

**Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano**

**COMPETITIVIDADE E GLOBALIZAÇÃO:  
O LUGAR DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM  
NAS RELAÇÕES UNIÃO EUROPEIA-MERCOSUL**

Vítor Martins

IEEI  
Outubro 2001

## **Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano**

### ***Título***

Competitividade e globalização:  
O lugar da Política Agrícola Comum nas relações União Europeia-Mercosul

### ***Autor***

Vítor Martins

Outubro 2001

Os Cadernos do Forum Euro-Latino-Americano são uma publicação do IEEI, que conta com o apoio da Comissão Europeia.

Este texto foi produzido no âmbito do Forum Euro-Latino-Americano, um projecto conjunto do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), de Lisboa, e do Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS/FIESP).

As opiniões aqui expressas não representam qualquer posição oficial da Comissão Europeia, nem quaisquer pontos de vista do IEEI ou da FIESP, responsabilizando apenas o seu autor.

### **IEEI**

Largo de São Sebastião, 8 – Paço do Lumiar – 1600-762 Lisboa – Portugal  
Tel: (351) 210 306 700 Fax: (351) 217 593 983 E-mail: [ieei@ieei.pt](mailto:ieei@ieei.pt)

### **IRS/FIESP**

Av. Paulista, 1313 – 01311-923 São Paulo SP  
Tel: (55 11) 32 52 43 98 Fax: (55 11) 32 52 46 22 E-mail: [cirs@fiesp.org.br](mailto:cirs@fiesp.org.br)

# Índice

## Introdução

1. De novo uma primeira ideia central: Multilateralismo e regionalismo são pilares insubstituíveis da globalização?
2. A agricultura europeia no contexto da OMC e das negociações interregionais: Um «fóssil» cristalizado? Ou um «ser» em rápida mutação?
3. As condicionantes da reforma da PAC: Um intrincado *puzzle* político
3. Promover um clima favorável à reforma da PAC: Também uma responsabilidade dos seus adversários

## Conclusão



## Introdução

### **União Europeia-Mercosul: Uma parceria para a globalização?**

Quando em Maio de 1992, sob a presidência portuguesa, se organizou no Castelo de Guimarães o primeiro encontro União Europeia(UE)-Mercosul, estava a lançar-se a semente da parceria que se formalizou no Acordo-Quadro de Cooperação Interregional de 1995. Desde então afigura-se-me que temos estado aquém daquilo que essa parceria deixava antever e daquilo que o desafio da globalização exigiria de ambas as partes.

É certo que, em Junho de 1999, foi lançada uma nova ronda negocial com vista a um acordo de comércio livre entre a UE e o Mercosul. É certo que a cooperação se desenvolveu nalgumas áreas com relevo e de interesse mútuo. É não menos certo que o investimento europeu no Mercosul se fortaleceu nos últimos anos, sendo cada vez mais densa a malha das relações económicas transatlânticas. Andou-se em frente, não se retrocedeu.

Contudo, um olhar mais profundo sobre a realidade das coisas, induz-nos à conclusão de que as relações UE-Mercosul estão longe de ter explorado convenientemente as sinergias positivas que o seu potencial reconhecidamente contém.

Para além das complementariedades económicas (também possíveis de explorar no sector agrícola) e das afinidades e cumplicidades culturais, é razoavelmente óbvio que uma consistente parceria UE-Mercosul poderá contribuir para uma ordem económica global mais sã, equilibrada e equitativa. Dessa parceria não há risco de emergirem novos pólos hegemónicos de comando económico. Dessa parceria pode surgir, ao contrário, o reforço de um «modelo económico global» que, fundado no comércio livre e nos valores da liberdade de iniciativa, saiba assimilar também os valores da solidariedade, da diversidade cultural e da cooperação interactiva. Uma parceria forte entre a UE e o Mercosul poderá projectar no mundo global um conjunto de valores que estão em défice nas relações económicas internacionais hoje demasiadamente subordinadas a uma lógica que posso designar como de «*free trade*, custe o que custar»!

Ora ambos os lados, quer no Atlântico Norte, quer no Atlântico Sul, têm mostrado fragilidades para assumir com vontade política determinada esta parceria estratégica para agir como um *player* global.

O Mercosul tem-se revelado um processo menos coeso do que o que era esperado e desejado. A própria meta da união aduaneira não está adquirida e as oscilações de política macroeconómica, sobretudo no Brasil e na Argentina, têm criado um clima de incerteza quanto ao alcance e à consistência do próprio projecto de integração regional que o Tratado de Assunção almejava.

Por outro lado, no plano comercial, tendo o Mercosul – legitimamente reconheça-se – alinhado com a orientação geral do Grupo de Cairns no que diz respeito à agricultura, apresentou-se sempre muito defensivo – para não dizer intolerante – no que se refere ao alargamento da agenda comercial na Organização Mundial do Comércio (OMC), nomeadamente no que diz respeito a ambiente, concorrência, questões sociais, protecção dos investimentos, etc. Ou seja, tem contribuído – ainda que involuntariamente – para enquistar a posição europeia em torno das teses mais conservadoras.

A UE, por seu turno, não conseguiu até hoje interiorizar, no plano objectivo das orientações negociais, a verdadeira e transcendente importância estratégica da parceria com o Mercosul.

Mau grado os esforços notáveis e empenhados do Comissário Pascal Lamy, a verdade é que a UE permanece de vigília implacável na defesa da Política Agrícola Comum (PAC), dando-lhe implicitamente a prioridade negocial. A velha PAC, ainda que para alguns esteja no início do estertor final (tese que não partilho), continua a penalizar a UE no plano internacional, obrigando-a a um jogo negocial redutor, reactivo, defensivo e limitando drasticamente a sua capacidade de ser uma *driving-force* da economia global. É claro que os tempos actuais favorecem as lógicas conservadoras, sempre que o horizonte de visão se limita ao curto prazo. Esquece-se que as relações UE-Mercosul têm, devem ter, um alcance de longo prazo.

A este propósito é oportuno lembrar que a Cimeira de Lisboa de 2000 definiu uma nova estratégia para o desenvolvimento sustentável, assente na inovação como um factor também essencial para a coesão social. A estratégia de Lisboa aposta no reforço da competitividade da Europa em relação à economia dos Estados Unidos. Está assente numa visão de uma Europa aberta e competitiva no contexto da globalização, para a qual os valores da coesão económica e social e da solidariedade são essenciais. Neste contexto, existe uma contradição entre a manutenção de uma PAC fechada, fossilizada e proteccionista, e o objectivo de consolidar a posição da UE no mundo como uma economia integrada inovadora e competitiva.

No momento em que a UE perspectiva, dentro de dois ou três anos, um alargamento de grande impacto geo-estratégico, numa fase em que a globalização é justamente questionada como um simples modelo de comércio livre e se interioriza a necessidade de adensar as relações interregionais como suporte para a segurança global, a parceria UE-Mercosul deveria ser recolocada no plano das primeiras prioridades e re-enfocada à luz do seu alcance estratégico.

Desfazer o nó agrícola das negociações actuais é, desde logo, um contributo capital para esse objectivo.

# 1

## De novo uma primeira ideia central: Multilateralismo e regionalismo são pilares insubstituíveis da globalização

Tem-se frequentemente defendido a ideia de que a liberalização do comércio só poderá exercer plenamente todos os seus efeitos benéficos se for realizada à escala mundial. Para muitos economistas liberais, os processos de integração das economias constituem sempre desvios ao caminho ideal que é o do comércio livre sem distorções.

Assim, em relação ao *multilateralismo*, no quadro do qual todas as vantagens são concedidas sem discriminação a todos os parceiros, o *regionalismo* não seria assim mais do que um «*second best*» destinado apenas a contornar as dificuldades que momentaneamente se pudessem opor ao estabelecimento de esquemas mais gerais.

No plano puramente comercial, a avaliação dos processos de integração far-se-á sempre no balanço entre *trade creation*, que promove o objectivo de que cada um faça aquilo que saiba fazer melhor, e *trade diversion*, onde o estabelecimento de medidas discriminatórias conduz precisamente ao resultado contrário, traduzindo-se em termos económicos por uma perda global. A integração europeia é um exemplo de um balanço muito positivo debaixo dessa perspectiva e por isso tem sido um factor de desenvolvimento das trocas internacionais.

É certo que a eliminação dos obstáculos à plena mobilização das *vantagens comparativas* permite maximizar a racionalidade da afectação dos recursos produtivos, mas é igualmente necessário que, por vantagens comparativas, se entenda também aquilo a que poderemos chamar *vantagens potenciais*, conceito que introduz aspectos de muito maior complexidade do que aqueles a que um multilateralismo fundamentalista não consegue fazer face.

É a esta luz que importa observar o projecto de integração europeia.

A UE compreende o mais complexo e o mais avançado esquema de integração económica entre Estados independentes jamais posto em prática. O processo de integração realizado na segunda metade do século XX – da união aduaneira até à união monetária, passando pelo mercado único – tem sido acompanhado pelo estabelecimento de políticas e instrumentos altamente complexos quer no plano técnico, quer no plano político. Por exemplo, as políticas social, agrícola, regional, e de coesão, mobilizando fluxos financeiros de grande vulto, têm precisamente permitido, e com êxitos por vezes espectaculares, que os países menos avançados da União não só utilizem as suas vantagens comparativas efectivas como também desenvolvam as suas vantagens comparativas potenciais e que, desta maneira, o fosso entre os mais e os menos desenvolvidos tenha diminuído progressivamente. Ignora-se muitas vezes que, por detrás de uma união aduaneira, a Europa Comunitária é hoje, já, uma união económica e monetária onde as «políticas de acompanhamento» – para usar uma expressão cara a Jacques Delors – têm um papel central.

Quem olhar para a UE debaixo de uma perspectiva estritamente «livre cambista» perde de vista uma realidade muito complexa, plena de *nuances* sociais, culturais e políticas.

Muito do confronto sempre latente entre os modelos americano e europeu quanto à globalização tem aí o seu centro de gravidade. Para os Estados Unidos (EUA), e no essencial, a globalização é sinónimo de comércio livre e a economia internacional deve submeter-se a um multilateralismo maleável, quase de geometria variável, onde o bilateralismo está sempre legitimado na lógica dos superiores interesses da América. Para a UE, a globalização, sendo hoje uma exigência civilizacional, tem de ser balizada por disciplinas multilaterais e tem de respeitar

valores e conceitos sociais, culturais e políticos que não podem reduzir-se à prática do comércio livre. O que daqui decorre é que o *modelo americano*, na sua redutora simplicidade e escorado como está na força musculada da superpotência única, é exportável e vem sendo exportado para todo o mundo, ao passo que o *modelo europeu*, na sua desencorajadora complexidade, não atrai, gera desconfiança e não é exportável à escala global.

De qualquer modo, e mesmo ao falar de modelos mais simples, é pacífica a ideia de que numa união aduaneira ou numa zona de comércio livre, cobrindo o essencial das trocas entre os seus membros, os efeitos de *trade creation* são, em regra, superiores aos de *trade diversion*, e daí a sua compatibilidade com a filosofia da OMC, traduzida no artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT). E também a ideia de que um espaço de integração que obedeça aos princípios do artigo XXIV realiza efeitos de *external trade creation* que permitem que o regionalismo favoreça, a médio prazo, o multilateralismo.

Com efeito, a globalização gerará tensões insuportáveis se não for enquadrada por um sistema multilateral e interregional. O combate ao bilateralismo e a promoção das integrações regionais consistentes, transparentes e baseadas na democracia e na livre iniciativa é algo de decisivo no início do século XXI. Quer-me parecer que o Mercosul e a UE não podem senão ser militantes activos e aliados persistentes nessa causa.

A falência do multilateralismo e as hesitações nos processos de integração regional não só gerarão a implosão da globalização, como agravarão as assimetrias de desenvolvimento à escala mundial. Estaremos aí, então, a um passo de um mundo geopoliticamente fragmentado e com uma única superpotência fechada sobre os seus próprios interesses. Não é esse, seguramente, o mundo que interessa à UE e ao Mercosul.

## 2

### A agricultura europeia no contexto da OMC e das negociações interregionais: Um «fóssil» cristalizado? Ou um «ser» em rápida mutação?

Apetece logo responder: nem uma coisa, nem outra. A Política Agrícola Comum que vem de meados do século passado não está cristalizada e sofre mesmo pressões convergentes, de ordem interna e externa, que a obrigam a adaptar-se. Mas, infelizmente, não se antevêm razões que levem a crer que essa mutação possa ser simultaneamente rápida e profunda. Olhemos então mais de perto para a realidade europeia neste sector.

Ao abordar o problema da agricultura comunitária no contexto bilateral ou multilateral das relações da UE com países terceiros, onde esta aparece sempre acusada do delito de protecção, convém recordar que a PAC foi definida e posta em prática no início dos anos sessenta por razões, à época, pouco contestáveis.

Essas razões eram a especificidade de um sector destinado a satisfazer necessidades fundamentais, criador de *mais valias* (no essencial, de resto, apropriadas pelos outros sectores da economia), responsável pela preservação de *equilíbrios sociais e ecológicos* e destinado a assegurar um grau mínimo de *segurança alimentar*. Recorde-se que nos anos sessenta um dos *slogans* do processo de construção europeia era a resposta ao «*défi américain*» (Jean Jacques Servan-Schreiber).

Ao considerar hoje a PAC como o aspecto mais retrógrado da política comunitária, esquece-se por vezes o seu carácter «revolucionário», tal como se apresentava nos anos sessenta, ao assumir a existência de casos bem definidos em que o princípio das vantagens comparativas e a racionalidade da afectação dos recursos produtivos (com vista a uma maximização dos resultados) teriam de ser, custasse o que custasse (e os custos para o conjunto da economia foram consideráveis), subordinados a *objectivos superiores de natureza não económica*.

Os rendimentos dos agricultores foram assegurados graças às ajudas à produção, aos apoios aos preços e aos auxílios à exportação. A opção de fundo tomada ao estabelecer os princípios gerais da PAC com base numa garantia de preços e de colocação de produtos (no interior, no exterior ou através da intervenção dos órgãos comunitários), em vez da que tinha sido tomada por outros no sentido de procurar essencialmente assegurar os rendimentos dos agricultores sem ligação com a produção (*decoupling*), transformou uma agricultura largamente deficitária numa agricultura globalmente excedentária, o que representa um êxito sem precedentes (embora este êxito se tenha transformado pouco a pouco naquilo que acabou por ser considerado como a sua maior debilidade). Em certa medida se poderá dizer que a PAC está, hoje, a braços com o seu sucesso.

A preservação de uma população agrícola, mesmo declinante, assegurou a manutenção de equilíbrios ecológicos. Embora se deva reconhecer que, em numerosos casos, o desenvolvimento da agricultura intensiva, resultante do tipo de protecção adoptado, tivesse pouco a pouco transformado também o sector agrícola numa causa importante de poluição – aspecto largamente subestimado interna e externamente. Mas a PAC, cujo modelo de apoios e de protecção se tinha sofisticado durante os anos sessenta e setenta, relevando o conceito de especificidade agrícola a níveis superlativos, começou, nos anos oitenta, a enfrentar pressões internas e externas para mudar. Não seria justo aqui ignorar o papel do Reino Unido nesse combate, nomeadamente ao sobrelevar a questão orçamental e a sua iniquidade em decorrência de uma política agrícola comum desenhada à medida de alguns Estados-membros.

O reconhecimento de que a garantia de preços e de colocação de produtos (total para as produções mais significativas) criava situações de superprodução (tendo em conta a solvabilidade dos mercados) cada vez mais dificilmente suportáveis, fez emergir uma primeira medida importante na evolução da PAC: o estabelecimento de limites aos níveis de intervenção dos órgãos comunitários (Cimeira de Bruxelas de 1988). A velha PAC começou aí o seu *aggiornamento*, ainda que tímido, é verdade.

Depois, a reforma de 1992, sob a presidência do Ministro Arlindo Cunha, viria a possibilitar, no que toca ao acesso ao mercado, a assumpção dos compromissos da Ronda do Uruguai e do acordo agrícola da OMC, em ruptura com o modelo de décadas, ao estabelecer o princípio da tarifificação, onde, como regra geral, a protecção na fronteira seria assegurada por direitos aduaneiros propriamente ditos, substituindo os direitos niveladores e as restrições quantitativas à importação (contrários aos princípios do GATT), os sistemas de preços mínimos à importação, os regimes de importação discricionários, as medidas aplicadas pelas empresas públicas e a autolimitação de exportações. Sou dos que consideram que esses passos – ainda que muito relevantes e de impacto político não desprezível (François Mitterrand quase perdeu o referendo sobre o Tratado de Maastricht ao enfrentar o profundo criticismo do sector agrícola gaulês) – ficaram aquém do que seria razoável esperar. Mas o que foi indiscutivelmente importante é que começou aí a quebrar-se o sacrossanto *princípio da preferência comunitária*, cuja perversidade na lógica do comércio livre internacional foi e ainda é largamente denunciada. Reconheço que foi, então, a mutação necessária, mas não a suficiente. Sem a reforma de 1992, a agricultura não teria sido abrangida pelo *umbrella* da OMC e não apresentaria hoje as perspectivas de evolução que, apesar de tudo, se podem antever.

A reforma da PAC foi feita nessa altura como resultado convergente de pressões internas e externas. Recorde-se que a PAC era então objecto de muita crítica, sobretudo pelo seu incontrolável impacto financeiro, e tinha sido a principal causa do malogro da ronda de Heisel (em Bruxelas) para concluir a Ronda do Uruguai.

A partir daí algo se alterou. Até aí, a PAC tinha sido um factor de pressão internacional sobre os seus parceiros fora das disciplinas do comércio livre; a partir daí a PAC passou a ser um objecto da pressão externa, com crescente exposição às regras do comércio internacional. A reforma da PAC ganhou, nessa altura, uma direcção irreversível.

É claro que importa reconhecer que o acordo agrícola da Ronda do Uruguai acabou por proporcionar à UE múltiplas margens de manobra que permitiram, na prática, diluir substancialmente o efeito expectável de muitas das disposições, o que levou ao desapontamento de muitos que acreditaram que a velha PAC saída da Ronda do Uruguai estava ferida de morte. Dois exemplos, apenas.

O primeiro é o de que, se é certo que a adopção do *princípio de tarifificação* representa de facto uma revolução na PAC, esta revolução comporta um aspecto perverso que é o de, em termos práticos, consagrar a protecção a níveis muito elevados mesmo depois de aplicadas as taxas de redução previstas nas listas de compromissos.

O segundo é relativo à *cláusula de salvaguarda especial*, aplicável aos produtos para os quais funcionou o mecanismo da tarifificação e que pode ser invocada em duas hipóteses:

a) quando o volume das importações exceda um certo nível, determinado em função das possibilidades de acesso ao mercado (importação de um produto em percentagem do consumo interno);

b) quando o preço de importação descer abaixo de um determinado preço de referência (no caso de a diferença entre os dois preços ser superior a 75%, o direito adicional pode atingir 90%).

Neste contexto, o facto de a cláusula de salvaguarda não ser (ou ser pouco) invocada não invalida o argumento de que ela mantém a possibilidade de protecção através de elementos móveis ou, o que é o mesmo, a possibilidade de punir com a maior eficácia a competitividade de

qualquer país terceiro. Há aqui um aspecto de filosofia de base que, na OMC, é considerado por muitos como inadmissível.

A redução média de direitos prevista para o período de 1995/2000 foi de 36%, com uma redução mínima por produto de 15%.

Em matéria de *apoios internos*, os termos do Acordo sobre a Agricultura permitiram à UE controlar o processo de redução dos apoios com efeitos de distorção sobre o comércio, destacando-se como aspecto fundamental o facto de essa redução ser efectuada com base numa medida global de apoio, solução onde se concentram os resultados de milhares de horas de esforços efectuados ao longo de sete anos de negociações pelos representantes comunitários.

De sublinhar ainda que o acordo admite considerar como ajudas com efeitos de distorção nulos ou mínimos sobre o comércio, as *ajudas directas* ao rendimento dos agricultores, para além das óbvias excepções aos compromissos de redução, que são as despesas no domínio da investigação e formação, as medidas de protecção do ambiente e as ajudas regionais, onde, todavia, a complexidade dos problemas permite sempre uma execução menos transparente das políticas definidas em termos gerais e, conseqüentemente, grandes dificuldades de negociação do *follow up*.

Outro aspecto particularmente controverso quanto à sua execução, inclusivamente entre alguns Estados-membros da UE, é o da chamada «caixa azul», onde os pagamentos directos atribuídos no quadro de programas de limitação da produção não são submetidos a reduções do apoio interno no caso de se basearem numa superfície e rendimento fixos.

No que toca aos *subsídios à exportação*, o acordo previa, sempre para o mesmo período de seis anos, uma redução de 30% do valor dos subsídios e de 21% das quantidades subsidiadas o que, acrescentando-se, sempre foi considerado por muitos como mais uma maneira de manter os níveis de protecção efectiva com uma mera ilusão de redução da protecção formal.

A tudo isso acresce a consagração da *cláusula de paz*, que vai constituir, juntamente com a «caixa azul» e os subsídios à exportação, o ponto crítico para a UE no quadro de uma nova ronda negocial da OMC.

Uma leitura objectiva da implementação do acordo agrícola faz ressaltar uma dupla conclusão: por um lado, a PAC adaptou-se na direcção certa, reduzindo o grau de protecção e o peso das medidas de distorção do comércio; por outro lado, a UE tirou largamente partido, não só das condições favoráveis dos mercados (legitimamente), mas também da flexibilidade que a letra do acordo lhe concedeu, minimizando o impacto das concessões assumidas. Aquilo que para a UE foi um grande passo (até político), não passou de um insignificante movimento na perspectiva frustrada dos outros parceiros. Não surpreende que assim seja.

A tentativa de reforma da PAC da Agenda 2000 – quadro reformador da UE para proceder ao grande alargamento à Europa Central e do Leste – agravou essa frustração e com algum fundamento. Não houve então um significativo aprofundamento das principais linhas da reforma, em boa parte por razões estritamente políticas.

O acordo da Ronda do Uruguai lançou também uma dinâmica negocial futura. O objectivo, a longo prazo, das reduções progressivas dos apoios e da protecção foi entendido como um processo contínuo e, assim, o artigo 20 do acordo agrícola estabelece que, um ano antes do final do período previsto para a sua execução, ou seja, no início de 2000, se efectuassem negociações para a continuação do processo.

E é aqui que nos encontramos hoje, perante as divergências profundas entre a UE e um vasto conjunto de parceiros terceiros. De um lado, a UE considera que um processo lento de redução dos apoios e da protecção, estabelecido com base em medidas definidas a um nível elevado de agregação, e onde os pagamentos directos não submetidos a reduções do apoio interno, concedidos no quadro de programas de limitação da protecção («caixa azul»)

constituem a maneira mais segura e mais eficaz de conseguir, a longo prazo, a integração do sector agrícola nas regras da OMC. Do outro lado, um conjunto de parceiros, no limite os do Grupo de Cairns, para quem tudo o que tem sido aceite pela Comunidade é apenas um alibi para manter a protecção a níveis elevados – uma «tarifização» que legaliza, em termos da OMC, o estabelecimento de direitos aduaneiros «proibitivos», os quais substituem as medidas não pautais consideradas ilegais pela organização, mas que, em termos práticos, mantêm os mesmos efeitos. Para o Grupo de Cairns e para alguns outros, a PAC continua inteiramente à revelia dos princípios e das regras do comércio livre e transparente.

Tudo isto com a possibilidade que foi a de, durante o período de execução dos compromissos da Ronda do Uruguai, manter níveis elevados de subsídios à exportação.

Um aspecto fundamental onde a redacção do artigo 20 do Acordo sobre a Agricultura veio ainda ao encontro das preocupações da UE foi o das «considerações de uma ordem que não a exclusivamente comercial», considerações essas que fornecem fundamento para definir políticas cujo êxito será eventualmente susceptível de facilitar concessões adicionais nos chamados três pilares tradicionais (acesso ao mercado, ajudas internas e apoios à exportação). As preocupações não comerciais, traduzidas no conceito da *multifuncionalidade agrícola*, geram a desconfiança de muitos que aí vêem não mais do que um pretexto para a UE diluir, na prática, quaisquer concessões significativas no terreno dos «três pilares». Temem os interlocutores da UE que um tal conceito venha a deixar entrar pela janela aquilo a que se pretende fechar a porta. Mas o excesso de agressividade dos parceiros da UE pode, como adiante referirei, ter também um efeito de sinal contrário ao pretendido.

E é assim que, desde Seattle, o que fundamentalmente tem estado em causa – paralisando todas as negociações no domínio da agricultura e também, indirectamente, dos serviços – é o facto de saber se, e de que maneira, se deverá proceder a uma modificação do mandato de negociação definido no artigo 20.

Do ponto de vista formal parece-me que o artigo 20 do Acordo sobre a Agricultura permite cobrir os objectivos da UE, ou seja, a realização progressiva de uma reforma do comércio internacional compatível com uma reforma da PAC que não ponha em causa o modelo agrícola europeu, integrando um conceito claro, mas abrangente, para as preocupações não comerciais. Sabemos bem que sempre será sem saída a discussão sobre as diferentes interpretações quanto ao espírito e à letra desse artigo-chave do acordo agrícola. Trata-se de um confronto eminentemente político.

A posição da UE é, de facto, inconciliável com a do Grupo de Cairns cujo objectivo é, pura e simplesmente, a liberalização do comércio de produtos agrícolas (em particular a eliminação das ajudas à exportação) e o fim da excepção agrícola, ou seja, a inclusão definitiva e de um só passo da agricultura nas regras e disciplinas da OMC. Já o Japão, e em certa medida os EUA, têm, quanto ao sector agrícola, uma orientação muito menos agressiva e intransigente do que o Grupo de Cairns, o que não é irrelevante para a ponderação dos compromissos possíveis.

### 3

## As condicionantes da reforma da PAC: Um intrincado *puzzle* político

É claro que a orientação negocial da UE não radica apenas na interpretação restritiva e formal do artigo 20 do acordo agrícola. Importa, por isso, ir mais fundo na análise das razões que levam a UE a persistir – em minha opinião, quantas vezes excessivamente – numa lógica tão defensiva em tudo o que releva da agricultura.

Há razões políticas, económicas, financeiras e sociais para isso. Ignorá-las ou subestimá-las, para além da mais que legítima pressão negocial sobre a UE, poderá ter consequências negativas sobre a própria ordem económica internacional.

A questão acaba por ser, no contexto europeu, das mais difíceis que os políticos enfrentam. Sendo a política a «arte do possível», é indispensável compreender as linhas de força que influenciam a direcção, o sentido e a intensidade dos movimentos reformadores da velha política agrícola comum. As decisões da UE serão sempre compromissos, na intersecção dos interesses diversos, não raras vezes divergentes.

Atentemos então nas condicionantes da UE para a sua orientação no domínio agrícola.

### **Condicionantes políticas**

O modelo de integração europeia ainda vive muito de uma imagem pública onde a PAC ocupa um lugar central. Não foi por acaso que essa política chegou a absorver dois terços dos recursos comunitários e só há poucos anos desceu abaixo dos 50% (hoje situa-se à volta de 48%). Cerca de 37% da despesa agrícola vai para a França e para a Alemanha, ou seja, só no sector agrícola estes dois países absorvem perto de 20% do total de recursos comunitários. Em média, cada agricultor francês recebe por ano seis vezes mais apoios comunitários do que, por exemplo, um agricultor português. Ora, a França e a Alemanha constituem ainda hoje (mau grado as oscilações do *mood* franco-germânico) as principais *driving forces* do projecto europeu. Por isso, não é um excesso afirmar-se que nunca haverá uma reforma significativa da PAC que não responda razoavelmente às principais preocupações políticas do eixo Paris-Berlim.

Para muitos europeus – mesmo não directamente ligados à actividade agrícola – o desmantelamento da PAC seria percebido não só como uma capitulação europeia à pressão externa (nomeadamente americana), como também como uma desfiguração irreversível do projecto de construção europeia, tal é o seu carácter emblemático.

Politicamente, a agricultura vale muito mais do que os 4 ou 5% da população activa que se dedica a essa actividade («transformados» que são, facilmente, em 15 a 20% de eleitores). Acresce que os eleitores de raiz agrícola estão normalmente concentrados em regiões de vincada sensibilidade económica. Assim, na realidade, nenhum governo europeu olha para o seu sector agrícola liberto de «complexos políticos», pese embora o facto de não haver reconhecidamente um claro denominador comum entre os 15 Estados-membros.

As crises na segurança alimentar, se é certo que vieram, num primeiro momento, criar a desconfiança dos consumidores europeus relativamente à PAC, num segundo momento, cristalizaram-na, numa atitude mais defensiva, até com pendor proteccionista. E assim, os consumidores, um segmento potencialmente aliado para uma profunda reforma da PAC, revelam acima de tudo uma atitude perplexa e ansiosa.

A Comissão Europeia – ainda que com competências próprias – não pode deixar de reflectir esta situação política nos Estados-membros. Não passa despercebido aos observadores a tensão efectiva entre as áreas agrícola e comercial da UE na abordagem das negociações externas.

Entretanto uma nova razão política emergiu recentemente. Trata-se do alargamento a leste da UE. Países como a Polónia por exemplo, que serão membros da UE dentro de três ou quatro anos, reagem muito negativamente à hipótese de uma reforma radical da PAC antes da sua adesão, pois reside aí uma das suas mais fortes expectativas de impacto positivo. Uma mudança rápida e profunda dos mecanismos da PAC, nomeadamente no acesso ao mercado e nas indemnizações compensatórias colocaria o sector agrícola polaco (mais de 20% da sua população activa) contra a adesão à UE. Imagine-se o impacto no sempre difícil equilíbrio geopolítico europeu de uma fracassada adesão da Polónia à UE! Os dez candidatos do Leste Europeu são, na prática (com algumas *nuances*), adversários do desmantelamento da PAC e por isso constituem um reforço das posições defensivas da UE. Não é nada irrelevante o peso que o alargamento induz na orientação comunitária, já que o reforço do potencial agrícola da UE será considerável.

Creio que é oportuno dedicar algumas referências à integração dos países do Centro e Leste Europeu na PAC.

Os níveis de apoio nesses países são de um modo geral muito inferiores aos da UE. A nível agregado e em média, e em comparação com a PAC, os níveis de protecção nos candidatos é de cerca de 25% na República Checa, 50% na Polónia e de 40% na Hungria. Só a Eslovénia apresenta níveis semelhantes aos da UE.

A adesão destes Estados à actual PAC aumentará os níveis de apoio ao mercado e encorajará o crescimento da produção por via do acesso ao mercado comunitário, caso particularmente enfático nos sectores do leite e da carne de bovino.

Há estudos que demonstram que, após a adesão à UE, quase todos os candidatos, com a Polónia e a Hungria à cabeça, terão sectores agrícolas claramente excedentários face à procura doméstica. Estima-se que, na sequência da adesão, a produção de trigo nos candidatos crescerá cerca de 25%, e de produtos lácteos cerca de 70%.

Este quadro induz reacções num duplo sentido. Por um lado, dificulta a flexibilidade da UE no que respeita ao acesso ao mercado e à redução dos subsídios à exportação. Por outro lado, reforça as preocupações de todos aqueles que temem uma nova derrapagem da despesa agrícola na sequência do alargamento, disparando nova crise orçamental. Para uns, o alargamento deve obrigar a UE a ser ainda mais prudente nas concessões externas. Para outros, aprofundar a reforma da PAC antes do alargamento é a única via de evitar o formidável e insustentável impacto financeiro antecipável com a entrada de países como a Polónia. De novo, o que se pode esperar é o compromisso possível que não agradará em pleno nem a uns nem a outros.

Ainda no plano político, é claro que há sectores, nomeadamente o sector dos serviços, que consideram estar a suportar a «factura agrícola», nomeadamente através dos atrasos e resistências à liberalização internacional. Este sector é um aliado objectivo para a profunda reforma da PAC.

Assim, há três pressões de ordem defensiva e duas de ordem ofensiva para a revisão da PAC. Do lado defensivo, emergem os produtos agrícolas (principalmente franceses, mas também alemães, belgas, espanhóis e italianos), a opinião pública pró-europeísta tradicional e o alargamento. Do lado ofensivo, temos a pressão externa de alguns Estados-membros da UE adversários da actual PAC (Reino Unido, Suécia e Holanda, entre outros) e os consumidores (embora a orientação destes seja marcada por oscilações de sentido brusco em função da temperatura mediática de fenómenos conjunturais).

## **Condicionantes económicas e sociais**

Há duas preocupações crescentes na Europa: o ambiente e o desemprego. Existe na opinião pública a convicção de que a redução da actividade agrícola tem um impacto efectivo directo na protecção ambiental, no ordenamento do território, nos níveis de emprego (directo e indirecto) nas zonas rurais, e na criação de «mais valias» importantes para sustentar outros sectores da economia europeia.

O conceito de *multifuncionalidade* da agricultura na Europa não é uma ficção. É o produto genuíno de uma percepção profundamente entranhada na sociedade europeia de que a actividade agrícola preenche um papel económico e social no desenvolvimento sustentado que transcende em muito o desempenho de todas as outras actividades. A paisagem económica europeia, em sentido lato, proporciona sem esforço uma visão onde os elementos ambiental, social, cultural e rural se cruzam de forma intensa, ainda que nem sempre isenta de preversidades, como importa reconhecer. A destruição do conceito não ajudará o paquiderme a mover-se. Ao contrário, a sua definição rigorosa, precisa, controlável, poderá proporcionar à UE o impulso reformador para abrir em definitivo o seu mercado e diminuir razoavelmente as medidas distorsoras do comércio e, ao mesmo tempo, impedir os abusos e os desvios na sua invocação.

Contra tal conceito milita o fundamentalismo dos economistas mais liberais que persistentemente têm procurado demonstrar que a PAC é um grave ónus ao desenvolvimento, que pesa não só sobre a economia internacional, mas sobre a própria UE. A sua voz tem eco em muitas instâncias europeias.

É claro que, para além do objectivo da segurança alimentar, muitas destas preocupações não comerciais podem ser cobertas por esquemas de *deficiency payments*, como de resto os americanos praticam. Não restam dúvidas de que esse vai ser o caminho progressivamente adoptado pela UE. Resta saber com que intensidade e com que velocidade vai ser percorrido. E resta saber com que tolerância poderá ser recebido pelos interlocutores da UE.

### **Condicionantes financeiras**

A simples mudança do sistema de ajudas agrícolas na UE não é neutra do ponto de vista do impacto financeiro sobre os vários agentes económicos. Em boa parte as ajudas actuais são pagas pelos consumidores, ao passo que as ajudas ao rendimento dos agricultores são suportadas pelos contribuintes. Não se argumente que, no limite, são os mesmos, consumidores e contribuintes, porque é sempre maior o ónus psicológico do esforço do contribuinte e mais diluído o que se pede ao consumidor.

Acresce que, movimentos radicais da PAC produziriam alterações muito profundas na balança financeira UE/Estados-membros, alterações mais sensíveis ainda no caso de Estados que já se consideram excessivamente penalizados como contribuintes líquidos da UE (caso óbvio da Alemanha e, ainda que menos óbvio, da França). Por outras palavras, a reforma da PAC só pode ser feita em paralelo com outras medidas reequilibradoras dos fluxos financeiros UE/Estados-membros. Ou seja, o impacto financeiro da reforma tem um efeito de dominó sobre outras políticas, nomeadamente quanto ao seu impacto redistribuidor.

Por outro lado, e em sentido oposto, há pressões crescentes na UE para reduzir a factura agrícola no orçamento comunitário, não só para diminuir as exigências das contribuições financeiras dos Estados-membros, mas também para libertar meios para outras políticas e para o alargamento. Muitos pró-europeus opinam que a PAC é, hoje, um dos obstáculos maiores ao aprofundamento do processo de construção europeia – opinião que pessoalmente partilho. A introdução do euro vem reforçar esta linha de pensamento entre os economistas europeus.

### **Condicionantes institucionais**

Não é irrelevante referir também que o contexto de afrontamento institucional que está latente na UE (uma nova revisão do sistema institucional europeu vai ser lançada em breve,

para ser concluída até 2004) não favorece a abertura de tensões num sector historicamente sensível como é a agricultura. A Europa ainda está a braços com o Tratado de Nice já chumbado pelo referendo negativo na Irlanda enfrenta já um clima de pré-reforma institucional (v.g. propostas de Jospin e de Schröder).

A Comissão Europeia, designadamente através do Comissário Pascal Lamy, pretende aprofundar e acelerar a reforma da PAC, apresentando-a como um desenvolvimento natural do processo de integração europeia e como uma resposta racional ao desafio da globalização. Mas conta com a resistência de duas instituições decisivas no triângulo institucional do *decision-making* comunitário: o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu. O Conselho reflecte a posição dos governos dos quinze. A sua lógica predominante é o interesse nacional e sabe-se que o confronto de quinze interesses nacionais não produz necessariamente um interesse comum forte, transparente, racional, sobretudo se lhe faltar uma *guidance* visionária e carismática como é hoje, infelizmente, o caso. Perante as propostas da Comissão, o Conselho procede sempre a esforços laboriosos para lhes cortar todas as arestas, todos os bicos que possam beliscar aquilo que se considera serem interesses nacionais sensíveis. Não raro, as propostas da Comissão saem do Conselho mingudadamente deformadas, irreconhecíveis. Foi assim na reforma da PAC de 1992 e ainda mais na tentativa reformadora da Agenda 2000. A expressão «PAC» produz no Conselho uma reacção defensiva de tipo Pavlov.

O Parlamento Europeu não foge muito das reacções do Conselho em matéria de orientação agrícola, sendo, como é, dominado por forças políticas que – sejam elas democratas-cristãs ou socialistas – são, em matéria de integração europeia, intrinsecamente conservadoras.

O aprofundamento da lógica federal na arquitectura institucional europeia – tendência a meu ver também irreversível – contribuirá para melhorar o desempenho reformador da UE. Mas essa é também, ela própria, uma tendência de longo prazo.

## 4

### Promover um clima favorável à reforma da PAC: Também uma responsabilidade dos seus adversários

Olhando para a complexa realidade da agricultura e da integração europeia, ressalta desde logo uma conclusão: não é crível que a UE reúna condições políticas para, num golpe de asa, se apresentar no Qatar, na conferência ministerial da OMC, dentro de dois meses, com uma radical flexibilização da sua orientação no sector agrícola. Do casulo gigante, monstruoso (sobretudo visto do exterior), que é hoje a PAC, não vai emergir, em metamorfose mágica e súbita, uma esbelta e ligeira borboleta.

Importa enfatizar – mesmo que repetindo uma ideia já expendida – que a reforma da PAC nunca será um mero subproduto de negociações internacionais. A pressão negocial externa vai ter um papel importante na definição da posição comunitária, mas está longe de ser o único factor ou mesmo o factor mais importante para o desenho dessas decisões. As múltiplas condicionantes atrás referidas e muitas outras menos relevantes, mas também presentes (como é o caso da evolução dos mercados internacionais, nomeadamente no que se refere aos preços dos cereais e da carne), vão intervir no modelo de *decision-shaping* da UE na condução da reforma agrícola.

A pressão externa dos exportadores agrícolas (como é o caso do Grupo de Cairns) sobre a UE é legítima, oportuna e útil. Mas ela pode ser contraproducente se for conduzida com excessiva intransigência, em torno de metas negociais inatingíveis. A intolerância relativamente a conceitos, como por exemplo a multifuncionalidade, podem degenerar *a contrario* em reforço das teses mais conservadoras do *lobby* dos produtores europeus.

A UE não está em condições de aceitar o desmantelamento puro e simples da PAC na próxima ronda negocial. Admitir o contrário, é partir para uma aventura negocial de fracasso garantido.

A reforma da PAC só pode avançar na direcção certa: isto é, maior acesso ao mercado interno, menores apoios internos e menores subsídios à exportação. O que importa agora é exercer toda a influência possível para lhe dar mais intensidade e mais velocidade, traduzindo isso em ganhos para o comércio livre internacional. Tentar asfixiar a PAC debaixo de uma pressão internacional intransigente que, por exemplo, paralise a reunião de Doha é, a meu ver, a tática errada para atingir os fins certos.

A integração plena da agricultura nas regras da OMC (para os produtos industriais demorou mais de cinquenta anos a atingir esse desiderato no quadro do GATT!) é um objectivo que só será realizável para a UE, a meu ver, no quadro de três elementos-chave:

- i) existência de mecanismos de transição progressiva para as ajudas à produção (como é o caso da cláusula de salvaguarda) e os subsídios à exportação;
- ii) os conceitos de multifuncionalidade da agricultura e de «caixa azul» das ajudas;
- iii) perspectivas de liberalização efectiva e generalizada dos serviços, em paralelo com o reforço das regras e disciplinas do comércio internacional.

Deixar a Conferência de Doha morrer com o mesmo vírus de Seattle induzirá um retrocesso considerável no combate à velha PAC.

Daí me parecer fundamental exercer a legítima pressão negocial sobre a UE, procurando maximizar a convergência de orientações dos adversários da PAC, quer no interior, quer no

exterior da UE, sem degenerar para posições extremadas que, radicalizando o confronto negocial, não podem produzir mais do que impasses e frustrações.

No contexto de um impasse na OMC, só a superpotência norte-americana poderá escapar ao seu impacto negativo pois reforçará o seu poder de negociação unilateral e bilateral. Interessa essa situação à UE? Interessa isso ao Mercosul e ao Chile?

## 5 Conclusão

### **Que União Europeia se apresentará no Qatar?**

A conferência de Doha poderá lançar o primeiro grande *round* da era da globalização. Poderá, sublinho, porque está longe de ser certo que o consiga fazer. Duas tendências podem contribuir para o insucesso da reunião do Qatar: a excessiva ambição dos objectivos negociais e a exigência de pré-condicionar a agenda a determinados resultados. Moderar as ambições negociais e dar espaço e tempo aos negociadores para realizarem o seu trabalho sob mandatos realistas, parece ser uma receita mínima para o sucesso da reunião de Doha.

Chegados a este ponto, parece-me fora de quaisquer possibilidades realistas admitir, por parte da UE, qualquer flexibilização da sua orientação agrícola, no plano bilateral (por exemplo, nas negociações com o Mercosul) antes da clarificação das negociações no quadro da OMC. O centro de gravidade está agora claramente colocado no plano multilateral.

Não é difícil antecipar os contornos essenciais da posição comunitária à partida para a conferência ministerial da OMC.

Em primeiro lugar, no plano geral. Para a UE e seguindo a expressão de Pascal Lamy, a nova ronda negocial deverá centrar-se no desenvolvimento sustentável do mundo global, defendendo uma abordagem integrada. Acesso aos mercados, concerteza. Mas também criar condições para um *controlo multilateral da globalização*. Concorrência, ambiente, protecção dos investimentos, saúde e segurança dos consumidores, serão temas que a UE pretenderá integrar nas regras da globalização. Adicionalmente, a UE continuará a defender o tema das condições sociais da produção.

Para além disso, a UE vai seguramente valorizar a decisão (histórica) que tomou ao conceder aos países menos avançados o acesso ao mercado comunitário com direito nulo e sem contingentes para todas as produções industriais e agrícolas. O *tratamento especial e diferenciado* vai ser um dos elementos ofensivos da estratégia da União para o Qatar. E reconheça-se que há aí um desafio para os outros parceiros industrializados da OMC.

Em segundo lugar, no que se refere ao *dossier* agrícola. Tudo leva a crer que a UE centrará a sua posição em torno de três pontos-chave:

- i) continuidade da cláusula de paz;
- ii) manutenção da cláusula de salvaguarda;
- iii) preservação da «caixa azul» das ajudas, no contexto do conceito da multifuncionalidade da agricultura.

A defesa destes três pontos obrigará a UE a fazer concessões significativas no que diz respeito ao acesso aos mercados, às ajudas à produção e aos subsídios à exportação.

É por aqui que será possível desenhar, com muita persistência negocial, um compromisso que seja simultaneamente aceitável para a UE e para os parceiros da OMC e, assim, conseguir um avanço substancial na plena integração da agricultura nas regras do comércio internacional.

