final confirmou a agregação. Isso significa que, se em determinado produto for ultrapassado o limite de redução de 20%, isso pode ser compensado por menor percentual de redução do apoio a outro produto, o que também limita o alcance das medidas acordadas no GATT.

3.2.2 - Acesso a mercados e *tarifização*

A questão do acesso a mercados foi tratada tendo como objetivos centrais reduzir as barreiras ao comércio, e tornar as condições de acesso a mercados mais transparentes e previsíveis. O acordo a esse respeito envolve *tarifização* e acesso mínimo.

Dentre os princípios básicos do GATT as tarifas são aceitas como único instrumento de proteção comercial por serem conhecidas de todos os parceiros comerciais e não bloquearem as referências de preços internacionais. Fiel a esse princípio, na Rodada Uruguai foi acordado que os países que adotam medidas de fronteira não tarifárias, tais como controles administrativos, cotas ou proibições às importações, preços mínimos de importação, licenciamentos, etc., em 1995 deverão converter essas medidas em tarifas. Essa transformação foi chamada *tarifização*. As tarifas resultantes desse processo, bem como outras tarifas incidentes sobre a importação de produtos agrícolas, deverão ser reduzidas em 36% nos países desenvolvidos e em 24% nos países em desenvolvimento, dentro de seis e dez anos, respectivamente (Tabela 33).

Quanto ao acesso mínimo, ficou definido que as possibilidades de acesso ao mercado não poderão ser inferiores às quantidades importadas durante o período 1986-88. Caso não haja importações significativas as possibilidades de acesso mínimo deverão ser criadas. No primeiro ano será fixado em 3% do consumo interno, em 1986-88 e aumentará de forma a corresponder a 5% no final do período (MAGALHÃES, 1994).

3.2.3 - Redução dos subsídios à exportação

Os subsídios à exportação de produtos agrícolas foram os grandes responsáveis pelas maiores dificuldades nas negociações da Rodada Uruguai. A UE é responsável pela maior parte dos gastos com esta prática, seguindo-se os Estados Unidos que, desde 1985, tem utilizado o *Export Enhancement Program* (EEP) como medida de retaliação contra as exportações subsidiadas européias²⁴.

A participação das exportações subsidiadas por esses países no comércio mundial é bastante expressiva, em especial, no caso de produtos de origem pecuária e trigo e derivados, cujas exportações subsidiadas chegaram, em 1991-92, a 34,3% do total no caso de trigo e farinha e cerca de 24% para carne bovina e queijos (Tabela 34).

Dunkel propôs que, tomando por base o período 1986-88, o volume de exportações subsidiadas fosse reduzido em 21% nos países desenvolvidos e em 14% nos países subdesenvolvidos, enquanto o valor dos subsídios concedidos deveriam ser reduzidos em, respectivamente, 36% e 24%.

Após penosas negociações, que incluíram ameaça de retaliações comerciais por parte dos Estados Unidos²⁵ os percentuais de redução da proposta Dunkel acabaram prevalecendo (Tabela 2).

²⁴Os estoques públicos americanos são entregues aos exportadores para compensá-los pela venda externa a preço FOB abaixo do preço normal do mercado local.

²⁵"Ou a Comunidade promove um corte de 24% nos volumes de suas exportações agrícolas subsidiadas, reduz a sua produção de oleaginosas de 12,5 milhões de toneladas para 9,5 milhões, ou um imposto de 200% será aplicado a um pacote de 300 milhões de produtos agrícolas e agroalimentares importados da UE, especialmente o vinho francês" (CARFANTAN, 1994a, p.2).

TABELA 2 - Exportação Mundial e Participação das Exportações Subsidiadas pelos Estados Unidos e União Européia, 1991-92

(1.000 t)

Produto	Mundial (a)	Subsidiada ¹ (b)	% (b)/(a)
Trigo e farinha	121,416	41,632	34.3
Demais cereais	119,951	13,669	11.4
Arroz	14,434	491	3.4
Açúcar	30,527	1,299	4.3
Manteiga	1,352	319	23.6
Leite em pó	2,850	380	13.3
Queijos	2,199	431	19.6
Carne bovina	4,905	1,179 ²	24.0
Carne suína	3,098	490	15.8
Carne de ave	2,935	487	16.6

¹Volume total de exportação subsidiada pelos Estados Unidos e União Européia.²Média de 1986-90 na UE.

Fonte: CARFANTAN (1994) E FAO - TRADE YEARBOOK (1992-91).

As negociações emperraram no período de referência para a redução. Já no acordo *Blair House* de 1986-88 passou para 1986-90. A França se colocou como principal país opositor e se recusava a aceitar esse novo período como referência sob a alegação que, desde 1990, o volume das exportações subsidiadas da UE tinham aumentado em relação à média do período 1986-90. Além disso, dado o elevado volume de estoques existente na Comunidade, temia que os países membros fossem forçados a impor retirada de terra ainda mais rigorosa que a já decidida.

Ao final das negociações as duas partes contratantes, EUA e UE, estabeleceram que se as exportações subsidiadas realizadas entre 1991 e 1992 ultrapassassem o volume médio exportado entre 1986 e 1990, o ponto de partida para redução do subsídio à exportação seria o período 1991-92. No entanto, a meta final não sofreu mudança em relação ao acordo *Blair House*: redução de 21% no volume e 36% nas despesas com exportações subsidiadas no período 1986-90 (Tabela 1).

Essa simples mudança de prazo de referência para redução dos subsídios tem grandes implicações a médio prazo. Em razão da modificação introduzida, entre 1995 e 2000, tanto a UE como os EUA poderão exportar com subsídios, bem mais do que o acordo *Blair House* permitia. O caso do trigo é o mais expressivo. Entre 1995 e 1999 as exportações subsidiadas pela UE poderão ser aumentadas em 8,5 milhões de toneladas e as americanas em cerca de 8 milhões de toneladas. Esses volumes correspondem à diferença entre o volume subsidiado, que seria exportado caso houvesse redução linear de 21% a partir do volume de 1986-90 e as reduções acordadas que tem por base a média dos anos 1991-92. Exemplificando, no caso europeu, entre 1986-

1990 as exportações subsidiadas pela UE foram de 17.008 mil toneladas, crescendo para 20.255 mil toneladas no período 1991-92 (Tabela 3). Embora o volume de exportação subsidiada autorizado para o ano 2.000 seja de 13.436 mil toneladas (redução de 21% sobre 17.008) entre 1995 e 1999 as exportações subsidiadas pela Europa poderão crescer em 8,5 milhões de toneladas. Isso acontece porque a redução parte de 20.255 milhões de toneladas, correspondente a 1991-92²⁶.

É interessante observar que, no caso de produtos cujas exportações subsidiadas foram reduzidas entre 1986-90 e 1991-92, a escolha pelo primeiro período como referência também permite crescer o volume exportado subsidiado. É o caso dos outros cereais (exceto trigo) exportado pelos americanos. A média do período 1986-90 correspondia a 1.975 mil toneladas e a do período 1991-92 a 1.470 mil toneladas. Tomando como referência o primeiro subperíodo, no ano 2000 os americanos poderão exportar 1.560 mil toneladas, 90 mil toneladas acima do volume médio subsidiado entre 1991-92 (Tabela 4).

Apesar de todos os tropeços, o acordo final da Rodada Uruguai levará a reduções expressivas nos subsídios concedidos às exportações agrícolas. Tomando novamente o trigo como exemplo, no ano 2000, tanto a UE como os EUA estarão exportando com subsídios cerca de 3/4 do volume exportado em 1991-92 (Tabelas 3 e 4).

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o esforço realizado na Rodada Uruguai do GATT teve o sentido da busca da maior liberalização do comércio e redução das distorções provocadas pelas políticas agrícolas, em especial dos países desenvolvidos.

Ao final se conseguiu alguns avanços, que representarão ganhos e perdas, dependendo da situação inicial de cada país. Os maiores benefícios serão apropriados pelos países exportadores pela redução da concorrência desleal sustentada pelos países desenvolvidos. Os países importadores de alimentos serão os maiores perdedores, pois terão que pagar preços mais elevados pelas importações.

O Brasil encontra-se numa situação peculiar. De um lado é exportador de produtos agrícolas, razão pela qual aderiu ao Grupo de Cairns a pressionar pela queda do subsídio à agricultura.

O Brasil é também grande importador de produtos agrícolas e a esperada elevação dos preços internacionais resultante da diminuição dos subsídios deve traduzir-se em aumentos de despesas com importação. Isso é particularmente grave num momento como o atual em que somam-se aos efeitos da maior abertura ao comércio externo, praticada desde 1990 e reforçada pela entrada em vigor das regras do MERCOSUL, os impactos do Plano Real que, entre outras coisas, fez valorizar a moeda brasileira estimulando importações e inibindo exportações.

²⁶Resultado semelhante pode ser observado com relação às exportações americanas de carnes e bovinos vivos e no caso europeu isso acontece com azeite e manteiga. Nos casos de açúcar e álcool, as reduções nos volumes exportados pela UE com subsídios serão muito pequenas, comparativamente à média do período 1991-92 (Tabelas 35 e 36).

TABELA 3 - Volume Exportado com Subsídio e Limites de Exportação Subsidiada, União Européia, 1986-2000

(em 1.000 t)

Produtos	Exportado ¹		Limites ²					
	1986-90	1991-92	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Trigo e farinha	17.008	20.255	19.118	17.982	16.845	15.709	14.582	13.436
Demais cereais	12.625	12.199	12.183	11.741	11.299	10.857	10.415	9.973
Arroz	184	173	177	171	164	158	151	145
Azeite	148	112	143	138	132	127	122	117
Açúcar	1.617	1.299	1.560	1.504	1.447	1.390	1.334	1.277
Manteiga	463	273	447	431	414	398	382	366
Leite desnatado em pó	308	264	297	286	276	265	254	243
Queijo	386	427	407	386	366	346	325	305
Outros laticínios	1.188	1.206	1.161	1.116	1.072	1.027	983	938
Carne bovina ³	1.179		1.119	1.058	998	938	877	817
Carne suína	509	490	491	473	456	438	420	402
Carne de ave	368	470	440	410	380	351	321	291
Ovo	105	112	107	102	97	93	88	83
Vinho ⁴	3.080	2.954	2.972	2.864	2.757	2.649	2.541	2.433
Frutas e legumes <i>in natura</i>	1.148	1.039	1.108	1.068	1.027	987	947	907
Frutas e legumes enlatados	201	190	194	187	180	173	166	159
Fumo	143	205	190	175	159	144	129	113
Álcool ⁴	1.452	1.185	1.401	1.350	1.299	1.249	1.198	1.147

¹Volume médio de exportação subsidiada realizada no período.²Limites acordados na Rodada Uruguai.³Toma-se como base a média das exportações realizadas entre 1986-90, mas o ponto de partida para reduções é a média do período 1986-92.⁴Milhões de hectolitros.

Fonte: CARFANTAN (1994a).

TABELA 4 - Volume Exportado e Limites de Exportação Subsidiada, Estados Unidos, 1986-2000

(em 1.000 t)

Produto	Exportado ¹		Limite ²					
	1986-90	1991-92	1995	1996	1997	1988	1999	2000
Trigo e farinha	18.396,0	21.377,0	20.236,0	19.095,0	17.995,0	16.814,0	15.673,0	14.533,0
Demais cereais	1.975,0	1.470,0	1.906,0	1.836,0	1.767,0	1.698,0	1.629,0	1.560,0
Arroz	49,0	318,0	271,5	225,0	178,5	132,0	85,5	39,0
Óleo vegetal	179,0	575,0	503,0	430,0	358,0	285,0	213,0	141,0
Manteiga	27,0	46,0	42,0	37,0	33,5	29,0	25,0	21,0
Leite desnatado em pó	86,6	116,0	108,0	100,0	92,0	84,0	76,0	68,0
Queijo	4,0	4,0	3,8	3,6	3,5	3,3	3,1	3,0
Carne bovina	22,0	0,0	21,1	20,3	19,5	18,6	17,81	17,0
Carne de ave	35,0	17,0	33,8	32,6	31,5	30,3	29,1	28,0
Bovino vivo ³	14,0	0,0	13,5	13,0	12,5	12,0	11,5	11,0

¹Volume de exportação subsidiada realizada.²Limites de exportação subsidiada acordados na Rodada Uruguai.³Em 1.000 cabeças.

Fonte: CARFANTAN (1994a).

LITERATURA CITADA

- AGRICULTURAL STATISTICS, Washington, USDA, 1981-91.
- BACHA, Edmar. **Introdução à macroeconomia: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro, Campus, 1986. 204p.
- BAGWATI, J. **Protectionism.** Cambridge, MIT, 1988. 147p.
- BALASSA, Bela. **Tariff protection in industrial countries: an evaluation.** *Journal of Political Economy*, Chicago, 73(6):573-94, Dec. 1965.
- BENEDICT, Murray, R. **Farm policies of the United States, 1790-1950: a study of their origins and development.** New York, American Book-Stratford Press, 1953. 548p.
- BERGSMAN, Joel & MALAN, Pedro S. **A estrutura de proteção industrial no Brasil.** *Revista Brasileira de Economia*, RJ, 24(2):97-144, abr./jun. 1970.
- BLANDFORD, D. **The costs of agricultural protection and the difference free trade would make.** In: SANDERSON, Fred H. ed. **Agricultural protectionism in the industrialized world.** Washington, D.C. Resources for the Future, 1990. p. 398-432.
- BLUMENSCHNEIN, F.N. **Uma análise da proteção efetiva na agricultura do Estado de São Paulo.** Piracicaba, ESALQ/USP, 1982. 149P. (Dissertação de Mestrado).
- CARFANTAN, J. Y. **Ato final da Rodada Uruguai do Gatt. O capítulo agrícola: aplicação na União Européia e conseqüências para países terceiros.** s.l.p., s.ed., mar./1994a. mimeo.
- _____. **Reflexos da nova PAC para o Brasil.** s.l.p., s.ed., abr./1994b. mimeo.
- CARVALHO, Maria Auxiliadora. **Estabilização dos preços agrícolas no Brasil: o caso dos preços mínimos.** São Paulo, FGV/USP, 1991. 203p. (Tese de doutoramento)
- COELHO, Carlos N. A **Commodity Credit Corporation e os programas de sustentação da agricultura nos Estados Unidos.** *Revista de Política Agrícola*, Brasília, 2(3):25-38, 1993. Ed. Comemorativa.
- COMUNIDADES EUROPÉIAS. Comissão. **Desenvolvimento e futuro da política agrícola comum.** Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1992. 45p. (Suplemento 5/91 do Boletim da CE).

COMUNIDADES EUROPÉIAS. Comissão. Uma política agrícola comum para os anos noventa. 3.ed. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1989. 96p.

CORDEN, W. M. *The theory of protection*. Oxford, Clarendon Press, 1971. 263p.

_____. A estrutura de um sistema tarifário e a taxa de proteção efetiva. In: SAVASINI, José A. A., MALAN, Pedro S. & BAER, Werner org. *Economia internacional*. São Paulo, Saraiva, 1979. 558p. (Série ANPEC).

CORN SITUATION AND OUTLOOK REPORT. Washington, USDA, 1993.

DELGADO, Guilherme C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília, CFP, 1978. 92p. (Coleção Análise e Pesquisa, 3).

DICKE, Hugo et al. Effects of agricultural trade liberalization on West Germany's economy. In: STOECKEL, Andrew B.; VINCENT, David; CUTHBERTSON, Sandy ed. *Macroeconomic consequences of farm support policies*. London, Duke Press Policy Studies, 1989. p.125-149.

ESTADOS UNIDOS. Congress Office of Technology Assessment. *A review of U. S. competitiveness in agricultural trade: a technical memorandum*. Washington, DC, Oct. 1986.

FONSECA, Rinaldo B. *A reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos: impactos sobre o comércio mundial*. Brasília, IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 8).

GARDNER, Bruce, L. The United States. In: SANDERSON Fred H. ed. *Agricultural protectionism in the industrialized world*. Washington, D.C. Resources for the Future, 1990. p.19-63.

GATT FOCUS NEWSLETTER, Geneva, n.104, Dec. 1993.

HALCROW, H. G. *Agricultural policy of the United States*. New York, Prentice-Hall, 1953. 468p.

HAYAMI, Yuriko. Japan. In: SANDERSON, Fred H. ed. *Agricultural protectionism in the industrialized world*. Washington, D. C., Resources for the Future, 1990. p.181-218.

JOHNSON, D. GALE. *Forward prices for agriculture*. Chicago, University of Chicago, 1947. 259 p.

_____. Estratégia para o alcance da estabilidade de renda agrícola. *Revista de Economia Rural*, Brasília, 17(3):65-78, jul./set. 1979.

JOHNSON, D. GALE. A liberalização do comércio e outras políticas agrícolas desejáveis. *Agricultura em São Paulo*, SP, 35(T.Esp.):19-36, 1988.

- JOHNSTON, Bruce F. & MELLOR, John W. The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*, Wisconsin, 51(4):566-93, Sep. 1961.
- KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo, HUCITEC, 1987. 193p.
- KEYNES, John M. *Keynes*. São Paulo, Atica, 1984. (Coleção Grandes Pensadores)
- KOESTER, Ulrich & TANGERMAN, Stefan. The European Community. In: SANDERSON, Fred H. *Agricultural protectionism in the industrialized world*. Washington, D. C., Resources for the Future, 1990. p.64-111.
- KRISHNA, Ray. Agricultural price policy and economic development. In: SOUTHWORTH, Herman M. & JOHNSTON, Bruce F. ed. *Agricultural development and economic growth*. Ithaca. Cornell University Press, 1967. p.487-547.
- LEWIS, W. Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S.P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1969. p.406-56.
- LIPSEY, Richard G. & STEINER, Peter O. *Economics*. 2.ed. New York, Harper and Row, 1966. 845p.
- LOPES, Mauro R. Os efeitos das coalizões na política agrícola e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil. *Agricultura em São Paulo*, SP,39(2):23-41, 1992.
- MAGALHÃES, J. A negociação agrícola na Roda da Uruguai. In: FAGUNDES, Maria H. *Políticas agrícolas e o comércio mundial*. Brasília, IPEA, 1994. p.305-347. (Estudos de Política Agrícola, 23).
- MARQUES, Mariano. *A política agrícola comum da CEE*. Brasília, CFP, 1988. 134p. Estudos Especiais, 22.
- MARQUES, Mariano. A política de sustentação de preços da Comunidade Econômica Européia. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, 2(3):18-22, 1993. Ed. Comemorativa.
- MEESTER, G. & UAN DER ZEE, F.A. EC decision making, institutions and the Common Agricultural Policy. *European Review of Agricultural Economics*, New York, 20(2):131-150, 1993.
- MEILKE, K. D. & WARLEY, T. K. Canada. In: SANDERSON, Fred H. ed. *Agricultural protectionism in the industrialized world*. Washington, D.C., Resources for the Future, 1990. p.112-80.
- NAÇÕES UNIDAS. FAO. *National agricultural price stabilization and support policies: guiding principles recended by FAO*. Roma, FAO, 1961.

- NEUHAUS, P. Uma nota sobre o conceito de proteção efetiva. *Revista Brasileira de Economia*, RJ, 31(3):547-552, jul./set. 1977.
- OECD STATISTICS ON THE MEMBERS COUNTRIES. Washington, OECD, 1989-92.
- PONT-VIEIRA, M. C. O sistema Gatt e sua importância para o comércio internacional agrícola. In: FAGUNDES, M. H. *Políticas agrícolas e o comércio mundial*. Brasília, IPEA, 1994. p.265-304. (Estudos de Política Agrícola, 23).
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, RJ, 3(3):47-111, set. 1949.
- RANIS, Gustav & FEI, John C. H. Theory of economic development. *The American Economic Review*, Wisconsin, 51(4):533-65, Sep. 1961.
- RATTI, B. *Comércio internacional e câmbio*. São Paulo, Aduaneiras, 1985. 594p.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1990. Rio de Janeiro, FGV, 1991
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*, São Paulo, Abril Cultural, 1979. 286p. (Os Pensadores)
- ROSENBLATT, J. et al. *The common agricultural policy of the European Community: principles and consequences*. Washington, D.C., IMF, 1988. 70p.
- RYAN, M. E & TONTZ, R. L. A historical review of world trade policies and institutions. In: AGRICULTURAL EXTENSION SERVICE. *Speaking of trade: its effect on agriculture*. Minnesota, University of Minnesota, 1978. 106p. (Special Report, 72).
- SILVA, César R. L. *O impacto da política comercial brasileira na agricultura*. São Paulo, FEA/USP, 1986. 97 p. (Dissertação de Mestrado)
- STOECKEL, Andrew B. & BRECKLING, Jens. Some economywide effects of agricultural policies in the European Community: a general equilibrium study. In: _____; VINCENT, David.; CUTHBERTSON, Sandy ed. *Macroeconomic consequences of farm support policies*. London, Duke Press Police Studies, 1989. p.94-124.
- TANGERMAN, Stefan; JOSLING, T. E.; PEARSON, Scott. Multilateral negotiations on farm-support levels. *The World Economy*, London, 9(3):265-81, Sep. 1987.

- TEIXEIRA, C. T. & SILVA, Orlando M. A proteção efetiva à indústria de fertilizantes no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 30. Rio de Janeiro, 1992. Anais... Brasília, SOBER, 1992. p.374-91.
- THORSTENSEN, Vera. **Comunidade Européia: a construção de uma potência econômica.** São Paulo, Brasiliense, 1992. 285 p.
- TRADE YEARBOOK. Roma, FAO, 1962-91.
- TSAKOK, Isabelle. **Agricultural price policy: a practitioners guide to partial-equilibrium analysis.** Ithaca, Cornell University, 1990. 305p.
- TYERS, R & ANDERSON, K. Liberalizing OECD agricultural policies in the Uruguai Round: effects on trade and welfare. **Journal of Agricultural Economics**, London, 39(2):197-216, May 1988.
- VALDES, Alberto E. Trade policy and its effect on the external agricultural trade of Chile, 1945-1965. **American Journal of Agricultural Economics**, Kentucky, 55(2):154-64, 1973.
- VATTE, Gerald & CAHILL, Carmel. The resistance to agricultural reform. **The OECD Observer**, Paris, (171):4-8, Aug./Sep. 1991.
- WEBB, A. B. et alii. **Estimates of producer and consumer subsidy equivalents: government intervention in agriculture, 1982-87**, Washington USDA, 1990. (Statistical Bulletin, 803).
- WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK. Washington, USDA, 1993.
- WORLD RICE SITUATION AND OUTLOOK, Washington, USDA, 1993.
- WORLD SUGAR SITUATION AND OUTLOOK, Washington, USDA, 1993
- WORLD WHEAT SITUATION AND OUTLOOK, Washington, USDA, 1993.

POLÍTICA AGRÍCOLA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

SINOPSE: Este trabalho avalia a importância das políticas agrícolas americana e europeia como fator determinante da liderança desses países na produção e comércio mundial de alimentos. A primeira parte apresenta uma discussão acerca dos indicadores de proteção seguida de apresentação de avaliações dos efeitos da proteção à agricultura praticada pelos países desenvolvidos. A segunda parte discute a própria política agrícola dos Estados Unidos e União Europeia ressaltando sua evolução histórica, seu funcionamento e principais instrumentos de intervenção. A parte final é dedicada a uma discussão referente às negociações acerca da agricultura no GATT, com destaque para o Acordo Final da Rodada Uruguai.

Palavras-chave: política agrícola, países desenvolvidos, comércio internacional, rodada uruguai.

DEVELOPED COUNTRY AGRICULTURAL POLICIES

ABSTRACT: This paper analyses the importance of the american and european agricultural policy as factor of their leadership. At first it contains an overview of agricultural protectionism in developed countries and its effects on the commodities world trade. Then it presents the agricultural policy history in this century including the present government intervention tools. Finally, it discuss the agricultural negotiations in the GATT with relief to the Final Act of the Uruguai Round.

Key-words: agricultural policy, developed countries, international trade, uruguai round.

EXPEDIENTE

EDITOR RESPONSÁVEL

Benedito Barbosa de Freitas

COMISSÃO EDITORIAL

José Sidnei Gonçalves - Presidente, Alceu de Arruda Veiga Filho, Benedito Barbosa de Freitas, Celso Luis Rodrigues Vegro, César Roberto Leite da Silva, José Eduardo Rodrigues Veiga, Luiz Henrique Perez

BIBLIOGRAFIA

Aguri Sawatani Negri

EDITORIAÇÃO DE TEXTO E REVISÃO DA ARTE FINAL

Maria Áurea Cassiano Turri

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

Maria Alice Manzo

CAPA E ARTE FINAL

Lúcia Helena dos Santos Lima

DISTRIBUIÇÃO

Benedito Barbosa de Freitas

DIVULGAÇÃO

José Venâncio de Resende

EQUIPE DE APOIO TÉCNICO

Composição: Deborah Silva de Oliveira, Mara Elisa Oliveira de Carvalho, Rachel Mendes de Campos e Roseli Clara Rosa Trindade

Desenho: Renato Eduardo Oliveira Pinto e Silvia Cecília Ferro Perez

Revisão: Alexandra Basseti, Angela Cristina da Silva Batista dos Santos e Luciana Delfini de Campos

Distribuição: Sandra Aparecida de Barros e Yara de Cássia Corrêa Silva

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
Corpo Técnico em Exercício

DIRETOR TÉCNICO DE DEPARTAMENTO: Antonio Ambrosio Amaro

ASSESSORIA TÉCNICA DE PROGRAMAÇÃO: Luis Henrique Perez

DIVISÃO DE COMERCIALIZAÇÃO

Diretor: Sebastião Nogueira Junior

DIVISÃO DE POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

CENTRO DE GESTÃO DA EMPRESA AGRÍCOLA

Chefe: Hiroshige Okawa

Alceu de Arruda Veiga Filho, Alexandre de Pádua Carrieri, Alfredo de Almeida Bessa Junior, José Alberto Angelo, Malimíria Norico Otani, Maria Célia Martins de Souza, Marli Dias Mascarenhas Oliveira, Minoru Matsunaga, Nelson Batista Martin, Paul Frans Bemelmans, Paulo Edgard Nascimento de Toledo, Sílvia Toledo Arruda.

CENTRO DE FINANCIAMENTO E DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA

Chefe: Nilda Tereza Cardoso de Mello

Alívio de Almeida, Leila Campos Vieira, Maria Auxiliadora de Carvalho, Maria Elisa Benetton, Terezinha Joyce Fernandes Franca, Valquíria da Silva¹, Yuly Ivete Miazaki de Toledo.

CENTRO DE ESTATÍSTICAS DA PRODUÇÃO

Chefe: Denise Viani Caser

Ana Maria Montragio Pires de Camargo, Gabriel Luiz Seraphico Peixoto da Silva, Humberto Sebastião Alves, José Roberto Vicente, Lilian Cristina Anefalos, Marineusa Takaes, Mário Pires de Almeida Olivetti¹, Zuleima Alleoni Pires de Souza Santos.

CENTRO DE ESTATÍSTICAS DE PREÇOS

Chefe: Rosa Maria Pescarin Pellegrini

Alceu Donadelli, Devancyr Aparecido Romão, Estela Moreti Reck Marinelli, Maria de Lourdes Barros Camargo, Maura Maria Demétrio Santiago, Paulo Tadao Nishimiya.

CENTRO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

Chefe: José Roberto da Silva

Albino Eugênio Ferreira Zirlis, Alfredo Tsunehiro, Antonio Roger Mazzei, Carlos Roberto Ferreira Bueno, Cristina Tamega Gil Pontarelli, Eloisa Elena Bortoleto, Inadilza Medeiros da Silva de Almeida, José Eduardo Rodrigues Veiga, José Sidnei Gonçalves, Lídia Hathue Ueno, Luiz Carlos Miranda, Luiz Moricochi, Marina Brasil Rocha, Marisa Zeferino Barbosa, Nelson Giulietti, Regina Junko Yoshii, Roberto de Assumpção, Silene Maria de Freitas, Sônia Santana Martins, Sueli Alves Moreira Souza, Valéria da Silva Peetz, Waldemar Pires de Camargo Filho.

¹Técnicos realizando curso de pós-graduação.

CENTRO DE INSUMOS E MÁQUINAS AGRÍCOLAS**Chefe:** Célia Regina Roncato Penteado Tavares Ferreira

Ana Rosa Camillo Aguiar, Arthur Antonio Ghilardi, César Roberto Leite da Silva, Ikuyo Kiyuna.

CENTRO DE AGROINDÚSTRIA**Chefe:** Flavio Condé de CarvalhoAfonso Negri Neto, Celso Luis Rodrigues Vegro, Denyse Chabaribery¹, Geni Satiko Sato, Maria Lúcia Maia, Samira Aoun Marques.**CENTRO DO TRABALHO RURAL**Celma da Silva Lago Baptistella¹, Edison Cambon Junior, Elizabeth Alves e Nogueira¹, Maria Carlota Meloni Vicente, Sérgio José Seta.**CENTRO DE ECONOMIA DA TERRA****Chefe:** Richard Domingues DulleyAna Victória Vieira Martins Monteiro, João Edson Faria de Oliveira, José Arimatéia Rabelo Machado, Maristela Simões do Carmo, Nilce da Penha Migueles Panzutti¹, Regina Helena Varella Petti, Yara Maria Chagas de Carvalho.**CENTRO DE MÉTODOS QUANTITATIVOS****Chefe:** Sergio Augusto Galvão Cezar

Ana Maria Pereira Amaral, Maria de Lourdes Sumiko Sueyoshi, Mario Antonio Margarido, Vera Lúcia Ferraz dos Santos Francisco.

CENTRO DE INFORMÁTICA AGRÍCOLA**Chefe:** Paulo José Coelho

Gilda Kuniyoshi.

DIVISÃO DE APOIO À PESQUISA**Diretor:** Benedito Barbosa de Freitas

Ademar Francisco Marques, Deborah Silva de Oliveira, José Venâncio de Resende, Maria Áurea Cassiano Turri, Rachel Mendes de Campos.

SERVIÇO DE BIBLIOTECA E DOCUMENTAÇÃO**Diretor:** Aguri Sawatani Negri

Lindalva Santana da Silva.

DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO**Diretor:** Carolina Aparecida Pinsuti

Marcos Alberto Penna Trindade, Marli dos Santos Muniz Camargo.

TÉCNICOS EM OUTRAS INSTITUIÇÕES

Anelise Veiga (Coordenadoria Sócio-Econômica), Eduardo Pires Castanho Filho (Secretaria de Economia e Planejamento), Francisco Alberto Pino (Gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento), José Ricardo Cardoso de Mello Junqueira (Gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento), Maria Lúcia D'Ápice Paez (EMBRAPA), Neide Tizue Matsunaka Chiyoda (DRHU-SAA), Sônia Marina da Silveira (Secretaria da Fazenda).

¹Técnicos realizando curso de pós-graduação.

PUBLICAÇÕES E SERVIÇOS DO IEA¹

TABELA DE PREÇOS

Publicação/serviço	Brasil	Exterior
	R\$ por unidade	US\$ por unidade
Revista Agricultura em São Paulo ²	5,00	8,00
Revista Informações Econômicas ³	3,00	7,00
Manual de Contabilidade ⁴	5,00	7,00
Manual de Instrução - Imposto Territorial Rural ⁴	2,50	4,00
Coleção Estudos Agrícolas ⁴	12,00	20,00
Levantamento Subjetivo (município, área, produção, rendimento - por página)	0,35	0,70
Tabela de Coeficientes Técnicos (custo operacional total - principais culturas - por página)	0,80	1,60
Série Informações Estatísticas da Agricultura (Série IEA) ⁵		
Até 50 páginas	2,00	4,00
de 51 a 100 páginas	3,00	6,00
de 101 a 200 páginas	4,00	8,00
acima de 200 páginas	5,00	10,00
SOFTWARES⁶		
Customaq + manual usuário	150,00	-
Custos + manual usuário	300,00	-
Customaq/Custos + manuais	400,00	-

¹Informações pelo telefone (011) 276-9266 Ramal 354 com Benedito ou Yara.

²A assinatura anual (2 a 3 tomos) de Agricultura em São Paulo custa R\$9,00 no Território Nacional e US\$15,00 no exterior.

³A assinatura anual (12 fascículos + anuário - Série IEA) de Informações Econômicas custa R\$30,00 no Território Nacional e US\$65,00 no exterior.

⁴São vendidos separadamente.

⁵Inclui Suplementos e Separatas das demais publicações.

⁶Os softwares são adquiridos junto à FUNDEPAG, mediante cheque pagamento Banespa 033 - agência Água Branca - 0657 - conta nº 1300 13169.

PUBLICAÇÕES DO IEA - Ficha de Cadastro
Assinatura e/ou Aquisição Avulsa de Periódicos¹

Publicações solicitadas: (queira assinalar com um x no quadrinho)

- Agricultura em São Paulo (.)
- Coleção Estudos Agrícolas)
- Informações Econômicas (assinatura anual: 13 números)
- Informações Econômicas (exemplares avulsos n^os)
- Outros (.)

Nome:
.

Endereço: (rua, n^o, andar, etc.)
.

Caixa Postal n^o Telefone:

Cidade: Fax:

CEP: Estado (sigla)

Ramo de atividade (favor preencher este item, de importância para nosso cadastramento):
.
.

Estou fazendo a remessa de R\$ (.
.) referente às aquisições acima

através do cheque próprio n^o do Banco

Nome legível e assinatura

¹A aquisição desses periódicos pode ser feita no balcão do IEA por correspondência ou depósito bancário, acompanhado deste formulário preenchido corretamente; o cheque e o depósito bancário deverão estar em nome do FUNDO ESPECIAL DE DESPESAS DO INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. A nota fiscal será enviada posteriormente à compra.

Quaisquer esclarecimentos adicionais consultar:
Instituto de Economia Agrícola
Divisão de Apoio à Pesquisa
Caixa Postal 68.029 - 04047-970 - São Paulo - SP
CGC 46.384.400/0033-26 - Inscrição Estadual - Isento
Banco Banespa S/A - Agência n^o 118 c/e 43050040-2
Telefone: (011) 276-9266 - Ramal 354
Telex: (011) 56730 - IEA - BR
Fax: (011) 276-4062