

A integração europeia e o processo de reforma da política agrícola comum: impactos sobre o comércio exterior agroindustrial brasileiro

Luiz Fernando Paulillo¹
Aquiles Elie Kalatzis²

Resumo

O presente artigo pretende analisar o movimento de integração europeia e os possíveis impactos do processo de reforma da PAC (Política Agrícola Comum) sobre os principais segmentos agroindustriais exportadores brasileiros. Faz-se necessário identificar os movimentos da PAC como elemento condicionante da evolução do mercado de commodities brasileiras. As etapas de consolidação da integração europeia permitem identificar a PAC como o instrumento fundamental para o estudo do comércio bilateral entre Brasil e CE, já que o desempenho exportador brasileiro de produtos primários e agroindustriais está fortemente atrelado ao fortalecimento de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Além disso, os ganhos de eficiência possibilitados pelos complexos agroindustriais consolidados proporcionam vantagens comparativas ante as nações concorrentes. Neste contexto, surgem perspectivas quanto ao posicionamento da chancelaria brasileira vis-à-vis a União Europeia.

Introdução

Não é tarefa fácil enfocar, em um artigo, os impactos do processo de integração europeia e as conseqüências das reformas realizadas na sua principal política para países em desenvolvimento, como o Brasil. Isto porque o processo de integração econômica europeia elevou a representatividade dos países membros da Comunidade no contexto econômico mundial. A Comunidade Europeia (CE) é o maior bloco comercial do mundo. No comércio agrícola, é o maior importador e o segundo maior exportador. O comportamento do seu mercado é fundamental para o desempenho econômico dos principais setores industriais e agrícolas do Brasil.

A grande representatividade da Comunidade Europeia no mercado agrícola mundial deve-se à sua própria política: a PAC (Política Agrícola Comum). Assim, é necessário analisar o desempenho da PAC ao longo do

1 Professor Assistente - UFSCar-DEP/Doutorando - UNICAMP. Instituto de Economia (IE).

2 Mestrando - UFSCar. Engenharia de Produção/Bolsista FAPESP.

processo de integração europeia, bem como identificar os determinantes de sua evolução. Essa análise será o subsídio necessário para a identificação dos possíveis reflexos da integração dos países europeus e as reformas da PAC sobre os principais produtos brasileiros comercializados com aqueles países no período 1990/95. Sendo assim, é importante ressaltar que as consequências oriundas das resoluções da Rodada Uruguai do GATT não são aprofundadas, uma vez que não é o principal objeto do artigo. Antes disso, é primordial – como em qualquer trabalho que enfoque os países comunitários europeus – apresentar um breve histórico do processo de integração ocorrido nos últimos decênios.

1 O processo de integração europeia: um breve histórico

Com a reconstrução europeia e sua recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial surgiu grande interesse pelas reformas de integração regional. Em 1948, iniciou-se na Europa um plano de união alfandegária entre a Bélgica, Holanda e Luxemburgo (BENELUX), com abolição das tarifas internas e uma tarifa externa de comum acordo. Em 1950, formou-se o acordo que criou a União Europeia de Pagamentos (UEP) que substituiu o papel histórico de provedores de créditos dos banqueiros britânicos por um mecanismo de créditos intergovernamentais, ou seja, era, na sua essência, um instrumento de criação de liquidez destinada ao financiamento do comércio dentro da Europa. Após a experiência bem sucedida do BENELUX, foi proposta em 1950 uma nova organização conhecida inicialmente como Plano Schuman, que visava unificar, sob um controle único e um mercado comum, a produção de carvão e aço da França e da Alemanha, com a possibilidade de entrada de outros países. Em 1951, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo chegaram a um acordo para estabelecer a Comunidade Europeia de Carvão e Aço (CECA), o qual foi posto em vigência em 1952. Foi um plano intencional para liquidar os antigos conflitos entre Alemanha e França, e implantar uma força política mundial.³

³ Salvo menção em contrário, o relato histórico está baseado em Block (1980) e Thorstensen (1992).

Com o êxito do Acordo do Carvão e do Aço, foi proposto estender esta experiência a outros setores e criar um mercado comum europeu. Isso oferecia grandes horizontes, uma nova escala agrícola e industrial. Em março de 1957, Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo firmaram o Tratado de Roma, que estabelecia uma nova comunidade sob a forma de princípios gerais e não de regras específicas. Ainda em 1957, foi criada a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), visando ao desenvolvimento da indústria nuclear. Em 1965, ocorreu a fusão das três organizações – CECA, CE e EURATOM – e seus dirigentes passaram a compor a Comissão das Comunidades Europeias, que passou a cuidar da implementação dos acordos. Com a fusão dessas organizações, a Comunidade Europeia (CE) tornou-se a designação mais comum.

As principais metas propostas pelos chefes de governo foram a união econômica e monetária, e posteriores passos na direção de uma união política. O Acordo de Haia, em 1976, teve como uma de suas propostas a horizontalização da Comunidade. Os problemas criados pela recessão e as mudanças no sistema econômico internacional, juntamente com o choque do petróleo da década de 70, tiveram um impacto direto no desenvolvimento político e econômico da Comunidade, tendo como principais conseqüências: a reestruturação, o desemprego e a inflação. Todavia, apesar do panorama pessimista, a Comunidade ainda proporcionaria atrativos suficientes para que outros países se candidatassem à integração comunitária. Tanto assim que, apesar de ainda não ter resolvido os problemas da primeira incorporação (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda), houve a inclusão da Grécia em 1981 e da Espanha e Portugal em 1986. Cabe ressaltar que neste período pessimista ocorreu a criação do Sistema Monetário Europeu (SME), instituído em março de 1979, que veio acompanhado da moeda da Comunidade, a Unidade Monetária Europeia (ECU) e do Mecanismo de Taxa de Câmbio (ERM). A criação do SME tinha como objetivo a estabilidade cambial e de preços, sem dúvida uma medida importante para uma maior união da CE.

Alguns indicadores traduzem o período crítico por que passava a economia da Comunidade. No período 1973/84, a taxa média de crescimento real do produto foi 2%, enquanto nos Estados Unidos foi 2,5% e no Japão 4,1%. A relação desemprego/força de trabalho na Comunidade foi 2,6% em 1973, passando para 10,7% em 1984. A inflação no mesmo período foi em média 11%, bem superior aos Estados Unidos (7,2%) e Japão (6%). Esse

quadro foi agravado pela perda de competitividade das empresas da CE em relação às concorrentes japonesas, americanas e asiáticas.

Embora já tivessem passado mais de duas décadas da assinatura do Tratado de Roma, ainda persistia a existência de diversas barreiras não-tarifárias na Comunidade, o que dificultava o comércio, criando obstáculos para o avanço da competitividade mundial dos produtos europeus. Diante disso, a Comissão e o Conselho decidiram intensificar o processo de integração para reverter esta situação. Em 1985, a comissão publicou o Livro Branco (*White Paper*), com o objetivo de identificar as barreiras existentes que dificultavam o processo de integração, propondo um conjunto de medidas que deveriam ser implementadas para a construção do Mercado Único da Comunidade Européia, eliminando estas barreiras.⁴

Uma vez identificados os obstáculos ao comércio comunitário, o Livro Branco propôs um conjunto de 279 medidas que, ao serem implementadas, criariam condições para efetivar a unificação do mercado comunitário a partir de janeiro de 1993.

Os poderes e funções das instituições da CE são definidos e limitados por um documento legal – Tratado de Roma – e alterados por tratados subseqüentes como o Ato Único Europeu (AUE) de 1986. Neste, foi promulgada a implementação das medidas sugeridas pelo Livro Branco, destinadas a uma coordenação maior da política externa dos países membros e o estabelecimento progressivo do Mercado Único Europeu. Em junho de 1991, 208 das 279 medidas propostas já haviam sido analisadas no âmbito do Conselho. Esta aprovação (cerca de 75% das medidas propostas) indicava que a CE estava cumprindo o cronograma previsto.

Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht, o qual contempla a plena unificação econômica, com moeda única, ou seja, proporciona a base constitucional para uma união econômica e monetária. O Tratado de Maastricht estabeleceu metas para a condução dessa união, através de medidas como a liberalização das atividades econômicas e do comércio sujeitas a barreiras internas, e para todas as medidas legislativas da Comunidade que conduzissem ao Mercado Único, condição esta assinalada

4 O Livro Branco identificou três tipos de restrições ou barreiras: as barreiras físicas (barreiras nos postos de fronteira entre os países membros onde eram exercidos os controles alfandegários aduaneiros e de imigração); as barreiras fiscais (incidência de impostos adicionais sobre operação de empresas, em diferentes membros da CE e na importação de produtos na CE); e as barreiras técnicas (determinações técnicas ou regras específicas que dificultavam ou mesmo impediam a comercialização de produtos entre os países membros e livre movimentação de bens, pessoas e serviços).

pelo Conselho europeu para se chegar a uma segunda fase do processo de unificação econômica e monetária. Em janeiro de 1994 – data fixada pelo Tratado –, iniciou-se a segunda fase do processo de unificação, com o objetivo de coordenar uma política econômica única, através da criação do Instituto Monetário Europeu (IME), administrado pelos presidentes de cada Estado membro.

O cronograma para a implantação das medidas estabelecidas no Tratado de Maastricht deverá vigorar em definitivo a partir de 1997. Para partilhar desse Tratado, os países terão ainda que cumprir algumas metas estabelecidas, como: observação rígida das margens de flutuação do Sistema Monetário Europeu; taxa de inflação inferior em 1,5% e taxa de juros em 2% à média observada nos três países comunitários com menor inflação; déficit público máximo de 3% do PIB e dívida pública não superior a 60% do PIB. É importante realçar que o Tratado de Maastricht leva também o título de Tratado de União Européia, concluído na Conferência Intergovernamental de 1996.

Recentemente, os dirigentes europeus assinaram os tratados de outros quatro países que deveriam integrar a nova União Européia. Em janeiro de 1995, ingressaram a Suécia, Áustria e Finlândia. Era prevista também a adesão da Noruega, que – mesmo tendo participado de todas as negociações – foi obrigada a retirar-se, como já acontecera em 1972, devido a um referendun popular. Atualmente, a CE é constituída pela Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Espanha, Portugal, Áustria, Suécia e Finlândia. O objetivo básico era a criação de um mercado comum, visando abolir todas as barreiras dentro da Comunidade e assegurar a livre circulação de produtos e fatores produtivos, como condição para uma abertura de políticas econômicas e monetárias comuns.

“Interessante é notar como, no caso da União Européia o procedimento clássico marcado por várias etapas de progressiva integração⁵ não foi

5 “É oportuno lembrar, neste ponto, a diferente (e crescente) intensidade das várias formas possíveis de integração econômica entre países: a “zona de livre intercâmbio” consiste na queda das barreiras alfandegárias dos países que fazem parte; a “união alfandegária” acrescenta também a unificação das leis alfandegárias dos estados membros da União, em relação a terceiros países; o “mercado comum” se obtém quando à união alfandegária se acrescenta a livre circulação entre os países dos fatores produtivos (capital e trabalho); a “união econômica”, além da unificação do mercado impõe políticas econômicas comuns, que vão desde harmonização de algumas intervenções setoriais até a estrita coordenação de todas as políticas macroeconômicas, conforme o grau de integração alcançado” (De Fillipis, 1995: 3)

executado de maneira linear, seja do ponto de vista de seus prazos, seja daquele da sua homogênea distribuição nas diversas áreas. Além do mais, deve-se lembrar que a União Européia associou ao objetivo de integração rápida e intensa entre os seis países fundadores, também o objetivo de ampliar progressivamente suas fronteiras até incluir, desde 1 de janeiro de 1995, quinze países. É óbvio que a sucessiva ampliação, com os inevitáveis problemas de adaptação que trouxeram nas relações no interior da União, contribuíram a tornar o caminho da integração européia mais lento e mais “irregular” do que foi previsto pela teoria econômica e pelos mesmos países fundadores da Comunidade” (De Filippis, 1995: 3).

2 Etapas de integração econômica

Para a integração dos doze países conforme proposto no Tratado de Roma de 1957, haveria que se ajustar as economias dos Estados membros, criando condições de igualdade, as quais se encontravam distorcidas e com disparidades significativas em seus padrões produtivos. A eliminação das discrepâncias dos Estados membros é condição necessária para a integração, visando a uma futura união política.

Segundo o Tratado de Roma de 1957, o princípio básico da comunidade é uma economia única de livre mercado, constituída a partir de etapas de integração. A primeira etapa foi a constituição da zona de livre comércio (livre circulação de mercadorias), com a abolição das barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países membros. A segunda etapa refere-se à união aduaneira, que foi além da zona de livre comércio, ao aplicar uma tarifa externa comum (TEC). A criação de um mercado comum foi a terceira etapa de integração, que além de uma eliminação das barreiras alfandegárias e de uma tarifa externa comum, implica uma livre circulação de fatores de produção (movimentação de trabalhadores, de capitais e serviços), uma adoção de políticas comuns, coordenação e harmonização de legislações fiscais, trabalhistas e de sociedade. A União Econômica é a quarta etapa de integração, que além de permitir a livre movimentação de bens e fatores na região, visará uma harmonia nas políticas econômica, financeira e monetária e suas legislações nacionais com regras e políticas comuns adotadas sob uma autoridade também comum através da criação do Banco Central Europeu. Essa união monetária envolve câmbios fixos, conversibilidade obrigatória e

eliminação das diferentes moedas nacionais, juntamente com uma política monetária com controle das reservas e taxas de câmbio por parte da União.

Visando essa meta mais ambiciosa de integração, importantes passos foram dados, como a criação do Sistema Monetário Europeu (SME), com o objetivo de impor uma maior estabilidade monetária na Comunidade, dando uma nova ênfase ao processo de união européia e ao desenvolvimento econômico através de estratégias de crescimento contínuo, visando o pleno emprego, harmonização dos padrões de vida e redução das disparidades regionais. Ainda se pretende a União Política (cooperação política externa, de segurança e de defesa) visando a implementação de uma autoridade única, onde somente as áreas acordadas passariam para o âmbito supranacional.

Diante de todo esse processo de mudanças significativas no continente europeu nos últimos decênios, a agricultura sempre esteve em uma posição diferenciada, em razão da sua extrema representatividade na própria economia dos países comunitários. Na verdade, desde o início do processo de integração, a agricultura esteve em relevo. Desde a negociação do Tratado de Roma, os agentes responsáveis mostraram convicção da necessidade de considerar a problemática agrícola como especificidade, para assegurar o êxito do processo de formação de um mercado comum. A situação pós-Segunda Guerra Mundial indicava a incapacidade dos países fundadores de suprir sua demanda de alimentos. A realidade dos países europeus demonstrava também um atraso relativo nas áreas rurais, com a renda dos produtores muito abaixo da renda média da população, sistemas de produção relativamente ineficientes e pouco competitivos, vulneráveis às importações de produtos primários provenientes de terceiros países. A solução para estes problemas, compatível com a integração propugnada no Tratado de Roma, foi a adoção de uma Política Agrícola Comum.

3 A Política Agrícola Comum (PAC): o instrumento fundamental

A agricultura acabou se tornando o principal agente do processo de integração comunitária. Sendo assim, foi o primeiro setor a experimentar a abolição das fronteiras para os intercâmbios dentro da CE, em conjunto com uma Política Agrícola Comum (PAC).⁶

⁶ Superava a simples coordenação entre as ações nacionais, porque fora criada e organizada internacionalmente.

“Esta escolha, sancionada oficialmente pelo art. 38 do Tratado de Roma, conferia – desde o início – uma centralidade institucional, antes que econômica, à agricultura e tornava a PAC o elemento fundamental da inteira construção europeia, que lhe deu o nome de cimento e pedra angular da Europa Unida” (De Filippis, 1995:3).

A Política Agrícola Comum (PAC), descrita no tratado de Roma, contém os seguintes objetivos: aumentar a produtividade agrícola com um aperfeiçoamento tecnológico; desenvolvimento racional da produção e a utilização ótima dos fatores de produção, em particular da mão-de-obra; assegurar um certo padrão de igualdade para a população agrícola; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis aos consumidores; desenvolvimento regional; proteção ao meio ambiente e ao consumidor.

Por trás dos objetivos principais da PAC estava clara a opção de conservação e consolidação de um *padrão de agricultura familiar*, que se justificava com uma tradição histórico-cultural dos países fundadores. Além disso, o peso político dessa realidade social produtiva justificava a importância dedicada pela PAC à pequena produção familiar.

Após uma transição que se alastrou por uma década, a Política Agrícola Comum foi adotada no ano agrícola 1967/68. Até aquele momento, as políticas agrícolas dos Estados pertencentes à Comunidade eram divergentes entre si. Na Alemanha, os preços de grãos foram sempre mais altos que nos demais Estados, e esta diferença gerou conflitos durante negociações de preços comuns, particularmente entre Alemanha e França.⁷

Baseada em três princípios fundamentais, a política agrícola europeia visava uma organização comum de transações dos produtos agrícolas, procurando substituir os esquemas nacionais de intervenção anteriores. Para Fonseca (1994), o primeiro princípio – unicidade do mercado – procurou igualar os países membros na concorrência pelos mercados interno e externo. A solidariedade financeira (2º princípio) consolidou essa diretriz política através da instituição do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). A preferência comunitária (3º princípio) procurou garantir a demanda da produção interna em detrimento das importações.⁸

7 “Enquanto a Alemanha exigia preços altos, a França, como grande exportador de grãos, desejava preços mais baixos para preservar sua competitividade nos mercados mundiais. Ao aceitar uma redução, a vigorar a partir de julho de 1967, a Alemanha exigiu compensação. Finalmente, a Alemanha aceitou um corte de 11% a 13%, desde que acompanhado de compensações maiores” (Fagundes, 1994).

8 A garantia dessa preferência foi afiançada por uma tarifa variável.

“Se a existência de um mercado único dos produtos agrícolas em todo o território comunitário pode ser considerado o princípio básico da PAC, que antecipava na agricultura o principal objetivo da CE, um segundo princípio igualmente importante era representado pela solidariedade financeira; isto é, pelo fato que as despesas referentes à aplicação da PAC eram financiadas conjuntamente, pelos países membros, através de recursos próprios da Comunidade, independentemente da nacionalidade dos beneficiários.⁹ Tratava-se de uma decisão com muitas conseqüências porque, de um lado, conferia à PAC o status de primeira (e por muito tempo quase única) autêntica política comunitária; de outro, colocava o começo de aquilo que teria se transformado das despesas e da distribuição do seu relativo custo e benefícios entre os estados membros” (De Filippis, 1995:4).

No início dos anos 60, os mecanismos comuns de intervenção foram estabelecidos para muitos gêneros. Inicialmente voltado para os cereais, instituíram-se mecanismos de suporte para a carne de porco, aves, vinhos de mesa, frutas, legumes, laticínios, arroz e carne bovina. No período 1966/80, a regulamentação atingiu outros mercados, como: açúcar, oleaginosas (notadamente a soja), fumo e carne ovina. Para aqueles produtos que possuem importância econômica e social, apenas a batata e álcool permanecem regidos por legislações nacionais.

O Tratado especifica que, com a implantação da PAC, deveria levar-se em consideração as disparidades estruturais entre as regiões agrícolas da Comunidade, com ajustes graduais nas mesmas. A política agrícola da Comunidade foi formulada visando garantir os rendimentos dos agricultores, através dos preços cobrados dos consumidores. Dessa forma, a Comunidade decidiu fixar preços comuns para os principais produtos agrícolas, para que pudesse haver livre circulação dos mesmos, eliminando direitos alfandegários e restrições quantitativas. Os preços são expressos em ECUs (Unidade Monetária Européia) e convertidos nas moedas nacionais. Caso haja alguma alteração no câmbio das moedas, é colocado em prática um mecanismo para corrigi-las, conhecido como Montante Compensatório Monetário (MCM), ou seja, no caso de um país com moeda mais fraca, é

⁹ “Como recursos próprios, entendem-se as entradas com que é financiado o balanço comunitário. Estes consistem nos impostos alfandegários de tarifa externa comum (TEC) sobre o comércio de todos os produtos e dos levantamentos sobre as importações agrícolas, mais uma contribuição financeira que cada país deposita em proporção ao seu produto interno (independentemente da despesa comunitária a ele relativa). Esta contribuição, que começa nos anos setenta, se traduz no depósito de uma determinada percentagem do depósito nacional global do imposto sobre o valor acrescido” (De Fillipis, 1995: 4).

lançado um imposto sobre os devidos produtos; na situação contrária, no caso de um país com moeda mais forte, é lançado um subsídio. A partir de propostas feitas pela Comissão, o Conselho fixou preços mínimos, abaixo dos quais há uma intervenção da Comunidade para aquisição do produto. Essa compra com funções de intervenção é financiada pelo orçamento comunitário, através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). O Fundo foi estruturado para atender aos dois aspectos fundamentais da PAC: aqueles relativos à solução dos problemas estruturais das empresas agrícolas (“Orientação”) e também os relativos à gerência dos preços e dos mercados (“Garantia”).

A política de mercado visou instaurar mecanismos de sustentação dos preços formulados pela necessidade de proteger os produtos europeus da concorrência internacional e os consumidores dos países associados a uma excessiva dependência dos mercados mundiais. As formas de proteção do mercado interno da Comunidade contra terceiros países seriam através de: direitos alfandegários e taxas compensatórias; direitos niveladores (quando o preço de venda do produto em questão é menor que o preço dos produtos comunitários, coloca-se uma taxa sobre o produto importado); cláusulas de salvaguarda; certificado de importação e exportação.

Com a intenção de tornar os produtos competitivos no mercado internacional, a CE concede subsídios à exportação, o que tem gerado muita controvérsia de terceiros países membros do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), particularmente nas negociações da Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e encerrada em abril de 1994.

Quanto à política de estruturas, o principal objetivo seria solucionar, através de uma intervenção estrutural, os problemas de profunda diferenciação das condições de produção e gerenciamento. Diante disso, a PAC dispõe de uma Política Sócio-Estrutural (PSE), que tem como objetivo diminuir as disparidades entre as regiões de baixa produção, através de algumas medidas, tais como: a modernização da agricultura em áreas menos favorecidas, qualificação profissional, encorajamento à aposentadoria para agricultores com mais de 55 anos e modernização das atividades agrícolas.

“A ênfase nas duas linhas de intervenção – mercados e estruturas – prevista pelos fundadores da PAC, foi objeto de um acirrado debate; porém, apesar de que o projeto inicial da aplicação da PAC confiasse à intervenção nas estruturas um papel importante, é por todos conhecido que foi a política dos mercados a mais importante desde o começo dos anos sessenta. Ao contrário, a política das estruturas, aplicada já com bastante atraso, usada pouco, mal e

de maneira muito desorganizada nos estados membros, ficará sempre sendo o setor fraco da PAC, nunca conseguindo mesmo nas suas melhores épocas, conquistar mais que 5% dos recursos financeiros emitidos pela mesma PAC (De Filippis, 1995:5).

A intervenção pública na agricultura assumiu papel fundamental no caráter do processo de integração europeia por ter, na execução da PAC, uma função determinante na condução dos segmentos agrícolas dos diversos países comunitários. O aspecto fundamental do desenvolvimento da PAC é representado pela opção de inserir, no centro da intervenção, o objetivo de sustentação das rendas agrícolas, por meio de preços mais altos do que surgiriam do mecanismo de livre mercado.

Revela-se então, que a PAC se desenvolveu com uma forte vertente de sustentação de preços, em que o mercado interno se isolou quase que totalmente do mercado mundial. Tanto que, durante as duas décadas anteriores, apresentou-se como única política da integração europeia, absorvendo quase que totalmente o orçamento comunitário.

Neste contexto, surgiram problemas de ordem estrutural no decorrer dos anos 70, diante de um quadro internacional adverso.¹⁰ Destes, a problemática relação entre os novos Estados membros da CE acentuou-se com o conflito verificado principalmente dentro da PAC, com a entrada de Dinamarca, Irlanda e, principalmente, Inglaterra. Mesmo com estes fatores adversos, o desenvolvimento da PAC, totalmente voltada para a sustentação da renda e da produção agrícola por meio de incentivos de preço, acentuou sua representatividade no processo de integração.

Durante a década de 80, foi necessário um longo processo de reflexões e ajustes na busca de novas direções da Política Agrícola Comum. Surgiram fortes contradições e emergiram pressões variadas para a adoção de propostas de correção. Essa situação era determinada basicamente pelos efeitos de um orçamento necessariamente crescente para a sustentabilidade da PAC, voltada para uma intervenção europeia de alto custo na agricultura e pela existência de excedentes produtivos estruturais. Quando a Comunidade Europeia passou de importadora a exportadora líquida de produtos agrícolas, as pressões orçamentárias se intensificaram. Desde 1984, muitas medidas procuraram limitar ou, pelo menos, estabilizar as despesas orçamentárias exigidas pela política de sustentação de preços. Segundo Becker (1994),

10 O crescimento dos preços do petróleo e das matérias-primas e as divergências das políticas econômicas das principais nações marcam decisivamente esse contexto econômico de crise.

essas medidas foram tomadas sem o planejamento necessário e por isso fracassaram.¹¹ Poucas permaneceram, como o sistema de cotas para o leite e o programa de redução de terras cultivadas.

“A introdução do sistema de cotas para o leite em 1994 foi bem sucedida politicamente. Embora sistemas de cotas tendem a reduzir o bem-estar do país que os adota, do ponto de vista orçamentário são instrumentos eficazes de transferência de renda aos produtores rurais. O efeito direto do sistema de cotas de leite adotado pela CE foi claramente positivo, pelo menos no curto prazo, pois provocou um aumento dos preços derivados do leite no mercado mundial. (...) Os efeitos indiretos de curto prazo e os de longo prazo foram menos positivos e possivelmente negativos. Em primeiro lugar, a introdução do sistema de cotas gerou uma redução imediata nas importações de ração animal pela Comunidade e uma queda significativa dos preços desse produto no mercado mundial. (...) O efeito indireto foi negativo não apenas para os Estados Unidos mas também para os países em desenvolvimento exportadores de ração e, principalmente, para o Brasil. Em segundo lugar, o mercado de leite na CE isolou-se ainda mais dos mercados mundiais” (Becker, 1994: 118).

As dificuldades persistentes pós-1985 determinaram uma postura política que passou a conviver com um constante processo de ajustes. A confirmação disso foi realizada com as reformas de 1988 e 1992. Em 1988, introduziram-se vários mecanismos: corte dos preços garantidos quando limites máximos da produção são atingidos; limites máximos para os gastos anuais com o setor agrícola; apoio aos agricultores que cortarem da produção cerca de 20% das suas terras (*set aside*) e apoio à aposentadoria antecipada. Esperava-se que, com tais medidas, o *set aside* atenuasse tanto os problemas políticos internos da Comunidade quanto os conflitos da CE com outros países, principalmente os Estados Unidos. Mas, a aceitação pelos agricultores, dos programas de redução de terras foi baixa, pois reduziria sensivelmente o nível de bem-estar.¹²

A reforma de 1988 não foi suficiente para resolver seus principais problemas, como a persistência dos excessos de produção. Assim, a Comissão propôs uma nova reforma, que foi implementada em maio de

11 Becker (1994) cita dois casos mais conhecidos, como a tentativa de restringir a produção interna de grãos a 160 milhões de toneladas e a possibilidade de adoção do conceito de quantidade máxima garantida. Mas ambas foram abandonadas.

12 Becker (1994) ao analisar essas medidas revela que o programa foi negativo também do ponto de vista orçamentário, já que “as despesas orçamentárias decorrentes do programa de redução das terras cultiváveis são maiores do que as economias resultantes da diminuição das exportações e, portanto, das restituições (p. 119).

1992, tendo como principais elementos: o corte nos preços mínimos garantidos de 35% para os cereais e 15% para o leite em 3 anos; subsídio à renda do agricultor, com base na área plantada em ordem decrescente a partir de um limite de área e não mais na produção via preço; redução do preço de intervenção e do preço limiar e a eliminação gradual do diferencial entre os preços internos e preços do mercado mundial.

Este último conjunto de medidas, implementado pela PAC em 1992, fundamentou o acordo entre Comunidade Européia e os Estados Unidos, pois estes países dominaram totalmente o andamento das negociações referentes à Rodada Uruguai do GATT, proporcionado pelo claro objetivo de liberalização do comércio mundial. As metas ambiciosas perseguidas pelos principais países envolvidos na negociação e pelo próprio secretariado do GATT – ao mesmo tempo em que são elevados os níveis de proteção da agricultura mundial, principalmente nos Estados Unidos e na União Européia – implicaram a demora da Rodada.¹³ Os principais entraves à conclusão da Rodada Uruguai foram resolvidos somente no final de 1993 – um ano após a elaboração do Draft Final ACT (DFA), que conciliou as posições conflitantes – quando Estados Unidos e Comunidade Européia conseguiram acomodar seus interesses. Na reforma agrícola da Comunidade Européia, significativos aspectos da política agrícola norte-americana foram incorporados à PAC, demonstrando que as políticas agrícolas européia e norte-americana procuram a convergência.

Certamente, o resultado mais significativo da Rodada Uruguai foi a inserção da agricultura no GATT, com o disciplinamento das restrições às exportações e à prática de subsídios no mercado interno. Ao mesmo tempo, houve a plena consolidação das tarifas de importação e foi definida a eliminação das barreiras não-tarifárias, transformando-as em tarifas. Com isso, o comércio mundial obteve regras mais claras de conduta e maior transparência quanto às políticas nacionais de apoio à agricultura, seja em relação ao mercado interno ou às exportações.

¹³ Os interesses desses países eram conflitantes, principalmente pela resistência de alguns estados membros da CE. A França não aceitava uma maior abertura comercial, sob a alegação de que comprometeria a implantação da reforma ocorrida com a Política Agrícola Comum.

4 O comércio bilateral Brasil/CE: os principais produtos exportáveis

Com o sucesso das políticas europeias de integração econômica e de integração política, consolidou-se o maior bloco de comércio mundial: a CE representa um mercado consumidor de 345 milhões de habitantes, correspondente a 25% do PIB mundial, é a maior importadora mundial de produtos agrícolas e a segunda maior exportadora destes mesmos produtos, além da liderança em inúmeros setores da economia mundial. Nos segmentos em que não lidera é altamente competitiva, adotando políticas supridoras de deficiências estruturais e de preços.

O mercado comunitário europeu, extremamente significativo na pauta exportadora brasileira, pode ser considerado o líder do comércio mundial. Considerando somente as exportações extracomunitárias, o valor alcançou 424 bilhões de ECUs (Unidade Monetária Européia) ou 14% das exportações mundiais. No mesmo ano, as importações globais da CE alcançaram a cifra de 1,129 trilhões de ECUs (39% das importações mundiais), enquanto suas importações extracomunitárias atingiram 463 bilhões de ECUs (17% das importações) (Thorsthensen, 1993: 44).

Desde o primeiro movimento do processo de integração, o comércio exterior da Comunidade Européia é considerado um elemento central no processo de integração. As maiores participações de exportações totais sobre o PIB de cada Estado membro, considerando o comércio intracomunitário, foram atingidas, em 1991, pela Bélgica e Luxemburgo (60%) e a menor pela Espanha (12%). A participação percentual dos demais países varia de 20% a 50%.

Tabela 1
Exportações brasileiras – Principais destinos (US\$ milhões FOB)

Período	1988		1991		1993	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total exportado	33.787	100	31.620	100,0	38.704	100,0
CE	9.345	27,7	9.850	31,2	10.008	25,9
EUA	8.715	25,8	6.361	20,1	6.028	15,6
ALADI	3.702	11,0	4.939	15,6	9.148	23,6
JAPÃO	2.274	6,7	2.557	8,1	2.313	6,0

Fonte: Boletim do Banco Central, 1994.

Para o Brasil, a crescente aceleração das reformas políticas e econômicas de integração européia tornaram-se vitais para o

desenvolvimento dos setores dos principais produtos exportáveis brasileiros. Desde o início do processo de integração, o continente europeu é o maior parceiro comercial do país. Pelos dados da Tabela 1, somente em 1993, respondeu por mais de 25% das exportações brasileiras.

Embora a participação relativa da CE nas exportações brasileiras tenha diminuído nos anos mais recentes, isso não se deve propriamente a uma queda nos valores (US\$) exportados – mantidos constantes, com pequenas variações –, mas a um aumento das exportações globais brasileiras.

Os produtos agroindustriais possuem maior representatividade na pauta de exportações brasileiras. A Tabela 2 indica o melhor desempenho das *commodities*, destacando-se a soja (mesmo triturada) que, no período janeiro/julho de 1994, ultrapassou o valor de todo o ano de 1993 em aproximadamente 15%, aumentando a sua participação em 2,2%. O farelo de soja tem aumentado sua participação desde 1992, chegando a 4,9% do total exportado em 1994, no período de janeiro a julho. Em menor destaque, o café cru em grão também apresentou uma recuperação de suas exportações, após uma queda considerável em 1992 (de 4,37% para 2,68%), ampliando sua participação em 0,25%. Entre os principais produtos de origem agrícola, somente o fumo em folhas apresentou queda em sua participação relativa, ao registrar reduções em seus valores absolutos.

Tabela 2
Exportações brasileiras –
Participação dos principais produtos (%) (US\$ milhões FOB)

Período	1990		1991		1992		1993		1994 jan./jul.	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Produtos										
Mín. ferro	2.046,9	6,52	2.612,2	8,26	2.384,9	6,06	2.256,9	5,82	1.258,3	5,3
Far. soja	1.610,5	5,13	1.369,4	4,33	1.595,4	4,40	1.815,0	4,68	1.161,8	4,9
Cafê cru										
em grão	1.105,8	3,52	1.382,2	4,37	970,5	2,68	1.064,9	2,75	710,7	3,0
Soja trit.	910,1	2,09	445,3	1,41	812,4	2,20	945,5	2,44	1.086,3	4,6
Fumo folhas	551,3	1,75	654,4	2,07	803,6	2,22	697,0	1,08	330,9	1,4
Al. bruto	874,5	2,78	985,6	3,12	968,3	2,68	899,6	2,32	556,1	2,3
Calçados										
part. comp.	1.183,6	3,77	1.245,4	3,94	1.473,4	4,08	1.945,2	5,02	994,7	4,2
Suco lar.	1.468,4	4,67	898,2	2,84	1.052,8	2,91	826,2	2,13	491,0	2,1
Mat. transp	2.146,8	6,83	2.136,7	6,76	3.455,2	9,53	3.373,3	8,07	2.157,5	9,1

Fonte: SECEX / DTIC - MICT.

Embora os produtos industrializados possuam maior representatividade na pauta exportadora brasileira, isso não acontece com as exportações destinadas ao mercado comunitário europeu. Os dados da Tabela 3 permitem identificar a evolução das exportações brasileiras dos principais produtos comercializados com a CE.

Tabela 3
Exportações brasileiras
Principais produtos e participação da CE (US\$ milhões FOB)

Período	1990		1991		1992		1993		1994		jan./jul.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Produtos											
Min. ferro	2.046,9	41,9	2.612,2	42,5	2.384,9	45,0	2.256,9	38,7	1.258,3		39,3
Far. soja	1.610,4	78,6	1.369,4	81,6	1.595,4	78,4	1.815,0	77,4	1.161,8		80,9
Café cru em											
grão	1.105,8	39,8	1.382,2	44,0	970,5	47,7	1.064,9	42,9	710,7		44,9
Soja trit.	910,0	70,6	445,3	84,1	812,4	81,7	945,5	71,3	1.086,3		78,7
Fumo folhas	551,3	46,8	654,4	60,6	803,6	58,2	697,0	50,4	330,9		72,1
Al. bruto	874,5	30,6	985,3	44,1	968,3	40,9	899,6	39,6	556,1		24,7
Calçados											
part. comp.	1.183,6	12,2	1.245,5	16,5	1.473,4	14,5	1.945,2	12,1	994,7		9,5
Suco lar.	1.468,5	47,1	898,3	51,9	1.052,8	50,9	826,2	55,6	491,0		54,7
Mat. transp.	2.146,8	20,7	2.136,7	11,6	3.455,2	9,7	3.373,3	7,95	2.157,5		10,7

Fonte: SECEX / DTIC - MICT

Nota-se grande predominância dos produtos primários destinados à Comunidade Européia. Apenas os seis produtos primários apresentados no presente trabalho já representam 38,64% do total destinado à CE em 1993. São informações que revelam certa vulnerabilidade das vendas brasileiras à Comunidade, uma vez que tais produtos estão sujeitos a freqüentes flutuações de preços, sofrendo os efeitos especulativos nas bolsas internacionais.

Verifica-se uma superior representatividade do mercado comunitário na comercialização dos principais produtos exportados brasileiros. Ressalta-se ainda que, no período 1990/93, os produtos agroindustriais possuíram maior participação percentual, sendo: farelo de soja (79%), soja mesmo triturada (76,9%), fumo em folhas (54%), suco de laranja (51,4%) e café em grão (43,6%).

Os dados apresentados revelam que, apesar de a pauta exportadora brasileira apresentar grande diversificação de produtos, com significativa

participação dos industrializados, os nove principais produtos brasileiros representam aproximadamente 38% do total exportado e, desse total, apenas as *commodities* representam cerca de 65%. Pode-se concluir que as *commodities* individuais possuem maior representatividade nas exportações para a Comunidade Européia.

5 Os novos rumos da integração européia: reflexos sobre os principais produtos agroindustriais brasileiros exportáveis

É necessário enfatizar a multiplicidade de barreiras enfrentada pelo Brasil, como qualquer outra nação exportadora em desenvolvimento, para penetrar no mercado comunitário europeu. Notam-se principalmente barreiras estruturais – a exigência de forte capacidade de comercialização e de nível produtivo (qualidade e produtividade) – e mecanismos de restrição às exportações brasileiras, baseados nas políticas comerciais adotadas pela Comunidade Européia que visam manter distante os produtos competitivos que ameaçam o setor agrícola. Quanto às importações, os instrumentos mais utilizados são os direitos variáveis – para os produtos de maior impacto no mercado comunitário – e as tarifas aduaneiras, que são utilizadas visando a regulação do fluxo de importações de outros produtos.

A Comunidade concede vantagens comerciais através de uma política comercial de cooperação baseada em uma complexa estrutura de acordos preferenciais. Sob o Sistema Geral de Preferências (SGP), está um grupo de países em desenvolvimento que gozam de vantagens comerciais, institucionais e de ajuda ao desenvolvimento por força da Convenção de Lomé, realizada entre a CE e os países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP). De um modo geral, os países do ACP são os mais beneficiados; entre as vantagens comerciais existentes vigora a livre entrada de produtos agrícolas não restritos por uma relação elaborada pela PAC. Além do Sistema de Estabilização dos Rendimentos com Exportações (STABEX) para produtos agrícolas, aplica-se o Sistema de Estabilização de Exportações de Produtos Minerais (SYSMIN), trabalhando contra flutuações de preços internacionais.

De forma geral, o instrumento mais tradicional das barreiras comerciais estabelecidas pela Comunidade Européia ainda é a tarifa. Tanto que a redução do nível médio de tarifas foi o mais significativo e

controvertido processo de ajustes no comércio mundial após a Segunda Guerra, com o andamento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).¹⁴

Para a importação de matérias-primas e mercadorias agrícolas, as barreiras tarifárias são bem inferiores do que as aplicadas aos produtos agrícolas processados. Segundo Matthews (1991), a tarifa média aplicada a matérias-primas agrícolas no ano de 1988 foi de 3,3%, e a tarifa aplicada a produtos alimentícios foi 13,8%. A tabela abaixo identifica essa diferenciação, que abriga alguns dos principais produtos exportáveis brasileiros como o café, as oleaginosas, o fumo e certas frutas tropicais.¹⁵

Tabela 4
Tarifas sobre matérias-primas e produtos processados

Produto	Taxa (%)
Café bruto	7,0
Café moído e torrado	13,5
Extratos de café, preparo	18,0
Cacau em grão	3,0
Pasta de cacau	12,0
Manteiga de cacau	9,0
Pó de cacau	12,0
Sementes oleaginosas	0,0
Óleos vegetais fixos	7,1
Ácidos gordurosos, álcoois gordurosos	9,1
Fumo não-beneficiado	24,4
Fumo beneficiado	81,0
Frutas tropicais secas, frescas	9,7
Frutas tropicais preservadas	10,0
Sucos de frutas	22,2

Fonte: Matthews (1991).

Nota-se a extrema representatividade do instrumental tarifário sobre matérias-primas e produtos industrializados na política comercial comunitária, bem como seus reflexos sobre o comércio agrícola exterior brasileiro. Enquanto o café bruto (em grão), a soja mesmo triturada ou em farelo, o fumo em folhas e as frutas frescas possuem tarifação nula ou baixa,

¹⁴ A tarifa média aplicada a produtos manufaturados foi reduzida de 40% a apenas 6% na atualidade.

¹⁵ Faz-se referência, por exemplo, à citricultura, em que a laranja de mesa não é um produto agrícola muito exportado, devido a problemas como: baixa qualidade da fruta para as exportações; ausência de uma estrutura de produção interna apoiada em uma moderna logística de transporte; além de não atender às exigências dos consumidores europeus. No entanto, o suco concentrado exerce significativo papel na pauta exportadora brasileira.

os produtos processados como o café moído e torrado, o suco concentrado congelado, os óleos vegetais e o fumo beneficiado recebem elevada taxaço.

Pelas informações acima, nota-se que os produtos agrícolas classificados como matérias-primas têm seus padrões comerciais fundamentados em vantagens comparativas proporcionados pela capacidade da natureza. Para os produtos industrializados as vantagens comparativas proporcionadas pelos recursos naturais são secundárias; neste caso, o aspecto fundamental é a diferenciação do produto.¹⁶ É exatamente para esses produtos que a CE eleva as suas tarifas, objetivando a proteção de sua indústria doméstica de alimentos.

Com a Comunidade Européia impondo tarifas muito baixas ou nulas para importação de matérias-primas, o Brasil – como os demais países em desenvolvimento com abundantes recursos naturais – destaca-se nas transações internacionais com a Europa muito mais pelos seus produtos primários do que pelos processados industrialmente.¹⁷ Isso justifica o predomínio das exportações de produtos agrícolas no mercado comunitário. Vejamos quais os fatores fundamentais – determinados por mecanismos de ordem comercial e pela ação de uma política agrícola comum – que influenciam o comportamento dos principais produtos agrícolas e agroindustriais do Brasil.

- **Farelo de soja**

Como foi visto, entre os principais produtos agrícolas brasileiros exportados para a Comunidade Européia, o farelo de soja possui a maior representatividade, respondendo por 4,7% do total das exportações brasileiras.¹⁸ A Comunidade Européia absorve aproximadamente 80%, em média, do total das exportações desta *commodity*, o que caracteriza um grande mercado para as exportações brasileiras.¹⁹ Os países europeus de

16 Não se pretende discorrer a respeito da concorrência interindustrial e do estabelecimento de vantagens comparativas determinantes na economia internacional atual, como abordado por Guimarães (1987) e Porter (1991).

17 Entre os países em desenvolvimento, os maiores exportadores de produtos agrícolas, além do Brasil, são a China, a Tailândia, a Costa do Marfim, a Colômbia, a Malásia, a Índia, o Quênia, Camarões, a Indonésia e as Filipinas. Os produtos mais importantes importados pela Comunidade Européia de países em desenvolvimento são: café, frutas, verduras e nozes, ração animal, madeira, cacau, óleos vegetais, fumo, algodão, açúcar e mel, borracha, sementes oleaginosas, carne e chá.

18 Corresponde à média do período analisado no item 4.

19 Ver Tabela 3.

maior demanda são os de pecuária forte (número elevado de cabeças de gado), já que o farelo é totalmente utilizado para a alimentação animal.

Tabela 5
Exportação brasileira para a CE – farelo de soja (US\$ milhões FOB)

Período/Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemanha	88,3	76,3	69,5	31,5	45,7	69,1
Bélgica	101,6	58,7	55,7	40,8	30,4	25,8
Dinamarca	---	---	10,5	105,4	134,9	117,9
Espanha	192,6	176,2	141,5	170,1	169,7	212,7
França	302,3	275,2	264,3	207,2	173,6	166
Grécia	---	---	---	---	---	---
Irlanda	4,5	10,3	12,1	8,1	38,3	20,1
Itália	207,4	109,7	180,0	183,8	208,5	154,3
Países Baixos	344,1	369,6	485,0	623,1	794,6	788,8
Portugal	6,3	10,2	11,5	9,3	12,1	20,1
Reino Unido	17,8	31,1	21,8	25,0	45,2	22,0
Total p/ CE	1.265,0	1.117,5	1.251,5	1.404,4	1.653,0	1.596,6
Exp. mundial	1.610,4	1.369,4	1.595,4	1.815,0	1.980,0	1.996,9
% - CE	78,6	81,6	78,0	77,4	83,5	80,0

Fonte: SECEX / DTIC SEPRO – MICT

O Brasil é o maior exportador mundial de farelo de soja (dominando cerca de 30% das exportações mundiais), enquanto que a União Européia é a maior importadora desse produto. Apresenta, porém, tendência de queda nos volumes importados devido a uma forte concorrência de produtos substitutos nas rações animais e do aumento da produção interna subsidiada de colza, girassol e outros oleaginosos. No entanto, este processo de substituição não deve representar grande ameaça para as exportações brasileiras de farelo de soja.

Sabe-se que a Comunidade Européia conta com o Sistema de Estabilização dos Rendimentos com Exportações (STABEX) para produtos agrícolas, para apoio aos países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP). Esse fato também não deve representar grande ameaça ao Brasil, uma vez que esses países não competem com a produção e exportações brasileiras de farelo de soja.

Mesmo gozando de livre entrada no mercado comunitário, há receios de que alguma proposta venha a ser elaborada pela Comunidade para realinhar a Política Agrícola Comum (PAC), que implicaria no estabelecimento de quotas tarifárias para, entre outros produtos, o farelo de

soja. A incidência de tarifas para a soja (grão ou farelo) reduziria as exportações, recaindo 90% dessa redução sobre o farelo de soja.

- **Soja em grão ou triturada**

O Brasil sempre esteve entre os maiores produtores mundiais de oleaginosas, juntamente com os Estados Unidos, China e Argentina. A safra mundial 1993/94 de soja em grão – a principal oleaginosa produzida e comercializada no mundo – foi da ordem de 115 milhões de toneladas. As exportações brasileiras de soja em grão ou mesmo triturada apresentaram um crescimento acelerado no período 1990/94. A sua participação passou de 2,09% na pauta exportadora de 1990 para 4,60% no primeiro semestre de 1994 (Tabela 2). Somente nesse período, o valor exportado desta *commodity* ultrapassou o valor exportado de 1993, o que representa um grande salto nas exportações deste produto. Nota-se que o grande mercado para a soja brasileira é a União Européia, que absorveu cerca de 80%, em média, das exportações brasileiras no período 1990/95. O maior desempenho ocorre no ano de 1994, com vendas de mais de US\$1 bilhão para a União Européia. Os dados da Tabela abaixo permitem identificar a Espanha e os Países Baixos como os maiores demandantes europeus deste produto brasileiro.

Tabela 6
Exportação brasileira para a CE – Soja mesmo triturada (US\$ milhões FOB)

Período/Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemanha	42,1	33,2	57,9	38,9	107,3	45,0
Bélgica	50,7	35,8	64,0	5,9	23,2	20,1
Dinamarca	---	---	---	---	---	---
Espanha	109,3	81,6	131,5	117,2	66,8	112,0
França	30,8	9,7	13,3	6,1	27,7	44,7
Grécia	---	---	---	---	---	---
Irlanda	---	---	---	---	---	---
Itália	57,9	22,8	56,7	63,8	65,2	22,6
Países Baixos	331,0	172,8	293,8	434,7	725,7	383,5
Portugal	10,9	8,4	7,7	7,6	11,9	39,8
Reino Unido	10,0	10,1	38,3	---	27,8	---
Total p/ CE	642,6	374,5	663,9	674,2	1.055,7	667,7
Exp. mundial	910,0	445,3	812,4	945,5	1.316,0	770,4
% - CE	70,6	84,1	81,7	71,3	80,2	86,7

Fonte: SECEX / DTIC SEPRO - MICT

Nesses últimos anos, a proposta da Comunidade em realinhar a PAC poderia representar uma ameaça aos exportadores brasileiros de soja em grão – e também de farelo –, uma vez que tal fato implicaria o estabelecimento de

quotas tarifárias. Esse temor, por enquanto, não se concretizou. A soja, entre outras oleaginosas produzidas na União Européia, é sustentada pela Comunidade com preços garantidos, superiores em duas ou mais vezes aos preços internacionais. Isto fez com que a produção comunitária de oleaginosas alcançasse 12 milhões de toneladas em 1990. Essa cifra foi conseguida em função do forte aumento de subsídios internos à produção de oleaginosas na Comunidade Européia.

- **Café cru em grão**

Os produtos tropicais, entre tantos o café, tornaram-se objetos de quotas tarifárias significativas na Comunidade. O café é taxado com uma tarifa *ad valorem* de 4% no mercado comunitário. Também no caso desta *commodity*, o Sistema de Estabilização dos Rendimentos com Exportações (STABEX), foi criado para apoiar os produtos agrícolas do acordo da Ásia, Caribe e Pacífico e outros acordos preferenciais que não constitui ameaça ao Brasil, em virtude de não serem grandes competidores nas exportações de café em grão e mesmo torrado. Os nossos maiores competidores nas exportações mundiais do produto são a Colômbia e o México, sendo que o Brasil é responsável por 14% dessas exportações.

Tabela 7
Exportação brasileira para CE – café cru em grão (US\$ milhões FOB)

Período/Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemanha	107,4	157,2	105,8	117,5	236,3	132
Bélgica	39,7	52,1	44,0	46,6	127,5	109,9
Dinamarca	27,4	29,4	22,8	20,3	43,0	38,7
Espanha	47,1	59,8	41,1	35,7	47,8	73,2
França	55,5	58,5	31,2	41,1	67,2	64,4
Grécia	20,7	26,9	27,9	41,6	90,8	90,5
Irlanda	---	---	---	---	0,15	0,17
Itália	98,3	150,4	115,3	139,0	242,9	254,4
Países Baixos	28,5	50,7	53,0	34,9	46,6	56,8
Portugal	4,0	4,7	5,0	6,6	15,1	16,3
Reino Unido	11,6	17,5	16,8	15,1	35,7	27,5
Total p/ CE	440,3	607,6	463,3	456,6	953,1	863,9
Exp. mundial	1.105,8	1.382,2	970,5	1.064,9	2.218,7	1.969,8
% - CE	39,8	44,0	47,7	42,9	42,9	43,9

Fonte: SECEX / DTIC SEPRO - MICT

A Tabela 7 apresenta as exportações de café cru em grão em valores monetários e o destino para cada Estado membro da CE.

Observa-se que a Alemanha e a Itália são os maiores consumidores desta *commodity*. Nota-se a representatividade do mercado comunitário europeu nas exportações brasileiras de café cru em grão, já que no período 1990/95 absorveu cerca de 44% do total exportado. Embora o percentual não se tenha alterado no período, os valores praticamente dobraram nos anos de 1994/95.

Recentemente, os exportadores brasileiros de café solicitaram a adoção de urgentes providências para derrubar a sobretaxa de 4% imposta pela política comercial européia contra o produto brasileiro. Na verdade, a sobretaxa faz com que o preço do café brasileiro chegue a US\$10 por saca, o que representa um custo anual de cerca de US\$55,5 milhões, correspondentes à exportação média de 5,550 milhões de sacas por ano. Ainda mais séria é a situação do café solúvel, com maior valor agregado, taxado em 9% nos países da Comunidade Européia e com previsões que a partir de junho de 1996, sofrerá uma maior taxa, aumentando para 10,1%.

• Fumo em folhas

Nas exportações brasileiras, a participação do fumo em folhas varia em torno de 2% nos anos de melhor desempenho. A Comunidade Européia absorveu 51,48%, em média, no período 1990/95, do total exportado desse produto.

Tabela 8
Exportação brasileira para a CE – fumo em folhas (US\$ milhões FOB)

Período/Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemanha	69,0	95,5	82,0	57,3	77,9	108,3
Bélgica	21,7	81,1	126,5	129,1	52,1	47,1
Dinamarca	12,6	11,5	8,7	10,3	10,3	15,2
Espanha	6,4	17,6	30,5	17,8	18,6	24,5
França	13,0	8,2	7,2	9,9	16,4	15,4
Grécia	2,6	9,1	15,3	8,7	8,9	9,0
Irlanda	2,0	1,7	2,6	1,4	0,9	1,6
Itália	15,0	15,1	13,3	10,8	14,0	29,3
Países Baixos	14,0	29,7	53,3	21,3	43,9	40,7
Portugal	2,1	2,2	5,7	2,8	1,0	2,1
Reino Unido	86,6	107,0	122,8	81,9	79,7	100,4
Total p/ CE	245,1	378,9	468,0	351,2	323,7	393,6
Exp. mundial	551,3	654,4	803,6	697,0	693,8	768,6
% – CE	44,5	57,9	58,2	50,4	46,7	51,2

Fonte: SECEX / DTIC SEPRO – MICT

Entre os países membros comunitários, os que mais importam fumo em folhas do Brasil são a Bélgica, o Reino Unido e a Alemanha, que foram

responsáveis por, aproximadamente, 71% em média do total importado pela Comunidade Européia naquele período.

As tarifas que a Comunidade Européia aplica nas importações brasileiras de fumo variam de acordo com o tipo de produto exportado. O tipo Virgínia, predominante, recebe tarifação que varia entre 23% a 28%. Para essa *commodity*, como se tornou natural com os demais produtos de origem agrícola exportados para o mercado comunitário, as tarifas são aplicadas de acordo com o grau de processamento do produto, ou seja, quanto maior o seu valor adicionado maior a tarifa incidente, ou seja, o produto agroindustrial recebe taxaço superior. O exemplo do fumo beneficiado explicita isso, já que a sua tarifa de importação na Comunidade corresponde a 81% do valor.

- **Suco de laranja concentrado**

Esse produto apresenta grande relevância tanto para as transações globais como para o comércio bilateral Brasil/CE, pois 74% das exportações mundiais são brasileiras.

Tabela 9
Exportação brasileira para CE – suco concentrado de laranja (US\$ milhões FOB)

Período/Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemanha	42,1	22,7	---	---	3,0	5,3
Bélgica	168,1	106,8	144,8	122,1	185,4	323,4
Dinamarca	0,4	0,5	2,8	---	---	0,2
Espanha	---	---	---	---	0,8	0,2
França	---	---	---	---	0,3	2,9
Grécia	6,4	3,2	---	---	---	---
Irlanda	0,5	---	---	1,2	0,5	---
Itália	15,0	15,1	13,3	10,8	0,1	---
Países Baixos	---	---	374,0	318,3	334,6	454,0
Portugal	---	---	---	---	---	---
Reino Unido	---	10,8	14,2	17,4	11,9	7,6
Total p/ CE	691,4	466,5	535,8	459,0	536,7	793,6
Exp. mundial	1468,5	898,2	1052,8	826,2	985,5	1.105,1
% - CE	47,1	51,9	50,9	55,6	54,5	71,8

Fonte: SECEX / DTIC SEPRO - MICT

A Comunidade Européia é um grande mercado para o complexo agroindustrial citrícola brasileiro, consumindo 55% do total exportado do produto processado (suco concentrado) no período 1990/95. O maior desempenho no período abordado ocorre no ano de 1995, sendo destinados para a União Européia 71,8% do total exportado deste produto. A grande

parcela concentra-se em apenas dois países, responsáveis por mais de 90% das importações do produto. A Tabela 9 indica a concentração para a Bélgica e os Países Baixos. Ressalta-se que estes países atuam como verdadeiros entrepostos, com função de redistribuição no interior da Comunidade.

O desempenho brasileiro nas exportações dessa *commodity* é afetado pela alíquota de importação da Comunidade Européia (17,5%), apesar de o setor apresentar grandes vantagens competitivas, com baixos custos de produção – de suco e matéria-prima – e alta qualidade do produto.²⁰

A Comunidade utiliza-se ainda de outros instrumentos, como o Sistema Geral de Preferência de Acordos Comerciais, para o favorecimento de outros países. Entre eles estão os países da área preferencial do Mediterrâneo, com uma tarifa de importação de 5,7%, proporcionando assim vantagens concorrenciais para estes países, o que dificulta a concorrência brasileira no mercado comunitário.

Considerações finais

O desempenho brasileiro nas exportações de produtos primários e agroindustriais para o mercado comunitário está fortemente ligado aos níveis tarifários e não-tarifários incidentes sobre esses produtos. Ressalta-se que o Brasil, como os demais países em desenvolvimento, enfrenta diversas barreiras impostas pela Política Agrícola Comum européia e por mecanismos comerciais que dificultam o acesso de seus produtos ao mercado comunitário.

Como vimos, a Comunidade Européia concede vantagens comerciais através de uma política comercial de cooperação baseada em uma complexa estrutura de acordos preferenciais (SGP, STABEX e SYSMIN).²¹ Mas o Brasil ocupa o último nível de hierarquia do regime de preferências, desfrutando apenas do SGP, com poucas exceções, ou seja, não possui acordos multilaterais nem bilaterais com a Comunidade e não recebe

20 Informações detalhadas em Paulillo (1994).

21 Além dos países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP), outros grupos tem selado acordos bilaterais de associação econômica e de cooperação para o desenvolvimento, com o objetivo principal de estabelecer zonas de livre comércio com a CE. Além dos países mediterrâneos, a Rússia, a Eslováquia, entre outros, que recebiam da CE apenas o tratamento de Nação Menos Favorecida (NMF), atualmente passaram a participar do mesmo nível de preferência dos países mediterrâneos.

vantagens de caráter institucional, nem ajuda específica ao desenvolvimento.²²

Apesar de o Brasil enquadrar-se no último nível da hierarquia de preferências tarifárias na CE, será beneficiado pelo acordo da Rodada Uruguai de liberalização comercial assinado em Marrakesh, que criou uma nova Organização Mundial do Comércio (OMC). As exportações de metais e de produtos agrícolas são as áreas em que o Brasil deverá ser beneficiado por liberalização comercial. A conclusão é de um estudo elaborado pelo GATT, anunciado em abril de 1993, que estima um ganho anual de US\$235 bilhões no comércio mundial, em dez anos, e uma expansão de US\$755 bilhões no volume das exportações de mercadorias, com o novo acordo da Rodada Uruguai. Este estudo, segundo o GATT, foi baseado em reduções tarifárias, pois haverá um corte médio das tarifas vigentes no comércio mundial de 37% para os produtos em geral e de 43% para produtos tropicais em cinco anos, a partir da OMC, criada este ano. As tarifas sobre os produtos industrializados brasileiros deverão cair em até 40%. Os maiores ganhos do Brasil referem-se aos itens que têm maior peso relativo na pauta de exportações, além de vários outros produtos em relação aos quais as tarifas praticamente desaparecerão, como papel e celulose (Gazeta Mercantil, 1994).

A decisão de reduzir os subsídios dos produtos agrícolas ficou bem aquém das expectativas do Brasil e dos países em desenvolvimento, mesmo assim o Brasil será beneficiado em diversos produtos. Por outro lado, o Brasil deverá ser afetado nas suas exportações, principalmente a partir da intensificação comercial da Comunidade com os países do leste europeu, uma vez que esses países produzem e exportam produtos similares aos brasileiros.

Os maiores ganhos das exportações provêm de setores agroindustriais, em que o Brasil possui vantagens competitivas, com elevados níveis de eficiência produtiva, tais como os complexos agroindustriais cítrica, cafeeiro e de soja. São setores que possuem grande parcela de sua produção concentrada em *commodities*, proporcionando

22 A maior parte dos produtos que estão sob o SGP tem entrada preferencial nos países outorgantes, sem limitações quantitativas. Estes países utilizam cláusulas de salvaguardas, que lhes permitem cancelar o Sistema Preferencial sempre que o volume de importações beneficiadas ameace suas indústrias de produtos similares. A CE possui dispositivos que restringem as importações de determinadas mercadorias incluídas nas suas listas de produtos preferenciais. A estes produtos aplicam-se restrições como cotas, tetos individuais, contingentes tarifários e limites de competitividade.

elevados saldos comerciais. O acréscimo de 9,2% nas exportações, no primeiro semestre de 1994 em relação ao mesmo período de 1993, é um exemplo disto. No entanto, entre janeiro e julho de 1994, a queda de *market share*²³ no total das exportações brasileiras foi de 3,6%. Isso ocorre devido ao baixo dinamismo e o excesso de oferta mundial desses produtos, o que dificulta o aumento da participação do Brasil nesses mercados.

Apesar dos elevados saldos comerciais, há certa vulnerabilidade na comercialização das *commodities* brasileiras com o exterior, em razão da freqüente variação nos seus preços, sujeitos a bruscas oscilações da oferta e demanda mundiais, cotados em bolsas internacionais. O aspecto referente a normas de qualidade terá significado crescente, em face das maiores exigências que deverão atingir insumos industriais, níveis de resíduos químicos nos produtos agrícolas, embalagens e os impactos ecológicos (selo verde).

As principais *commodities* brasileiras, analisadas no presente trabalho, possuem bom conceito no mercado comunitário, porém, para que prossigam dessa forma é necessário que seja intensificada a diplomacia como um instrumento de apoio às empresas nacionais, tanto no âmbito do GATT como nas relações bilaterais Brasil/CE. A ratificação da OMC pelo Congresso brasileiro é fundamental para fortalecer a posição e o poder de defesa na imposição de sobretaxas, impostos discriminatórios, restrições quantitativas e outras medidas protecionistas.

Torna-se importante o fortalecimento político-comercial nas relações internacionais com a Comunidade Européia e também com outros mercados, para que haja diversificação da pauta exportadora brasileira e ocorra a diminuição da dependência de grande parte das exportações de produtos com baixo nível de valor agregado.

Diante da complexidade do processo de integração econômica européia e os impactos lançados por reformas na sua principal política (PAC), a análise dos produtos agrícolas e agroindustriais brasileiros com significativo peso na pauta exportadora mundial – principalmente no comércio bilateral Brasil/CE – expôs que a Comunidade Européia possui uma gama enorme de instrumentos para proteção de seus diversos setores econômicos. Um bom exemplo são as regras anti-subsídios, que impedem a

²³ Coeficiente que expressa a variação das exportações de um determinado produto, que poderá ser decorrente de modificações no tamanho do mercado desse produto ou de alterações na participação das vendas em determinado mercado.

entrada dos produtos subsidiados no mercado comunitário, ao mesmo tempo em que a CE subsidia diversos produtos (em especial os produtos agrícolas), demonstrando o forte protecionismo europeu. Com o final das negociações da Rodada Uruguai do GATT, não se verificou uma redução significativa do protecionismo agrícola internacional, mas por outro lado, viu-se interromper a escalada protecionista e a guerra comercial.

Referências bibliográficas

- ANANIA, G. *O Acordo GATT sobre a agricultura e os países desenvolvidos: o que mudou?* Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- BECKER, T. *A política agrícola comum da Comunidade Econômica Européia. Políticas agrícolas e o comércio mundial.* Brasília: IPEA, 1994. p. 7-44. (Estudos de Política Agrícola, n. 28),.
- BLOCK, F. *Las origenes del desorden economico internacional.* México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- BUXEDAS, M. *La Ronda Uruguay y el comercio de productos agropecuarios del Mercosur.* Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT”. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- COUTINHO, L.; FERRAZ, C. J. et. al. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.* Campinas: Papyrus, 1994.
- DE FILIPPIS, F. *O Acordo GATT em agricultura e o processo de reforma da política agrária da União Européia.* Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT”. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- FAGUNDES, M. H., org. *A liberalização do comércio exterior nos países em desenvolvimento.* In: POLÍTICAS agrícolas e o comércio mundial. Brasília: IPEA, 1994. p. 87-116. (Estudos de Política Agrícola, n. 28), . .
- FONSECA, R. B. *A reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos: impactos sobre o comércio mundial.* Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, n. 8).

- FONSECA, R. B.; BUAINAIN, A. M. *O acordo agrícola da Rodada Uruguai: perspectivas para a Americana*. Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT”. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- GAZETA MERCANTIL, 12 abr. 1994.
- GOODMAN, D. *NAFTA and regional agricultural integration: North-West Mexico and California*. Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT”. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- GUIMARÃES, E. A. *Acumulação e crescimento da firma*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- JORDANA, J. La reforme de la PAC : algunas consideraciones de la agroindustria. *Revista de Economía*, Madrid, feb. 666: 175-87.
- JOSLING, T. *Agriculture, global trade liberalisation and the process of regional integration*. Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT”. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- KALATZIS, A. E. *Possíveis impactos da integração européia sobre o comércio exterior brasileiro*. Araraquara, SP: UNESP, 1994. (Monografia apresentada a Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Departamento de Economia).
- MARQUES, M. *A política agrícola comum da CE*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção, 1988. (Estudos Especiais).
- MATHEWS, A. *Economic trade policy and the third world - an Irish perspective*. Dublin: Gill and Macmillan, 1991.
- MAY, P. H. *The environmental effects of agricultural trade liberalization in Latin America: a review of recent literature*. Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e as Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT”. União Européia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).
- PAULILLO, L. F. *O processo de constituição do complexo agroindustrial citricola na região de Ribeirão Preto do estado de São Paulo*. São Carlos: UFSCAR. Departamento de Engenharia de Produção, 1994. (Dissertação de Mestrado).
- PORTER, M. *Estratégia competitiva. Técnicas para análise de indústria e da concorrência*. São Paulo: Campus, 1991.

THORSTENSEN, V. *Comunidade europeia. Líder do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

VALDÉS, A.; McCalla *The Uruguay Round (GATT) agreement on agriculture and the LDCs*. Rio de Janeiro, 1995. (Apresentado no Seminário Internacional “Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT. União Europeia, Mercosul e NAFTA: Confronto de Experiências).