

# EFICÁCIA DA POLÍTICA AGRÍCOLA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS<sup>1</sup>

Maria Auxiliadora de Carvalho<sup>2</sup>  
César Roberto Leite da Silva<sup>3</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

A produção agrícola não está uniformemente distribuída pelo planeta. Enquanto alguns países se destacam como grandes produtores e exportadores, outros necessitam de importações para seu abastecimento. Neste século, a política agrícola é um importante fator explicativo dessas diferenças.

Nos países menos desenvolvidos, de um modo geral, o apoio à agricultura é mínimo e, em muitos deles, o setor é taxado para possibilitar transferências de recursos para as atividades urbanas. O resultado disso são freqüentes crises de abastecimento, baixa produtividade e dependência de importações.

Nas economias desenvolvidas, a situação é inversa. Como há um substancial apoio à agricultura, com maciça transferência de recursos para o setor, o resultado é o crescimento da produção e produtividade. Os líderes na produção agrícola na atualidade são Estados Unidos e União Européia (UE). São também os que mais dispõem recursos para apoiar essa atividade<sup>4</sup>.

A história da política agrícola desses países mostra que, embora na fase inicial, tivessem motivações diferentes, hoje convergem para o objetivo de redução da produção. Em ambos os casos, o sucesso da política agrícola é a causa básica das dificuldades atuais.

Desde os anos 30, com algumas interrupções, a política agrícola americana tem buscado conter o excesso de produção através do controle de área. No entanto, como é administrada para dar garantia de preços e renda aos produtores, a contenção de área é largamente compensada pelo aumento da produtividade. O resultado é a formação de excedentes.

A Política Agrícola Comum (PAC) da UE foi criada em 1957 com o objetivo de solucionar o crônico problema da dependência de importação de

alimentos que, após as duas grandes guerras, resultou em miséria e fome para grande contingente da população européia. O franco sucesso da PAC também levou ao acúmulo de estoques. Para contornar esse problema os europeus adotaram subsídios às exportações.

Esse subsídio foi a causa central das pressões internacionais levadas ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1986. Após muita discussão, que incluiu ameaças de retaliação comercial por parte dos Estados Unidos, em 1992, foi firmado um acordo de redução do subsídio à produção e exportação entre essas duas lideranças mundiais no comércio de produtos agrícolas. Os termos do acordo bilateral entre essas potências acabaram sendo acatados pelos demais participantes do GATT e constituem as regras da ata final da Rodada Uruguai, concluída em 1993.

O objetivo deste artigo é apresentar os principais aspectos das políticas agrícolas dos Estados Unidos e União Européia, cujos impactos sobre a agricultura dos demais países é expressivo. O texto tem início com a abordagem das condições históricas que as motivaram e explicitação de seus objetivos. Em seguida, descreve as regras básicas de intervenção pública tanto no caso americano quanto europeu. Na quarta parte são apresentadas estimativas de proteção e discutidas algumas conseqüências do apoio ao setor agrícola praticado pelos países desenvolvidos. Por último, apresenta algumas considerações.

## 2 - ORIGENS E OBJETIVOS DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Neste item são apresentadas as condições históricas e econômicas que motivaram a intervenção do Estado nos mercados agrícolas. Obedecendo à cronologia, inicialmente é discutido o caso dos

Estados Unidos e as medidas que deram origem à atual política agrícola norte-americana. Em seguida mostra-se que a PAC surgiu no processo de formação da Comunidade Econômica Européia (CEE), atual União Européia.

## 2.1 - O Marco Histórico

A grande depressão dos anos 30 levou à revolução keynesiana na macroeconomia, que apontava o papel do estado como agente do dinamismo econômico. A origem da intervenção direta do governo como regulador do setor agrícola, nos moldes que conhecemos hoje em dia, também remonta a essa mesma crise e teve como ponto de partida a ação do governo americano para sua solução.

A agricultura americana foi um dos setores mais atingidos pela depressão, mas também uma das suas principais causas<sup>5</sup>. Após várias ações infrutíferas, algumas até desastrosas, de debelar a crise, o Congresso Americano delegou ao poder executivo plenos poderes de atuação. A virada, no entanto, só se deu em meados dos anos 30, com o plano de governo conhecido como *New Deal*, que teve como núcleo central o enfrentamento dos problemas da agricultura.

Os analistas que participaram da elaboração do *New Deal* viam os preços baixos como sério entrave à recuperação da economia. Estabeleceram entre seus objetivos a elevação de todos os preços. Especificamente para a agricultura, consideravam que a depressão devia-se ao excesso de produção corrente e acúmulo de estoques, concluindo que o caminho possível para recuperar os preços e restaurar a prosperidade do setor passava pela diminuição da produção, elevação do consumo dos grupos de baixa renda e restauração do padrão de diferenças entre classes de produtores prevalecente antes da depressão.

O *Agricultural Adjustment Act* (AAA), parte das medidas emergenciais adotadas em maio de 1933, tomou como base de atuação a primeira e a última das propostas acima, provocando uma mudança radical na política agrícola<sup>6</sup>. Com o AAA, o Congresso autorizou o poder executivo a adotar diversos instrumentos visando elevar preços e limitar

a produção agrícola. 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 recursos para o pagamento dos benefícios viriam de um imposto especial sobre as *commodities*, fazendo com que consumidores e processadores pagassem um *preço justo* em vez de preço anormalmente baixo<sup>7</sup>; e

c) o pagamento dos benefícios seria 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 a paridade de preços entre agricultura e indústria, garantindo aos agricultores, em média, o poder de compra obtido entre janeiro de 1910 e dezembro de 1914<sup>8</sup>.

O programa de controle da produção foi feito através da redução da área cultivada. Para isso o Secretário da Agricultura oferecia recompensa, em dinheiro, pela redução da produção correspondente à área deixada 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.

Ressalte-se que, de uma maneira geral, as medidas emergenciais foram bem sucedidas, atingindo a elevação dos preços planejada<sup>9</sup>. Tomando como referência o período de paridade (1910-1914=100), o ano de 1932 registrou o ponto de preço mais baixo, com índice de 65. No ano seguinte, elevou-se para 70, passando rapidamente para 90 em 1934, 114 em 1936 e 122 em 1937 (BENEDICT, 1953, p. 314).

Passada a crise, durante alguns anos a agricultura americana viveu uma situação favorável. Ao apoio do poder público somava-se a forte demanda de alimentos procedente dos países em conflito na II Guerra Mundial. O problema dos excedentes retornou em meados dos anos 50 e, a partir de então, a política agrícola americana tem sido orientada, predominantemente, para impedir o acúmulo de estoques.

DELGADO (1978) afirma que, também na

Europa, a intervenção sistemática do governo na agricultura remonta à crise dos anos 30. Foi, no entanto, após a II Guerra Mundial que teve início a Política Agrícola Comum (PAC), que transformou a Europa em segundo maior exportador de produtos agrícolas.

MARQUES (1988) registra que o imediato pós-guerra foi um período de penúria para a Europa. Como isso acontecia pela segunda vez, no mesmo século, os europeus passaram a encarar a busca de auto-suficiência alimentar como questão de soberania<sup>10</sup>.

Através do Plano Marshall, os EUA destinaram recursos para reconstrução da indústria europeia, mas deixaram o setor agrícola à margem, pois interessava aos americanos escoar seus excedentes de produção. Para a Europa era vital o crescimento da oferta interna de alimentos, mas os métodos arcaicos de produção e comercialização desse setor não se harmonizavam com o rápido crescimento industrial. A vontade política de superar essa situação levou, naturalmente, à intervenção pública.

A formação da Comunidade Econômica Européia (CEE) deu-se em 1957, pelo Tratado de Roma<sup>11</sup>. Nesse mesmo Tratado foram estabelecidos os objetivos básicos e principais características da PAC. A idéia de centralizar a política agrícola deveu-se à percepção de que políticas independentes poderiam causar distorções no comércio dentro da comunidade.

Com o tempo, a PAC tornou-se um dos pilares do processo de integração. De importador líquido nos anos 50, o conjunto dos países membros da comunidade tornou-se exportador líquido no final dos anos 70. O forte apoio ao setor agrícola funcionou bem enquanto a comunidade dependia de importações para seu abastecimento. A partir do começo dos anos 80, a formação de excedentes invendáveis em condições normais de mercado tornou-se problemática.

A perspectiva de um acúmulo crescente de estoques motivou algumas reformas da PAC. Ao lado disso, a UE optou também por subsidiar pesadamente suas exportações. Essa prática levou à queda dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional, provocando reações dos concorrentes.

O problema foi levado ao GATT na Rodada Uruguai, que teve início em 1986. O processo de

negociações foi complicado. De um lado, os agricultores europeus pressionavam seus governos contra mudanças na PAC. De outro, os demais países exportadores, liderados pelos Estados Unidos, cobravam alterações imediatas na PAC.

O impasse só foi superado pela ameaça de retaliação comercial por parte dos Estados Unidos<sup>12</sup>. Em novembro de 1992, foi fechado um acordo entre EUA e UE<sup>13</sup> posteriormente utilizado como base para o acordo final da Rodada Uruguai relativo à agricultura.

## 2.2 - Objetivos

A produção agrícola é um ramo da atividade econômica sujeito à elevada taxa de risco e incerteza que, dada a interligação dos mercados, pode ser transferida para o restante da economia. A experiência mostrou que o simples ajustamento pelas regras do mercado pode levar a situações desastrosas, com graves conseqüências sociais. Assim, a fase inicial da intervenção na agricultura aconteceu naturalmente como reação para enfrentar crises de superprodução diante da demanda, no caso americano, e de desabastecimento, no caso europeu.

O temor de novas crises e a percepção das externalidades positivas, decorrentes do desempenho adequado do setor para toda a coletividade, foram as principais justificativas para a intervenção pública. Os próprios objetivos da política agrícola constituem indícios dessa preocupação. O primeiro, mencionado no Tratado de Roma, é o aumento da produtividade agrícola<sup>14</sup>. Os três objetivos seguintes: garantia de renda para a população rural, estabilidade dos mercados e segurança alimentar são preocupações comuns entre os condutores da política agrícola da União Européia e dos Estados Unidos, e também visam criar condições que possibilitem evitar as crises (Tabela 1).

## 3 - CARACTERÍSTICAS GERAIS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Este item apresenta uma síntese das políticas agrícolas dos Estados Unidos e União Européia, destacando seus objetivos, funcionamento e as

TABELA 1 - Objetivos das Políticas Agrícolas, Estados Unidos e União Européia

Estados Unidos	União Européia
1. Preservar o sistema tradicional: <i>family farming</i>	1. Elevar a produtividade agrícola
2. Proteger a renda do agricultor contra situações econômicas adversas	2. Assegurar um nível de vida equitativo à população rural
3. Estabilizar mercados	3. Estabilizar mercados
4. Promover a segurança alimentar	4. Garantir a segurança alimentar
5. Estimular a conservação de terras produtivas	5. Assegurar preços razoáveis para consumidores

Fonte: BENEDICT (1953) e Artigo 39 do Tratado de Roma.

reformas mais recentes, cujo objetivo principal é reduzir os grandes estoques que se acumularam a partir do início dos anos 80.

### 3.1 - Política Agrícola dos Estados Unidos

A gestão da política agrícola americana compete à *Commodity Credit Corporation* (CCC), órgão do Departamento da Agricultura dos Estados Unidos (USDA) sujeito à supervisão geral e direção do Secretário da Agricultura. 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..." (COELHO, 1993).

Para atingir esses objetivos a política agrícola americana conta com uma multiplicidade de regras de intervenção. Alguns produtos são objeto de estrito controle público, como é o caso de leite e açúcar, enquanto para outros como ovos, suínos e frutas em geral, praticamente não há interferência<sup>15</sup>.

O suporte a preços é o principal mecanismo de sustentação da agricultura americana e abrange os principais produtos<sup>16</sup>. Com esse mecanismo, o governo busca garantir renda aos produtores tomando dois preços como referência: o preço de empréstimo (*loan rate*) e o preço meta (*target price*).

Da mesma forma que na política de preços mínimos brasileira, na época da colheita, o agricultor americano pode fazer um empréstimo para armazenar o produto por algum tempo, regra geral, nove meses. Corresponde, portanto, ao nosso empréstimo de

comercialização com opção de venda. O beneficiário tem a opção de pagar o empréstimo e retomar o produto para vender no mercado, ou entregar a produção à CCC caso, no final do contrato, o preço de mercado esteja abaixo do preço de empréstimo. Ocorre que o preço de empréstimo freqüentemente é fixado acima do de mercado levando a CCC a realizar grandes aquisições da produção.

Isso resultou em problemas para o poder público, pois os estoques da CCC ficavam cada vez maiores, com custos crescentes e sem chances de desova no curto prazo. Como a participação americana é significativa no comércio internacional, GARDNER (1990) sugere que "... os grãos eram desviados para os estoques da CCC até que o preço mundial alcançasse o preço de empréstimo".

O acúmulo de estoques levou a um razoável consenso sobre a necessidade de reduzir o apoio ao setor agrícola. Isso, no entanto, só foi possível graças à maior proteção oferecida pelo preço meta.

O preço meta é garantido aos agricultores através dos pagamentos de deficiência (*deficiency payments*). Para ter acesso a esses pagamentos o agricultor é obrigado a manter parte da área agrícola em descanso<sup>17</sup>. O pagamento de deficiência corresponde ao produto da área cultivada pela diferença entre o preço meta (PT) e o preço médio de mercado recebido pelos agricultores (PM) nos primeiros cinco meses de comercialização da safra (Figura 1 - caso b), ou a média nacional do preço de empréstimo (PE) (Figura 1 - caso c). O montante de pagamento é limitado a US\$50.000,00 por propriedade<sup>18</sup>.

Essas medidas, no entanto, não foram sufi-

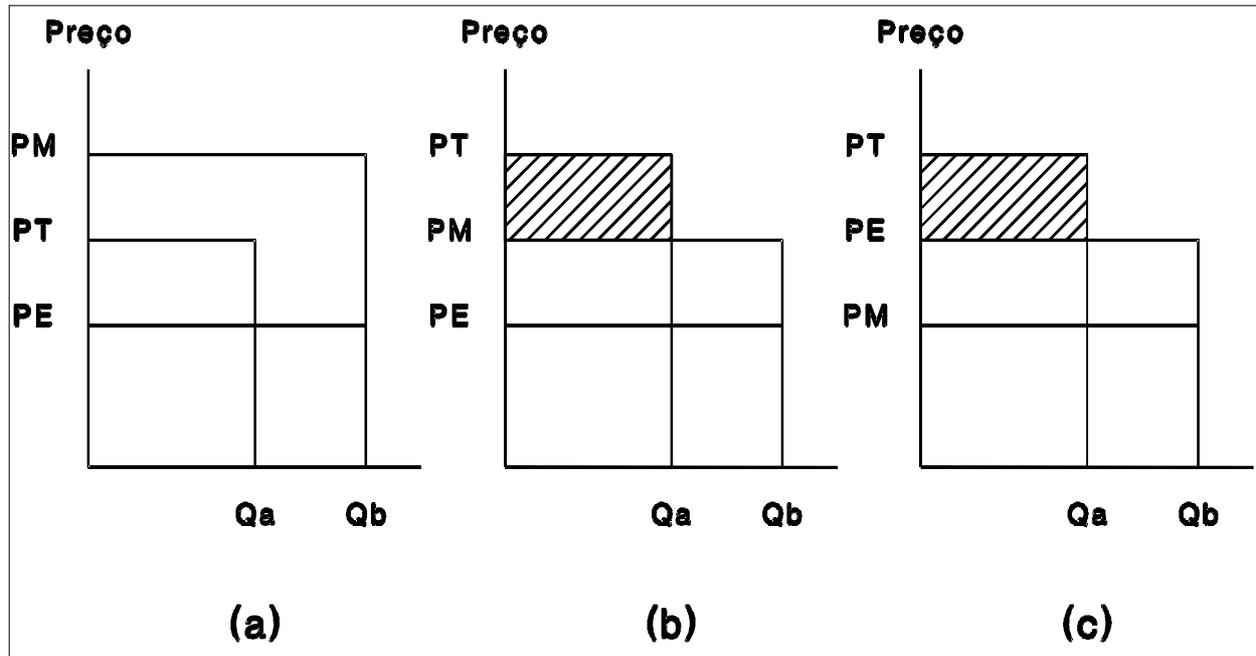


Figura 1	Situação	Pagamento de Deficiência
Caso (a)	$PM > PT$	Não há necessidade Produção vendida ao preço de mercado
Caso (b)	$PT > PM > PE$	$(PT - PM) \times Q_a$
Caso (c)	$PT > PE > PM$	$(PT - PE) \times Q_a$

FIGURA 1 - Pagamento de Deficiência.

Fonte: COELHO (1993).

cientes para conter o acúmulo de excedentes em poder da CCC, forçando o governo a criar novos desestímulos à produção. Inicialmente o programa de descanso de terra (*set aside*) foi complementado por pagamentos para redução voluntária de área (*diversion programs*)<sup>19</sup>. Mais recentemente, com a inclusão de preocupações ambientais, foi criado o programa de reserva de terras para conservação (*conservation reserve program*)<sup>20</sup>.

Apesar de todo o esforço para redução da produção através do controle de área plantada, os estoques continuavam crescendo. A redução de área era largamente compensada pelo aumento da produtividade, estimulada pelos pagamentos por deficiência e pelo preço de empréstimo elevado<sup>21</sup>.

No início dos anos 80, o governo americano passou a ter dificuldades de natureza orçamentária

para dar continuidade à transferência de recursos para a agricultura, embora fosse impraticável a suspensão do apoio ao setor. 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. Por esse novo mecanismo, denominado *Payment-in-Kind (PIK)*<sup>22</sup>, os pagamentos são feitos através de certificados de produtos. Dessa forma, o poder público exerceu o maior controle de área que se tem notícia, envolvendo 31 milhões de hectares, equivalente a 20% da área cultivada nos Estados Unidos.

Os certificados de produtos, que já vinham sendo autorizados desde 1983 para escoar os excedentes de milho, tiveram seu emprego estendido para muitas das transações realizadas pela CCC, por exemplo, para efetuar parte dos pagamentos de

deficiência, de programas de conservação de solo e de redução voluntária de área, do Programa de Intensificação das Exportações e do Programa de Assistência às Exportações Planejadas<sup>23</sup>. 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 trocá-lo por produtos do estoque da CCC, por dinheiro, se é o primeiro recebedor (produtor), ou vendê-lo a terceiros.

A utilização dos certificados 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 espaço para armazenagem. Somente em 1986, mais de 21 milhões de toneladas de grãos foram removidas dos armazéns.

Os gastos públicos com armazenagem e administração dos estoques se reduziram significativamente porque os certificados possibilitaram sua venda, mesmo a preços abaixo do preço suporte. Os produtores, por sua vez, continuaram sob a proteção dos diversos programas existentes, que incluem várias formas de estímulo ao comércio internacional de produtos agrícolas. Alguns desses programas têm o objetivo explícito de fazer frente ao subsídio às exportações agrícolas concedidos por outros países, particularmente da UE. Destaque-se a criação, em 1985, do Programa de Intensificação das Exportações (*Export Enhancement Program*), através do qual a CCC concede bônus aos exportadores. Os bônus são pagos na forma de certificados de produtos e, somente em 1988, totalizaram US\$1,2 bilhão.

### 3.2 - Política Agrícola Comum (PAC)

Para viabilizar os objetivos da PAC foram estabelecidos três princípios básicos: unicidade do mercado, preferência comunitária e solidariedade financeira<sup>24</sup>.

O princípio da unicidade do mercado pressupõe a livre circulação de produtos agrícolas entre os países membros da UE. O objetivo é formar um grande mercado sem direitos aduaneiros ou outros entraves. A unicidade exige uma gestão

comum 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. 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 às flutuações dos preços internacionais.

O princípio da solidariedade financeira decorre do fato que qualquer política tem custos. O braço financeiro da PAC é o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Seus recursos são, predominantemente, provenientes de dotações dos países participantes, determinadas pela capacidade produtiva de cada um, de direitos aduaneiros que a UE aplica nas importações e de receitas geradas pela PAC. Excepcionalmente os agricultores são chamados a assumir co-responsabilidade na formação do Fundo.

As políticas conduzidas com recursos do FEOGA 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 menos produtivas<sup>25</sup>. As medidas de natureza estrutural têm efeito limitado, como estímulo à produção, por serem destinadas a solucionar problemas específicos e mobilizar poucos recursos. Inicialmente estava previsto que essa seção deveria absorver um terço das despesas do FEOGA. Na prática, essa quota não excede 5% dos gastos totais.

A Seção Garantia, por outro lado, tem amplo alcance e é a grande responsável pela rápida expansão da produção e produtividade da agricultura européia. Essa seção conta com diversos instrumentos de intervenção nos mercados agrícolas.

Internamente a PAC opera através de compras diretas, ajuda à estocagem, quotas de produção, subsídios, fixação de quantidade máxima garantida, pagamento compensatório, etc.

A intervenção externa também faz parte da Seção Garantia e se dá através dos direitos fiscais compensatórios (*variable levies*) e dos reembolsos às exportações (*refunds*). Ambos são medidas de fronteira e estão vinculados ao sistema de suporte a preços<sup>26</sup>.

O esquema de suporte aos preços dos

cereais é o mais completo e justifica comentários mais pormenorizados<sup>27</sup>. O sistema tem três balizas: preço meta (*target price*), preço de entrada (*threshold price*) e preço de intervenção (*intervention price*) (Figura 2)<sup>28</sup>.

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. Com isso, o preço meta é fixado num nível acima do vigente no mercado internacional.

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 UE<sup>29</sup>.

O preço de intervenção é utilizado como referência para as compras públicas para retirada do excesso de oferta do mercado. É o preço mínimo de garantia aos produtores, 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 Europa<sup>30</sup>.

Partindo de regras de fixação de preços que não levam em conta o mercado externo, o resultado são preços internos mais elevados que os praticados no mercado internacional. Essa foi uma opção deliberada da UE para estimular o aumento da produção e produtividade. Nessas condições, no entanto, a saída natural para os compradores seria a importação. Mas, em atenção ao princípio da preferência comunitária, foram instituídos os Direitos Fiscais Compensatórios (DFC) assegurando mercado à produção interna.

O DFC equivale a uma tarifa variável sobre as importações, e seu cálculo é feito pela diferença entre o preço de entrada e o preço internacional (Figura 2). 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 pelo governo. Caso contrário o abastecimento se dá no mercado doméstico.

Na prática, o DFC, além de garantir a preferência comunitária, à medida que protege o setor contra a concorrência estrangeira, assegura também maior estabilidade de preços dentro da UE, neutralizando o impacto das flutuações do mercado

internacional, porque, quando o preço mundial está mais baixo que o de entrada, o DFC será equivalente a uma tarifa de importação variável. Embora o importador tenha o direito de buscar o produto no exterior, com o recolhimento do DFC o produto estrangeiro perde competitividade relativamente ao doméstico.

Por outro lado, se o preço externo for superior ao preço de entrada<sup>31</sup>, a tendência natural seria exportar pelo menos parte da produção. No entanto, para evitar riscos ao abastecimento interno, o DFC assume a forma de imposto de exportação.

O resultado dessa política são preços estáveis e elevados que estimulam a produção e a produtividade. O problema é que a longa convivência com essa situação levou ao acúmulo de estoques de difícil colocação no mercado. Em razão da diferença entre os preços internos e externos, o produto europeu não tem competitividade no mercado internacional e, como decorrência, as exportações só são viabilizadas por pesados subsídios, conhecidos como restituições à exportação ou reembolsos.

As restituições à exportação são subsídios variáveis cuja função é equiparar os preços internos aos internacionais (lado direito da Figura 2). Nas vendas ao exterior, o exportador é reembolsado num montante equivalente à diferença entre o preço interno (mais alto) e o preço internacional (mais baixo), diminuindo o nível dos estoques excedentes. Essa prática caracteriza comércio desleal e é desastrosa para os outros países exportadores de produtos agrícolas. A liberação de elevado volume de estoques subsidiados no mercado internacional é identificada como causa primordial da redução dos preços internacionais que inviabiliza os negócios dos que não podem ou não querem subsidiar.

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, não só para os outros países exportadores de produtos agrícolas mas também para a própria UE.

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, compara-

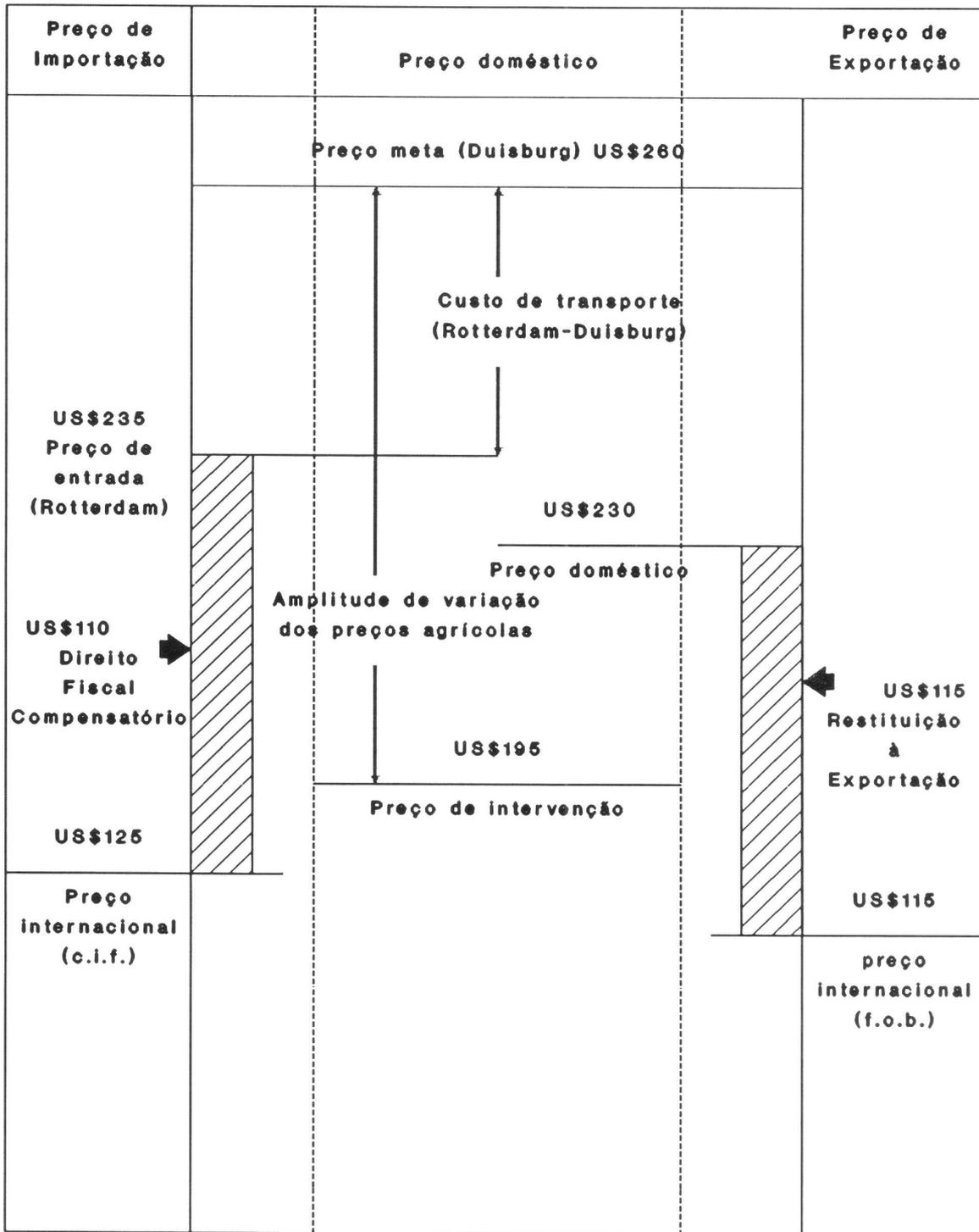


FIGURA 2 - O Sistema de Preços no Mercado de Grãos da União Européia.

Fonte: KOESTER & TANGERMAN (1990).

tivamente 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 deu-se em 1984, abrangendo medidas como corte nos preços de intervenção, estabelecimento de limites mais rígidos de garantia, quotas para o leite, etc.

Apesar dessas providências, a produção continuou a crescer. Em 1988, foi adotado novo conjunto de medidas. As mais importantes foram: maior ênfase nos limites de garantia, estímulos para deixar terras em descanso e maior rigidez no crescimento de gastos da PAC.

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.

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 obstáculos<sup>32</sup>. Com isso, os pecuaristas preferem utilizar esses produtos na alimentação animal, em substituição aos cereais produzidos internamente<sup>33</sup>.

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 um sistema de ajuda direta compensatória, desde que os produtores reduzam a área cultivada<sup>34</sup>.

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<sup>35</sup>. 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, respectivamente<sup>36</sup>.

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 2).

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

TABELA 2 - Preços de Entrada, de Intervenção e Pagamento Compensatório para Cereais, UE, 1993-96

Ano-safra	(em ECU/t)		Pagamento compensatório <sup>1</sup>
	Entrada	Intervenção	
1993/94	175	117	25
1994/95	165	108	35
1995/96	155	100	45

<sup>1</sup>O 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).

cereais, sendo o preço de referência de 163 ECUs/t, correspondente ao preço no mercado internacional previsto para condições estáveis em médio prazo<sup>37</sup>.

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 arraçamento 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.

#### 4 - ALGUMAS ESTIMATIVAS DO APOIO À AGRICULTURA

Uma das primeiras questões levantadas, quando se avalia as implicações da adoção de qualquer política, é o montante de recursos envolvidos. As estimativas de gastos com a política agrícola dos países membros da OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*)<sup>38</sup>, referentes a 1992, totalizaram US\$353,7 bilhões. Desse montante, 44,1% coube à UE, 25,8% aos Estados Unidos e 20,9% ao Japão. Assim, em conjunto, esses países responderam por mais de 90% dos custos pagos pela política agrícola dos países ricos (Tabela 3).

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\$360<sup>39</sup>. Em média,

TABELA 3 - Custo da Política Agrícola dos Países da OECD, 1992

	Total		<i>Per capita</i> (US\$)
	US\$ bilhão	(%)	
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 (1989-1992).

cada indivíduo da OECD contribuiu com US\$440 para custear a política agrícola em 1992 (Tabela 3).

Considerando o caso específico do Estados Unidos e UE, a adoção de políticas agrícolas foi bem aceita pela sociedade, na sua fase inicial, porque o excesso de produção nos EUA e a escassez de alimentos na Europa eram problemas graves que precisavam ser enfrentados. O tempo despertou a consciência dos consumidores e contribuintes da crescente transferência de recursos para os agricultores. Os primeiros cedem sua parte na forma de preços elevados e os últimos através de impostos.

Estimativas da OECD, citadas por BLANDFORD (1990), para a média do período 1984-86, mostram que, na economia americana, os contribuintes arcam com cerca de 3/4 dos custos da política agrícola e o restante é pago pelos consumidores. Na Europa, os consumidores são mais onerados que os contribuintes arcando com cerca de 2/3 do custo<sup>40</sup>. A causa, como já visto, é a grande diferença

entre os preços domésticos e os internacionais<sup>41</sup> (Tabela 4).

Uma importante medida dessas diferenças de preços é a taxa de proteção nominal (TPN) que, além de avaliar o sobrepreço pago pelos consumidores locais, evidencia as diferenças de grau na proteção à agricultura diante da concorrência externa. Seu cálculo expressa a diferença percentual entre o preço vigente no mercado interno e o preço de fronteira<sup>42</sup>.

Ao comparar as estimativas de taxa de proteção nominal entre EUA, UE e Japão, este último aparece como o país que mais protege sua agricultura (Tabela 5). Veja-se que, em 1986, o consumidor japonês chegou a pagar pelos produtos agrícolas, em média, um preço 367% acima do vigente no mercado internacional. Esse percentual diminuiu para 280% em 1988. TYERS & ANDERSON (1988) previram que cairia para 265% em 1995. Mesmo com essas reduções, as diferenças de preços permanecem absurdas diante da lógica econô-

TABELA 4 - Estimativa dos Custos da Política Agrícola, OECD, Média de 1984-86

(em porcentagem)				
País	Contribuintes	Consumidores	Receitas	Custo total <sup>1</sup>
EUA	75,7	25,9	1,5	78,5
Japão	27,3	82,4	9,8	50,1
UE-10	38,2	62,6	0,8	79,6
OECD	49,8	53,3	3,1	219,0

<sup>1</sup>Custo total (em bilhões de ECUs) = custo pago pelos contribuintes mais custo pagos pelos consumidores menos receitas.

Fonte: BLANDFORD (1990).

TABELA 5 - Taxa de Proteção Nominal à Agricultura, 1982-1995

(em porcentagem)			
Ano	EUA	UE	Japão
1982	21	41	199
1986	56	99	367
1988	50	125	280
1995 <sup>1</sup>	25	105	265

<sup>1</sup>Previsão.

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

mica, embora pareçam aceitáveis pela sociedade japonesa, por motivos de segurança alimentar.

A União Européia apresenta o segundo maior resultado protecionista, chegando a ter preços internos, em média, 125% acima do mercado internacional, em 1988. Note-se que o grau de protecionismo cresceu de forma acelerada entre 1982 e 1988. Embora as diferenças entre preços sejam muito inferiores as verificados no Japão, este país é um grande importador de alimentos, enquanto a UE é o segundo maior exportador de produtos agrícolas e vem praticando *dumping* no mercado internacional.

Nos Estados Unidos, a taxa de proteção nominal, embora expressiva, é bem menor, correspondendo a cerca de 50%, o que explica pelo menos em parte sua pressão contra o subsídio europeu. Aos

americanos interessa aumentar a competitividade de seus produtos no mercado internacional, mas são barrados pela política européia de estímulo às exportações que diminui os preços dos produtos agrícolas no mercado internacional<sup>43</sup>.

A análise produto a produto permite identificar a origem das grandes discrepâncias de protecionismo entre os países industrializados. Em 1988, o consumidor japonês teria gasto dez vezes menos com grãos forrageiros e sete vezes menos com trigo e arroz, se tivesse adquirido esses produtos no mercado internacional (Tabela 6). 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,

TABELA 6 - Taxa de Proteção Nominal por Produto, 1988

País	(em porcentagem)							
	Trigo	Grãos <sup>1</sup>	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. <sup>2</sup>	145	75	465	105	40	155	160	100

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

<sup>2</sup>Todos os países industrializados.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

os produtos mais protegidos são trigo, laticínios e açúcar. Por esses produtos os consumidores locais pagaram mais que o dobro do preço externo.

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 produziu o conceito de *Producer Subsidy Equivalent* (PSE)<sup>44</sup>. 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 esse processo ocorra 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 (Tabela 7).

Também por esse indicador UE, EUA e Japão lideram o protecionismo. 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. Nesse ano, o reembolso para todos os países da OECD atingiria a cifra de US\$175,54 bilhões sendo que 46,5% desse montante refere-se à União Européia.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da política agrícola neste século teve como principais atores os Estados Unidos e

Europa, mas, regra geral, representaram interesses opostos. Um interessante ponto de partida é o início da intervenção sistemática do poder público americano sobre o setor, provocada pela grande crise que se abateu sobre a agricultura nos anos vinte. A causa central dessa crise foi a incapacidade européia de dar continuidade às importações dos produtos agrícolas procedentes dos Estados Unidos, apesar da severa escassez de alimentos. Em resumo, nos Estados Unidos sobravam alimentos, mas a Europa não dispunha de recursos para adquiri-los.

Superada a crise, logo o mundo se envolveu em nova guerra da qual a Europa, mais uma vez, saiu destruída. Repetiu-se o flagelo da fome. Dessa vez, no entanto, os países europeus resolveram se unir para, juntos, atingirem a auto-suficiência alimentar. A PAC foi criada em 1957 com esse propósito e já em fins dos anos 70 havia transformado o continente em exportador líquido de produtos agrícolas. Rapidamente atingiu o segundo lugar entre os exportadores.

Durante muitos anos, esses países desenvolvidos deram continuidade às suas práticas de proteção à agricultura, sem grandes problemas, chegando mesmo a fazer concessões, como é o caso da franquia concedida pela Europa para ingresso de oleaginosas e outros substitutos de cereais. Mais recentemente, a partir de meados dos anos 80, os conflitos de interesses se exacerbaram. A razão central da discórdia são os pesados subsídios às exportações européias que provocaram queda nos preços dos

TABELA 7 - Producer Subsidy Equivalents (PSE), 1979-1990

País	(em US\$ bilhão)				
	1979-86	1987	1988	1989	1990
UE-12 <sup>1</sup>	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

<sup>1</sup>UE-10 até 1985; ainda não incluía Portugal e Espanha.

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

produtos no mercado internacional, com conseqüente redução da competitividade dos demais exportadores.

A reação dos concorrentes, sob a liderança dos Estados Unidos, foi levada ao GATT que, pela primeira vez, teve a proteção à agricultura como

principal tema das negociações. A Rodada Uruguai terminou em dezembro de 1993. O que se conseguiu foi um acordo entre o primeiro e o segundo exportadores de produtos agrícolas. Os demais países serão forçados a se adaptarem às conseqüências.

## NOTAS

<sup>1</sup>Este trabalho é parte integrante do projeto SPTC 16-012/92. O Relatório Integral "Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos" está publicado no Suplemento 01/95 de Informações Econômicas. Recebido em 03/11/94. Liberado para publicação em 04/01/95.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Dr., Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

<sup>3</sup>Economista, Dr., Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

<sup>4</sup>O Japão ocupa o terceiro lugar no dispêndio de recursos com a política agrícola. No entanto, os recursos naturais desse país limitam sua produção, problema que, somado ao grande contingente populacional, faz desse país um grande importador de alimentos.

<sup>5</sup>Os problemas enfrentados pelo setor agrícola tiveram início logo após a I Guerra Mundial. Uma apresentação mais detalhada da história da política agrícola americana pode ser encontrada em CARVALHO & SILVA (1995).

<sup>6</sup>Até essa época, o principal instrumento de política agrícola americana era a imposição de tarifas sobre importações.

<sup>7</sup>Considerava-se que, pela inabilidade dos agricultores de se adaptar à queda na demanda agregada, os preços agrícolas atingiram um patamar muito baixo, comparativamente aos preços industriais, o que era injusto.

<sup>8</sup>Período de normalidade das relações de troca entre agricultura e indústria e que passou a ser utilizado como referência para fixação dos preços agrícolas a partir de então. É o chamado período de paridade.

<sup>9</sup>Dentre as medidas emergenciais destaca-se também o equacionamento da dívida do setor através da organização da *Farm Credit Administration* e do *Emergency Farm Mortgage*, programas que permitiram superar os problemas mais aflitivos do setor, sendo refinanciadas milhares de hipotecas rurais com aval público, aumentando o crédito, reduzidos os juros e prorrogados os prazos de pagamento (CARVALHO & SILVA, 1995).

<sup>10</sup>Os europeus já tinham passado pela mesma situação nos anos 20. Até a I Guerra, a maior parte dos produtos agrícolas consumidos na Europa eram importados, particularmente dos Estados Unidos. Finda a guerra, a Europa de credora passa a devedora desse país e é pressionada a pagar rapidamente a dívida. Isso impossibilita importações levando a população europeia a vivenciar um período de fome e miséria.

<sup>11</sup>O processo de integração europeia começou em 1951, envolvendo seis países, com acordos que levaram à organização da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e fortaleceu-se, em 1957, com o Tratado de Roma que estendeu o livre comércio a todos os produtos comercializados entre Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Posteriormente, houve adesão do Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha. Está prevista para 1995 a incorporação da Noruega, Finlândia, Suécia e Áustria.

<sup>12</sup>"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 agroalimentares importados da União Europeia, especialmente o vinho francês" (CARFANTAN, 1994a, p.2).

<sup>13</sup>Denominado acordo de *Blair House*. Uma apresentação desse acordo pode ser encontrada em CARFANTAN (1994a).

<sup>14</sup>A baixa produtividade da agricultura europeia era uma das principais causas da escassez vivida pela Europa após as duas grandes guerras.

<sup>15</sup>Para maiores detalhes ver CARVALHO & SILVA (1995).

<sup>16</sup>Esse sistema, com algumas diferenças em razão das características de cada produto, é válido para trigo, milho, sorgo, cevada, aveia, centeio, algodão, fumo, mel, amendoim, soja, açúcar e leite.

<sup>17</sup>A prática de redução de área visando controlar o volume da produção teve início durante o *New Deal*, entre 1934-37, desviando do processo produtivo cerca de 12 milhões de hectares. Em meados dos anos 50, essa prática foi retomada e, nos anos 60, evoluiu para um programa de descanso de terra (*set aside*). É um dos mais importantes instrumentos da política agrícola americana na atualidade.

<sup>18</sup>A área plantada  $Q_a$ , multiplicada pela diferença entre os preços, determina o montante de pagamento de deficiência (área hachurada da Figura 1).

<sup>19</sup>Nesse programa o governo aluga terras dos agricultores e as deixa ociosas.

<sup>20</sup>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, criação de animais selvagens e outros tipos de cobertura permanente.

<sup>21</sup>Os 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).

<sup>22</sup>Pagamentos em espécie.

<sup>23</sup>Pelos Programas de Intensificação das Exportações (*Export Enhancement Program*) e de Assistência às Exportações Planejadas (*Target Export Assistance Program*) a CCC concede certificados de produtos aos exportadores. Essa prática visa aumentar a competitividade dos produtos agrícolas americanos no mercado internacional e compensar os efeitos adversos de práticas comerciais consideradas injustas, tais como subsídios e quotas praticados por outros países.

<sup>24</sup>Segue-se um resumo desses princípios baseado em COMUNIDADES EUROPÉIAS. Comissão (1989).

<sup>25</sup>Para isso são tomadas medidas relacionadas à modernização das explorações, qualificação profissional, encorajamento à aposentadoria e a jovens agricultores, formação de cooperativas e estímulo à produção em zonas desfavorecidas e montanhosas.

<sup>26</sup>Seus impactos sobre o mercado internacional de produtos agrícolas constituem a razão básica da discórdia que paralisou as negociações da Rodada Uruguai do GATT por tanto tempo.

<sup>27</sup>O sistema adotado para cereais é o mais completo, pois garante proteção interna e externa. O sistema de proteção externa é válido para a maior parte dos produtos, enquanto, em muitos casos, a proteção interna é limitada e/ou opcional. Como exceção importante à proteção externa tem-se as oleaginosas pois, como resultado de acordos com os Estados Unidos, esses produtos têm franquias para entrar na comunidade. Em compensação, a produção interna vinha recebendo grandes subsídios.

<sup>28</sup>Construiu-se um exemplo numérico para facilitar a compreensão do mecanismo de sustentação dos preços (Figura 2).

<sup>29</sup>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.

<sup>30</sup>O preço de intervenção cobre o custo de produção e varia entre 70% e 80% do preço meta, dependendo do produto (MARQUES, 1993). Esses dois preços determinam a amplitude de variação dos preços agrícolas dentro da UE.

<sup>31</sup>O que raramente acontece, pois os preços na UE são deliberadamente fixados em patamar elevado.

<sup>32</sup>Em 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).

<sup>33</sup>Os cereais são substituídos na alimentação animal também por mandioca e subprodutos da indústria, como *pellets* de citrus e glúten de milho.

<sup>34</sup>A compensação aos agricultores passou a ser feita de forma semelhante ao sistema denominado *deficiency payments* adotado pelos americanos pelo qual o governo cobre a diferença entre o preço meta e o preço suporte ou de mercado.

<sup>35</sup>ECU = *European Currency Unit*. Moeda comunitária que representa uma média ponderada das diferentes moedas nacionais. Pelas cotações de compra do Banco Central, ECU 1 = R\$ 1,07 (INDICADORES ECONÔMICOS, 1994).

<sup>36</sup>Naturalmente os preços de entrada e intervenção também são reduzidos, pois têm o preço indicativo como referência.

<sup>37</sup>Para maiores detalhes ver CARFANTAN (1994b).

<sup>38</sup>A OECD inclui Austrália, Áustria, Canadá, União Européia, Finlândia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Suécia e Estados Unidos.

<sup>39</sup>Note-se que os custos, em termos *per capita*, foram ainda mais elevados na Noruega, Finlândia e Suíça. Para o Brasil isso tem pouca importância porque esses países têm pequena representatividade na produção e comércio de produtos agrícolas.

<sup>40</sup>No Japão, o ônus para os consumidores é ainda maior, pagando em torno de 3/4 do custo da política agrícola.

<sup>41</sup>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.

<sup>42</sup> $TPN = (P^d - P^f)/P^f$ , onde TPN = taxa de proteção nominal,  $P^d$  = preço doméstico e  $P^f$  = preço de fronteira.

<sup>43</sup>Isso não significa menor apoio à agricultura americana. Relembre-se que nesse país o maior ônus da política agrícola recai sobre o contribuinte.

<sup>44</sup> $PSE = \{P^d - (S - T)P^f\}/P^f$ , onde:  $P^p$  e  $P^f$  = preço recebido pelos produtores e preço de fronteira e S e T = subsídios recebidos e impostos pagos pelos produtores.

## LITERATURA CITADA

- 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.
- BLANDFORD, D. The costs of agricultural protection and the difference free trade would make. In: SANDERSON, F. H. ed. **Agricultural protectionism in the industrialized world.** Washington, D.C. Resources for the Future, 1990. p.398-432.
- 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 A. & SILVA, César R. **L.Políticas agrícolas dos países desenvolvidos.** São Paulo, IEA, 1995. (no prelo)
- COMUNIDADES EUROPÉIAS. Comissão. **Uma política agrícola comum para os anos noventa.** 3.ed. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1989. 96p.
- COELHO, Carlos N. A commodity creditcorporation e os programas de sustentação da agricultura nos Estados Unidos. **Revista de Política Agrícola,** Brasília, 2(3):25-38, 1993. (Ed. Comemorativa).
- DELGADO, Guilherme C. **Uma metodologia para determinação de preços mínimos.** Brasília, CFP, 1978. 92p. (Coleção Análise e Pesquisa, 3)
- 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.
- INDICADORES ECONÔMICOS. **Folha de São Paulo,** SP, Segunda-Feira, 31 out. 1994. p.2-5.
- JOHNSON, D. Gale. A liberalização do comércio e outras políticas agrícolas desejáveis. **Agricultura em São Paulo,** SP, 35, (Tomo Esp.):19-36, 1988.
- KOESTER, U. & TANGERMAN, S. The European Communit. In: SANDERSON, Fred H. **Agricultural protectionism in the Industrialized World.** Washington, D. C., Resources for the Future, 1990. p. 64-111.
- MARQUES, M. **A política agrícola comum de CEE.** Brasília, CFP, 1988. (Estudos Especiais, 22).
- MARQUES, M. A política de sustentação de preços da Comunidade Econômica Européia. **Revista de Política Agrícola,** Brasília, 2(3):1993. (Ed. Comemorativa).
- OECD STATISTICS ON THE MEMBERSCOUNTRIES. Washington, OECD, 1989-1992.
- RYAN, M.E & TONTZ, R. L. A historical review of world trade policies and institutions. In: MINNESOTA UNIVERSITY. Agricultural Extension Service. **Speaking of trade: its effecton agriculture.** Minnesota, University of Minnesota, 1978. 106 p. (Special Report n. 72).
- TYERS, R & ANDERSON, K. Liberalizing OECD agricultural policies in the Uruguai Round: effects on trade and welfare. **Journal of Agricultural Economics,** 39(2):197-216, May 1988.
- VIATTE, G. & CAHILL, C. The resistance to agricultural reform. **The OECD Observer,** Paris, (171):4-8, Aug./Sep. 1991.

## EFICÁCIA DA POLÍTICA AGRÍCOLA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

**SINOPSE:** Este artigo avalia a importância das políticas agrícolas americana e europeia como fator determinante da liderança desses países na produção e comércio mundial de alimentos. Inicia com uma síntese da evolução histórica dessas políticas, neste século, ressaltando o funcionamento e principais instrumentos de intervenção. Apresenta indicadores de seus custos, efeitos distributivos e da competitividade dos principais produtos. Conclui observando que os demais países são obrigados a se ajustar às decisões tomadas pelos Estados Unidos e União Europeia.

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

## THE EFFICIENCY OF THE AGRICULTURAL POLICY IN THE DEVELOPED COUNTRIES

**ABSTRACT:** This paper analyses the importance of the American and European agricultural policy as a determining factor in their leadership. The paper initially presents an overview of the agricultural policy history in this century, then it highlights government intervention tools. Finally, it indicates some consequences of the agricultural policy over the domestic economy as well as some aspects of its influence over the international trade.

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