

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Política Agrícola Comum europeia:
instrumentos de intervenção, tentativas de reforma e
efeitos redistributivos.

Departamento de Economia

Vitoria Rabello de Castro

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Política Agrícola Comum europeia:
instrumentos de intervenção, tentativas de reforma e
efeitos redistributivos.

Vitoria Rabello de Castro

Matrícula: 0912997

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

11/2012

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor".

Vitoria Rabello de Castro

"As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor".

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, o professor Marcelo de Paiva Abreu, pelo que aprendi nos últimos três anos como PIBIC. Mas, principalmente pelas pausas para conversar sobre literatura tcheca e história russa que não tinham muito a ver com o que estávamos realmente pesquisando.

Sumário

I.	<u>Instrumentos de intervenção: pré- 1988 e pós-1988.</u>	
1)	Taxação variável sobre importações (período pré-1988)	
a)	Descrição geral e contexto histórico.	10
b)	O caso do açúcar.	12
c)	Análise gráfica das implicações da intervenção, para o caso UE importadora líquida.	14
d)	Análise gráfica das implicações da intervenção, para o caso UE exportadora líquida.	19
2)	Pagamentos compensatórios (período pós-1988).	
a)	Objetivos da reforma MacSharry.	20
b)	Análise gráfica das implicações da intervenção.	20
c)	Desenvolvimentos recentes.	23
II.	<u>Análise das negociações para a reforma da PAC em um jogo de três níveis.</u>	
1)	Funcionamento de uma análise em níveis: a ideia de Putnam.	25
2)	Estendendo o jogo a três níveis.	29
a)	A história dos interesses por trás da PAC.	30
b)	A reforma dos estabilizadores de 1988.	32
c)	A proposta de reforma MacSharry de 1992.	38
III.	<u>Economia política intra-comunitária.</u>	
1)	Análise das transferências entre contribuintes, consumidores e produtores: objetivos e metodologia.	43
2)	Resultados.	44

Tabelas e gráficos

Gráfico 1: Taxa de importação variável com UE importadora.

Gráfico 2: Taxa de importação variável com UE exportadora.

Gráfico 3: Pagamentos compensatórios e feitos sobre o mercado mundial.

Gráfico 4: Pagamentos compensatórios na Reforma MacSharry.

Tabela 1: Transferência via mecanismos de mercado.

Tabela 2: Transferências incluindo outros gastos além de subsídio à exportação.

Introdução:

As motivações dos seis membros fundadores da Comunidade Europeia eram tanto políticas quanto econômicas no momento em que decidiram assinar o Tratado de Roma em 1957. Esperava-se que uma maior cooperação reduziria as chances de ocorrer um novo conflito militar como os que haviam devastado a Europa no passado recente. Também, a perspectiva de um mercado grande e influente, livre de impedimentos ao comércio interno e com forte preferência aos bens produzidos internamente, promoveu um estímulo econômico à comunidade de países. Em particular, a Comunidade Europeia tinha como maior potencial o de prover um mercado ainda maior para os produtos industriais alemães e para os produtos agrícolas franceses. O maior ganho por parte da Holanda e da Bélgica era devido às localizações estratégicas de seus portos, que servem área de influência direta intensamente populosa. Havia também, perspectiva de grandes lucros para a indústria desses dois países menores enquanto uma trajetória de avanços científicos e desenvolvimento em infraestrutura dava à agricultura holandesa uma grande vantagem à medida que o mercado europeu se expandia. As áreas mais industrializadas da Itália tinham a ganhar com um mercado mais amplo, enquanto esse oferecia também maiores oportunidades para o desenvolvimento de mercados para produtos agrícolas e para uma abordagem comunitária dos problemas estruturais da agricultura italiana. Esse fator foi também decisivo para a iniciativa de candidatura de Grécia, admitida em 1981. Quando a Inglaterra começou a contemplar sua candidatura, a perspectiva de um mercado grande adjacente para seus produtos industriais foi um estímulo importante além dos benefícios políticos percebidos. Na Dinamarca e Irlanda, tanto a agricultura quanto a indústria tinham a ganhar com o mercado único europeu.

A Política Agrícola Comum (PAC) surgiu como a conquista mais palpável da comunidade europeia até então, apesar da controvérsia à qual está sujeita. Os benefícios provenientes do alargamento do mercado para produtos industrializados e a mobilidade do trabalho dentro da comunidade têm resultados mais difíceis de identificar, mas que são certamente tão importantes, se não mais importantes que os da PAC. As motivações por trás da PAC são bastante claras. Ela reflete a falta de confiança nas forças de mercado em atingir os objetivos que a comunidade europeia julga como essenciais para o setor. Explicitamente enunciados no Tratado de Roma, dentro desses objetivos se

destacam a promoção de maiores retornos dos agricultores, de maior eficiência técnica e econômica, a estabilização dos mercados e a garantia de um fornecimento regular aos consumidores a um preço considerado “razoável”. A escolha por uma abordagem administrativa burocrática da política agrícola, ao invés de uma orientada para o mercado, reflete não somente a história de protecionismo agrícola na Europa do Oeste, mas também que o estado da agricultura nos países-membro, naquele momento, estava se desenvolvendo. Muitas das políticas protecionistas no final dos anos 1950 têm suas origens no impulso protecionista dos anos 1930. Esse impulso, que sucedeu um atípico período de relativo livre comércio e expansão das trocas no início dos anos 1920, resultou em consideráveis pressões sobre os retornos do setor rural durante os anos de depressão. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, se intensificou a intervenção governamental na agricultura e houve uma mudança em direção a métodos de gerenciamento envolvendo ação positiva, compreendendo arranjos de controle de preços e garantias. Alguns desses controles foram mantidos depois da guerra. A manutenção de políticas protecionistas e de políticas do tempo das guerras tendeu a manter rigidezes estruturais e problemas do setor da agricultura dependente de trabalho intensivo, durante o pós-guerra. Através do GATT 11 (Acordo geral de Tarifas e Comércio), algumas tentativas foram feitas durante o final dos anos 1940 e nos anos 1950 na redução das barreiras comerciais. No entanto, foram, de modo geral, sem sucesso essencialmente porque os custos sociais e políticos da liberalização das trocas eram percebidos como excessivamente elevados.

Durante a formação da Comunidade Europeia nos anos 1950, a agricultura ainda era um setor sensível para a maioria dos países que se tornavam membros. Havia muitos impedimentos ao comércio e a proteção ao setor se baseava essencialmente em limitações diretas à circulação de mercadorias. Cada membro já tinha seu próprio sistema complexo de políticas, dentre as quais, tarifas eram uma dentre uma série de instrumentos utilizados. As estruturas das unidades produtoras, em termos de tamanho e eficiência, diferiam de maneira considerável entre os países assim como entre regiões de um mesmo país. Contudo, eram geralmente pequenas e fragmentadas, como reflexo de padrões históricos de cultivo e leis de herança.

A fraqueza econômica do setor agrícola, nos anos 1950, se expressava no fato de que ele empregava cerca de 20% da mão de obra da UE, mas contribuía com apenas 9% do produto interno bruto da Comunidade. A renda média das unidades produtivas era

substancialmente inferiores a dos outros setores, e os seis primeiros países membros ainda dependiam de importações para uma parcela significativa dos alimentos consumidos. Além disso, as penúrias sofridas durante a Segunda Guerra Mundial foram responsáveis pelo alto valor atribuído, então, à segurança do abastecimento (“security of supply”). É dessa herança histórica que provém os princípios no Tratado de Roma referentes à agricultura: garantir a melhora da renda dos agricultores e assegurar a oferta de alimentos. Considerando o quadro dos anos 1950, no qual há claramente uma necessidade de melhoramento de certa situação, é compreensível que a solução encontrada tenda à intervenção governamental mais que à mão invisível do mercado. Dada, também, o histórico de intervenção dos países fundadores, é compreensível que as ideias intervencionistas tenham sido tão bem absorvidas pelos fazendeiros da UE e se estabelecido como ponto central na agenda da União.

Reconhecendo as diferenças entre as economias da comunidade e dos setores agrícolas, o Tratado estipulou um período transitório para implementar a PAC. No artigo 43, foi explicitado o procedimento para o desenvolvimento do programa. Nesse artigo, a Comissão Europeia, a qual deve agir em nome do interesse comunitário, sendo independente dos governos nacionais, foi chamada a organizar uma conferência entre os países membros para que esses comparassem suas políticas existentes e que formulassem um relatório de seus recursos e necessidades. Ela teve lugar em Stresa, em 1959. Em seguida, após a consulta diante do Comitê Econômico e Social da Comunidade Europeia e do Parlamento Europeu, a Comissão teve de desenvolver, dentro de um intervalo de dois anos, propostas para um sistema que seria usado para a implementação da PAC. Essas propostas foram submetidas à aprovação do Conselho dos Ministros que, então, tomaram as decisões e lançaram mão das regulações necessárias e das diretrizes para a política agrícola.

Uma vez compreendidos os determinantes históricos da institucionalização da política agrícola na Europa e seus efeitos sobre o mercado livre internacional, resta analisar a razão de sua persistência em países desenvolvidos. Para isso, deve-se procurar o porquê da tamanha dificuldade de se obter reformas nessa área. Deve-se a fatores de política interna, próprios aos países signatários dos acordos do GATT/OMC? Ou deve-se a fatores de política externa?

Para entender o processo de elaboração das políticas de subsídio agrícola no mundo, se vê necessária uma análise que tenha como foco a maneira como as diferentes instâncias de poder político interagem. Para isso, tomando como modelo básico o jogo político em níveis, primeiramente apresentado por Putnam, pode-se determinar as variáveis fundamentais e as condições para o estabelecimento de um acordo internacional. Essa análise em níveis se mostrou relevante no estudo da reforma da Política Agrícola Comum (PAC) europeia entre os anos de 1988 e 1992. Durante esse período, houve duas tentativas de reforma da PAC: uma foi bem-sucedida e a outra não. As premissas estabelecidas por Putnam oferecem um instrumental útil para a análise do sucesso dessas reformas e, a sua aplicação bem-sucedida ao caso permite concluir sobre a relevância dessas premissas. Trata-se de uma análise do papel das condições políticas e das instituições envolvidas na realização de um acordo internacional. A obtenção de resultados mitigados obtidos em 1988 e 1992 é atribuída à mudança nas condições políticas de formação de coalizões suficientemente fortes para modificar o *status-quo*.

Por fim, cabe analisar os custos e benéficos da PAC: as transferências de renda entre consumidores, contribuintes e produtores que resultam dessa política. Nessa terceira parte serão feitas uma medida do custo monetário incorrido pelos europeus em função da PAC e uma comparação entre as formas que cada país paga por ela. Através do conceito de Apoio Estimado ao Produtor (“Producer Support Estimate”- PSE) criado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) serão reproduzidas estimativas do PSE para países da UE individualmente.

- I. **Instrumentos de intervenção: pré- 1988 e pós-1988.**
- 1) **Taxação variável sobre importações (período pré-1988)**
- a) Descrição geral e contexto histórico.

Os sistemas adotados pela Comunidade Europeia para controlar os preços dos produtos agrícolas são baseados na administração dos mercados de tal forma que os preços para os produtores sejam mantidos nos níveis negociados anualmente. Esses preços estiveram, normalmente, bastante acima dos preços do mercado internacional. Esse controle de mercado é obtido via regulação do fornecimento dos produtos através de intervenções negociadas, limitando a competição proveniente das importações e assegurando que os produtos da EU sejam competitivos nos mercados internacionais, caso haja excedente de oferta sobre a demanda interna. Há uma série de instrumentos utilizados para atingir tais objetivos, com sistemas específicos elaborados para responder às exigências de certos produtos, certos países ou áreas. Além disso, a renda de produtores de determinados produtos, é complementada por intervenções por compra e, para outros, por pagamento compensatório (“deficiency payment”) sustentado pelo orçamento da EU, com o objetivo de elevar os preços aos níveis negociados.

Para muitos dos mais produzidos itens, dentro da Comunidade Europeia, o sistema de sustentação de preços (“price support”) e controle de mercado é baseado nos três seguintes instrumentos:

Taxação variável sobre importações, para assegurar que elas não entrem na comunidade a preços inferiores aos níveis estabelecidos pelo sistema de apoio interno.

Arranjos de intervenção por compra, através dos quais o governo ou agências semi-governamentais adquirem quantidades de um produto para evitar que seu preço caia abaixo do preço de intervenção especificado.

Subsídios variáveis à exportação, ou, como chamados dentro da Comunidade, “reembolsos” ou “restituições”, para compensar a diferença entre os preços obtidos nos mercados interno e externo (à Comunidade). São necessários se pretende-se que os produtos europeus sejam competitivos no mercado internacional.

Dentre as importantes commodities que têm seus preços sustentados pelo sistema estão os cereais, os laticínios, as carnes de boi e de vitelo, e o açúcar. Embora as taxas variáveis, a intervenção e as restituições à exportação sejam os instrumentos básicos para a sustentação desses mercados, há outras medidas que se aplicam a eles. Por exemplo, subsídios são muitas vezes oferecidos para a estocagem de excedentes e subsídios ao consumidor também, frequentemente, utilizados para encorajar o consumo doméstico de produtos como a manteiga e leite em pó desnatado para alimentação do gado. Para alguns itens, preços são manipulados via retração de oferta do mercado por decisão de organizações de produtores quando os preços num determinado mercado caem abaixo dos “preços de retração” especificados. Esse tipo de arranjo é aplicado em muitos mercados de fruta e vegetais. Ademais, taxas de importação são cobradas sobre muitos desses produtos, normalmente com intensidade variando segundo a época do ano, dependendo da sazonalidade da produção e oferta. Em alguns casos, acordos especiais são negociados com os países exportadores para que esses restrinjam “voluntariamente” as quantidades enviadas à Comunidade, com o mesmo objetivo de controle dos preços. Ainda, em alguns outros casos, é estabelecido um preço mínimo ao qual um produto pode ser importado.

Para alguns outros casos, o objetivo principal dos instrumentos de intervenção é a garantia de que os produtores da EU não estejam em desvantagem devido a terem de pagar mais caro por insumos produzidos internamente. Os arranjos aplicáveis à carne de aves e ovos estão dentro dessa categoria. Para tais itens, preços-limite ou preços mínimos de importação são baseados em custos de produção que, por sua vez, são medidos, entre outros, por preços de insumos produzidos domesticamente e razões de conversão insumo-produto. Para garantir que os preços-limite representem de fato os preços mínimos de importação, uma taxa variável é empregada sobre as importações. Assim, a taxa de importação equivale à diferença entre os preços dos insumos nos mercados interno e externo, levando em consideração as razões de conversão insumo-produto.

Arranjos para carne de porco incluem tanto o elemento de proteção quanto o elemento de garantia de que os produtores não estão em desvantagem por causa dos preços relativamente elevados dos grãos. A cada um desses elementos correspondem taxas diferentes: uma taxa compensatória da diferença entre o preço interno e o externo,

e uma taxa para proteger a indústria quando o preço do produto importado se encontra abaixo do preço-limite.

Pagamentos compensatórios são utilizados para a maioria dos óleos de semente e alguns produtos menos importantes de origem vegetal. Também, alguns pagamentos “premium” anuais no Reino Unido feitos dentro do regime aplicado à carne de ovelha podem ser classificados dentro dessa categoria. Esse tipo de desembolso é geralmente feito quando há interesse em manter os preços de determinado mercado em níveis baixos para o consumidor, provendo, ao mesmo tempo, preços mais altos de “sustentação” aos produtores.

b) O caso do açúcar.

O açúcar é uma das commodities cujo mercado é mais politicamente distorcido, e a União Europeia, o Japão e os Estados Unidos são os principais atores dessas distorções. Contudo, se ajustes das políticas relativas ao açúcar já existentes nos Estados Unidos e na União Europeia, forem feitos para aumentar o volume de importações, os produtores mundiais de menor custo, como o Brasil, não seriam necessariamente beneficiados porque não disfrutam atualmente de quotas significativas para importação e não estão incluídos nos grupos com acesso preferencial ao mercado europeu. Maiores benefícios para a política do açúcar viriam de uma reforma multilateral, frente a Organização Mundial do Comércio, por exemplo.

De acordo com estudos recentes do Banco Mundial (2004), a remoção de toda a proteção comercial resultaria em um ganho de bem-estar de 4.7 bilhões de dólares por ano. O preço internacional do açúcar cresceria de cerca de 40%, enquanto os preços dentro dos países que protegem intensamente esse mercado cairiam. Os países em desenvolvimento que se beneficiam de políticas preferenciais de acesso aos mercados de açúcar da UE e Estados Unidos, provavelmente perderiam muitas dessas preferências se fosse o caso de uma mudança global nas políticas do açúcar. No entanto, o valor desse tratamento preferencial pode estar sendo superestimado, visto que, muitos desses países têm custos de produção elevados e não estariam produzindo aos preços do mercado internacional.

Em 1973, a Comunidade Europeia era importadora líquida de açúcar. Uma década mais tarde, era o maior exportador do mundo. Em 1977, a UE ainda era importadora

líquida de açúcar. Um ano mais tarde, já era o maior exportador para o mercado “livre” mundial (fora grupos com tratados especiais como Cuba e o bloco comunista, e entre a UE e países da África, Caribe e Pacífico), responsável por quase um quinto do total no ano. Continuando a crescer, em 1982, as exportações atingiram seu mais alto nível: um quarto das exportações no mercado “livre” mundial. O crescimento veloz da produção europeia coincidiu com o período no qual a aplicação da Política Comum do Açúcar resultou em preços para os produtores domésticos mais altos do que os preços no mercado mundial.

Um Acordo Internacional do Açúcar (ISA) foi negociado em 1977, válido durante o período de 1978 a 1982, e estendido até 1984. Seu objetivo era estabilizar os preços mundiais no mercado livre para apoiar a exportação de países menos desenvolvidos e assegurar o fornecimento para importadores. Esse acordo previu o estabelecimento de cotas de exportação para cada país e patamares de intervenção com o objetivo de retirar oferta do mercado quando os preços eram baixos demais. Esse tipo de acordo falhou, principalmente devido ao fato de que a UE, um dos maiores exportadores, não o assinou. Depois disso, mais nenhum acordo visando a estabilização dos preços foi ratificado. O ISA assinado em 1992 apenas estabeleceu um quadro para o desenvolvimento de análises do mercado e para trocas de informação. Tem a função de promover o desenvolvimento da indústria, promover a transparência do mercado e fornecer dados estatísticos. Ele foi mais recentemente renovado em 2009, e deve ser revalidado ao cabo de 2011.

De acordo com Gemmil, desconsiderando perturbações exógenas, o aumento das exportações europeias teria gerado uma depressão marcada dos preços do açúcar no mercado mundial. Seria necessária uma mudança de apenas 0.4% na oferta no mercado “livre” mundial para mudar os preços em 1%, na direção contrária. A expansão na oferta europeia desde meados da década de 1970 ocorreu num cenário de intensa oferta mundial e, até 1979-1980, preços baixos. Foi esse contexto de preços baixos que levou à implementação, por parte do ISA, de quotas de exportação, restringindo as exportações dos membros. A UE, não sendo membro, não estava sujeita a tais restrições.

A temática do controle dos preços das commodities agrícolas, incluindo o açúcar, foi retomada pelo presidente da França, Nicolas Sarkozy, notadamente nas reuniões recentes do G20, desde 2011. No entanto, é com o objetivo contrário ao que era visado

pelos signatários do ISA em 1977. No contexto atual, de alta generalizada dos preços das commodities agrícolas, o presidente defende o controle em prol da redução dos preços desses produtos, considerados essenciais, enquanto o controle pregado pelo ISA de 1977 era motivado pelo desejo de valorização desses produtos. De fato, segundo o FMI (Fundo Monetário Internacional), em novembro de 2010, o preço do açúcar no mercado internacional tem sua maior alta desde 1981.

Assim, a tendência das exportações europeias, então, contrasta com a tendência das exportações do grupo dos signatários do ISA. As exportações ao mercado livre desses países se mantiveram estáveis, durante o período em que o acordo operou. O aumento nas exportações da UE foi tal que os signatários do ISA foram obrigados a limitar exportações e aceitar os preços influenciados pelo nível crescente das exportações europeias.

A Convenção de Lomé, acordo assinado em 1975 entre os países conhecidos como ACP (países africanos, caribenhos, e do Pacífico) e a Comunidade Europeia, garante aos primeiros acesso ao mercado europeu em até 1.4 Mt de açúcar bruto por ano, a preços normalmente acima dos do mercado internacional. Esse tipo de ajuda é extremamente importante para esses países, considerando que muitos deles são dependentes da exportação de açúcar. No entanto, os benefícios gerados para esses países em função dessa política são, no mínimo em parte, neutralizados pelos efeitos que essa política tem sobre os preços no mercado livre internacional, considerando que esse países também exportam para países fora do acordo UE-ACP. Na verdade, o aumento das exportações com benefícios do ACP para a Comunidade Europeia aumenta, por sua vez, as exportações europeias para o resto do mundo, afetando os preços mundiais.

c) Descrição do funcionamento da intervenção, no caso do açúcar.

Para atingir os objetivos de apoio à renda dos produtores, dentro da Comunidade, e garantia de oferta, a Política Comum do Açúcar de sustentação de preços é feita através do estabelecimento anual de preço-objetivo e preço de intervenção para o açúcar branco. Além de proteger os produtores locais da competição externa, restringindo as importações por taxação, ela os garante um determinado retorno que está relacionado

aos seus custos de produção. O *preço-objetivo* é o preço considerado adequado nas áreas da Comunidade que têm o maior excedente de produção. O *preço de intervenção*, que é medido em relação ao preço-objetivo, varia segundo a região, uma vez que se levam em conta as condições de produção e custos de transporte da área com o principal excedente. É a esse preço que as agências de intervenção dos países membros devem adquirir o açúcar oferecido. Ele fornece um “pisso” abaixo do qual os preços de mercado não podem cair. Os produtores de açúcar de beterraba têm garantia de um *preço mínimo*, a ser pago pelo processador, que é derivado do preço de intervenção relevante para cada área de produção.

A proteção contra as importações é efetuada graças a um sistema de *piso de preço e taxas de importação*. O *piso de preço* é baseado no preço-objetivo da área com o maior excedente mais os encargos de transporte dessa área até a área deficitária mais distante. Quando o preço no mercado internacional é inferior ao *piso de preço*, as importações ficam sujeitas a uma taxa equivalente à diferença. Se o preço no mercado internacional é superior, são pagos subsídios à importação. Para exportar o açúcar europeu a um preço que permita competitividade no mercado internacional, quando o preço internacional é inferior ao preço dentro da Comunidade Europeia, uma *restituição de exportação* (subsídio) é oferecida aos produtores para cobrir a diferença entre os dois preços.

Quando o *preço-objetivo* é inferior ao preço internacional, as exportações do açúcar de cota estão sujeitas a uma taxa sobre a diferença. Contudo, isso ocorreu (até 1988) apenas em três anos: entre 1973 e 1974, entre 1974 e 1975 e em 1980.

Quando a Política Comum do Açúcar foi introduzida, em 1968, grandes variações nos preços entre os membros da UE causaram um problema para a estipulação de um preço único. A solução adotada foi a seguinte: o preço único sendo estabelecido no limite superior do intervalo da diferença entre os preços de cada país. Ao mesmo tempo, cotas de produção foram introduzidas para restringir o aumento da produção do açúcar elegível para a política de apoio, esperado em áreas produtoras a baixo custo, como resultado de um preço único relativamente alto. Os autores Harris, Swinbank e Wilkinson (1983) apontam um outro objetivo. Indicam que a principal razão para a introdução de cotas seria a proteção das áreas com produção relativamente ineficiente, as quais, se não fosse introduzido esse regime, teriam sua produção reduzida ou até

interrompida, se um preço menor vigorasse. Esses arranjos vigoraram entre 1974 e 1975 e formaram as bases para os regimes subsequentes, que são renegociados a cada cinco anos.

A determinação das cotas de produção também foi um problema, considerando que os níveis de auto-suficiência de cada país eram diferentes. Assim como no caso dos preços, o nível de produção era fixado no limite superior do intervalo dos níveis de produção antes da introdução da Política Comum do Açúcar. Sob o arranjo de cotas, cada país da UE tinha direito a um preço pleno de intervenção para a quantidade básica de açúcar branco (cota 'A'). Essa cota básica era distribuída entre os processadores de açúcar de cada país. Em seguida, cotas eram determinadas aos agricultores sob a forma de contratos. Produção adicional, originalmente estipulada em 35% da cota A, foi chamada de cota 'B' e estava sujeita a um imposto sobre sua produção para ajudar no financiamento das perdas geradas pela exportação do excedente da CE. A taxa variava de acordo com a produção total e o consumo da Comunidade e de acordo com a diferença entre os preços interno e externo à CE. Os processadores pagavam 40% da taxa e tinham o direito de cobrar 60% de seus fornecedores de beterraba (Butterwick and Neville-Rolfe 1971).

Juntas, as cotas A e B constituíam a chamada cota "máxima". Qualquer quantidade produzida acima desse máximo, referente à cota 'C', seria exportada sem qualquer apoio da Política Comum do Açúcar. Não há limitações, contudo, à produção da cota C.

Um aspecto importante do arranjo de cotas é o fato de que as cotas A são designadas aos países que, então, as transferem às indústrias. Isso quer dizer que a transferência dessas cotas é limitada, seja para a compensação de deficiências, ou como base para o ajuste progressivo da indústria ao longo do tempo.

Em 1975, esses arranjos provisórios foram substituídos por uma nova Política Comum do Açúcar. De todo modo, cotas foram mantidas como meio de restringir o aumento da produção do açúcar "apoiado" porque a alternativa seria a redução dos preços a níveis politicamente inaceitáveis. Sob a Política Comum do Açúcar de 1975, que fora instaurada em um momento de preços internacionais extremamente altos e oferta em baixa, a cota A fora acrescida de 17% e a cota B de 45% da cota A. O preço de intervenção para o açúcar de beterraba aumentou de 15% e entre 1975 e 1976, foi

pago o preço pleno de intervenção pela produção de cota B. Para as cotas B e C, uma quantidade de até 10% da cota A podia ser lançada como parte da produção do ano seguinte. O balanço da cota C tinha de ser exportado sem restituições antes do primeiro dia do ano seguinte ao ano comercial em curso. Após o colapso dos preços no mercado livre mundial em 1976, as cotas B foram reduzidas novamente a 35% e, em seguida, a 27.5% da cota básica. Uma nova redução para 23.5% ocorreu em 1981-82. A cota B ficou sujeita a uma taxa de 30% do preço de intervenção e aumentos no preço de intervenção são substancialmente cerceados. Entretanto, a produção comunitária não cessou de crescer.

d) Análise gráfica das implicações da intervenção, para o caso UE importadora líquida.

O modelo de intervenção europeu é hoje uma mistura de vários tipos diferentes de intervenção. O tipo de intervenção que foi predominante, até o período de reforma da PAC (1988-1992) é o sistema de taxa de importação variável (ou sistema de sustentação de preços). A partir de 1992, com o fim das negociações e realização da Reforma MacSharry, o modelo europeu passa a ter uma parcela cada vez maior do volume de subsídios concedidos aos produtores via pagamentos compensatórios diretos ao produtor. Para entender melhor essa escolha da comunidade a respeito da maneira como os subsídios seriam concedidos, cabe fazer uma análise dos efeitos de cada um desses sistemas sobre o consumidor e o contribuinte, assim como os efeitos para o resto do mundo.

A taxa de importação variável é aplicada a cada um dos produtos importados pela comunidade de modo a elevar o preço interno de W_p (o preço determinado pela oferta por exportação mundial e demanda por importação da CE) até T_p (*Threshold price*, determinado pelo Conselho dos Ministros), indicados no gráfico 1. A taxa é chamada de variável porque a quantidade efetiva de taxação por tonelada de produto varia conforme o preço mundial, de maneira a manter o *Threshold price* constante.

Conforme o preço passa de W_p para T_p , o consumidor paga mais do que se não houvesse intervenção. Com isso, há uma perda do excedente do consumidor que corresponde a $[R+c^1+T^1+c^2]$. Mas, do ponto de vista do contribuinte, há um ganho $[T^1+T^2]$. O consumidor paga $R+c^1+T^1$ para consumir D_t . Além disso, perde a diferença

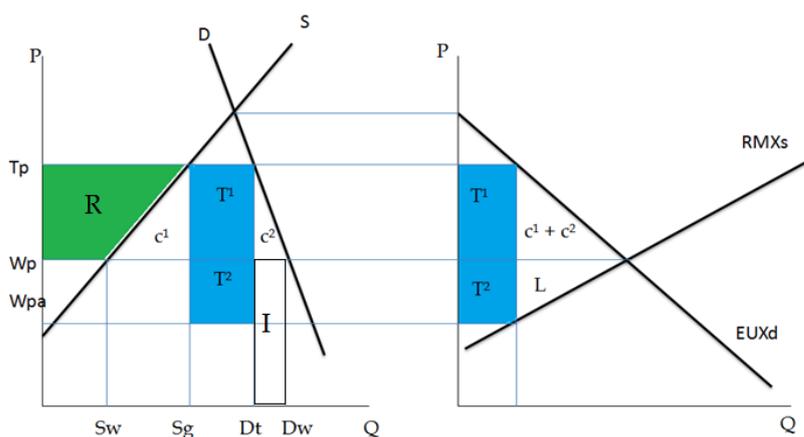
entre as quantidades $D_w - D_t$, que não é mais consumida e, isso tem um valor $I + c^2$ para o consumidor. Contudo, não fazendo esse consumo, ele não gasta I que será realocado em outros bens. Por isso, a perda total é $R + c^1 + T^1 + c^2$.

O contribuinte ganha a receita do governo que é $T^1 + T^2$. Isso corresponde à diferença entre a oferta e a demanda ao preço T_p , vezes a diferença entre os preços W_p e T_p . W_p é o preço de equilíbrio entre a oferta de exportação mundial e a demanda por importação Europeia quando se leva em consideração o aumento de produção interna gerado pelos subsídios. Ou seja, W_p é um equilíbrio abaixo de W_p , porque a demanda por importação Europeia, após a introdução da sustentação, está abaixo de EUX_d (excesso de demanda sobre oferta interna da comunidade, isto é, demanda por importações).

O resto do mundo perde $L + c^2$, onde c^2 é uma transferência de bem-estar do resto do mundo para a Comunidade Europeia e L é o resto da perda gerada pela depressão nos preços mundiais causada pelo aumento da produção europeia.

Com isso, a perda total gerada pelo subsídio é de $R + c^1 + T^1 + c^2 - T^1 - T^2 + L + T^2 = R + c^1 + c^2 + L$.

Gráfico 1: Taxa de importação variável com UE importadora.



e) Análise gráfica das implicações da intervenção, para o caso UE exportadora líquida.

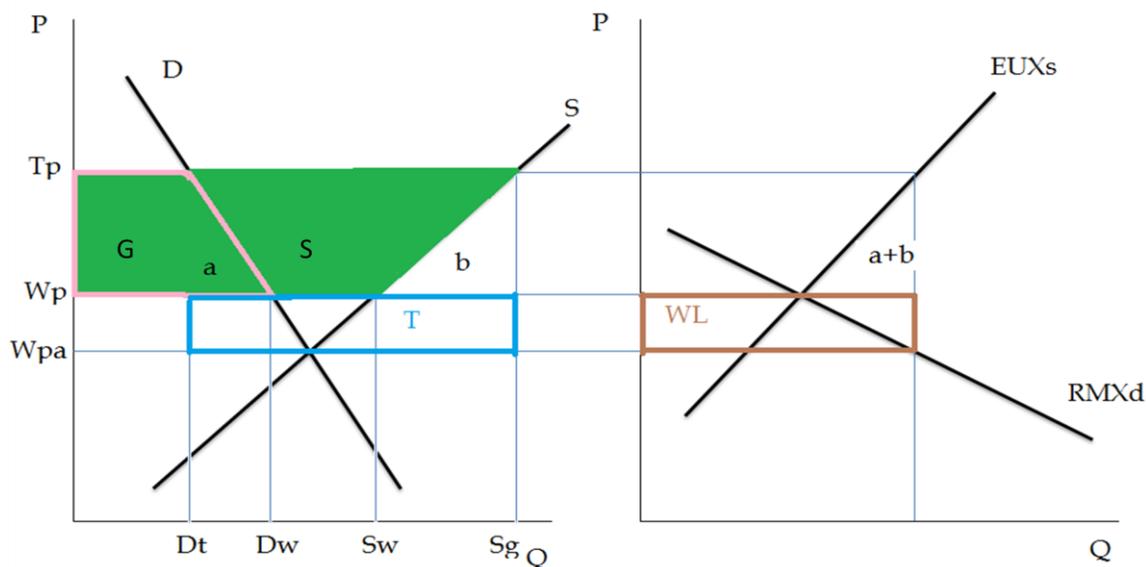
Entre os anos 1970 e os anos 1990, a CE passou de importadora líquida de produtos agrícolas para exportadora líquida de quase todos esses produtos. Isso mudou a situação para o que vemos no próximo gráfico: as curvas de oferta foram deslocadas para fora enquanto as curvas de demanda se mantiveram relativamente estáveis.

Agora, os contribuintes europeus perdem com o fato de que a CE é exportadora porque devem pagar pelo subsídio à exportação, isto é, cada unidade de exportação $S_g - D_g$ pela diferença de preço $T_p - W_p$. Com isso, a perda é de $a + S + b + T$. O efeito das exportações europeias sobre os preços mundiais é agora um custo da PAC. Para o resto do mundo, a perda é $WL = T$. A perda para a Comunidade Europeia é: $G + a + S + b + T - G - a - S = a + b + T$.

A sustentação ilimitado aumenta as transferências do consumidor e do contribuinte de $R + c$ para $G + a + S + T$. Ele aumenta conforme a oferta interna aumenta. E, como os fazendeiros maiores ganhando a maior parte dessa renda, a redistribuição entre ricos e pobres no setor não ocorre, aumentando a pressão para reforma.

Além disso, quanto mais a CE exporta com a ajuda de subsídios, mais deprimidos ficarão os preços mundiais, aumentando o subsídio por unidade e o subsídio total, que causa ainda mais ônus para o contribuinte.

Gráfico 2: Taxa de importação variável com UE exportadora.



2) Pagamentos compensatórios (período pós-1988).

a) Objetivos da Reforma MacSharry.

Por volta de 1980 começa-se a perceber que a forma de financiamento da Comunidade Europeia não estava conseguindo equilibrar o orçamento europeu. Isso se deveu, principalmente ao fato de que as despesas com a agricultura não paravam de crescer. De fato, em dez anos (entre 1974 e 1984), os gastos com a PAC mais do que triplicaram. Então, em 1988 é acordado um novo sistema de financiamento comunitário no qual o novo teto orçamentário seria fixado em 1,2% do valor da TVA de cada país (antes era de 1%) e 1,3% do Produto Nacional Bruto, que seria a nova fonte de financiamento da comunidade.

b) Análise gráfica das implicações da intervenção.

A principal característica da reforma foi a substituição de parte do sustento dos preços, essencialmente de cereais, por pagamentos diretos (compensatórios). Isso faz com que o seja mais ainda transferido do consumidor para o contribuinte.

O gráfico abaixo supõe que a sustentação foi integralmente substituída por pagamentos compensatórios. Isso significa que haveria apenas uma transferência do

ônus que permaneceria o mesmo. E, haveria um aumento considerável dos gastos da comunidade para reduzir os preços do consumidor.

Na realidade, a reforma não representou uma substituição integral do sistema de preços por transferências compensatórias (ver gráfico 4). Por isso, o preço de sustentação equivalente às transferências não é T_p , mas algo abaixo disso (T_{pa}). O novo preço para o consumidor não é W_{pa} , mas algo um acima disso, mas, ainda abaixo do preço de sustentação equivalente às transferências (W_{pe}). E, há limites de quantidade para os pagamentos compensatórios, representados por Q_r (no gráfico 4).

Contudo, após 1992, os preços mundiais aumentaram e os preços ficaram, em geral, acima do preço-objetivo para o consumidor (W_{pe}), o preço usado para calcular os pagamentos compensatórios, por causa disso, e os fazendeiros ganharam acima do previsto.

Como vemos no gráfico 3, que representa um sistema de pagamentos compensatórios para uma economia importadora líquida, a perda total nesse sistema ($G-c$) é menor do que num sistema e taxa de importação variável (ao compararmos com o resultado no gráfico 1, no qual a perda total é $R+c^1+c^2+L$).

Gráfico 3: Pagamentos compensatórios e feitos sobre o mercado mundial.

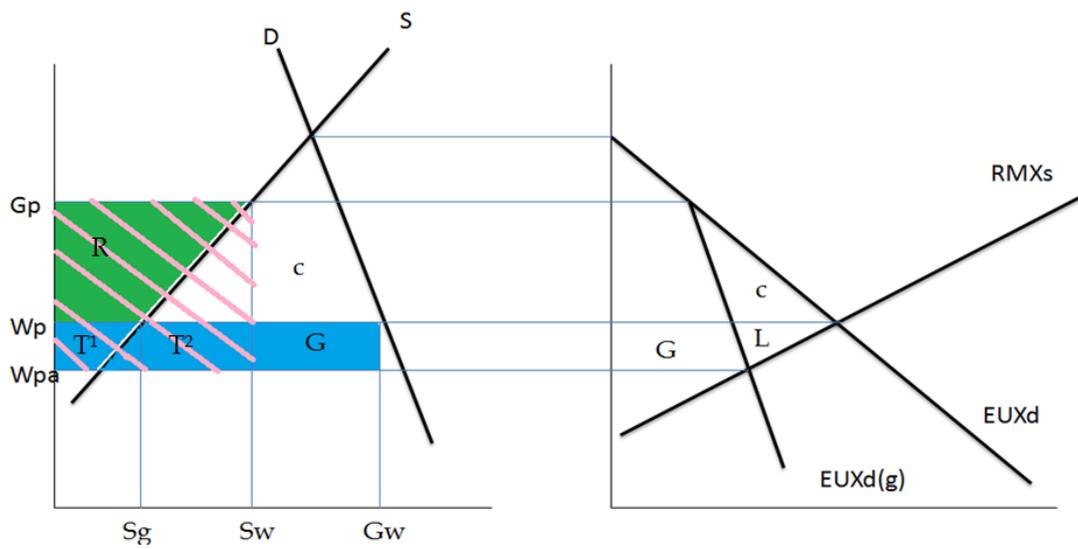
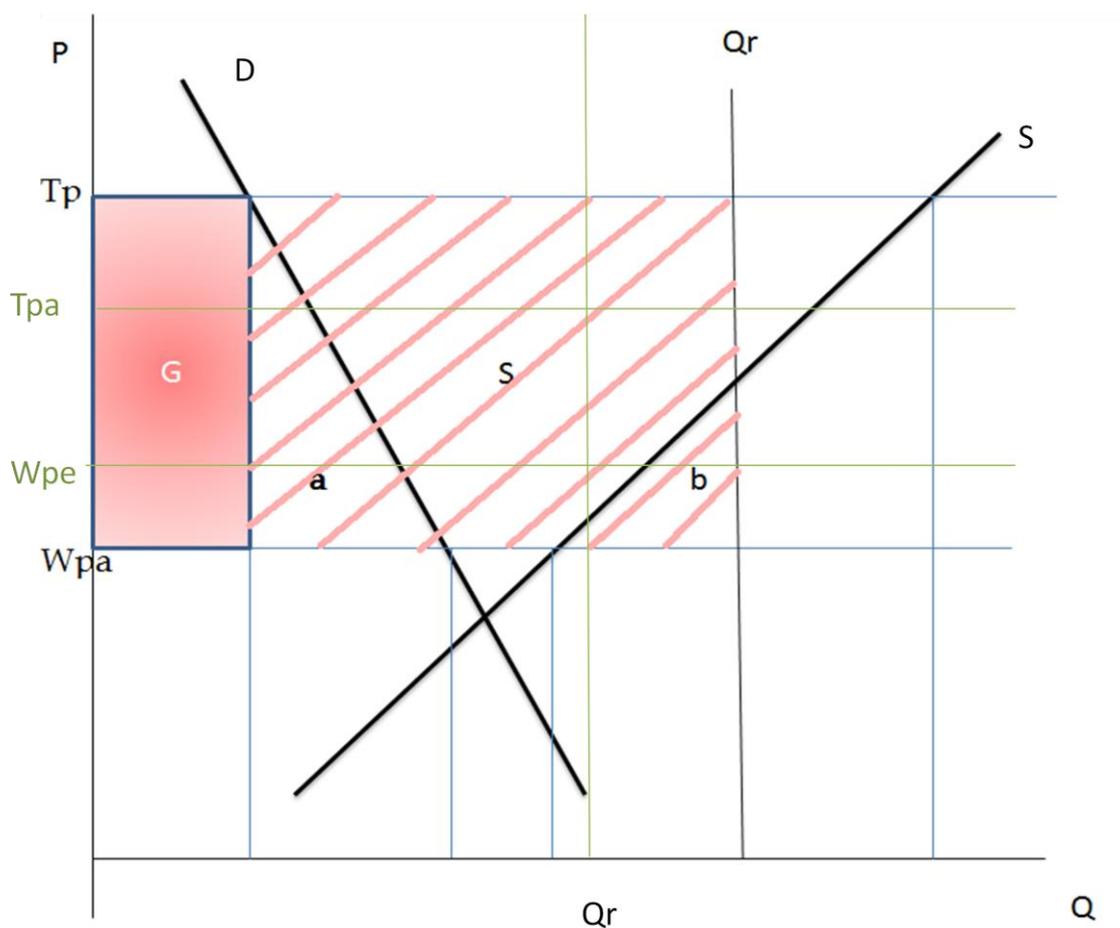


Gráfico 4: Pagamentos compensatórios na Reforma MacSharry.



c) Desenvolvimentos recentes.

Agenda 2000

A reforma que segue à de 1992, ocorre em 1999 com o nome de Agenda 2000. Veio com o objetivo principal de estender os feitos da Reforma MacSharry, isto é, continuar a substituir a sustentação de preços altos por ajudas diretas. Os preços de alguns produtos continuaram, assim, a serem reduzidos e aproximados dos preços internacionais, no caso, cereais, carne de bovino, carne de suíno, aves, leite e ovos. Além disso, a PAC passa então a se dividir em dois segmentos: o de “apoio a mercados” e um novo chamado de “desenvolvimento rural”. Esse novo segmento tem como premissa que as ajudas ao setor proporcionem uma maior contribuição para o ordenamento do espaço e proteção da natureza. A reforma também visa uma descentralização: uma parte dos pagamentos diretos nos setores de carne bovina e de

leite passam a ser redistribuídos para os Estados-membro que, por sua vez, os repassam com base em suas prioridades nacionais ou regionais.

São feitas também algumas simplificações na legislação específica a alguns setores. O regulamento do desenvolvimento rural de um conjunto de nove textos para um apenas e o setor de vinho também é agrupado e um único regulamento, enquanto antes eram vinte e três.

A Nova Reforma (2003)

Em 2003 se vê necessário rever algumas determinações estabelecidas em 1999. No momento em que se assinava a Agenda 200, previa-se que seis novos países ingressariam na União em 2002 e a reforma então, fazia um planejamento financeiro para o período 2000-2006 com base nesse fato. Ora, até 2004 ingressariam, na verdade, dez novos países na UE. Se faz necessário estabelecer, então, em 2002, um novo quadro financeiro para o período, o que exigiria algumas outras reestruturações dentro da PAC. E, é nesse contexto que se abre espaço para uma nova reforma.

A primeira grande modificação introduzida pela Nova Reforma é a introdução de um regime de apoio ao rendimento do produtor ao invés de um de apoio à produção, como ocorria anteriormente. Isso seria então feito por um regime de pagamento único, substituindo o de pagamentos diretos já previstos na maioria dos regulamentos setoriais. Esse novo regime, ainda dá a escolha aos Estados-membro de implementação total ou parcial, ainda combinada com pagamentos diretos parcialmente ligados ao nível de produção.

Fora esse aspecto, os outros pontos abordados pela Nova Reforma vão no sentido de reforçar as orientações apresentadas na Agenda 2000.

II. Análise das negociações para a reforma da PAC em um jogo de três níveis.

1) Funcionamento de uma análise em níveis: o ideia de Putnam.

A pergunta que se fez Robert Putnam, no final dos anos 1970, era: como que certos acordos internacionais se tornam possíveis, independentemente da eficácia? Na situação descrita no seu artigo original de 1988 "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.*", analisando o caso do Bonn Summit (1978), o acordo internacional só foi possível porque minorias poderosas internas a cada um dos países envolvidos apoiavam essas decisões.

O modelo sugerido rejeita uma abordagem que ordene o problema em esquemas do tipo “causas domésticas e efeitos internacionais” ou “causas internacionais e efeitos domésticos”. Isso resultaria em um equilíbrio que o autor julga “parcial”. Para chegar a um equilíbrio geral seria necessário um esquema que demonstrasse como que, nesse contexto, as políticas domésticas dos países envolvidos ficaram relacionadas entre si (emaranhadas) através da negociação internacional.

Para que isso seja realizável, é feita uma hipótese crucial sobre a natureza dos atores internos: eles não são unificados. São chamados de “agentes unitários” (“unitary actors”), isto é, não se trata mais de uma abordagem da posição do estado como um ator, mas de um conjunto de atores. Disso entende-se que a previsão da decisão internacional é em muito melhorada pelo entendimento das negociações internas.

O jogo sugerido é dividido em dois níveis:

a) O nível I consiste na negociação entre representantes dos governos nacionais, para a formulação do tratado.

b) O nível II consiste em discussões separadas entre cada grupo interno sobre a eventual ratificação do tratado decidido no nível I.

É interessante notar que os meios de “ratificação” não precisam ser, necessariamente, democráticos. É apenas necessário estipular que para o propósito de contagem de “votos”, durante o processo de ratificação, formas diferentes de exercício de poder político podem ser reduzidas a algum denominador comum.

O “win-set”, para um determinado nível II de negociação, é o conjunto de todos os possíveis acordos em nível I que seriam aprovados em algum tipo de votação em nível II.

a) Quanto maior o “win-set” de cada ator da negociação internacional, maior a probabilidade de acordo. Porque qualquer acordo deve estar simultaneamente no “win-set” de todos os atores.

b) Defecção voluntária versus defecção involuntária: Quanto menores os “win-sets”, maior é o risco de defecção involuntária e, portanto, maior é a aplicação da literatura a respeito de dilemas de ação coletiva.

c) Um “win-set” menor pode representar maior poder de barganha diante de outros negociantes em nível I.

Os determinantes do “win-set” são:

- Preferências e coalizões em nível II:

O primeiro fator que ajuda a determinar o tamanho dos “win-sets” é o alto ou baixo custo atribuído ao não-acordo. Isso de forma genérica, isto é, o não-acordo em contraposição a qualquer acordo e não a aspectos específicos a cada um dos acordos possíveis em nível I. Por exemplo, há grupos que se opõem, de maneira geral, à colaboração internacional (“isolacionistas”) e outros que apóiam a colaboração (“internacionalistas”). O autor supõe que é mais comum o isolamento em países grandes e mais auto-suficientes, enquanto a colaboração em países menores e mais independentes, com economias mais abertas. Com isso, quanto menor o custo da não-colaboração e maior o grau conseguinte de isolamento, menor o tamanho do “win-set”. Em alguns casos, a avaliação do não-acordo é a única questão relevante internamente, visto que os interesses são homogêneos. No caso contrário, o negociador se encontra face a trade-offs internos. Mas, também, nesse caso as divisões domésticas podem, na verdade, melhorar as perspectivas de cooperação internacional (visto que se trata de um processo de ratificação). Walton e McKersie definem “conflito de facções” como um conflito interno que deve se desenvolver de maneira independente ao posicionamento de um oponente. Ele seria causado por demandas ou funções diferentes exigidas, dentro de uma mesma organização, de um negociador. Além disso, relaxar a hipótese de que se discute uma questão de cada vez, dá a luz à possibilidade de pacotes de solução que, por

sua vez, criam a oportunidade de criação de uma série de alternativas estratégicas para o negociador. De fato, a interação internacional aumenta o número de alternativas políticas que o negociador pode oferecer em troca de uma concessão de algum grupo interno. Se os membros do grupo estão dispostos a trocar, por exemplo, seu voto por empregos, o negociador pode estabelecer um acordo internacional que crie mais empregos do que poderia caso não houvesse esse tipo de abertura externa. Assim, a interdependência econômica multiplica as oportunidades, ao alterar as coalizões domésticas, expandindo o conjunto das alternativas factíveis. E, dessa maneira, criam-se interações políticas que ultrapassam as fronteiras nacionais.

- Instituições em nível II:

Os processos de ratificação também afetam o tamanho dos win-sets. Por exemplo, se uma proporção de 2/3 dos votantes é requerida para a ratificação, o win-set será certamente menor do que se fosse requerida apenas uma maioria simples. Nos EUA, por exemplo, nos anos 80, Jimmy Carter dizia que “sob a constituição americana, 34 de 100 senadores podem bloquear a ratificação de qualquer tratado. Essa é uma característica infeliz e única de nossa democracia. Por causa do poder efetivo de veto de pequenos grupos, muitos acordos meritórios foram rejeitados, e muitos tratados nunca são sequer considerados para ratificação.” A forma de separação dos poderes nos EUA impõe uma restrição maior sobre os win-sets do que na maioria dos países. Isso aumenta o poder de barganha dos negociadores americanos, e reduz o espaço para cooperação internacional. Mas, nem todos os processos de ratificação relevantes são formais. Por exemplo, no Japão, a propensão a procurar o maior consenso interno possível, antes de agir, restringe os win-sets japoneses em relação a outras culturas políticas de maioria. Um grande grau de disciplina dentro do partido também afeta o tamanho dos win-sets positivamente, visto que aumenta o espectro de acordos para o qual o negociador de nível I conseguirá apoio. Quando maior a autonomia dos tomadores de decisão centrais em relação aos seus constituintes de nível II, maior o win-set. Mas, com isso também se torna menor seu poder de barganha internacional.

- Estratégia do negociante em nível I:

Esse ator tem de conjugar dois interesses. Ele visa, ao mesmo tempo, maximizar o win-set do outro lado e o seu próprio. Quanto maior o seu win-set, mais facilmente ele conseguirá chegar a um acordo, mas menor seu poder de barganha. Disso decorre um

dilema: do mesmo modo que forma eficiente de demonstrar comprometimento com uma determinada posição em nível I é procurar apoio dentro do próprio território, denunciando práticas do outro país, tal tática pode reduzir a capacidade de ratificação de um acordo de harmonização. Por outro lado, “amenizar” as opiniões internas a respeito do outro país, prevendo-se uma ratificação complicada, pode afetar a capacidade do negociador de projetar uma imagem implacável no exterior.

Contudo, um negociador pode sempre recorrer a um “side-payment”(compensação) para expandir seu win-set, ao aumentar seu número de apoiadores marginais. Por exemplo, a Carter White House ofereceu vários incentivos (tais como projetos de obras públicas) para ajudar a persuadir senadores indecisos a ratificarem o Tratado do Canal do Panamá. Num jogo de dois níveis, essas compensações podem ter origens domésticas não-relacionadas diretamente com a negociação ou podem fazer parte da negociação internacional. Nesse tipo de jogo, a função de side-payments internacionais deve ser medida em termos de contribuição marginal à probabilidade de ratificação, ao invés de em termos do valor total para a nação recipiente. Com isso, o que contam, no nível II, não são os custos e benefícios totais de uma proposta, mas sua capacidade de influenciar coalizões existentes e protocoalizões. Uma concessão para um senador comprometido com um lado da causa discutida é muito menos eficiente do que uma concessão a um senador indeciso. Um negociador que conheça bem cada uma das estruturas domésticas envolvidas deveria maximizar o benefício marginal (para ele e seus constituintes) das concessões necessárias para a ratificação fora do país, assim como benefício marginal de suas próprias demandas e ameaças, tendo em vista seus efeitos nas negociações de nível II, tanto dentro quanto fora.

Putnam esclarece que, para simplificar a exposição do jogo, ele trata de dois níveis. Mas, que há arranjos institucionais que exigem um tratamento em vários níveis. Isso aumentaria o nível de complexidade da análise e, muito provavelmente, a relevância desse tipo de abordagem. Considerando as negociações sobre comércio agrícola entre os EUA e UE, deve-se considerar uma estrutura mais complexa, notadamente, do lado europeu. De acordo com o Tratado de Roma, modificações na PAC requerem ratificação por unanimidade no Conselho dos Ministros, que conta com representação de cada um dos estados-membros. Por sua vez, cada um desses membros tem de conseguir ratificar a decisão dentro de sua própria esfera nacional e, em

governos de coalizão, esse processo pode requerer ratificação também em cada um dos partidos constituintes. No caso dos EUA, haveria necessidade de apoio da maioria, se não de todas, as organizações agrícolas e, dentro de cada uma delas, especificação dos principais interesses de cada região envolvida para ratificação interna. A cada um dos níveis, padrões de clivagem, formas de ratificação, side-payments, estratégia do negociador, entre outros, devem ser considerados.

São as relações internacionais que determinam as políticas domésticas ou o contrário? No caso de uma União entre diferentes países, como a União Europeia, há dois níveis de política doméstica (nacional e comunitária) e um nível de política externa (da comunidade com o resto do mundo). Ou, um nível de política doméstica (nacional) e dois de política externa (do país com a comunidade e da comunidade com o resto do mundo). Cada uma das divisões é mais apropriada para questões diferentes: a primeira trataria da relação da elaboração de contratos entre a EU e o resto do mundo (por exemplo, da atuação da EU no âmbito da OMC), e a segunda do processo de acirramento das relações dentro da própria União, isto é, do estabelecimento de acordos europeus, eventualmente com algum tipo de repercussão externa à União. Nesse caso, como descrever o funcionamento do nível II do jogo europeu, se tratando da PAC? De fato, com foco na questão agrícola, as duas divisões seriam relevantes: uma trataria da regulação dos subsídios e da PAC no contexto da OMC e a outra da PAC como um dos acordos entre os países membros e a seu valor relativo a outras políticas, em termos de orçamento.

2) Estendendo o jogo a três níveis.

A autora do artigo “Agricultural policy reform in the European Community: a three level game analysis”, Lee Ann Patterson faz uma comparação entre dois momentos da história (1988 e 1992) em que houve tentativas de reforma da Política Agrícola. A primeira foi um fracasso e a segunda foi bem-sucedida. A partir dessa comparação, ela examina as condições sob as quais ocorreu uma mudança de preferências políticas. O artigo faz um estudo de caso que demonstra o valor empírico do modelo jogo em dois níveis de Putnam quando estendido a três níveis: o nível doméstico, o comunitário (europeu) e o internacional.

Desde a assinatura do GATT, esses dois momentos marcam as únicas tentativas de reforma da PAC: em 1988, com o pacote de reforma dos estabilizadores e, em 1992,

o pacote de reforma McSharry. A última representou uma mudança fundamental nas diretrizes da PAC e deu bases importantes para negociações no contexto da Rodada do Uruguai. O estudo mostra que o poder e a heterogeneidade dos grupos de interesse, em cada um dos níveis, são relevantes para a determinação do equilíbrio e os verdadeiros custos percebidos de não-acordo afetam, de fato, o grau de reforma que se consegue efetuar e que uma estratégia interativa em três níveis é importante para atingir um acordo aceitável em cada nível do jogo.

a) A história dos interesses por trás da PAC.

Estabelecida através do Tratado de Roma (1957), a PAC incorporou uma harmonização de interesses entre franceses e alemães que pretendiam garantir que seus produtores domésticos continuassem tendo as mesmas vantagens que tinham antes da formação da comunidade. Dentre os múltiplos objetivos da PAC estavam “o aumento da produtividade, o aumento dos ganhos individuais dos agricultores, a estabilização dos mercados, garantia de oferta e que essa chegasse aos consumidores a um preço ‘razoável’.” A tentativa de cumprir com todos esses objetivos ao mesmo tempo, resultou num sistema complicado de medidas extremas e subsídios que levaram, no final das contas, a incontrolável superprodução. Entre 1975 e 1986, a Comunidade Europeia passou de importadora líquida a exportadora líquida de cereais, açúcar, vinho e carne bovina. Esse aumento na produção afetou os mercados mundiais, via aumento da oferta superior ao da demanda, reduzindo os preços de equilíbrio. Essa mesma redução nos preços obrigou a Comunidade Europeia a expandir os programas de apoio os preços internos. Como ressaltado pela revista *Agra Europe*, os estoques de trigo cresceram 70% no início dos anos 1980 e, conseqüentemente, os preços mundiais caíram 44% entre 1981 e 1986. Nesse meio tempo, para conseguir manter a renda dos agricultores, o nível de apoio dentro da comunidade cresceu em média de 39 bilhões de dólares (1981) entre 1979 e 1981 e de 58 bilhões de dólares em 1986.

Para reduzir os estoques, a EC teve de aumentar os subsídios à exportação. Com isso, a oferta europeia de produtos agrícolas aumentou ainda mais, fazendo com que exportadores tradicionais (fora da comunidade) perdessem espaço no mercado.

Como consequência, países exportadores afetados por esses efeitos começaram a fazer pressão, a partir de 1986, para que a questão dos subsídios fosse incluída na pauta da Rodada do Uruguai. Os dois pacotes mencionados (1988 e 1992) foram elaborados

pela Comissão Europeia, com o objetivo de resolver o problema da superprodução. O primeiro, de 1988, estabeleceu tetos para a produção e penalidades para aqueles que a ultrapassassem. Mas, os tetos eram muito altos e as penalidades muito baixas. Com isso, não houve mudanças fundamentais.

A grande contribuição do pacote de McSharry foi a mudança de uma situação de nenhuma transparência dos subsídios em relação ao consumidor e ao contribuinte a uma situação de maior transparência. Isso foi feito pela introdução de um programa de compensações diretas, mais parecido com o que é feito nos EUA. Esse é financiado pelo orçamento comunitário e está, portanto, sujeito regularmente a votação.

A questão analisada pela autora do artigo é: por que foi possível a adoção de uma medida tão radical, nesse momento, uma vez que falhou a tentativa de adoção de qualquer medida mais profunda do que a que prevaleceu em 1988?

Ela parte do modelo desenhado por Putnam, no qual os grupos domésticos buscam satisfazer seus interesses, pressionando o governo, e os políticos trocam políticas por votos. No nível internacional, o negociador visa maximizar a satisfação dos interesses internos, minimizando a possibilidade de não-acordo. No caso da EC, haveria um terceiro nível, entre os dois originais: o nível comunitário. Nesse nível, Patterson avalia que o dilema estaria na tentativa dos governos nacionais de maximizar os interesses domésticos buscando, ao mesmo tempo, cooperação, para aumentar o grau de integração comunitária. Essa divisão parece ser relevante devido ao fato de que, durante as negociações do GATT, a Comunidade Europeia se posicionou como uma única voz.

A grande contribuição de Putnam consiste em abordar as políticas interna e externa como jogos interdependentes. Se esses dois jogos fossem independentes, isto é, se as preferências nacionais fossem exógenas do ponto de vista da política internacional, o resultado do primeiro jogo poderia ser utilizado como fator do segundo jogo. Contudo, os resultados são obtidos simultaneamente e não podem ser obtidos separadamente. Segundo Patterson, “porque as coalizões domésticas afetam a passagem da Política Agrícola Comum e essa afeta os mercados mundiais e, porque as condições nos mercados mundiais afetam as coalizões domésticas e a Política Agrícola Comum, a mudança de política que ocorreu em 1992 só pode ser explicada por mudanças que tenham ocorrido simultaneamente em cada um dos três níveis”.

Adaptando a três níveis o conceito de Putnam de quando é possível obter acordo num jogo de dois níveis, Patterson diz que o win-set de um determinado nível III é o conjunto de todos os acordos possíveis em nível II que obteriam aprovação.

Para Putnam, o tamanho dos win-sets é determinado pelas distribuições de poder e preferências e possíveis coalizões em nível II. Ao estender a análise a três níveis, deve-se considerar todos esses fatores tanto no nível II quanto no nível III. A heterogeneidade dos grupos de interesse também tem papel muito importante no que se refere à distribuição de poder e preferências. Alguns outros fatores também contribuem muito para o entendimento do equilíbrio. Primeiramente, nota-se que todas as economias industriais avançadas têm economias diversificadas e, por isso, uma maior variedade de grupos de interesses. Contudo, alguns grupos são mais capazes que outros de exercer pressão política devido à existência de critérios geográficos nas eleições ou de capacidade de organização. Por ser mais fácil responder a demandas mais homogêneas, o que parece ser o caso das demandas dos fazendeiros em comparação a outros grupos, esses têm (notadamente na França e na Alemanha) um poder político desproporcional ao seu número.

O tamanho dos win-sets também depende do custo de não-acordo. O custo de não acordo, no caso da reforma da PAC, seria uma discussão em termos de gastos da EC. Mas, o principal custo a ser considerado seria o do fracasso da Rodada do Uruguai.

As instituições em nível II e III, e os processos de ratificação derivados também determinam o tamanho dos win-sets. No caso da questão agrícola, as decisões são normalmente feitas por unanimidade entre os estados-membros, apesar de que o Tratado de Roma admite que maioria qualificada é suficiente. Esse fato é importante pra definição das estratégias, visto que a expectativa de veto torna a propostas muito mais cautelosas e incrementais. Finalmente, as estratégias dos negociadores são importantes pelas razões descritas por Putnam.

b) A reforma dos estabilizadores de 1988.

Nível I:

As negociações da Rodada do Uruguai foram iniciadas em setembro de 1986, com o objetivo de controlar o número de disputas envolvendo o comércio agrícola que não parava de crescer. Os protecionistas defensores da PAC foram sempre relutantes a

qualquer regulação no sentido de limitar a quantidade de subsídios. Mas, com o forte aumento dos custos dos subsídios à agricultura, em meados dos anos 80 que ameaçava o controle sobre o orçamento comunitário, sua posição foi amenizada. Até o início de 1988, os países envolvidos ainda estavam formulando seus posicionamentos: os EUA tinham um projeto chamado “zero 2000” com o intento de eliminar completamente os subsídios agrícolas até o ano 2000 ao qual a EC fez uma contraproposta que pretendia que os mesmos fossem congelados aos níveis praticados em 1986. O posicionamento radical dos EUA aumentou as expectativas sobre o acordo mas, também deu à EC o luxo de evitar uma discussão a respeito de um nível crível de redução dos subsídios. Por isso, sua contraproposta foi tão pouco progressista.

Muito pouca pressão foi feita para a elaboração das propostas. E, os EUA só realizaram a sua primeira proposta, incluindo detalhes sobre como a reforma internacional seria feita, no final de 1989. Mas isso foi uma característica geral dos grupos de negociação do GATT, nesse momento. Dos onze assuntos nos quais houve consenso, seis não representaram modificações significativas. E, nenhum consenso foi atingido nas discussões sobre produtos têxteis, propriedade intelectual, ou grupos de negociação de salvaguardas. É interessante observar como, na verdade, essas pautas estão interligadas. O sucesso de uma delas pode estar condicionado por concessões que um determinado negociador faz em outra pauta. Portanto, esses fracassos em várias áreas de negociação estão ligados entre si pelo fato de que os negociadores falharam em fazer pressão para a elaboração das propostas em algumas dessas áreas, o que repercute nas outras áreas que têm seus resultados dependentes das concessões obtidas nas demais. Além disso, era sabido, dentro da Comunidade Europeia, que qualquer reforma que fosse feita na PAC seria incorporada como reforma do GATT e que, qualquer reforma que fosse feita na PAC teria de estar de acordo com o GATT.

Nível II:

Contrariamente ao que acontecia no nível internacional, dentro da Comunidade Europeia a necessidade de reforma era fortemente sentida. Com os gastos com a PAC crescendo da forma que estavam, o orçamento europeu atingia, em 1986, 58 bilhões de dólares. O acordo de Fontainebleau de 1984 estabelecia que os gastos com a PAC não deveriam aumentar mais do que 2% ao ano, mas eles cresciam a mais de 18% ao ano, visto que não havia incentivo para os fazendeiros diminuírem a produção, nem coerção,

e a comunidade continuava comprando todo o excedente. Isso resultou em um déficit ilegal de 4 a 5 bilhões de dólares no orçamento europeu, em 1987, escondido por truques contábeis. Havia preocupação que envolvia os outros programas que a comunidade financiava. Esses estavam sendo impedidos de se desenvolver por causa dos gastos crescentes com a PAC. Além disso, havia o fato de que, apesar de todos esses esforços em relação a agricultura, a renda média das fazendas continuava caindo e, a maioria dos gastos com o programa acabava indo para os exportadores e para a manutenção dos crescentes estoques de produtos que o governo comprava.

Nível III:

Tanto na Alemanha quanto na França, ocorreriam eleições importantes em 1988. E, os lobbies agrícolas que eram homogêneos em seu apoio ao status-quo exerciam papel importante na determinação do resultado das eleições.

Na Alemanha, além das eleições para chanceler, haveria eleições em dois estados em que o voto dos agricultores é importante e nos quais o CDU (união democrática cristã), partido de Kohl, estava envolvido em escândalos políticos. Tradicionalmente, o sindicato dos fazendeiros alemães (DBV) tem uma relação forte com o CDU, com os fazendeiros destinando ao CDU 80% dos seus votos. O DBV também aumentou sua influência ao usar os delicados equilíbrios de coalizão da política alemã. A dependência do partido nos votos do DBV colocou Kohl numa posição de cautela em relação à reforma agrícola. Ele sabia o impacto que os fazendeiros teriam sobre as eleições. Por exemplo, durante as eleições do parlamento europeu em 1984, dois meses depois da controversa decisão de impor cotas sobre a produção de leite, a CSU (sindicato social cristão) perdeu 708 000 votos. Depois, durante as eleições gerais de 1987, um período de restrições financeiras e congelamento de preços, o CDU perdera 254 000 votos, 110 000 dos quais em áreas rurais.

Por isso, apesar da extrema necessidade de reforma, seria politicamente inviável o corte nos preços de produtos agrícolas, especialmente porque o oeste alemão já tinha sofrido o impacto do fortalecimento do marco. O custo eleitoral de uma reforma drástica seria muito grande e o CDU/CSU não acreditava que fosse receber apoio compensatório por parte de outros grupos, como resultado disso.

Esse posicionamento do governo alemão de defesa dos fazendeiros em relação à diminuição dos preços de intervenção era conhecido. De fato, Kohl já havia vetado uma decisão do Conselho dos Ministros em 1985 que visava diminuir o preço de intervenção no setor dos cereais. O que ainda havia de ser levado em consideração, no momento desse veto, era que no dia seguinte ocorreria a reunião do Conselho Europeu que tinha como objetivo elaborar um rascunho do tratado que criaria a União Europeia. Considerando que a RFA era a maior defensora da reforma institucional e da criação da UE, esse evento marcou um posicionamento crucial da Alemanha quanto à valorização da política agrícola em relação às outras políticas, mesmo aquelas que tinham a ganhar com a criação da UE.

Na França, as considerações a serem feitas eram mais diversas. Por ter mais fazendeiros competitivos em comparação a Alemanha, haveria algo a se ganhar com a redução dos preços de intervenção. De fato, a França vinha perdendo espaço no mercado para produtores alemães menos competitivos. Mas, ao mesmo tempo, Mitterrand estava frente a uma eleição em 1987, na qual acreditava que o voto dos agricultores teria efeito importante. e, nesse contexto, acreditava-se que, apesar da França ter se tornado uma contribuinte líquida ao orçamento da Comunidade Europeia e, portanto, capaz de absorver um corte nos preços, seria muito difícil desconsiderar a forte tradição francesa de que a política agrícola deve ter objetivos sociais.

O Reino Unido era o país com o maior win-set, devido à heterogeneidade de seus lobbies. De fato, no contexto da negociação sobre os estabilizadores, Thatcher apenas afirmou que sob nenhuma circunstância seria aceito que a situação do Reino Unido fosse piorada por um acordo sobre a agricultura. A verdadeira preocupação dela era que a crise orçamentária fosse resolvida. Só assim o projeto de mercado comum, que beneficiaria os industriais ingleses, poderia obter continuidade.

Apesar do lobby agrícola na Inglaterra ser coeso e bem relacionado com o ministério, o governo atribuir pouca importância a esse setor. Também, por causa das mudanças estruturais que foram feitas na Inglaterra, seus produtores estão entre os mais produtivos da comunidade. Por isso, seus lobbies costumam pressionar no sentido de uma racionalização da PAC.

O conselho da Agricultura, formado pelos ministros da agricultura, estabelecem a relação entre os níveis II e III. Eles devem aprovar qualquer proposta de reforma

envolvendo a agricultura. Havia duas primeiras orientações na reforma: ou a reforma se basearia nas necessidades orçamentárias (posição defendida pela Inglaterra e pela Dinamarca) ou, em questões socioculturais (como defendido pela França, Alemanha, Bélgica e os países mediterrâneos). A Inglaterra começou propondo uma redução de 15% nos preços dos cereais nos anos em que a produção estivesse acima de um determinado teto e, que deveria ser paga uma taxa (coresponsability levy) que ajudasse a diferir o custo de estocagem e dos subsídios à exportação. O teto proposto seria o nível de produção de 1987. Já a proposta alemã e a francesa estipulavam um corte nos preços máximo de 3% e um teto que corresponderia a um acréscimo de 6% ao nível de produção de 1987.

Ao cabo de 1987, nenhum acordo tinha sido estabelecido entre os ministros. Os governos da Dinamarca (que presidia o Conselho dos Ministros) e da Inglaterra já tinham estabelecido que não aceitariam dar mais recursos à EC enquanto os gastos com a agricultura não fossem controlados. A comissão também aumentou a pressão sobre o Conselho da Agricultura levando os países à corte Europeia de Justiça por não terem produzido um orçamento para 1988. Em 1988, a Alemanha Ocidental passaria a presidir o conselho dos Ministros. Estava então em jogo para Kohl, dado o contexto de crise, se mostrar como figura de liderança tanto para a Alemanha quanto para a Comunidade. Tinha portanto o incentivo de fazer concessões que teriam sido politicamente impossíveis em outros contextos. O acordo final correspondeu praticamente às propostas iniciais alemã e francesa, exceto que o teto da produção permitiria um aumento de 3,2% em relação à produção de 1987, ao invés de 6%. Por causa do nível tão elevado desse teto, era certo que nenhuma poupança seria gerada pelo corte nos preços, pelo menos até 1990.

Como resultado, a Alemanha Ocidental recebeu crédito por minimizar os cortes na renda dos fazendeiros. Para a França, o bem-estar de seus fazendeiros estava protegido e os possíveis danos de um plano de estabilização foram limitados. Para a Inglaterra e a Dinamarca, houve corte nos preços para a super-produção. As nações mediterrâneas receberam aumentos nos fundos regionais, estruturais e sociais. A comissão conseguiu novos fundos para equilibrar o orçamento (notadamente por parte da Alemanha). E, principalmente, todos se beneficiaram do fato que a Comunidade Europeia pode continuar seu caminho em direção ao mercado comum.

Ligações sinérgicas e reverberações entre os níveis de negociação:

Putnam define as ligações sinérgicas como um tipo de articulação de questão no nível internacional que afeta os resultados factíveis, no nível doméstico. E, a reverberação explica o fato de que a pressão internacional tem a capacidade de aumentar o tamanho do win-set doméstico e facilitar o acordo (ainda que o contrário também possa acontecer). Aqui, pode-se transferir esses possíveis efeitos do nível internacional ao nível comunitário. Lee Ann Patterson explica os resultados do pacote de reformas dando três razões para o aspecto incremental do projeto. Primeiramente, de um ponto de vista doméstico, ela explica que apesar do tamanho pequeno dos win-sets franceses e alemães, esses dois conjuntos se sobrepunham. E, o win-set inglês era aumentado pela heterogeneidade dos lobbies, abrindo espaço para negociação. Segundo a revista *Agra Europe*, o governo inglês trocou seu interesse por uma racionalização da PAC por futuros ganhos que a indústria e certos serviços nacionais teriam com a resolução dos problemas em nível II e a consequente formação do mercado europeu. Depois, Patterson nota a atitude de pressão da Comissão diante da corte de justiça que aumentou o custo de não-acordo. Finalmente, a posição da Alemanha como presidente do Conselho fez com que houvesse uma mudança nos objetivos que o negociador alemão devia alcançar. Dessa forma, a estrutura institucional do nível II afetou a posição de Kohl. Para alcançar objetivos simultaneamente em nível II e nível III, a estratégia alemã foi aumentar o número de recursos em pregados na resolução da questão, ou seja, elevou sua contribuição ao orçamento europeu em 30%. Por isso, interpreta que a intensificação da crise em nível II reverberou em nível III, encorajando a Alemanha a quebrar o impasse.

As negociações no nível internacional tiveram um papel pequeno nesse acordo. Contudo, tanto as negociações em nível II quanto em nível III ocorreram naquele momento devido ao fato da agricultura ter sido colocada em primeiro lugar na pauta da Rodada do Uruguai e, também, pelos motivos mencionados anteriormente, isto é, o aumento demasiadamente rápido da oferta mundial e a queda resultante dos preços.

c) A proposta de reforma MacSharry de 1992.

Nível I:

A influência da Rodada do Uruguai sobre a reforma da Comunidade Europeia, em 1992, aumentou consideravelmente. Inicialmente, as posições tomadas pelos EUA e pela Comunidade Europeia eram diagonalmente opostas. Enquanto os EUA pretendiam, junto às negociações do GATT, eliminar completamente os subsídios, a EC pretendia que fosse criado um sistema que “regulasse” o comércio agrícola. Ou seja, havia principalmente uma discrepância filosófica quanto aos objetivos do encontro: livre-comércio versus regulação.

Contudo, algumas mudanças ocorreram entre 1988 e 1992 que diminuíram a distancia entre os dois pontos de vista. Primeiro, a Comunidade Europeia já havia começado a perceber que os efeitos da reforma de 1988 nem começavam a resolver o problema orçamentário que se punha. Depois, ficava cada vez mais evidente o fato de que os resultados das negociações concernentes à agricultura condicionavam os resultados das negociações em outras áreas importantes, notadamente para a Comunidade Europeia, como direitos de propriedade e serviços. Por isso, houve um aumento da heterogeneidade dos interesses aos quais a Comunidade Europeia deveria responder. E, finalmente, havia questões importantes nos Estados-Unidos a serem levadas em consideração. O governo Bush acabaria em 1992 e havia grandes chances de Clinton ser eleito. Ainda como candidato, Clinton já havia se manifestado contra as políticas de Bush, então, um cenário de mudanças parecia quase certo. Por isso, havia o risco de que Clinton deixaria expirar o procedimento de fast-track, em 1993. Esse procedimento garante que o congresso tem um tempo restrito para aceitar ou rejeitar um acordo internacional, sem fazer modificações. Na ausência desse mecanismo, o congresso pode adicionar reservas à sua ratificação do tratado. Isso comprometeria a credibilidade do acordo da Rodada do Uruguai, o que colocou ainda mais pressão para que se chegasse logo a um acordo.

Negociações em nível II:

Entre 1990 e 1992, apesar das condições especialmente favoráveis à diminuição dos estoques e da oferta mundial no final dos anos 80, os gastos com a PAC continuaram a subir. Entre 1990 e 1991, os gastos aumentaram em 31% devido ao custo

de sustentação do preço de alguns produtos e também à valorização de 11% do ECU diante do dólar. Além disso, o aumento nos gastos não serviu para compensar o fato de que a diferença entre a renda dos fazendeiros produtivos e os improdutivos continuava a aumentar.

Além disso, com o objetivo de formar uma união monetária, certas medidas que deviam ser tomadas tornavam necessárias reformas de certos gastos com o programa agrícola. Por exemplo, a regulação ambiental obrigaria as fazendas a diminuir a quantidade de pesticidas, herbicidas e fertilizantes utilizados. E, com o advento da moeda comum, não seriam mais necessárias as quantias monetárias compensatórias que ajustavam as taxas de câmbio de modo a que países de moeda fraca e países de moeda forte tivessem os mesmos preços de intervenção. Esse sistema (de MCA) foi introduzido junto com o ECU, moeda na qual eram determinados os preços de intervenção. O preço em ECU era transformado em cada uma das outras moedas através de “taxas verdes”, diferentes das taxas de mercado, e por isso haveria um diferencial de preços que justificaria um comércio intra-europeu não desejado desses produtos. Então, a Comunidade Europeia subsidiava a exportação (e taxava a importação) dos países de moeda forte e fazia o contrário para países de moeda fraca. Essas duas medidas causavam uma redução na produção e na renda dos fazendeiros, fazendo-se necessária outra reforma da PAC.

O plano MacSharry teve uma proposta inicial radical, que contava com a retenção da população rural, corte nos preços e a introdução de pagamentos compensatórios aos fazendeiros. No plano final, os cortes nos preços não foram tão radicais e os pagamentos compensatórios não tão generalizados do que o previsto. Haveria um aumento dos gastos entre 1991 e 1997, mas consideravelmente menor do que era previsto para o período antes da reforma.

Negociações de nível III:

A reunificação alemã gerou um problema sério nas contas públicas do governo, uma crise financeira induzida pela unificação. A dívida pública prevista para 1995 alcançaria 50% do PIB, enquanto era antes na Alemanha Ocidental de 40%. O governo decidiu bloquear qualquer tipo de gasto novo, não importa a relevância. Mas, a dívida não era o único problema do governo de Kohl. O diferencial de salários entre as duas Alemanhas gerou uma migração importante para o oeste, causando uma queda nos

salários. Disso, decorreram greves intensas exigindo aumentos no oeste. Depois, sindicatos alemães começaram a exigir que houvesse, na verdade, aumento nos salários do leste para que esses iguallassem os do oeste. Além disso, o governo de coalizão de Kohl estava em crise: seu ministro das relações exteriores pediu demissão do cargo e estava em dúvida a capacidade de Kohl de realizar a reunificação com sucesso. Na votação das eleições regionais em um dos principais estados em que o governo tinha o apoio dos agricultores, caiu drasticamente seu apoio entre 1988 e 1992 e, com isso, ele foi obrigado a buscar apoio em regiões mais imprevisíveis. O governo se deparou, então com a necessidade de lidar com fortes lobbies sindicais e industriais, ao mesmo tempo que tentava sanar uma crise orçamentária e perdas de apoio eleitoral. Algo muito importante a ser levado em consideração é fato de que, com a reunificação, o tamanho padrão das fazendas na Alemanha havia mudado. No leste, era muito mais comum fazendas de grande porte, quanto no oeste o padrão era de fazendas pequenas. E, apesar dessas terras do leste serem, então, relativamente improdutivas, isso não deveria persistir devido o crescimento da tecnologia e da informação que vinha se espalhando no setor. Com a adição dos custos com excedentes das terras do leste, a Alemanha se confrontara com a necessidade de ter que aumentar ainda mais as suas contribuições para o orçamento da PAC, sem esperar que o leste contribuísse proporcionalmente para o orçamento europeu. Mas, Kohl reverteu sua tendência anterior e atestou que a reforma não seria possível sem cortes importantes nos preços, notadamente, dos cereais. E, que a Alemanha não tinha mais condições de financiar os custos da PAC da mesma forma como havia feito em 1988. O país agora parecia ter como prioridades alcançar um acordo frente ao GATT e elaborar políticas que levassem em consideração as novas terras. As mudanças estruturais sofridas e a introdução de novos grupos de interesses importantes, fez com que o poder dos lobbies agrícolas não fosse mais o mesmo que era em 1988.

Na França, o país mais competitivo na agricultura dentro da comunidade, havia até um interesse pela baixa dos preços institucionais para ressaltar o seu diferencial competitivo. Mas, era contra um sistema de cotas para o controle de gastos e limitações à produção. Havia também a preocupação com as crises orçamentárias, que persistiam e que, se a produção continuasse a aumentar, os estoques iriam atingir um nível intolerável para o meio-ambiente.

Para o Reino Unido, qualquer passo na direção da liberalização do mercado era visto como algo positivo. A única ressalva inglesa foi a respeito da imposição às grandes fazendas de reduzir a quantidade de terra produtiva, porque o tamanho médio das fazendas inglesas é maior do que nos outros países.

A reforma final incluía uma redução de 29% nos preços de cereais num intervalo de três anos, 15% nos preços de sustentação da carne e 5% nos preços para a manteiga. Foi assegurado às fazendas grandes e pequenas que a perda de renda gerada seria compensada por transferências diretas e, em troca, fazendas grandes deixariam 15% de seus terrenos improdutivos. O exemplo dos EUA levava a creditar que, como a tecnologia sempre acabava compensando as terras postas à margem, o problema da super-produção não seria resolvido. Além disso, a troca dos altos preços para o consumidor por transferências, via pagamentos compensatórios, representou uma mudança na maneira como o contribuinte via a questão, introduzindo maior transparência e, favorecendo a aparição de oposições.

Ligações sinérgicas e reverberações entre os níveis de negociação:

Em 1988, tanto a França quanto a Alemanha tinham win-sets pequenos e grupos de pressão com interesses homogêneos, o que dificultava um acordo. Em 1992, as estratégias e o que se tinha a perder e a ganhar mudaram, nos diferentes níveis do jogo. Se, para Putnam, as ligações sinérgicas são o mecanismo através do qual a interdependência internacional cria novas oportunidades políticas de coalizão (que não eram anteriormente possíveis, do ponto de vista doméstico), elas têm a capacidade de criar resultados que antes eram impossíveis. A questão ambiental, através da criação da SEA (strategic environmental assessment), a reunificação alemã, o aprofundamento das relações dentro da Europa prevista pelo Acordo de Maastricht e a perspectiva de fracasso das negociações do GATT provocaram uma sinergia entre políticas, criando laços através das fronteiras nacionais e entre questões discutidas.

O aumento do número de grupos de interesses relevantes na Alemanha, por exemplo, aumentou o seu win-set e foi, por isso, capaz de quebrar a aliança alemã com a França no nível comunitário. Assim, a Alemanha começava a se aproximar mais do Reino Unido, ao passo que seus interesses orçamentários se afastavam dos interesses franceses. O custo de não-acordo também aumentou em todos os níveis de negociação. Primeiro, por causa da já citada interdependência das pautas discutidas na Rodada do

Uruguai. Também, com o desaquecimento da economia alemã, essa se via mais dependente da estabilidade do comércio internacional. Para a França, a reforma de MacSharry significou um mal menor, se vista em comparação à alternativa, que era a imposição de cotas de produção.

A adoção da reforma da PAC modificou as perspectivas do acordo Blair House entre a Comunidade Europeia e os EUA. Dois elementos foram muito importantes para o sucesso do acordo sobre a agricultura: primeiro, o fato dele não ter sido votado separadamente e sim como parte da Rodada do Uruguai como um todo, o que impediu o veto dos franceses, que tinham muito a ganhar em outras áreas de acordo. Depois, ao recusarem, em um primeiro momento, o acordo de Blair House, os franceses tiveram a oportunidade de negociar a compensação de perdas futuras que os fazendeiros franceses incorreriam depois da reforma.

O que motiva Patterson a escrever esse paper é a constatação de que nada havia mudado no mercado entre 1988 e 1992 que justificasse o fato de uma reforma relevante ter sido adotada em um momento e não no outro. É por isso que uma análise no estilo de Putnam se faz necessária. O estudo de caso mostra que as suposições de Putnam a respeito dos fatores que afetam o tamanho dos win-sets são, de fato, importantes.

Esse estudo de caso das reformas de 1988 e 1992 permite identificar o posicionamento dos países mais importantes nas decisões intra-europeias em relação a gastos muito significativos com a PAC. Vimos que a França é o país com o maior número de trabalhadores empregados no setor agrícola e o maior produtor europeu dos principais produtos. E, que os países tradicionalmente mais liberais se posicionaram consistentemente contra a expansão da PAC. Ora, essa explicação de países mais liberais pode parecer insuficiente. Por isso, se faz necessária uma avaliação mais profunda dos custos e benefícios da PAC para cada um desses países individualmente.

III. Economia política intra-comunitária.

1) Análise das transferências entre contribuintes, consumidores e produtores.

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) trabalhava, até 1999, com o conceito de Producer Subsidy Equivalent (equivalente em subsídio ao produtor), uma medida do valor das transferências monetárias para o produtor resultante das políticas agrícolas, em um determinado ano. Incluía tanto transferências de consumidores, através de aumento de preços, quanto transferências de contribuintes, através de gastos públicos ou taxação. Depois, esse conceito foi reformulado de modo a incorporar as mudanças nas formas de sustento ao produtor e passou a se chamar Producer Support Estimate (Apoio Estimado ao Produtor). É também um medidor da dependência do produtor de um determinado país, na medida em que é capaz de estimar o peso dos subsídios relativamente ao valor da produção.

Contudo, a OCDE só faz o cálculo dessas medidas de maneira agregada para a União Europeia como um todo. Dessa forma, não há como comparar o perfil redistributivo dos países-membro entre si e saber para que países a PAC representa um ônus maior para os consumidores e contribuintes, relativamente ao benefício obtido pelos produtores.

O objetivo dessa sessão é avaliar os resultados obtidos da tentativa de reproduzir essas medidas de sustentação de maneira desagregada, para cinco países: França, Alemanha, Reino Unido, Dinamarca e Holanda. Desse modo, pode-se entender melhor o que a PAC significa para cada um deles em termos de bem-estar e redistribuição de renda em direção aos produtores agrícolas. Assim, pretende-se compreender melhor os posicionamentos políticos de cada um desses países em relação às reformas da PAC, descritas na sessão anterior.

Para comparar então as transferências monetárias entre os três grupos (produtores, consumidores e contribuintes) foram utilizados os seguintes critérios:

1) Transferências para o produtor =
Transferências de consumidores para produtores¹ + Transferências de contribuintes para produtores².

a) Transferências de consumidores para produtores¹ (TCP) = Se o consumo for maior do que produção, então, é igual ao diferencial de preços (preço interno- preço de referência externo) vezes a quantidade produzida. Caso o consumo seja menor do que a produção do produto, a transferência será igual ao diferencial de preços (DP) vezes a quantidade consumida: Consumo (C) > Produção (P) => TCP= DP*P

$$\text{Produção} > \text{Consumo} \Rightarrow \text{TCP} = \text{DP} * \text{C}.$$

b) Transferências de contribuintes para produtores² (TCTP) = Subsídios à exportação (SE) + Outros pagamentos (OP). Se o consumo for maior do que a produção, então, é igual a zero. Caso contrário, é igual a diferença entre a quantidade produzida e a consumida (DQ) vezes o diferencial de preços:

$$\text{Consumo} > \text{Produção} \Rightarrow \text{SE} = 0$$

$$\text{Produção} > \text{Consumo} \Rightarrow \text{SE} = \text{DQ} * \text{DP}.$$

Os valores para os outros pagamentos são obtidos diretamente da OCDE para o período 2000-2011.

2) Transferências dos consumidores (Consumer Support Estimate) = Transferências de consumidores para produtores + Outras Transferências (OT).

a) Outras Transferências:

$$M > 0 \Rightarrow \text{OT} = \text{DP} * (-\text{DQ})$$

$$M < 0 \Rightarrow \text{OT} = 0. \text{ Onde } (-\text{DQ}) = \text{Quantidade consumida} - \text{Quantidade produzida}.$$

3) Transferências de contribuintes = Transferências de contribuintes para produtores.

2) Resultados.

Os números obtidos têm como objetivo obter comparação entre os perfis distributivos dos países em questão. Eles não valor de mensuração em si, mas sim relativo. As transferências foram calculadas com base numa cesta representativa que contém os seguintes produtos: Trigo comum, trigo duro, milho, cevada, aveia, arroz, óleo de semente, colza, soja, açúcar, batata, leite (de vaca), semente de girassol, carne bovina, carne suína, carne de aves (galinha, peru e pato), carne de ovelha e ovos. Esses são os produtos utilizados para a OCDE para calcular o PSE para a União Europeia. Os

dados foram pela Eurostat (Gabinete de Estatísticas da União Europeia) pela FAO (A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) e as séries não são completas, então, para alguns anos pode haver ausência de alguns dos produtos na lista acima. Os dados populacionais, para o cálculo dos valores *per capita* foram obtidos da base de dados do Banco Mundial.

A primeira tabela inclui apenas transferências por mecanismos de mercado, ou seja, exclui das Transferências de contribuintes a parte de Outros Pagamentos. A segunda tabela inclui, para o período 2000-2002, os Outros Pagamentos feitos em proveito da PAC através do orçamento europeu. Os valores *per capita* das transferências de consumidores e contribuintes foram calculados com base na população total de cada país. Por outro lado, os valores *per capita* das transferências de produtores foram calculados com base na população rural de cada país.

Observação sobre as tabelas: As transferências médias para os períodos 1991-1993 e 2000-2003 são valores em milhões de euros por ano. As transferências per capita são valores euros por ano. Transferências per capita de contribuintes e consumidores são o resultado da divisão dos valores monetários totais de cada uma das transferências pela população total do país. Por outro lado, transferências per capita de produtores são o resultado da divisão dos valores monetários totais das transferências pela população rural do país.

Tabela 1: Transferência via mecanismos de mercado.

País	Transferências de contribuintes	Transferências de consumidores	Transferências de produtores
França			
Média (1991-1993)	10999,74	16284,67	-19663,38
Per capita	186,23	275,70	-1309,09
Média (2000-2002)	6980,27	15170,12	-15296,28
Per capita	112,15	243,73	-1210,07
Alemanha			
Média (1991-1993)	2200,31	17132,82	-16837,83
Per capita	27,11	211,11	-207,47
Média (2000-2002)	1034,10	24381,20	-21097,39
Per capita	12,529	295,407	-255,620
Dinamarca			
Média (1991-1993)	1327,33807	394,2744887	-1282,167563
Per capita	255,82	75,99	-247,11

Média (2000-2002)	796,1295074	352,3851706	-1056,983691
Per capita	147,69	65,37	-196,08
Reino Unido			
Média (1991-1993)	3507,521014	8039,951997	-11182,95364
Per capita	60,77	139,30	-193,75
Média (2000-2002)	2011,497799	9725,749127	-7127,187653
Per capita	33,769	163,276	-119,651
Holanda			
Média (1991-1993)	6475,134899	3123,075687	-9596,278081
Per capita	423,48	204,25	-627,60
Média (2000-2002)	3444,616627	2431,462521	-5872,014029
Per capita	212,30	149,86	-361,90

Tabela 2: Transferências incluindo outros gastos além de subsídio à exportação.

País	Transferências de contribuintes	Transferências de consumidores	Transferências de produtores
França			
Média (1991-	10999,74	16284,67	-19663,38

1993)			
Per capita	186,23	275,70	-1309,09
Média (2000-2002)	6980,27	15170,12	-15296,28
Per capita	112,15	243,73	-1210,07
Incluindo pagamentos	247,58	379,17	-1876,96
Alemanha			
Média (1991-1993)	2200,31	17132,82	-16837,83
Per capita	27,11	211,11	-207,47
Média (2000-2002)	1034,10	24381,20	-21097,39
Per capita	12,53	295,41	-255,62
Incluindo pagamentos	79,26	295,41	-504,99
Dinamarca			
Média (1991-1993)	1327,34	394,27	-1282,17
Per capita	255,82	75,99	-247,11
Média (2000-2002)	796,13	352,39	-1056,98
Per capita	147,69	65,37	-196,08
Incluindo pagamentos	307,72	65,37	-1303,80
Reino Unido			
Média (1991-1993)	3507,52	8039,95	-11182,95

Per capita	60,77	139,30	-193,75
Média (2000-2002)	2011,50	9725,75	-7127,19
Per capita	33,77	163,28	-119,65
Incluindo pagamentos	96,41	163,28	-416,01
Holanda			
Média (1991-1993)	6475,13	3123,08	-9596,28
Per capita	423,48	204,25	-627,60
Média (2000-2002)	3444,62	2431,46	-5872,01
Per capita	212,30	149,86	-361,90
Incluindo pagamentos	255,32	149,86	-565,05

Observa-se que tanto para a Alemanha quanto para a França, mas, principalmente para a França, a maior parte do ônus da política recai sobre o consumidor e não sobre o contribuinte. De fato, o tipo de ônus que é incorrido pelo consumidor (via preços) é muito mais diluído que o incorrido pelo contribuinte (via orçamento europeu). É muito mais fácil para o contribuinte observar que está pagando impostos altos ou qual parcela do orçamento europeu é dedicada à PAC do que para o consumidor observar que determinados produtos agrícolas custam mais caro na Europa do que em outros lugares do mundo. A receita da UE obtida via TVA (taxa sobre o valor adicionado) é uma das principais fontes de financiamento da União e, em 2002, representava 30% das receitas. Essa é uma das formas de taxação mais visíveis e que afeta ao mesmo tempo o contribuinte e o consumidor, uma vez que também afeta o preço do produto.

Essa seria mais uma explicação que corrobora com o posicionamento favorável, ou pelo menos mais complacente, de alemães e franceses em relação aos custos da PAC analisado na sessão anterior. No caso, alemães e franceses incorrem os custos da

política agrícola de maneira menos perceptível e diluída do que, por exemplo, os dinamarqueses que têm cerca de 82% dos custos incidindo sobre contribuintes.

É também claro de ver, com base na segunda tabela, que a população rural francesa é a que mais se beneficia da PAC e a inglesa a que se beneficia menos, dentre os países observados, o que também é coerente com a análise dos posicionamentos desses dois países diante das reformas. Não somente pode-se entender o posicionamento da França diante das reformas analisadas na segunda sessão argumentando que é o país com o maior número de trabalhadores empregados no setor agrícola, mas também se pode argumentar agora que é também o país cuja população rural tem o maior benefício *per capita*. De fato, a tabela 2 mostra que as transferências *per capita* anuais para produtores franceses são muito superiores às dos outros países, totalizando 1876,96 euros por ano. Na Dinamarca o benefício dos produtores (dividido por habitante do meio rural) é também muito alto, totalizando 1303,80 euros por ano. Mas, no caso, esse valor por habitante do meio rural é particularmente intensificado pelo fato da população considerada rural da Dinamarca ser muito pequena, a menor do grupo de países selecionado. Enquanto a população considerada rural da França é de 25% em 1993 e de 20%, em 2003, a dinamarquesa é de 14%. Essa contradição entre transferências *per capita* de contribuintes elevadas e população rural pequena com benefícios altos e concentrados põe a Dinamarca no extremo oposto à França, que tem seus contribuintes arcando com a menor parcela do custo (40%) e os consumidores arcando com a maior. Além disso, a França é, nesse grupo, o país com maior parcela da população empregada no setor agrícola. Em 2003, a França tem 4,19% de sua população empregada no setor, a Alemanha tem 2,5%, a Holanda 2,9%, o Reino Unido 1,3% e a Dinamarca 3,1%, segundo dados do Banco Mundial.

Finalmente, vê-se também que além do Reino Unido ter o menor benefício para produtores, é também o país em que o setor emprega menos trabalhadores em relação aos demais. É o país que menos sobrecarrega os contribuintes com a política agrícola, custando, para esses, 96,41 euros *per capita* anuais, o que justifica o posicionamento inglês em favor da redução dos gastos da PAC durante as negociações de 1988 e 1992.

Para o consumidor, os encargos da política agrícola são maiores na França e na Alemanha e menores nos outros países, notadamente na Dinamarca em que as Transferências de Consumidores representam apenas 65 euros anuais *per capita*. Na

França e na Alemanha, esses encargos são, respectivamente, de 379,17 e 295,41 euros anuais *per capita*. Isso significa que esses dois países têm preços de produtos agrícolas mais elevados do que os outros.

Conclusão

O posicionamento dos países diante das pautas políticas, como a reforma da PAC, num tipo único de confederação como a União Europeia cria oportunidade para avaliação de como acontece o comportamento estratégico em negociações internacionais e quais são os determinantes das posições nacionais ou comunitárias. Por isso, uma análise de jogos em níveis contribui muito para o conjunto de instrumentos úteis para o entendimento de situações complexas como a da UE, em que não se trata simplesmente do caso simples de interesses nacionais versus o resto do mundo. Nesse caso especial, tecem-se relações dentro do grupo, que complexificam a resolução do jogo de negociação.

Tanto a análise por jogos em níveis, quanto a análise por custos e transferências mostram porque a Política Agrícola Comum não é defendida com unanimidade por todos na UE. Pelo jogo em três níveis se entende melhor porque países como França e Alemanha têm posicionamentos, diante de negociações comunitárias, reticentes à diminuição dos gastos com agricultura. A organização dos lobbies nesses países e a capacidade desses de influenciarem resultados de eleições é o principal argumento de Lee Ann Patterson para explicar esse posicionamento. Contudo, para os países que se mostravam mais favoráveis à redução dos gastos, como Dinamarca, Reino Unido e Holanda, a interpretação, com essa primeira análise, se limita um pouco a dizer que são países com orientação de política econômica com tradição mais liberal do que a França, por exemplo. Uma segunda abordagem, com a análise de transferências feita na terceira sessão, leva a dizer que os países que se opõem a gastos elevados são aqueles em que os contribuintes incorrem a maior parte dos custos, em relação aos consumidores. Essa é uma interpretação que permite ir um pouco mais além do que se permitia dizer com uma análise de jogos em níveis apenas.

Bibliografia:

TRACY, Michael. Government and agriculture in western Europe, 1880-1988. 3.ed. *London: Haverstern Wheatsheaf*, 1989.

BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS . Agricultural policies in the European Community. Their origins, nature and effects on production and trade. *Canberra: Australian Government Publishing Service*, 1985.

PUTNAM, Robert, 1988, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games."

THIES & PORCHE, 2007, "The Political Economy of Agricultural Protection."

PATTERSON, Lee-Ann, 1997, "Agricultural Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis."

GEMMILL, G. (1976), "The World Sugar Economy: An Econometric Analysis of Production and Policies." *Agricultural Economics Report No. 313, Michigan State University, East Lansing*.

HARRIS, SWINBANK, A. & WILKINSON, G. (1983), "The Food and Farm Policies of the European Community." *John Wiley and Sons, Chichester*.

BUTTERWICK, M. & NEVILLE-ROLFE, E. (1971), "Agricultural Marketing and the EEC." *Hutchingson and Co. (Publishers) Ltd, London*.

WALTON, R. & MCKERSIE, R. (1965), "A behavioral Theory of the Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System." *McGraw-hill, New York*.

AGRA EUROPE (1991), "Effects of CAP Reform and GA77 Agreement on World Agricultural Markets." *Special report No. 61. London: Agra Europe Ltd*.

FMI: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp>

Fontes de Dados

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

<http://data.worldbank.org/>

http://faostat3.fao.org/home/index.html#SEARCH_DATA