

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

CELSO LUCAS FERNANDES OLIVEIRA

**A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPEIA: UMA ANÁLISE
A PARTIR DA REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO
AGRÍCOLA E AS IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO**

GOIÂNIA

2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Celso Lucas Fernandes Oliveira

Título do trabalho: A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPEIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO AGRÍCOLA E AS IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do (a) autor (a)²

Data: 19/10/2016

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

² A assinatura deve ser escaneada.

CELSO LUCAS FERNANDES OLIVEIRA

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPEIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO AGRÍCOLA E AS
IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito Agrário da
Universidade Federal de Goiás, como
requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Direito Agrário.

Orientador: Professor Dr. Rabah
Belaidi

GOIÂNIA

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Oliveira, Celso Lucas Fernandes

A Política Agrícola Comum Europeia [manuscrito] : uma análise a
partir da regulação multilateral do comércio agrícola e as implicações
para os países em desenvolvimento / Celso Lucas Fernandes Oliveira.
- 2016.

113 f.

Orientador: Prof. Dr. Rabah Belaidi.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2016.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, tabelas, lista de tabelas.

1. Política Agrícola Comum Europeia. 2. Comércio internacional
agrícola. 3. Organização Mundial do Comércio. 4. Liberalização
comercial. 5. Direito ao desenvolvimento. I. Belaidi, Rabah, orient. II.
Título.



ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA “A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPÉIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO AGRÍCOLA E AS IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO” APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) CELSO LUCAS FERNANDES OLIVEIRA.

1 Ao primeiro dia do mês de setembro do ano de dois mil e dezesseis, às 14:00 hs, na Sala de
2 Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de Mestrado
4 intitulada “**A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPÉIA: UMA ANÁLISE A PARTIR**
5 **DA REGULAÇÃO MULTILATERAL DO COMÉRCIO AGRÍCOLA E AS**
6 **IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**”, apresentada e defendida
7 pelo(a) candidato(a) **CELSO LUCAS FERNANDES OLIVEIRA**. A Banca Examinadora ficou
8 assim composta: Prof. Dr. Rabah Belaidi, orientador e Presidente da Banca, Prof. Dr. Eduardo
9 Gonçalves Rocha, membro interno e Prof. Dr. Jean-Marie Lambert, membro externo. Após a
10 abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a presença de todos, apresentou a Banca
11 Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo
12 prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer exposição sobre o seu trabalho. Após a
13 exposição, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Jean-Marie Lambert, para fazer suas arguições que
14 foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao
15 Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha, para fazer suas arguições, que foram respondidas pelo(a)
16 aluno(a) no tempo regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu
17 alguns comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por
18 alguns minutos, a fim de colher as notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e
19 mandou convidar a todos para a proclamação dos resultados, sendo considerado(a)
20 APROVADO, e o(a) candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO AGRÁRIO**,
21 **ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a declarar eu,
22 Marcelo Cursino Suares, lavrei a presente ata, que depois de lida e achada conforme, segue
23 assinada pelos membros da Banca Examinadora

Prof. Dr. Rabah Belaidi (Presidente)

Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha (Membro)

Prof. Dr. Jean-Marie Lambert (Membro Externo)

Goiânia, 01 de setembro de 2016

Dissertação de mestrado defendida e avaliada em 01 de setembro de 2016
pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Rabah Belaidi
Presidente da Banca

Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha
Membro da Banca

Prof. Dr. Jean Marie Lambert
Membro da Banca

Nós somos responsáveis pelo outro, estando atento a isto ou não, desejando ou não, torcendo positivamente ou indo contra, pela simples razão de que, em nosso mundo globalizado, tudo o que fazemos (ou deixamos de fazer) tem impacto na vida de todo mundo, e tudo o que as pessoas fazem (ou se privam de fazer) acaba afetando nossas vidas.

Zygmunt Bauman

Quem lhes deu a verdade absoluta? Nada é absoluto. Tudo se transforma, tudo se move, tudo gira, tudo voa e vai.

Frida Khalo

Dedico este trabalho aos meus pais, Dulce e Celso.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor, pela dedicação e pela educação que me proporcionaram.

À minha irmã, Denise, e ao meu sobrinho, João Victor, por estarem sempre ao meu lado e se alegrarem com as minhas conquistas.

À toda minha família, especialmente à minha vó, Maria Aparecida, e à minha tia e madrinha, Solange, por sempre se orgulharem de mim e acreditarem no meu sucesso.

Ao meu dedicado companheiro, Pedro Henrique, que tantas vezes me apoiou, me escutou, me abraçou, leu os meus trabalhos e esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis.

Ao meu orientador Professor Rabah Belaidi, pelas conversas, pelos ensinamentos e pelo apoio durante o mestrado.

Aos professores do Mestrado em Direito Agrário, especialmente aos professores Maria Cristina e Eduardo Rocha, que me ajudaram a finalizar este trabalho, participando do meu exame de qualificação.

Ao meus amigos da turma de 2014 do Mestrado em Direito Agrário, e especialmente ao meu amigo Leonilson, que, desde a graduação, compartilha comigo as alegrias, os anseios e as dificuldades.

À minha amiga Anna Karollina, que dividiu comigo os momentos mais importantes até aqui e com quem espero poder caminhar sempre lado a lado.

Aos meus amigos de todos os cantos, que de uma forma ou de outra contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Por fim, agradeço a Deus, por ter me permitido encontrar pessoas tão especiais na minha vida e ser a minha luz e meu sustento nesta caminhada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar os principais aspectos da Política Agrícola Comum (PAC), criada pela Comunidade Europeia em 1962, visando garantir a autossuficiência agrícola do bloco econômico e a manutenção do nível de renda dos produtores rurais europeus, a partir da implementação de uma política de apoio à produção regional e de proteção do mercado interno. Tal pesquisa tem como intuito analisar como essa política se estruturou e quais são as reais consequências dela para a economia dos países em desenvolvimento, partindo-se da hipótese de que as medidas protecionistas e os subsídios resultam em grandes prejuízos ao comércio internacional, principalmente para os países mais pobres, que dependem basicamente das exportações agrícolas para sustentar suas economias. Diante desse contexto, será feita uma análise crítica acerca da maneira como a PAC se insere no contexto de liberalização comercial dos produtos agrícolas, defendido dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC), com base nos acordos multilaterais existentes e nas negociações em andamento atualmente. Além disso, a análise levará em consideração o conceito da multifuncionalidade da agricultura, que surge como justificativa para manutenção da PAC, bem como a relação entre o comércio internacional e o direito ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Política Agrícola Comum Europeia. Comércio internacional agrícola. Organização Mundial do Comércio. Liberalização comercial. Direito ao desenvolvimento.

ABSTRACT

This study aims to investigate the main aspects of the Common Agricultural Policy (CAP), created by the European Community in 1962 to ensure the agricultural self-sufficiency of the trade bloc and to maintain the level of income of European farmers, by the implementation of a policy of support for the regional production and internal market protection. This research is intended to analyze how the policy is structured and what are the real consequences of it for the economy of developing countries, based on the assumption that the protectionist measures and subsidies result in great damage to international trade, especially for poor countries, which rely mainly on agricultural exports to sustain their economies. In this context, a critical analysis will be made about the way the CAP remains in the context of agricultural trade liberalization that is defended in the World Trade Organization (WTO), based on multilateral agreements and negotiations currently in progress. In addition, the analysis will consider the concept of multifunctionality of agriculture, which appears as a justification for maintaining the CAP, and the relation between international trade and the right to development.

Keywords: European Common Agricultural Policy. International agricultural trade. World Trade Organization. Trade liberalization. Right to development.

LISTA DE ABREVIATURAS

EUA	Estados Unidos da América
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
TCEE	Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia
Euratom	Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica
CEE	Comunidade Econômica Europeia
PAC	Política Agrícola Comum Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
OCM	Organizações Comuns de Mercado
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEADER	Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural
MCM	Montantes Compensatórios Monetários
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
AsA	Acordo sobre Agricultura
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
GATT	Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
MAA	Medida Agregada de Apoio
OSC	Órgão de Soluções de Controvérsias
ECO 92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
PIB	Produto Interno Bruto
DDA	Agenda de Desenvolvimento de Doha (<i>Doha Development Agenda</i>)

LISTA DE QUADROS

Tabela 1. Evolução dos gastos (%)do FEOGA por ramo de atividade	31
Tabela 2. Funcionamento dos mecanismos de abertura de mercados	58

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO I - ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPEIA .	18
1.1 Os objetivos e princípios da Política Agrícola Comum Europeia	23
1.1.1 Os princípios da Política Agrícola Comum Europeia, conforme Conferência de Stresa	24
1.2 A estrutura da Política Agrícola Comum Europeia	26
1.2.1 As Organizações Comuns de Mercado (OCM).....	27
1.2.2 Os fundos de administração dos recursos financeiros da Política Agrícola Comum Europeia.....	31
1.3 As reformas da Política Agrícola Comum Europeia	35
1.3.1 O Memorando Mansholt e o início das mudanças	37
1.3.2 A Reforma MacSharry (1992).....	40
1.3.3 A Agenda 2000 e suas implicações para a reforma de 2003	41
1.3.4 A Reforma Fischler (2003).....	43
1.3.5 A Reforma Ciolos (2013)	45
 CAPÍTULO II - O DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA O SETOR AGRÍCOLA	50
2.1 A Política Agrícola Comum Europeia e os problemas relacionados à liberalização do comércio agrícola.....	51
2.2 Histórico da regulamentação do comércio agrícola no sistema multilateral (do GATT à OMC).....	53
2.3 O Acordo sobre a Agricultura.....	55
2.3.1 Acesso aos mercados	56
2.3.2 Apoio interno.....	61
2.3.3 Subsídios à exportação	64
2.4 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	67
2.5 A Rodada Doha: novos passos na regulação dos subsídios agrícolas	70

CAPÍTULO III - A LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	73
3.1 Comércio internacional e desenvolvimento.....	73
3.1.1 A evolução do direito ao desenvolvimento	74
3.1.2 A importância do comércio internacional para o desenvolvimento	81
3.2 A multifuncionalidade da agricultura e as preocupações não-comerciais.....	90
3.3 A Política Agrícola Comum Europeia e as consequências para os países em desenvolvimento	97
 CONCLUSÃO.....	 103
 REFERÊNCIAS	 108

INTRODUÇÃO

Ao falar de política agrícola refere-se diretamente à ação do Estado frente a uma atividade humana extremamente importante, a agricultura. A atividade agrícola pode ser considerada algo comum diante de uma análise superficial, mas se revela de uma importância *sui generis*, se analisar o papel que desempenha. A agricultura possui peculiaridades que justificam o tratamento diferenciado que lhe é dado diante das demais atividades humanas, principalmente pelo caráter fundamental da sua existência, que é a produção de alimentos. Além disso, o cultivo provém grande parte das matérias-primas que são indispensáveis às demais atividades humanas, sobretudo a indústria.

Dessa forma, embora seja indiscutível a importância econômica e de autossuficiência alimentar que é atribuída à agricultura, o presente estudo a considera como uma atividade que é capaz de trazer mudanças além da ordem econômica, ou seja, a forma como a agricultura é conduzida pode trazer diversas consequências e influenciar no nível de desenvolvimento de uma sociedade, estando intimamente ligada a outras questões, como a relação do homem com a terra, a qualidade de vida no campo, a diminuição da pobreza, a soberania e segurança alimentar, o desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental. Portanto, diante das diversas implicações da agricultura, entende-se que a política agrícola de um Estado (ou em nível comunitário, como no caso em estudo) deve levar em considerações esses diversos aspectos.

A partir dessa compreensão que se tem da agricultura e do papel das políticas agrícolas, é que ganha espaço o presente trabalho, o qual procura analisar a Política Agrícola Comum Europeia (PAC) e suas implicações para o desenvolvimento em âmbito internacional.

A história da PAC mistura-se com a própria criação da comunidade que viria a se tornar a União Europeia. Desde o tratado que criou a Comunidade Econômica Europeia, a agricultura é um tema presente, tendo sido normatizado logo após a sua criação e, mesmo após diversas mudanças, é ainda um ponto estratégico para o bloco econômico.

A PAC surge logo após a Segunda Guerra Mundial, sendo um dos pilares fundamentais da Comunidade Europeia, tendo em vista que o fortalecimento da atividade agrícola era imprescindível para acabar com a fome que assolava a Europa, bem como para alavancar a produção e permitir o soerguimento de uma economia arrasada pela guerra.

Há de se considerar, assim, que a PAC desempenhou um papel crucial na garantia da segurança alimentar e na redução da pobreza na Europa nesse período. Porém, o alvo principal deste trabalho é a análise das consequências posteriores dessa políticas, e suas implicações a longo prazo para o comércio agrícola mundial.

A PAC tinha como objetivo limitar as importações e fortalecer as exportações no bloco europeu e, assim, permitir que os seus produtos agrícolas tivessem condições de competir internamente com os produtos de países estrangeiros, cujos custos são mais baixos, e, conseqüentemente, garantir um melhor nível de renda para os seus agricultores.

No entanto, por meio de uma pesada política de subsídios à produção, restituições às importações e de outros mecanismos internos de intervenção, a Comunidade Europeia criou um mercado artificialmente protegido, que trouxe consequências não apenas para o mercado interno, mas também para o comércio internacional. A PAC, cujos gastos representam grande parte do orçamento comunitário, além de gerar um mercado altamente protegido, gera exportações a preços abaixo da realidade mundial, devido ao subsídios concedidos.

A globalização econômica, caracterizada pelo aumento das trocas comerciais e de serviços entre os diversos países, amplia-se cada vez mais, aumentando a interdependência entre eles, ao mesmo tempo que evidencia as disparidades causadas pelo modelo econômico capitalista adotado.

Diante das distorções causadas pela PAC ao mercado agrícola mundial, pode-se observar que os países em desenvolvimento, cuja produção agrícola tem o maior peso na balança comercial, são os maiores prejudicados com políticas agrícolas protecionistas nesses moldes.

Há, portanto, um conflito de interesses entre os países desenvolvidos, que mantém altos índices de subsídios agrícolas e dificultam o processo de liberalização comercial, e os países em desenvolvimento, os quais buscam a diminuição do apoio interno aplicado por aqueles mais ricos e que dificultam o acesso aos mercados e uma participação mais equitativa no comércio mundial.

Nesse contexto, é que surge o problema central da pesquisa em questão, que são as implicações da PAC para os países em desenvolvimento. A partir dessa problemática, delinea-se o objetivo geral da pesquisa que é analisar a PAC, com base nas normas que regem o comércio internacional e suas consequências para liberalização comercial, especialmente do ponto de vista dos países em desenvolvimento.

O trabalho busca fazer uma análise a partir da compreensão de que o comércio pode contribuir significativamente com o processo de desenvolvimento, a depender da forma como é conduzido. Portanto, o estudo parte da atual compreensão de desenvolvimento, que não se encontra mais limitada ao conceito de crescimento econômico, mas abrange diversos aspectos, dentre eles a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda.

Tendo em vista que a agricultura como a principal atividade econômica de exportação dos países mais pobres, é que se justifica a importância de se estudar a PAC, que, em um mundo globalizado, traz consequências muito além dos limites territoriais europeus, atingindo, de maneira mais dura, os países da África, Ásia e América Latina.

Nesse contexto, o presente trabalho será desenvolvido em três capítulos, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental de cunho qualitativo, fazendo uma abordagem dialética, uma vez que analisará o problema a partir dos contextos histórico, social, econômico e político nos quais está inserido, sendo por eles influenciados e vice-versa.

O primeiro capítulo destinar-se-á à análise dos principais aspectos da PAC desde a sua criação até a última reforma realizada em 2013, abordando seus objetivos, mecanismos, estruturação, as razões que motivaram as diversas reformas e suas principais mudanças. Esse capítulo tem como objetivo apresentar a forma como a referida política agrícola se estruturou e como chegou até a forma como hoje se caracteriza.

O capítulo dois abordará a regulação internacional dos subsídios agrícolas, buscando identificar as principais normas existentes e analisar como a PAC se insere dentro da realidade do sistema multilateral do comércio, além das consequências dessa política frente ao processo de liberalização do comércio agrícola. Para tanto serão observados os principais acordos internacionais no âmbito do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como o andamento das negociações sobre a subsídios agrícolas no decorrer da Rodada Doha.

O terceiro capítulo tratará do tema desenvolvimento e da sua relação com a liberalização do comércio agrícola. Assim, analisar-se-á como o direito ao desenvolvimento pode motivar as negociações multilaterais sobre o tema e o papel dos países em desenvolvimento nesse processo. Além disso, serão abordadas a multifuncionalidade da agricultura e as questões não-comerciais que estão diretamente ligadas à forma como se conduz tais negociações, em contraposição aos interesses dos países em desenvolvimento.

Por fim, o trabalho objetiva trazer as conclusões obtidas a partir da pesquisa realizada, visando contribuir para uma melhor compreensão das consequências da PAC para esse processo de liberalização do comércio agrícola, a partir da relação entre o comércio internacional de produtos agrícolas e o direito ao desenvolvimento, buscando assim verificar como a política europeia, conduzida por países desenvolvidos, pode contribuir, ou não, para o desenvolvimento dos países pobres.

CAPÍTULO I

ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM EUROPEIA

Em meados do século XX, após a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), profundas modificações ocorreram em âmbito internacional, alterando significativamente o cenário político e econômico mundial. Nesse contexto, a Europa, após passar por dois conflitos mundiais que geraram, além de milhões de mortes, a destruição de cidades e da estrutura de produção industrial e agrícola, sofreu impactos devastadores, tendo como consequência uma realidade de fome e miséria, necessitando, assim, de mecanismos que fossem capazes de reerguer economicamente seus países (RIBEIRO, 2007, p. 18; SILVA; FERREIRA, 2008, p. 66).

Além disso, no âmbito político, a Europa acaba cedendo espaço a duas potências econômicas e militares que surgem, a União Soviética e os Estados Unidos da América (EUA), as quais lideram, no mundo bipolarizado do pós-guerra, os blocos socialista e capitalista, respectivamente. (SILVA; FERREIRA, 2008, p. 66; CONTINI, 2004, p. 30).

A preocupação dos governantes europeus concentrava-se na necessidade de garantir o abastecimento de alimentos à população e restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos (RIBEIRO, 2007), o que dependia do fortalecimento e desenvolvimento do setor agrícola. Ademais, nas décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial, a economia internacional começou a se expandir. Nessa conjuntura, os principais líderes da Europa chegaram à conclusão de que a coesão entre seus Estados, por meio de um processo de integração seria um passo importante para a retomada do crescimento econômico e a do papel político da Europa nas questões relevantes das Relações Internacionais (SILVA; FERREIRA, 2008).

A ideia de adotar no continente europeu uma estrutura de cooperação entre os Estados, buscando garantir a segurança e o desenvolvimento econômico já havia surgido antes da Segunda Guerra Mundial. Porém, somente como fim desse conflito, que se concretizam os esforços com o objetivo de minimizar o nacionalismo e ampliar

os ideias de solidariedade e paz entre os povos (SILVA; FERREIRA, 2008). Nas palavras de Daniela Ribeiro:

Entre, 1945 e 1950, vários dirigentes europeus se convenceram de que a única forma de garantir uma paz duradoura entre os seus países era uni-los simultaneamente nos níveis econômico e político. Empenharam-se, então, em convencer seus povos a implementar uma nova Europa Ocidental, construída com base nos interesses comuns e em tratados que garantissem o primado da lei e a igualdade das nações (RIBEIRO, 2007, p. 25).

O início da integração se deu com o chamado Plano Schuman, divulgado em 09 de maio de 1950, o qual foi elaborado pelo Ministro de Negócios Estrangeiros das França, Robert Schuman, que propunha a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Essa organização tinha como objetivo controlar a produção de carvão e aço, matérias-primas fundamentais à confecção de armamentos. A CECA foi inicialmente acordada entre a França e a Alemanha, as maiores potências europeias da época, que viam nessa iniciativa uma forma de pacificar a Europa. Posteriormente, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos se manifestaram favoráveis à criação da entidade, que se formalizou por meio de um acordo constitutivo assinado em Paris, em abril de 1951 (RIBEIRO, 2008).

A criação da CECA representou o primeiro passo para a integração europeia nos moldes que hoje verifica-se. Tal entidade foi fundamental, pois significou a celebração da paz e reconciliação entre as nações, aumentando a confiança recíproca entre os países e fazendo com que outros setores pudessem se integrar, sobretudo a economia, abrindo espaço para o início do que viria a ser um mercado comum.

Dando continuidade ao processo de integração dos Estados europeus, em 25 de março de 1957, foi assinado o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (TCEE), o qual, juntamente com o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), é conhecido como Tratado de Roma (RIBEIRO, 2007). Esse tratado internacional representou a criação das condições iniciais para o estabelecimento do mercado comum entre os seis países (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo).

Os principais objetivos da Comunidade Econômica Europeia (CEE) eram: estabelecer uma cidadania europeia; assegurar a paz, a segurança e a justiça; promover o progresso econômico e social; e assegurar o papel da Europa no mundo (CONTINI, 2004).

No texto do Tratado de Roma, destaca-se a importância da agricultura para a criação de um mercado comum e a necessidade de seu desenvolvimento para o fortalecimento econômico da CEE. Conforme afirma Ribeiro (2007, p. 27), “a necessidade de intervenção agrícola em nível internacional nasceu, destarte, da constatação de que o setor não se desenvolveria se ficasse à mercê do jogo das leis do mercado”.

O tratado originário da CEE conferiu à agricultura uma prioridade na construção do futuro da comunidade, consagrando expressamente no seu texto os objetivos da PAC e os meios para atingi-los. Além disso, O TCEE previa a realização de uma conferência³ de Estados-membros para proceder à análise comparativa das políticas agrícolas de cada Estado-membro e traçar as diretrizes da PAC (VARETA, 2014).

Verifica-se, portanto, que agricultura, no Tratado de Roma, foi colocada como propulsora para o a formação desse mercado comum, no qual a PAC seria o instrumento utilizado para alcançar a coesão das políticas de cada Estado referente a esse setor (SILVA; FERREIRA, 2008).

A PAC surge como um dos pilares de sustentação da Comunidade Econômica Europeia, e continua, exercendo um papel fundamental para a continuidade do bloco econômico até a atualidade, como se vê no decorrer deste trabalho. Nesse sentido, Freitas (2004, p. 12) afirma que:

Em verdade, é preciso reconhecer que a Política Agrícola Comum só foi possível enquanto pilar de consolidação da atual União Europeia por conta da aceitação de uma função-chave para a agricultura europeia no esforço de reorganização física, produtiva e social dos países europeus líderes pós Segunda Guerra Mundial.

O TCEE, em seu art. 38, §4º, prevê que “o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum para os produtos agrícolas devem ser acompanhados da adoção de uma política agrícola comum por parte dos Estados-membros”. Por conseguinte, o art. 39 do TCEE apresenta quais são os objetivos da PAC:

1. A política agrícola comum tem como objetivos:
 - a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização otimizada dos fatores de produção, em especial da mão-de-obra;

³ Conferência de Stresa, realizada em julho de 1958.

- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, em particular pelo aumento do rendimento individual das pessoas que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis no fornecimento aos consumidores.

Ressalta-se que, quando o Tratado de Roma original foi assinado, em 1957, os artigos reservados à Agricultura (art. 38 ao 47) contemplavam apenas objetivos, sem que fossem delineadas políticas ou orientações operacionais. O art. 43 incumbia a recém-criada Comissão a tarefa de elaborar, num período de dois anos, os termos da PAC. Além disso, o art. 40 estabeleceu o prazo de vacância de cinco anos, contados a partir de 1962, para início da aplicação das suas normas (CARISIO, 2006).

Visando atingir tais objetivos, foi necessário definir os princípios e os mecanismos capazes de atingi-los, tendo sido estabelecidos três pilares principais, em 1962, que passaram a sustentar toda a política agrícola, com consequências para o comércio internacional: a unicidade de mercado, a preferência comunitária e a solidariedade financeira (VARETA, 2014).

A PAC representou o primeiro e grande experimento de união política e econômica da Europa e sua implementação e funcionamento estavam ligados ao processo de transição de uma sociedade de economia agrária para uma economia industrial e de serviços, após a Segunda Guerra Mundial (FREITAS, 2004). Portanto, nesse período pós-guerra, com a necessidade de recuperação econômica, a agricultura assumiu um importante papel por dois motivos principais. Primeiramente, era indispensável para garantir a subsistência da população, e, em segundo lugar, o setor agrícola constituía, por si só, um elemento fundamental para a recuperação econômica dos países. Os agricultores tradicionais representavam, nesse período, uma importante fatia da mão-de-obra ativa, sendo que muitas famílias dependiam da agricultura (VARETA, 2014).

Nesse sentido, afirma Leonor Vareta (2014, p. 6):

É neste contexto que nasce a PAC, volvidos doze anos do fim da II Grande Guerra, inserida num projeto mais vasto de integração económica levado a cabo pelos seis países fundadores da CEE, constituindo uma das primeiras políticas comuns da Comunidade. A agricultura encontrava-se já em franco crescimento neste período, e este projeto criou as condições para a implementação de uma política comum agrícola, coerente e harmoniosa no espaço europeu que compunha a Comunidade a seis.

O processo de integração da Europa continua a se desenvolver e, em 1967, a CEE e a EURATOM se fundem, passando a existir uma única Comissão e um único Conselho de Ministros. Além disso, cria-se também o Parlamento Europeu (RIBEIRO, 2007). Assim, a Europa caminha no sentido do fortalecimento do mercado comum com a unificação das instituições e a criação de um órgão legislativo supranacional.

Após diversas mudanças em seu contexto político e econômico, a CEE passa por uma grande reforma e, com a assinatura do Tratado da União Europeia (TUE), conhecido como Tratado de Maastricht, em 07 de fevereiro de 1992, transforma-se em União Europeia⁴ (UE). O tratado reforçou a integração entre os países-membros, introduzindo novas formas de cooperação entre eles, nas áreas de política externa, segurança comum, defesa, justiça e assuntos internos (RIBEIRO, 2007).

Após o surgimento da União Europeia, o processo de integração foi crescendo com o alargamento do número de países membros, bem como com a ampliação e modificação dos mecanismos de cooperação entre os Estados. A UE é hoje uma união econômica e política, dotada de instituições supranacionais, responsáveis por legislar sobre assuntos de interesse geral e implementar políticas comuns em diversas áreas, os chamados domínios de intervenção⁵, dentre eles a agricultura. Trata-se de políticas que abrangem todos os Estados-membros da UE, que atualmente totalizam 28 (vinte e oito) países.

No entanto, mesmo com os avanços na integração europeia, ainda existe uma disputa ideológica e política, tanto dos governantes quanto da própria sociedade, entre aqueles que lutam pelo ideal comunitário e os que defendem a soberania nacional. Tal debate faz com que não se consiga adotar uma política externa e de defesa comuns e o próprio reconhecimento da UE como um sujeito único em âmbito internacional (RIBEIRO, 2007). Neste ponto, vale ressaltar que algumas políticas já adotadas por alguns países, não são consenso entre todos, como, por exemplo, a Zona do Euro⁶ e o

⁴ Na data da assinatura do Tratado de Maastricht, a União Europeia já contava com doze membros, sendo eles: Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Dinamarca, Portugal, Espanha, Grécia, Irlanda e Reino Unido.

⁵ Domínios de intervenção são as áreas de atuação dos órgãos da UE em âmbito comunitário, ou seja, as áreas que são de interesse geral. A União Europeia age nesses domínios por meio de legislações e políticas aplicáveis a todos os Estados-membros.

⁶ “O euro é atualmente a moeda única de 19 Estados-Membros da União Europeia, que em conjunto formam a zona euro. A introdução do euro em 1999 representou um passo muito importante no processo da integração europeia e constitui também um dos seus maiores êxitos: cerca de 337,5 milhões de cidadãos da União Europeia utilizam-no atualmente como moeda e usufruem de vantagens que continuarão a aumentar à medida que outros países da União Europeia forem adoptando a moeda única”.

Espaço Schengen⁷. Essas questões refletem a dificuldade que ainda existe dentro na UE em se abrir mão da soberania estatal em determinadas áreas.

A seguir, serão tratados de maneira mais detalhada todos os aspectos que compõem a PAC, buscando entender como a política se estrutura.

1.1 Os objetivos e princípios da Política Agrícola Comum Europeia

Com a criação da PAC, cujas bases institucionais surgem no Tratado de Roma, a partir da definição da política agrícola como um dos pilares centrais da CEE, a agricultura passa a desenvolver-se sob o domínio supranacional, constituindo-se com base em três princípios fundamentais: a unicidade de mercado, a preferência comunitária e a solidariedade financeira, conforme definido na Conferência de Stresa, em julho de 1958. Portanto, os Estados-membros buscavam estabelecer políticas de sustentação de renda e, ao mesmo tempo, criar um sistema de proteção comercial (RIBEIRO, 2007).

Além disso, a PAC possui objetivos, que foram expressamente enumerados no artigo 39 do TCEE, os quais refletem questões econômicas, sociais e políticas. Nesse sentido, Carisio (2006, p. 43) explica que:

No plano econômico, buscava-se (i) estabilizar os mercados, ou seja, evitar os efeitos de grandes oscilações de produção e de preços, tanto no mercado interno quanto na fronteira, e (ii) aumentar a produtividade da agricultura pelo estímulo ao progresso técnico, ao emprego ótimo dos fatores de produção, e à adaptação e à orientação da produção em função das demandas do mercado. Os objetivos sociais visavam aos agricultores (assegurar um nível de vida semelhante aos dos demais setores da economia, pela equiparação da renda rural à industrial) e aos consumidores (buscar preços razoáveis, o que não significava necessariamente os preços mais baixos). Politicamente, a PAC se justificava pela necessidade de garantir a segurança alimentar, por meio de uma redução da dependência de fontes fornecedoras externas.

Portanto, verifica-se que a PAC se constitui a partir de preocupações que não se limitam unicamente à questão econômica e de autossuficiência alimentar, sendo que os

In: COMISSÃO EUROPEIA <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_pt.htm>. Acesso em: 04 nov. 2015.

⁷“O Espaço Schengen inclui 26 países europeus que decidiram remover todos os controles nas fronteiras internas, o que significa que os cidadãos podem deslocar-se livremente naquele espaço sem terem de mostrar os seus passaportes. Este Espaço tem o nome da cidade de Schengen, em Luxemburgo, onde foi assinado o acordo que criou o espaço europeu sem fronteiras. Os 26 países do espaço Schengen incluem 22 dos 28 países da UE, bem como 4 países que não pertencem à EU”. In: COMISSÃO EUROPEIA <<http://ec.europa.eu/immigration>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

problemas sociais e políticos, permeiam, desde o início, a forma como a política foi criada e é conduzida.

1.1.1 Os princípios da Política Agrícola Comum Europeia, conforme Conferência de Stresa

Durante a Conferência de Stresa (Itália), ocorrida em julho de 1958, conforme previsto no TCEE⁸, foram definidos os três grandes princípios da PAC – unicidade de mercado, preferência comunitária e solidariedade financeira, que passam a ser a base da política agrícola.

Conforme afirma Carisio (2006, p. 35), a Conferência de Stresa, que lançou as bases da PAC, chegou às seguintes conclusões:

[...] (i) o mercado comum deveria ser protegido das distorções causadas pelo mercado internacional; (ii) um sistema de organização dos mercados deveria ser criado, baseado na sustentação de preços dos produtos agrícolas e em medidas de ajustamento estrutural, para assegurar a melhor utilização dos meios de produção disponíveis e a manutenção da renda rural nos níveis praticados nos demais setores; (iii) a produção familiar deveria ser a base da agricultura comunitária.

A partir das discussões ocorridas em Stresa, foram definidos os princípios fundamentais da política, conforme a seguir especificados:

a) Unicidade de Mercado: significa um mercado agrícola unificado, implicando na livre circulação de produtos agrícolas no território dos países-membros e na utilização de meios e mecanismos comuns em toda a União Europeia para a organização do espaço agrícola e do mercado.

Dessa forma, os produtos agrícolas circulam dentro da UE em condições semelhantes aos que circulam no mercado interno de cada país. Além disso, pressupõe a uniformidade dos preços dentro do bloco, conforme esclarece Ribeiro (2007, p. 38):

Cabe ao Conselho estabelecer no início de cada ano, por proposta da Comissão, os preços dos produtos agrícolas. Teoricamente, a uniformidade dos preços deveria ser garantida pelo livre jogo da oferta e da procura,

⁸ Art. 43.1 do TCEE: “A fim de traçar as linhas diretrizes de uma política agrícola comum, a Comissão convocará, logo após a entrada em vigor do presente Tratado, uma conferência dos Estados-membros para proceder à comparação das suas políticas agrícolas, efetuando, nomeadamente, o balanço dos seus recursos e necessidades”.

fazendo com que os valores efetivamente pagos aos produtores da CE dependessem das condições naturais de produção e dos grandes centros de consumo.

Assim, os preços do mercado interno sofrem intervenção estatal com a finalidade de uniformizar os preços praticados, criando-se um mercado protegido das condições naturais presentes naqueles cuja regra predominante é a livre concorrência.

b) Preferência comunitária: refere-se à proteção do mercado interno face aos produtos importados de países extrabloco a preços mais baixos. Portanto, os produtos agrícolas dos Estados-membros possuem, em relação ao dos demais países, preços mais vantajosos.

Nesse sentido, afirmam Loyat e Petit (2008, p. 42):

Corolário do mercado comum, o princípio da preferência comunitária está associado à existência de um regime uniforme para as importações, o que explica o sistema de tributação das importações e restituição às exportações. A tributação visa a impedir as importações de produtos agrícolas por comerciantes, elevando o preço de importação na Comunidade através de um imposto. Por outro lado, reembolsos ou subsídios à exportação são usados para aumentar as exportações, em detrimento dos países terceiros exportadores.⁹

Portanto, o regime de preferência comunitária da PAC visa a proteção do mercado comum contra a importação a preços baixos provenientes de países externos à UE, por meio de mecanismos que garantam o preço competitivo dos produtos comunitários.

c) Solidariedade financeira: resulta na participação solidária de todos os Estados-membros no financiamento da PAC, ou seja, todas as despesas e gastos resultantes da aplicação da PAC são suportadas de forma conjunta por todos os países. A solidariedade financeira é intermediada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Com relação a este princípio, Loyat e Petit (2008, p. 43-44) explicam que:

⁹ Tradução nossa de: *Corollaire du marché commun, le principe de préférence communautaire va de pair avec l'existence d'un régime uniforme pour les importations et exportations, ce qui explique le système des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation. Les prélèvements ont pour but de dissuader les importations de produits agricoles par les opérateurs économiques, en élevant le prix payé à l'importation au niveau du prix communautaire par une taxe. Inversement, les restitutions ou subventions à l'exportation permettent de développer les exportations, au détriment des pays tiers exportateurs.*

Um duplo significado é geralmente atribuído à solidariedade financeira. Em primeiro lugar, em razão da transferência de competência para intervir no setor agrícola, todas as despesas do setor são suportadas pelo orçamento da União Europeia e não pelos orçamentos nacionais. Os Estados-Membros podem conceder ajudas nacionais sob as condições previstas nos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE. Em segundo lugar, a ideia de solidariedade faz sentido, porque o orçamento geral da União Europeia contribui para o financiamento da agricultura comunitária, sem que os Estados-membros possam normalmente estabelecer uma correspondência entre os montantes que pagam e aqueles que recebem.

Esse princípio é fundamental para o desenvolvimento da PAC, uma vez que tal princípio está diretamente ligado à forma como é composto o orçamento da política, imprescindível à sua implementação e funcionamento.

1.2 A estrutura da Política Agrícola Comum Europeia

Para atingir os seus objetivos, a PAC, desde a sua criação, se estruturou levando em conta dois pilares, a partir dos quais foram tomadas medidas de curto, médio e longo prazos. O primeiro pilar compreendia as medidas de manutenção dos preços e ajuda direta aos produtores e o segundo previa medidas de desenvolvimento rural e proteção ao meio ambiente.

Diante da realidade que vivia a Europa à época da criação da PAC, as medidas do primeiro pilar mostravam-se urgentes, pois eram indispensáveis para evitar a escassez de alimentos e garantir a autossuficiência agrícola, bem como permitir a estabilização da produção e da economia europeia. Portanto, nos primeiros anos da PAC, focou-se no primeiro pilar, com uma política de sustentação de preços e proteção do mercado. Posteriormente, nas reformas pelas quais passou a política, foi tentando-se modificar esse cenário, com medidas voltadas para o segundo pilar (CARISIO, 2006; RIBEIRO, 2007).

Para garantir o aumento da produção e a estabilização dos mercados e preços agrícolas, objetivos do primeiro pilar da PAC, foi criado um instrumento essencial, as chamadas Organizações Comuns de Mercado (OCM), que passaram a fazer parte da estrutura da PAC, conforme será exposto a seguir.

1.2.1 As Organizações Comuns de Mercado (OCM)

No início da PAC, foram criadas as OCM que eram responsáveis por políticas setoriais específicas, de acordo com as especificidades dos produtos agrícolas. Tais organizações tinham como função implementar regras comuns à produção e à comercialização dos produtos em todos os Estados-membros, criadas pela CEE de acordo com as demandas de cada setor agrícola (CARISIO, 2006; RIBEIRO, 2007).

Aos poucos foram criadas as OCM¹⁰ para os diversos setores da agricultura, de modo que passaram a contemplar quase todos os produtos agrícolas. O processo de introdução das OCM foi gradual e complexo, pois foi necessário harmonizar a política comum com as políticas nacionais já existentes, ao mesmo tempo em que foi preciso verificar as necessidades de cada setor e buscar a forma de financiar as medidas necessárias, tudo isso levando em consideração os objetivos definidos para a PAC (VARETA, 2014). Ressalta-se que, em 2007, quando foi criada a OCM única, a PAC contava com 21 OCM¹¹.

O TUE estabelece, em seu artigo 40.1, que as OCM, criadas a fim de atingir os objetivos elencados no artigo 39, deverão assumir uma das seguintes formas: regras comuns em matéria de concorrência; uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado; ou uma organização europeia de mercado. Na sequência o artigo 40.2, determina:

2. A organização comum, sob uma das formas previstas no nº1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objetivos definidos no

¹⁰ “As OCM constituem um elemento fundamental da PAC desde a sua criação: com efeito, foi no âmbito das OCM que foram instaurados os regimes de apoio aos mercados, diferenciados consoante os setores agrícolas. A criação de uma OCM visa alcançar os objetivos da PAC (artigo 40.º do TFUE), em especial, estabilizar os mercados, garantir um nível de vida equitativo aos agricultores e aumentar a produtividade da agricultura. A OCM é aplicável aos produtos constantes do anexo I do TFUE e inclui uma panóplia de mecanismos que regem a produção e o comércio destes produtos no interior da UE. Estes mecanismos oferecem garantias variáveis, de acordo com as especificidades dos produtos em causa. As medidas de mercado da OCM fazem parte do primeiro pilar da PAC”. In: PARLAMENTO EUROPEU <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html> Acesso em: 06 nov. 2015.

¹¹ “Até à entrada em vigor da OCM única em 2007 [Regulamento (CE) n.º 1234/2007, JO L 299 de 16.11.2007], havia 21 OCM específicas, definidas em regulamentos de base próprios. Inicialmente as OCM baseavam-se principalmente em preços garantidos, que foram sendo progressivamente reduzidos, através de uma compensação, a princípio integral e posteriormente parcial, por via da concessão de ajudas diretas. Além disso, a partir da reforma do Luxemburgo (2003, ver ficha 5.2.3.), a maioria das ajudas diretas, que estavam integradas nas várias OCM, foram progressivamente dissociadas da produção e transferidas para fora dos regulamentos específicos das OCM (instauração do regime de pagamento único), numa primeira fase para o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 270 de 21.10.2003) e depois, na sequência da adoção do «exame de saúde», para o Regulamento (CE) n.º 73/2009 (JO L 30 de 31.1.2009)”. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html>. Acesso em: 06 nov. 2015.

artigo 39, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objetivos definidos no artigo 39 e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da União.

Uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.

Portanto, é por meio das OCM que se materializam as medidas da PAC no tange à estabilização do mercado e à garantia de uma atividade agrícola rentável, buscando atingir os objetivos que motivaram a criação dessa política.

1.2.1.1 Os mecanismos das Organizações Comuns de Mercado

Apesar de cada OCM possuir suas próprias características, devido às especificidades dos setores aos quais estavam vinculadas, foram estabelecidos mecanismos de intervenção comuns os quais tiveram sua aplicação modificada no decorrer das reformas da PAC. Pode-se verificar os seguintes mecanismos nas OCM: medidas de sustentação de preços, sistema de intervenção, subsídios diretos à produção e à transformação e proteção às trocas comerciais com os países terceiros (CARISIO, 2006; VARETA, 2014).

O sistema de preços tinha o objetivo de garantir um determinado nível de preços nos setores agrícolas, visando aumentar a produção e garantir um nível de renda satisfatório aos produtores. A CEE passou a estabelecer esses preços anualmente, sendo que o Conselho, após ouvir o Parlamento Europeu, fixava os preços durante o período da safra, a partir de uma proposta encaminhada pela Comissão.

O sistema era composto por três tipos de preços. O primeiro deles era o chamado preço indicativo ou *target price*¹², que era estabelecido como um preço considerado razoável para as trocas comerciais dentro da Comunidade, tendo em consideração o nível de rendimentos para os agricultores e os preços para os consumidores. O segundo preço era o preço de intervenção, a partir dos quais eram acionadas as medidas de

¹² “É um índice político, que poderia ser definido como o nível de preço que as autoridades comunitárias consideram “justo” para as trocas comerciais no interior do mercado comum. Este conceito de “preço-alvo” estaria ligado aos objetivos de garantir, ao mesmo tempo, a sustentação da renda rural e a manutenção de preços razoáveis para o consumidor. Não deveria ser um preço fixado de maneira arbitrária, na medida em que um objetivo serviria para, de alguma forma, neutralizar o outro”. In: CARISIO, 2006, p. 45.

intervenção. O terceiro preço era o preço limiar ou *threshold price*¹³, que representava o preço mínimo para importação de produtos de países extrablocos, assegurando preferência comunitária (CARISIO, 2006; VARETA, 2014).

Caso, em função das condições de mercado, os preços ficassem abaixo do preço de intervenção fixado, a CEE, por meio dos órgãos de intervenção, passavam a comprar e estocar os produtos ou pagar pela estocagem (CARISIO, 2006), atuando como um sistema de estabilização dos mercados agrícolas. Os produtos comprados poderiam ser vendidos, no mercado interno ou externo, doados ou destruídos.

As OCM trabalhavam com mecanismos de garantia, a partir dos quais oferecia garantias máximas, médias ou mínimas, de acordo com a sensibilidade do setor, o que determinavam o nível de proteção das categorias de produtos. A garantia máxima era oferecida a produtos considerados mais “nobres”¹⁴, e representava a aplicação automática dos mecanismos de intervenção quando as condições do mercado justificassem sua adoção, sem necessidade de decisão do Conselho, garantindo que os preços não chegaria a ficar abaixo do preço estabelecido. A garantia média era concedida a produtos menos “nobres”, para os quais a intervenção não era automática, não havendo necessidade de compra, sendo que o órgão de intervenção deveria avaliar, caso a caso, a necessidade de comprar parte da produção, para evitar uma queda muito drástica dos preços. Por fim, a garantia mínima era concedida a setores pouco estruturados (plantas, flores, aves, produtos à base de frutas e legumes), para os quais era dada maior liberdade de concorrência, sem aplicação de mecanismos para sustentação dos preços ou intervenção na produção e comercialização, sendo que a proteção, nesse caso, ocorria por meio de ajuda direta à produção (CARISIO, 2006).

Além das medidas de sustentação dos preços e do sistema de intervenção, as OCM passaram a utilizar, progressivamente, os subsídios à produção e comercialização dos produtos. O pagamento direto aos produtores seria uma medida a médio e longo prazo, que aos poucos deveria substituir o sistema de preços, sendo utilizado nos casos

¹³“Era regularmente estabelecido pelo Conselho, em nível ligeiramente superior ao do *intervention price*, de forma a preservar a margem de preferência dos fornecedores *intra-zona*. Sempre que o produto importado chegava à fronteira a um preço inferior ao arbitrado, a diferença era cobrada sob a forma de taxa variável (*variable levies*). O sistema tinha a dupla vantagem de impedir a concorrência dos produtos importados, pelo aumento forçado dos preços de importação, e de recolher fundos para financiar os mecanismos de garantia”. In: CARISIO, 2006, p. 46.

¹⁴ Eram considerados produtos mais “nobres” aqueles mais sensíveis, os quais tem menores condições de competir com o preço dos produtos importados, dada a maior produtividade dos outros países, tais como: cereais, arroz, produtos lácteos, açúcar e carne bovina. Já o produtos menos “nobres”, são aqueles menos sensíveis, os quais têm maiores condições de competir com os produtos importados, tais como: vinhos, frutas e legumes.

em que não fosse pertinente a elevação dos preços de determinados produtos. O objetivo principal do subsídio era garantir o nível de renda dos agricultores evitando o aumento dos preços para os consumidores (CARISIO, 2006). No entanto, no início da PAC, as OCM tinham como principal mecanismo o suporte dos preços, sendo que os subsídios eram considerados como mecanismo complementar, a serem utilizados em casos excepcionais.

Ademais, os subsídios também poderiam ser concedidos a algumas categorias de compradores diretos de produtos agrícolas, principalmente industriais e comerciantes, que dependiam de insumos da agricultura para desenvolver suas atividades e que não teriam condições de competir no mercado caso comprassem os insumos com o preço de garantia. Dessa forma, era possível assegurar a essas categorias uma margem de lucro razoável (CARISIO, 2006).

As OCM desenvolveram também medidas de proteção às trocas comerciais com os países terceiros, por meio de barreiras à importação e a adoção de direitos niveladores agrícolas, que visavam compensar a diferença entre os preços mundiais e os preços do mercado comunitário, bem como com o pagamento de restituições à exportação, que tinham o objetivo de compensar a diferença entre os preços dos produtos no mercado interno e no mercado internacional (VARETA, 2014).

As barreiras à importação tinham o objetivo de evitar que os preços estipulados dentro do mercado comunitário fossem afetados pelos preços, muitas vezes menores, do mercado externo, e poderiam adotar as seguintes formas: licenças, tarifas e impostos variáveis (*variable levies*) (CARISIO, 2006). No caso dos setores agrícolas que se beneficiavam do sistema de garantias máximas, a proteção aduaneira era feita por meio de *variable levies*, que resultavam na cobrança da diferença entre o preço do produto importado e o preço estabelecido como mínimo para importação (*threshold price*).

Nos demais setores que contavam com garantias médias ou mínimas, a restrição à importação era feita normalmente via tarifas elevadas. Porém, caso o preço do produto se tornasse inferior ao preço de referência, a Comissão poderia determinar a aplicação do *variable levy* correspondente.

Além disso, a legislação da PAC previa também a possibilidade de imposição de medidas emergenciais, no caso de problemas no mercado interno ocasionado pelas importações. Nessas situações, poderiam ser estabelecidas medidas de salvaguarda, tais como aumento de tarifas, restrições quantitativas ou a suspensão das importações por

determinado período, o que seria determinado pela Comissão Europeia, por sua iniciativa ou por solicitação de algum Estado-membro (CARISIO, 2006).

No que tange às exportações, eram utilizadas as restituições às exportações, as quais tinham como objetivo colocar no mercado externo produtos europeus a preços competitivos, sem diminuir a lucratividade do produtor interno. Dessa forma, nos casos em que os preços comunitários eram superiores aos preços mundiais, era pago um subsídio ao agricultor no valor da diferença entre o preço comunitário e o preço praticado no mercado internacional. Esse mecanismo permitia a exportação de excedentes da produção agrícola, o que era frequente em alguns setores.

Tais restituições à exportação poderiam ser concedidas tanto sobre as matérias-primas agrícolas quanto sobre ingredientes de produtos processados, visando a sustentação dos preços comunitários acima dos preços mundiais (FREITAS, 2004).

1.2.2 Os fundos de administração dos recursos financeiros da Política Agrícola Comum Europeia

Os recursos disponibilizados para garantir a implementação das medidas da PAC, implementadas pelas OCM eram administrados, inicialmente, pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Posteriormente, com a criação da OCM única, foram criados dois novos fundos, sendo eles o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER). A seguir explica-se, sucintamente, a forma de funcionamento de cada um deles.

1.2.2.1 O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

Para que os mecanismos da PAC pudessem ser implementados era necessário um sistema de financiamento, cujos recursos seriam disponibilizados pelos Estados-membros, de maneira compartilhada. Portanto, foi criado o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola¹⁵ (FEOGA), que tinha o objetivo de administrar e distribuir os recursos financeiros da PAC, conforme as regras estabelecidas pela CE.

¹⁵Instituído pelo Regulamento nº 25, de 1962, modificado posteriormente pelo Regulamento CEE nº 729/1970 e Regulamento CEE nº 1258/1999.

A principal fonte de recurso para a política provinha dos impostos sobre a importação (tarifas e *variable levies*), receitas que eram utilizadas, em sua maioria, para financiar os mecanismos de sustentação dos preços e os subsídios à exportação. Portanto, com base no princípio da solidariedade que orientou a criação do FEOGA, os países que eram maiores importadores financiavam os que mais exportavam, que, por sua vez, possuíam preços pouco competitivos no mercado externo (CARISIO, 2006).

O FEOGA compreendia duas seções: Garantia e Orientação. A seção Garantia era responsável pelo financiamento de medidas relativas à estabilização do mercado agrícola, restituições à exportação, ações de desenvolvimento rural destinado ao apoio do comércio agrícola, contribuição financeira para ações de controle veterinário e fitossanitárias e divulgação de informações sobre a PAC. Já a seção Orientação financiava as ações de desenvolvimento rural não abrangidas pelo FEOGA Garantia¹⁶.

Vale ressaltar que os montantes destinados ao FEOGA representavam mais da metade dos gastos da UE, antes da última reforma, sendo que as medidas de suporte dos preços respondiam por cerca de 90% (noventa por cento) do orçamento da PAC, e somente os 10% (dez por cento) restantes eram utilizados, de maneira geral, para as políticas de ajustamento estrutural, administração ambiental e diversificação de culturas. Sobre a evolução dos gastos do FEOGA, Freitas (2004) apresenta a tabela a seguir.

Tabela 1. Evolução dos gastos (%) do FEOGA por ramo de atividade (FREITAS, 2004, p. 19).

Atividade de produção	1989 (%)	1993 (%)	1997 (%)	2001 (%)	2005 (%)
Grãos	25,6	30,7	43,1	44,4	41,5
Óleo de oliva	6,0	7,1	5,4	5,4	5,0
Frutas e vegetais	4,2	4,8	3,9	4,5	4,1
Açúcar	8,1	6,3	4,0	4,1	3,8
Tabaco	4,7	3,4	2,5	2,4	2,2
Fibráceas	2,5	2,5	2,2	2,0	1,8
Vinho e derivados	4,7	4,4	2,5	1,9	1,7
Outros produtos de origem vegetal	0,8	0,8	0,7	1,0	0,9
Vegetais processados	0,9	1,5	0,9	0,9	0,8
Subtotal 1 (produção vegetal)	57,5	61,5	65,2	66,6	61,8
Carne bovina	10,0	11,5	16,3	13,3	17,0
Leite e derivados	20,4	15,1	7,7	7,4	9,7
Carne ovina	6,0	5,2	3,5	4,5	4,2
Outros produtos de origem animal	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2
Peixes	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Carne suína	1,1	0,6	1,2	0,1	0,1
Ovos e carne de aves	1,0	0,8	0,2	0,0	0,0
Subtotal 2 (produção animal)	38,4	33,7	29,2	25,8	31,4
Subtotal gasto em produção	95,9	95,2	94,4	92,4	93,2

Com relação à forma como os créditos orçamentários eram repassados pelos Estados-membros, Ribeiro (2007, p. 36) esclarece:

Os créditos para cobrir as despesas do FEOGA são disponibilizados aos países-membros pela Comissão, sob a forma de adiantamento sobre a tomada a cargo das despesas efetuadas – trata-se, efetivamente, de um reembolso das despesas efetuadas (e financiadas previamente) pelos respectivos países. Existe também um fundo de manejo para ações de desenvolvimento rural. Como a fonte dos recursos é comum, há países que contribuem com valores maiores que os recebidos e outros que recebem quantias maiores que sua contribuição.

Conclui-se, portanto, que as despesas do FEOGA, referentes ao primeiro pilar, eram cobertas pelo orçamento geral da PAC, porém os gastos eram, num primeiro momento, bancados por cada Estado-membro e, posteriormente, reembolsados a eles pela Comissão Europeia com base no que foi efetivamente gasto. Com relação às medidas de desenvolvimento rural, que eram bancadas por um fonte de recursos comum, os montantes eram antecipadamente repassados, não estando vinculados ao valor que cada Estado-membro contribuía.

1.2.2.2 O Fundo Europeu Agrícola de Garantia e Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural

O Regulamento do Conselho Europeu (CE) nº 1290, de 21 de junho de 2005, extinguiu o FEOGA e deu origem a outros dois novos fundos de financiamento da PAC, o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER). Os dois Fundos têm um sistema de funcionamento semelhante, embora apresentem algumas especificidades, sendo que parte do financiamento é efetuado por meio de uma gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros.

O FEAGA tem como objetivo o financiamento das medidas que são implementadas pela OCM única. Este fundo financia, no quadro da gestão compartilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, as seguintes medidas¹⁷: as restituições fixadas para a exportação de produtos agrícolas para países terceiros; as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas; os pagamentos diretos

¹⁷ Os mecanismos que são financiados conjuntamente pelos Estados-membros e pela UE estão indicados no artigo 3º, n.º 1, do Regulamento CE nº 1290/2005, e aqueles que são financiados exclusivamente pela UE constam artigo 3º, n.º 3 do referido artigo.

a agricultores, previstos no âmbito da PAC; a contribuição financeira da Comunidade para as ações de informação e de promoção dos produtos agrícolas no mercado interno da Comunidade e em países terceiros, realizadas por intermédio dos Estados-Membros com base em programas que não os referidos no artigo 4º¹⁸, aprovados pela Comissão.

Portanto, as despesas relativas ao financiamento pelo FEAGA das medidas acima elencadas são pagas por meio de cooperação entre a Comunidade e os Estados-membros.

Além disso, o FEAGA financia de maneira centralizada, ou seja, financia com verba proveniente do orçamento geral da UE a totalidade das despesas, as seguintes medidas da PAC: a contribuição financeira da Comunidade para ações veterinárias pontuais, para ações de controle nos domínios veterinário, dos gêneros alimentícios e dos alimentos para animais, para programas de erradicação e de vigilância das doenças animais, bem como para ações fitossanitárias; a promoção dos produtos agrícolas, efetuada diretamente pela Comissão ou por intermédio de organizações internacionais; as medidas, decididas nos termos da legislação comunitária, destinadas a assegurar a conservação, caracterização, recolhimento e utilização dos recursos genéticos na agricultura; a criação e manutenção de sistemas de informação contabilística agrícola; os sistemas de inquérito agrícola; as despesas relativas aos mercados da pesca.

Ressalta-se que as dotações necessárias ao financiamento das despesas pelo FEAGA, que cabem à Comunidade, são pagas pela Comissão aos Estados-membros, sob a forma de reembolsos mensais, de maneira semelhante ao que ocorria com o FEAGA, tendo como base uma declaração de despesas e de informações prestadas pelos Estados¹⁹.

O FEADER tem como objetivo financiar, exclusivamente por meio de uma gestão compartilhada entre a UE e os Estados-membros, ou seja, a partir de um sistema

¹⁸ Os programas aos quais se refere são os de competência do FEADER, estabelecido no artigo 4º do Regulamento CE nº 1290/2005.

¹⁹ “As dotações necessárias para assegurar o financiamento das despesas pelo FEAGA são pagas pela Comissão aos Estados-Membros, sob a forma de reembolsos mensais. Os pagamentos são efetuados com base numa declaração de despesas e de informações prestadas pelos Estados. Em caso de não conformidade das autorizações de fundos com as regras comunitárias, a Comissão pode decidir reduzir ou suspender os pagamentos. A Comissão fixa o saldo líquido disponível para as despesas do FEAGA e cria um sistema mensal de alerta e acompanhamento destas despesas. Apresenta, mensalmente, ao Parlamento e ao Conselho um relatório em que examina a evolução das despesas em relação aos perfis fixados no início do exercício e aprecia a evolução previsível para o exercício em curso. Os montantes recuperados na sequência de irregularidades ou negligências são pagos aos organismos pagadores e por estes inscritos como receitas afetadas ao FEAGA no mês do seu recebimento efetivo”. In: PARLAMENTO EUROPEU <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:l11096>> Acesso em: 20 nov. 2015

de coparticipação para pagamentos das despesas²⁰, como ocorre com parte do FEAGA, os programas de desenvolvimento rural executados em conformidade com a legislação comunitária relativa ao tema.

O FEADER contribui para a promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a Comunidade, em complementaridade com as políticas de apoio ao mercado e aos rendimentos da política agrícola comum, a política de coesão e a política comum das pescas, conforme definido no Regulamento CE 1698/2005, do Conselho Europeu, o qual estabeleceu as regras gerais do apoio comunitário ao desenvolvimento rural financiado pelo FEADER. Com base no referido documento, verifica-se que o Fundo tem como objetivo aumentar a competitividade da agricultura e da silvicultura através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação; melhorar o ambiente e a paisagem rural através do apoio à gestão do espaço rural; e promover a qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das atividades econômicas.

Portanto, o FEADER destina-se a financiar de maneira complementar ações nacionais, regionais e locais que contribuam para as prioridades comunitárias estabelecidas pela PAC, no que tange ao desenvolvimento do meio agrícola. Cabe tanto à Comunidade quanto aos Estados-membros verificar se o Fundo está sendo utilizado em compatibilidade com as medidas comunitárias de apoio e com os objetivos estabelecidos.

1.3 As reformas da Política Agrícola Comum Europeia

A PAC foi criada, inicialmente, visando garantir a segurança alimentar e proporcionar aos cidadãos da UE alimentos a preços acessíveis, bem como garantir um

²⁰ “As autorizações orçamentais para este efeito efetuam-se por parcelas anuais, sob a forma de um pré-financiamento, de pagamentos intermédios e do pagamento do saldo. Os pagamentos intermédios efetuam-se ao nível de cada programa de desenvolvimento rural, em função das disponibilidades orçamentais, dentro dos limites máximos estabelecidos pela legislação comunitária e acrescidos dos montantes fixados pela Comissão em aplicação das disposições previstas para os pagamentos diretos aos agricultores e para o mercado vitivinícola. Os referidos pagamentos são efetuados e sob certas condições, por exemplo, o envio à Comissão de uma declaração de despesas e de um pedido de pagamento atestado pelo organismo pagador acreditado. Em caso de não conformidade dessa declaração com as normas comunitárias, a Comissão pode reduzir ou suspender os pagamentos. Em caso de irregularidade, o financiamento comunitário será total ou parcialmente suprimido ou – na eventualidade de os fundos terem já sido pagos ao beneficiário – recuperado pelo organismo pagador acreditado. Os montantes suprimidos ou recuperados podem ser reutilizados pelo Estado-Membro numa operação prevista no mesmo programa de desenvolvimento rural. No que se refere ao saldo, o pagamento é efetuado após a recepção do último relatório de execução relativo à aplicação de um programa de desenvolvimento rural e da decisão de apuramento correspondente. A não apresentação dos documentos necessários determina a anulação automática do saldo”. In: PARLAMENTO EUROPEU <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:l60032>> Acesso em: 22 nov. 2015

nível de vida equitativo aos agricultores. Porém, com o passar do tempo, a PAC foi sendo adaptada às necessidades das sociedades e os contextos sociais e econômicos vividos pela UE.

Realmente, a PAC conseguiu atingir seu objetivo quanto à superação da insegurança no abastecimento interno de alimentos. No início dos anos de 1970, a política agrícola apresentava um balanço com resultados amplamente favoráveis. Era possível constatar o crescimento da produção, gerado pelo progresso técnico-científico, o que, além de garantir a autossuficiência alimentar, fez com que a CEE se tornasse exportadora de uma grande quantidade de produtos, expandindo seu comércio no exterior. Tal crescimento só foi possível graças à estabilidade dos preços dos produtos agrícolas europeus, que, embora na prática fossem bem mais elevados que os do mercado mundial, era mantida por meio dos mecanismos financiados pela PAC (CARISIO, 2006).

Os êxitos obtidos pela política agrícola foram resultado de fortes medidas de intervenção estatal, o que gerou grandes distorções tanto em termos de produção quanto de preços, além de criar barreiras desmensuradas no acesso ao mercado comunitário europeu e de sustentar artificialmente a competitividade externa do setor agrícola da UE (FREITAS, 2004).

Essa manutenção artificial do setor agrícola foi construída em grande parte por meio das OCM, a partir de seus mecanismos de controle de preços e proteção do mercado interno, sobretudo com base na elevação das taxas de importação e das restituições à exportação. No entanto, o sistema de OCM não era capaz de resolver de maneira efetiva os problemas da agricultura europeia, uma vez que a PAC apenas criou um ambiente protegido economicamente da concorrência interna e externa, não possuindo uma política voltada ao desenvolvimento rural sustentável, do ponto de vista ambiental e econômico (FREITAS, 2004; CARISIO, 2006).

Nesse sentido, a respeito dos fatores que levaram às primeiras modificações na PAC, Vareta (2014, p. 09-10) afirma que:

No contexto agrícola as mudanças foram surgindo a um ritmo acelerado, alterando por completo o quadro que sustentou durante os primeiros anos da PAC a adoção de determinadas medidas de intervenção. Assistiu-se a um rápido crescimento do potencial produtivo, de tal ordem que a oferta ultrapassou a procura, gerando excedentes que fizeram aumentar exponencialmente o seu peso no orçamento comunitário.

A seguir, analisar-se-á as principais reformas da PAC, a partir das razões que motivaram as suas realizações, e quais os aspectos mais importantes que foram alcançados por elas.

1.3.1 O Memorando Mansholt e o início das mudanças

Apesar do crescimento da produção e dos gastos comunitários direcionados ao setor agrícola por meio da PAC, o aumento do nível de renda dos agricultores e a qualidade de vida no campo não acompanhavam a dos demais setores, o que indicava a necessidade de se modificar a estrutura da política a fim de aumentar a produtividade e a renda rural principalmente das regiões menos favorecidas (CARISIO, 2006). Dessa forma, em 1968, o holandês Sicco Mansholt, Comissário Europeu de Agricultura, apresentou ao Conselho um relatório com as necessidades de alteração da PAC.

Na realidade, a PAC não era capaz de atingir seus objetivos no que diz respeito a garantir o aumento da renda dos agricultores, além disso ficava clara a transferência de recursos dos consumidores para os produtores agrícolas, por meio do pagamento de taxas cada vez mais altas.

A política aumentava a disparidade entre os grandes e pequenos produtores, pois os subsídios concedidos levavam em consideração, dentre outros requisitos, a escala de produção, ou seja, aqueles que mais produziam poderiam pleitear maior ajuda comunitária. Portanto, as fazendas com maiores áreas e com maior margem de lucro recebiam maior volume de financiamentos (CARISIO, 2006).

O Memorando Mansholt foi de grande importância, pois centrava-se na análise dos problemas que a agricultura europeia enfrentava com a implementação da PAC e apresentava diversos questionamentos sobre os mecanismos adotados pela política. A pressão das organizações agrícolas da época não permitiram que as ideias defendidas por Mansholt fossem implementadas²¹, porém as principais conclusões do seu plano demonstravam bem a necessidade que se impunha de alterar drasticamente a política agrícola e seus mecanismos.

Segundo o referido Memorando, os principais desafios da agricultura na CEE eram o limite da dimensão geográfica e a fragmentação da unidade de produção

²¹ “Não apenas não lhes convinham mudar a orientação da PAC, dela retirando seu caráter de política centrada na sustentação de preços, como não lhes pareceu razoável desviar recursos do primeiro pilar para o segundo, de resultados menos quantificáveis e, eventualmente, menos controláveis a médio e longo prazos”. In: CARISIO, 2006, p. 64.

(RIBEIRO, 2007). O documento propunha um plano de modificação da PAC, a partir da reestruturação do sistema agrícola. Nas palavras de Ribeiro (2007, p. 48-49):

A nova estrutura se baseava na formação de empresas com dimensões adequadas – o que foi obtido pela redução do volume da população agrícola e um aumento na dimensão dos negócios. As terras disponibilizadas serviriam para reestruturar as propriedades agrícolas restantes. Como as modernas técnicas de plantio implicam aumento da produção, o Memorando Mansholt sugeria uma redução de cerca de 5 milhões de hectares na área agrícola, dos quais 4 milhões seriam destinados ao reflorestamento.

Além do aspecto mercantil, o Memorando previa a modernização dos fluxos de informação e das associações de produtores, além de maior responsabilidade dos agricultores na comercialização de seus produtos. O documento não apenas questionava as futuras despesas comunitárias, ligadas ao custo da política de sustentação dos preços, mas afirmava que o problema da agricultura era estrutural. A PAC deveria ampliar suas propostas e assumir um caráter igualmente estrutural.

Além disso, durante a década de 1970, a PAC teve um papel fundamental para garantir a coesão entre os membros da CEE diante da crise monetária que atingiu a Europa²². As flutuações das moedas dos Estados-membros dentro do bloco e dessas diante do dólar tornou-se um grande problema, o qual foi solucionado por um mecanismo de correção dos preços agrícolas, os chamados montantes compensatórios monetários²³ (MCM).

Porém, mesmo com as dificuldades e com uma política cujos recursos financeiros representavam um peso cada vez maior no orçamento da Comunidade, a PAC manteve-se sem alterações significativas até a chegada dos anos 1980. Os problemas que já apareciam na década anterior se tornavam cada vez maiores, principalmente a dificuldade de escoamento da produção, diante da crescente oferta que

²² “Na ausência de uma moeda única, os preços eram fixados em unidades comunitárias (a chamada unidade de contas (UC), vigente até 1979, e posteriormente substituída pelo ECU, após a introdução do Sistema Monetário Europeu) e depois convertidos em moedas nacionais. Embora preconizasse a harmonização dos preços intra-zona, esse objetivo pressupunha que as taxas de câmbio entre as diferentes moedas permanecessem estáveis e este foi o caso durante boa parte do tempo até 1969. A partir de 1970, porém, as variações do franco francês com relação ao marco alemão estenderam-se às demais moedas, com aumento dos preços agrícolas nos países em que as moedas estavam desvalorizadas, com rebaixa nos países de moeda forte e com as consequentes repercussões sobre os montantes a título de ajuda direta, sobre as restituições à exportação e sobre a arrecadação de direitos aduaneiros”. In: CARISIO, 2006, p. 65.

²³ Com relação aos montantes compensatórios monetários, explica Carisio (2006, p. 65): “Nos países em que a moeda era desvalorizada, os exportadores deviam pagar uma taxa ao FEOGA e os importadores dele recebiam uma ajuda (o que seria o MCM negativo). Ao contrário, em países de moeda forte, os exportadores recebem uma ajuda do FEOGA e os importadores pagam uma taxa (MCM positivo). Tratava-se, na prática, de um sistema de diferenciais de taxas de câmbio, aplicado a importadores e exportadores de cada país, dependendo da situação cambial de cada estado-membro, com o objetivo de compensar os produtores de acordo com as necessidades específicas criadas pelas várias moedas”.

não acompanhava a demanda estagnada, além da concorrência crescente dos grandes mercados internacionais agrícolas.

O estoque dos principais produtos agrícolas atingiu níveis alarmantes, sem possibilidade de serem colocados no mercado, e as despesas do FEOGA com a sustentação de preços e manutenção dos estoques estavam no limite, sendo que, caso continuassem a aumentar no mesmo ritmo, a CEE não teria condições de cobri-las com seu próprio orçamento (CARISIO, 2006).

O desenvolvimento agrícola também continuava a ser um objetivo com poucas medidas efetivas dentro da PAC. A realidade dos agricultores, sobretudo os pequenos, continuava sem perspectivas de melhora, uma vez que seus rendimentos se mantinham abaixo da média em comparação com os rendimentos dos trabalhadores de outros setores produtivos. Nesse sentido, afirmar Loyat e Petit (2008, p. 14):

Nos anos 1980, os rendimentos agrícolas permaneciam inferiores aos rendimentos dos outros setores, com grandes disparidades entre as regiões e entre os sistemas de produção. A política dos preços não era diferente e os alargamentos da Comunidade reforçavam as disparidades²⁴.

O Conselho Europeu se reuniu em Fontainebleau, em 1984, com o objetivo de criar medidas para frear os gastos da CEE, especialmente com a PAC, o que resultou na adoção do princípio da disciplina orçamentária, visando impedir que superassem o próprio orçamento da Comunidade (CARISIO, 2006). Durante o encontro a Comissão Europeia promoveu uma discussão sobre os rumos que tomava a PAC com relação ao aumento crescente das despesas, do qual resultou o “Livro Verde”²⁵ de 1985.

O “Livro Verde” tinha o objetivo de indicar modificações na PAC, sem alterá-la radicalmente, tendo estabelecido como prioridades: a redução do protecionismo, com uma política de preços que diminuísse a discrepância entre os preços internos e os preços mundiais, a diminuição das despesas do orçamento com a PAC, o

²⁴Tradução nossa de: “*Dans les années 1980, les revenus agricoles restaint en moyenne inférieurs aux revenus des autres secteurs, avec de très grandes disparités entre les régions et entre les systèmes de production. La politique des prix n’était pas étrangère à ces différenciations et les élargissements de la Communauté renforcèrent ces disparités*”.

²⁵ “Os Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Europeia destinados a promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Convidam, assim, as partes interessadas (organismos e particulares) a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem, por vezes, constituir o ponto de partida para desenvolvimentos legislativos que são, então, expostos nos Livros Brancos”. In: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pt>. Acesso em: 04 dez. 2015.

restabelecimento do equilíbrio dos setores com produção excedente e o equilíbrio socioambiental do meio rural (RIBEIRO, 2007; CARISIO, 2006).

Na segunda metade da década de 1980, acirraram-se as críticas, tanto as internas, devido ao peso crescente no orçamento da CEE causado pelos gastos da PAC, quanto as externas por parte dos países em desenvolvimento, que se tornaram grandes adversários ao protecionismo agrícola europeu e à subvenção das exportações agrícolas da CEE, devido às distorções provocadas no mercado internacional.

Esses problemas, juntamente com os acordos assinados na Rodada Uruguai (que será analisada no segundo capítulo) em relação à produção e comércio de bens agrícolas, estimularam modificações no funcionamento da PAC. No ano de 1991, a Comissão Europeia admitiu a necessidade de mudanças mais radicais na política, o que desencadeou, inicialmente, duas reformas, uma em 1992 (Reforma MacSharry) e outra em 2000, e levou à proposição de uma série de mudanças (FREITAS, 2004). As reformas pelas quais passou a PAC serão discutidas a seguir.

1.3.2 A Reforma MacSharry (1992)

A chamada Reforma MacSharry foi resultado de negociações feitas pela Comissão a partir de uma proposta de reforma apresentada pelo Comissário Europeu da Agricultura Ray MacSharry, que é considerada a primeira modificação significativa da PAC. A principal e maior mudança foi a transição de um sistema baseado essencialmente na sustentação de preços para o de sustentação da renda dos agricultores por meio de um mecanismo misto de preços e de ajuda direta.

Os principais objetivos da reforma foram: assegurar a competitividade da agricultura europeia pela redução da diferença com relação ao preço mundial; permitir a reconquista do mercado interno, especialmente para cereais; controlar a produção e o crescimento excessivo dos gastos orçamentários; e contribuir para a organização do território e a preservação do meio ambiente (CARISIO, 2006).

A reforma abrangia inicialmente os setores de cereais, oleaginosas, proteínas vegetais, o qual absorvia grande parte dos recursos da PAC para uso em apoio interno²⁶ e em subsídios à exportação e vivia uma crise de superprodução. Visando atingir os

²⁶Segundo dados da Comissão Europeia, em 1990, de um total de 28 bilhões de ECUs, 8,4 bilhões (ou seja, 30%) foram destinados a subsidiar o setor de cereais, oleaginosas e proteínas vegetais, dos quais 2,4 bilhões foram destinados aos subsídios de exportação de cereais e 4,5 bilhões foram gastos em apoio doméstico para o setor de oleaginosas (CARISIO, 2007, p. 82).

objetivos delineados pela reforma, foram feitas modificações nas OCM destes setores, com a adoção das seguintes medidas: a) baixa substancial dos preços administrados; b) compensação destas baixas através de auxílio não acoplado às variações de produção, mas aos níveis anteriores de produção e de produtividade; as rendas foram consolidadas no nível existente e o apoio transferido do consumidor (sob a forma de preços garantidos) ao contribuinte (transferências orçamentais); c) obrigação dos beneficiários de montantes compensatórios de congelar as terras, assegurando controle radical da oferta (LOYAT; PETIT, 2008, p. 19).

Nesse sentido, ao tratar das alterações trazidas pela Reforma MacSharry, Ribeiro (2007, p. 52), afirma que:

O novo sistema de apoio aos preços da PAC se instrumentalizou mediante três providências principais: 1) taxas sobre as importações como tentativa de proteger a agricultura comunitária das flutuações de preço dos mercados, proporcionando receitas adicionais para suportar o custo da PAC; 2) reembolso às exportações, a fim de compensar os exportadores comunitários pelas diferenças entre o preço praticado internamente na Comunidade e o preço mundial reduzido; 3) a conversão dos preços de intervenção em preços indicadores quando o excesso de oferta pressionar os preços do mercado comunitário abaixo do nível de intervenção adotado.

Portanto, verifica-se que a reforma ocorrida em 1992 centrou-se nas medidas de sustentação da renda e não mais na política de manutenção dos preços. Dessa forma, as ideias defendidas por MacSharry tinham como objetivo rever a PAC original, criando um sistema agrícola capaz de aproximar os preços comunitários dos praticados no mercado internacional, aumentar a eficiência sem a produção de excedentes e manter o nível de renda dos produtores dentro dos padrões comunitários.

1.3.3 A Agenda 2000 e suas implicações para a reforma de 2003

Em julho de 1997, a Comissão Europeia publicou um relatório que foi denominado de “Agenda 2000”. Tratava-se de um documento que continha uma análise econômica e política da UE e anunciava reformas de políticas comunitárias, a partir da perspectiva de alargamento da Comunidade com a entrada de países da Europa Central e Oriental, bem como o estabelecimento de um novo quadro financeiro para o período 2000-2006 (RIBEIRO, 2007; CARISIO, 2006).

Nesse contexto, a reforma da PAC foi considerada essencial para o futuro da UE, uma vez que a entrada de novos Estados-membros resultaria em um aumento

significativo do potencial agrícola da UE, o que necessitaria de modificações estruturais do mecanismo da política agrícola. Em dezembro de 1997, o Parlamento foi além das próprias propostas da Agenda 2000, aprovando um regulamento destinado a promover uma reforma da PAC, independentemente da entrada de novos membros no bloco (CARISIO, 2006).

Posteriormente, em maio de 1998, a Comissão apresentou suas propostas legislativas para a reforma da PAC e dos seus fundos estruturais, bem como de um novo planejamento financeiro para o período 2000-2006. As medidas propostas pela Comissão para a reforma da PAC seguiam a orientação da Agenda 2000, que por sua vez reproduzia as ideias de MacSharry, cujo objetivo era reduzir os preços de intervenção, com a introdução de ajuda direta aos produtores.

Nesse sentido, afirma Freitas (2004, p. 20) que:

[...] a reforma de 2000 gerou um aprofundamento do processo de substituição da política de suporte de preços pelos pagamentos diretos e uma mudança de ênfase da PAC, favoravelmente às políticas de desenvolvimento rural, procurando-se adaptar a PAC às limitações orçamentárias e às novas necessidades atreladas ao recebimento dos países da Europa Centro Oriental.

As modificações realizadas na PAC a partir de 2000 passam a inserir nas diretrizes da política agrícola os conceitos de multifuncionalidade da agricultura, da preservação ambiental e do desenvolvimento rural, que é reconhecido como o segundo pilar da PAC (RIBEIRO, 2007).

A partir do conceito de uma agricultura multifuncional, que deve levar em consideração as diversas realidades territoriais existentes no campo, sobretudo numa comunidade cada vez mais alargada e heterogênea como a UE, a agenda 2000, e a reforma por ela impulsionada, efetivou o que se chama de segundo pilar da PAC, o qual se estrutura tendo como base questões socioambientais e de desenvolvimento rural dentro do espaço agrícola do bloco. Diante desse processo, ressalta Vareta (2014, p. 14):

[...] a Agenda 2000 veio consagrar o conceito de uma PAC assente em dois pilares. No 1º pilar encontram-se as medidas clássicas relacionadas com as políticas de preços e de mercados, e o 2º pilar reúne as medidas estruturais mais viradas para o desenvolvimento rural e o acompanhamento. Relativamente ao 1º pilar foi dada continuidade à política de redução de preços, por contrapartida do aumento das ajudas diretas, tendo sido criados dois novos instrumentos: um mecanismo de eco-condicionalidade, que veio condicionar a atribuição de ajudas ao respeito pelas normas ambientais e à aplicação de sanções em caso de incumprimento; um outro, relativo à introdução de um regime voluntário de modulação que previa a redução

parcial do montante das ajudas diretas a pagar aos agricultores e a transferência dessas verbas para o 2º pilar. Quanto ao 2º pilar, veio introduzir num único instrumento jurídico¹⁶ o conjunto das medidas destinadas a apoiar o desenvolvimento rural, aplicável a todas as áreas rurais da Comunidade Europeia.

Portanto, a proposta de reforma apresentada pela Comissão, dentro da realidade da Agenda 2000, além de reforçar a substituição dos mecanismos de sustentação de preços por medidas de ajuda direta, como já iniciado na reforma anterior, traz uma preocupação com o desenvolvimento rural, utilizando-se o conceito da multifuncionalidade da agricultura e colocando em destaque a importância econômica, ambiental, social e territorial da atividade agrícola.

1.3.4 A Reforma Fischler (2003)

A partir do contexto do comércio mundial, especificamente das negociações multilaterais no âmbito da OMC no que tange ao protecionismo dos mercados agrícolas, uma nova proposta de modificação na estrutura da PAC surge, durante o mandato do Comissário de Agricultura Franz Fischler. Como estava previsto no regulamento que alterou anteriormente a PAC e estabeleceu o orçamento para o período 2000-2006, havia a necessidade de se revisar o quadro orçamentário estabelecido, de acordo com as necessidades futuras da política e da própria Comunidade, que tinha pela frente a concretização de um novo alargamento.

O primeiro documento sobre de reforma da PAC apresentado por Fischler foi considerado como uma “revolução na agricultura europeia” (CARISIO, 2006). Seguindo a mesma linha da Reforma MacSharry e das modificações de 2000, a proposta estava centrada na substituição dos mecanismos de sustentação de preços por um sistema de pagamento direto aos produtores e reforçava a preocupação com o desenvolvimento rural, buscando aumentar as verbas e efetivar as medidas do segundo pilar. No entanto, alguns pontos da reforma representaram uma profunda alteração da PAC.

Um dos principais pontos da reforma proposta se refere ao sistema de pagamento único, que reuniria todas as ajudas diretas pagas aos agricultores, o qual não seria mais calculado com base na quantidade produzida, passando a ter como referência o valor recebido entre 2000 e 2002. Tal método para cálculo das ajudas diretas, conhecido como *decoupling*, tinha o objetivo fazer com que os produtores escolhessem

o que iriam produzir levando em consideração as condições reais do mercado e não mais a quantidade de subsídio recebida. Dessa forma, somente os produtos agrícolas que fossem competitivos no mercado teriam suas produções mantidas (CARISIO, 2006)²⁷.

Outro ponto de destaque na reforma foi o condicionamento do pagamento das ajudas à produção ao respeito a normas ambientais, de segurança alimentar, de sanidade animal e vegetal e do bem-estar animal. Trata-se de um componente “verde” e com característica socioambiental, denominado *cross-compliance*, que foi incluído na PAC. Assim, os produtores que não cumprem as regras têm seus pagamentos diretos reduzidos ou totalmente suprimidos. Os beneficiários de ajuda direta, produzindo ou não, ficam obrigados a manter suas terras em condições mínimas para o plantio e respeitar os requisitos de proteção ambiental, se quiserem receber a totalidade do pagamento único ao qual fazem jus (FREITAS, 2004; CARISIO, 2006; RIBEIRO, 2007).

No mesmo sentido, visando fortalecer o segundo pilar da PAC, Fischler propôs a adoção de um mecanismo de transferência de parte dos recursos pagos como forma de ajuda direta para o fundo de desenvolvimento rural. Trata-se do mecanismo de modulação, por meio do qual ocorre uma realocação orçamentária, reduzindo-se os pagamentos diretos aos grandes produtores em favor do aumento dos recursos destinados às políticas de desenvolvimento rural (FREITAS, 2004). A proposta inicial de Fischler era de se fixar um teto de EUR 300.000 de subsídio anual por estabelecimento rural, sendo que, o valor que ultrapassasse esse limite seria transferido para a rubrica do desenvolvimento rural, porém esse limite foi retirado do texto, tendo sido prevista apenas a disciplina financeira, que resultou num limite geral de gastos com a PAC, a partir do estabelecimento de um teto orçamentário para a política no período 2007-2013 (FREITAS, 2004; CARISIO, 2006).

A proposta de reforma de Fischler, após cinco meses de debates, foi aceita pelo Conselho de Ministros de Agricultura da UE, em 26 de junho de 2003, em Luxemburgo. O regulamento²⁸ que implementou as modificações foi aprovado em 29 de setembro de 2003.

²⁷Os Estado-membros poderiam manter parte dos pagamentos vinculados à quantidade produzida, em casos especiais, para se evitar o abandono de alguns tipos de produção. Ver CARISIO, 2006, p. 157.

²⁸ Regulamento (CE) nº 1782/2003 do Conselho Europeu.

Desse modo, a Reforma Fischler segue o mesmo rumo das duas reformas anteriores, tendo como objetivo garantir a competitividade dos produtos agrícolas europeus, tanto no mercado interno quanto no mercado internacional, e garantir o nível de renda dos agricultores, com a progressiva substituição dos mecanismos de sustentação de preços por ajudas diretas, além do estabelecimento de uma disciplina orçamentária, com objetivo de frear os gastos da política. Além disso, deve-se ressaltar a preocupação crescente com a proteção do meio ambiente e o controle da qualidade e da sanidade dos alimentos, que ganha mais espaço com a reforma.

1.3.5 A Reforma Ciolos (2013)

Em 20 de novembro de 2013, o Parlamento Europeu aprovou a proposta de reforma da PAC apresentada pela Comissão e que foi alvo de intensos debates desde 2010. A reforma apresenta a mesma configuração para a política no que diz respeito à manutenção dos dois pilares que a sustenta, o primeiro, que financia as ajudas diretas e a medidas de mercado, e o segundo, responsável pela política de desenvolvimento rural. No entanto, algumas modificações ganharam destaque, sendo, para alguns especialistas, o indicativo de que a PAC começa a tomar um novo rumo, deixando de ser uma política setorial e voltada ao mercado para ser uma política territorial, preocupada com o desenvolvimento do meio rural e com a produção de bens públicos (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2015).

Dentre as mudanças ocorridas está a redução com os valores gastos com a política agrícola. Os gastos com a PAC para o período 2014-2020 estão estimados em 408,31 bilhões de euros, o que representa cerca de 38% (trinta e oito por cento) do orçamento global da UE. Dessa forma, o orçamento anual deverá diminuir durante esse período, sendo que, em termos de dotações orçamentárias, o valor disponibilizado para a PAC em 2020 deverá representar uma redução de cerca de 15% (quinze por cento) em relação a 2013²⁹.

Além da questão orçamentária, a reforma de 2013, mesmo seguindo a tendência da reforma anterior, com a manutenção dos pagamentos diretos, busca aperfeiçoar os mecanismos de concessão das ajudas, com o objetivo de se atingir uma maior equidade na distribuição dos apoios e uma melhor distribuição do apoio aos produtores mais

²⁹Dados do Conselho Europeu. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-reform/>. Acesso em: 07 jan. 2016.

necessitados, afim de reduzir as discrepâncias dos quantitativos recebidos pelos agricultores em toda a UE. Além disso, a ideia da ecocondicionalidade se consolidou no texto da PAC, fortalecendo as condicionantes ecológicas na concessão de subsídios.

Com relação às alterações no sistema de pagamentos diretos (primeiro pilar), destacam-se as mudanças nos critérios de distribuição das ajudas e na definição dos beneficiários. Quanto à forma de distribuição dos pagamentos, foi definido um critério objetivo e regionalizado, com a estipulação de pagamentos de base, em substituição ao critério de direitos históricos, anteriormente utilizados. Além disso, os pagamentos únicos às explorações foram substituídos por um sistema de pagamentos por níveis ou estratos, com a definição de ajudas complementares de acordo com critérios específicos, tais como a idade do beneficiário, a localização e o tamanho da área de exploração agrícola. Ressalta-se ainda, a criação da figura do “agricultor ativo”, com a definição de regras que qualificam o agricultor que pode ser beneficiário das ajudas diretas, impossibilitando de receber benefícios os latifundiários sem uma produção agrícola real e as empresas com grandes superfícies de prados, mas que não desempenham atividades eminentemente agrícolas (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2015; COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

No que concerne à ecocondicionalidade para a concessão dos subsídios, a reforma cria um mecanismo denominado *greening*. Trata-se de um condicionante ecológico obrigatório, o qual condiciona 30% (trinta por cento) dos pagamentos diretos recebidos ao cumprimento de práticas voltadas à preservação do clima e meio ambiente nas propriedades rurais, tais como: diversificação de culturas, manutenção prados permanentes e áreas de foco ecológico³⁰. Diferentemente do programa agroambiental (voluntário), o *greening* prevê a remuneração para agricultores que introduzam, obrigatoriamente, práticas agrícolas sustentáveis, que visem evitar a deterioração dos recursos naturais, com a produção de bens públicos, mesmo que isso possa reduzir a produtividade da exploração a curto prazo (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2015).

No âmbito do desenvolvimento rural (segundo pilar), foi mantido o fundo FEADER e o sistema de cofinanciamento entre o UE e os Estados-membros, porém a política foi reestruturada para garantir maior eficácia aos seus mecanismos. Nesse sentido, a reforma destacou seis prioridades no que tange ao desenvolvimento rural: apoio para a transferência de conhecimento e inovação; reforço de competitividade de

³⁰Sobre o *greening*, ver: ZELLER, 2013, p. 24.

todos os tipos de agricultura e gestão florestal sustentável; promoção da organização e gestão de riscos ao longo da alimentar; proteção e valorização dos ecossistemas; uso eficiente de recursos e transição para uma economia com baixas emissões de carbono; inclusão social, redução da pobreza e desenvolvimento econômico das áreas rurais (ZELLER, 2013). Ademais, foram reforçadas as medidas relacionadas ao meio-ambiente e ao clima, sendo que pelo menos 30% (trinta por cento)³¹ da totalidade do orçamento destinado desenvolvimento rural deve ser reservado a medidas ambientais.

Além das reformas estruturais da PAC, há de se considerar as inovações no próprio processo de construção da proposta de reforma e da sua aprovação. Em primeiro lugar, destaca-se a iniciativa do Comissário Dacian Ciolos de inserir durante todo o processo de criação da reforma uma ampla e dinâmica participação da sociedade civil, desde o início, na Conferência realizada em Bruxelas, em julho de 2010, até a sua conclusão. Nas palavras de Ciolos (COMISSÃO EUROPEIA, 2010):

A PAC não é só para agricultores, é para todos os cidadãos da União Europeia – enquanto consumidores e contribuintes. Importa, pois, concebermos a nossa política de uma forma mais compreensível para o público em geral e tornando claros os benefícios públicos que os agricultores trazem à sociedade no seu todo. A agricultura europeia tem de ser competitiva do ponto de vista ambiental, e não apenas do ponto de vista econômico.

Em segundo lugar, ressalta-se a participação do Parlamento Europeu, pela primeira vez, no processo de aprovação da reforma da PAC, por meio da codecisão, processo legislativo ordinário, conforme estabelecido pelo Tratado de Lisboa, que consiste na adoção conjunta, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, de um regulamento, diretiva ou decisão mediante proposta da Comissão.

As alterações feitas anteriormente não foram conduzidas a partir da vontade popular, tendo sempre refletido os interesses do grande capital agrícola, sendo que as medidas de participação da sociedade em geral proposta por Ciolos ainda é algo incipiente. Há muito tempo que o povo europeu insatisfeito paga a conta dessa pesada política, que traz cada dia menos melhorias para a qualidade de vida da população, sobretudo aquela que vive no campo.

³¹ Dado do Conselho Europeu. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-reform/rural-development/>. Acesso em: 07 jan. 2016.

Por fim, a reforma de 2013 incluiu, também, a aplicação do mecanismo de disciplina orçamentária, visando garantir os limites orçamentários estipulados para a PAC, uma vez que o orçamento passou a ser vinculado ao Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020. Portanto, deverá ser proposto um ajustamento no valor dos pagamentos diretos sempre que as previsões indicarem que o total de despesas previstas para a política agrícola será ultrapassado. Com relação ao orçamento previsto, a reforma também trouxe maior flexibilidade para a transferência dos recursos orçamentários entre os dois pilares da PAC, sendo que os Estados-Membros podem transferir fundos inicialmente atribuídos nos dois sentidos, até 15% (quinze por cento), e do segundo para o primeiro, até 25% (vinte e cinco por cento), para aqueles cujas dotações de pagamentos diretos sejam inferiores à média da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

Diante da análise das reformas pelas quais passou a PAC, verifica-se que muitos dos objetivos que motivaram a sua criação foram atingidos, principalmente do ponto de vista da autossuficiência e da segurança alimentar. A política evoluiu desde seus primórdios, em que o foco era garantir a autossuficiência na produção de alimentos e matérias-primas, até a realidade atual, na qual a política desenvolve-se buscando ampliar as medidas voltadas ao desenvolvimento rural e à preservação ambiental. Muitas modificações foram feitas buscando diminuir as críticas tanto internas quanto da sociedade internacional. A proposta de redução no valor gasto com a PAC e a possibilidade de uma distribuição mais justa e equitativa dos subsídios demonstram a tentativa de alinhar a política aos anseios da sociedade europeia.

No entanto, as consequências da PAC ainda têm um grande impacto no comércio internacional de produtos agrícolas. A produção europeia subsidiada restringe de maneira significativa o acesso ao seu mercado, que tem grande peso no mercado mundial, causando impactos negativos imensos para os países cuja vocação econômica é eminentemente agrícola, sobretudo os países em desenvolvimento.

Ao se observar as reformas feitas, pode-se chegar à conclusão de que foram ajustes internos estruturais, que tinham o objetivo de garantir a própria sobrevivência da PAC dentro dos diversos contextos econômicos pelos quais passou a Comunidade desde a sua criação, bem como do constante processo de expansão do bloco. Pouco foi modificado visando alinhar a política ao princípio da livre-concorrência e buscando o equilíbrio do comércio internacional de produtos agrícolas, tampouco contribuiu de maneira efetiva para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

Resta aguardar para ver se as mudanças incluídas na última reforma vão realmente se efetivar. Percebe-se que até o momento poucas medidas podem ser observadas e as consequências da redução proposta para os subsídios ainda não podem ser notadas.

Cumprе salientar ainda que a preocupação com o desenvolvimento rural sempre foi deixado para segundo plano, prova disso é que somente na década de 2000, que as propostas de reforma da PAC passaram a incluir medidas voltadas ao segundo pilar.

As preocupações voltadas à manutenção de um mercado agrícola mais justo e voltado ao desenvolvimento dos países pobres parece ainda não fazer parte das preocupações da União Europeia, que ainda conduz as negociações multilaterais do setor agrícola em posição sempre contrária a qualquer redução de medidas protecionistas que implique na abertura significativa do seu mercado, conforme observa-se nos capítulos a seguir.

Assim, após o estudo do surgimento da PAC, a forma como se estruturou e suas principais reformas, analisar-se-á, a seguir, regulamentação do comércio agrícola mundial na atualidade e a forma como se consolidou, buscando verificar como essa política agrícola se insere dentro da realidade do comércio internacional.

CAPÍTULO II

O DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA O SETOR AGRÍCOLA

A agricultura, entendida como atividade que visa explorar os recursos do solo com o objetivo de garantir o sustento humano e satisfação de suas necessidades, sempre esteve ligada às formas de organização social. A importância do trabalho agrícola se justifica pela sua função essencial: a produção de alimentos; tendo sido a base estruturante das antigas civilizações e o elemento primordial que garantiu a coesão de diversos povos, bem como levou ao desenvolvimento tecnológico, que foi motivado, em grande parte, pela necessidade de se aperfeiçoar o plantio e aumentar a colheita.

Diante do modelo de produção capitalista atual, a agricultura é uma das principais atividades econômicas desenvolvidas, cujos produtos ocupam posição de liderança nos mercados internos nacionais e representam um percentual extremamente relevante das trocas comerciais internacionais (RIBEIRO, 2007, p. 16 e ss.).

Dada a importância da agricultura para a economia dos países, esse setor passou a ser altamente protegido, visando impedir o acesso dos produtos estrangeiros aos mercados nacionais. Assim, com tal objetivo, o protecionismo é exercido por meio de barreiras tarifárias e não-tarifárias, além de pesados subsídios criados pelos Estados, com o objetivo de garantir a lucratividade das atividades agrícolas.

Nesse contexto, a Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC) é um exemplo claro de política agrícola que utiliza mecanismos protecionistas, com a concessão de subsídios à produção interna e às exportações, para garantir a viabilidade da agricultura dentro do bloco econômico.

Tendo em vista que a regulação internacional influencia as políticas agrícolas dos países, dentre elas a PAC, ao mesmo tempo que é reflexo dos interesses destes, o presente capítulo buscará fazer uma análise crítica de como se constituiu a regulação internacional em matéria de comércio agrícola atualmente existente, abordando suas principais regras, e não deixando de lado os interesses que permearam a criação dos

acordos vigentes. Serão analisados, especificamente, o Acordo sobre Agricultura (AsA) e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Este estudo tem como objetivo verificar como esse sistema multilateral de regulação contribui para a redução dos subsídios agrícolas e como a PAC se insere nele.

2.1 A Política Agrícola Comum Europeia e os problemas relacionados à liberalização do comércio agrícola

Após a segunda metade do século XX, com a expansão da economia internacional e a ampliação significativa de integração comunitária, o setor agrícola passou a ser um dos setores mais protegidos no cenário mundial, o que ensejou a criação de regras multilaterais regidas inicialmente pelo Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), posteriormente substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), entidade internacional criada a partir da Rodada do Uruguai, cuja meta é a regulação do comércio multilateral (RIBEIRO, 2007).

No bloco europeu, as práticas protecionistas quanto à agricultura estão presentes desde a sua criação. Os mecanismos de proteção ao setor agrícola desempenharam papel fundamental na implantação da União Europeia e foram implementados por meio da Política Agrícola Comum (PAC), criada em 1962, visando garantir a autossuficiência do bloco e a manutenção do nível de renda dos seus agricultores, a partir da criação de medidas de apoio a produtores e barreiras às importações, como já foi visto no capítulo anterior.

Portanto, com o desenvolvimento de mecanismos para controlar preços, taxar importações e financiar diretamente a produção, a PAC surgiu como um dos pilares centrais que sustentam a União Europeia, reforçando a competitividade dos Membros do bloco frente ao mercado externo, mesmo diante da baixa produtividade relativa destes países no setor agrícola.

Além disso, a concessão de subsídios para a agropecuária viabilizou as atividades dos produtores europeus, criando muitas vezes condições de concorrência superiores às das dos países altamente competitivos no comércio agrícola internacional. Com isso, a União Europeia não apenas fechou significativamente o seu mercado para comércio externo, mas também deu origem a uma produção excedente que foi direcionada ao mercado internacional, derrubando os preços de algumas *commodities* (D'ÁVILA, 2006).

A PAC gerou graves distorções em determinados setores do mercado internacional, uma vez que, por meio de uma pesada política de subsídios à produção regional e proteção do mercado interno, inviabilizou a entrada de produtos agrícolas no bloco, bem como lançou no comércio externo produtos a preços aquém da realidade comercial, o que resultou em grandes prejuízos a produtores mais competitivos, os quais muitas vezes dependem das exportações agrícolas para sustentar sua economia, como o caso de países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil.

Verifica-se, portanto, que a PAC, desde o seu início, vem sendo alvo de críticas e protestos tanto dos contribuintes europeus, que pagam a conta dos pesados subsídios concedidos aos agricultores, quanto dos países exportadores, os quais não têm condições de competir com a Europa do setor agrícola (RIBEIRO, 2007, p. 12).

As divergências no referido setor da economia gerou discussões em âmbito internacional e deu origem, durante à vigência do GATT, ao Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai, que estabeleceu regras básicas de comercialização e prevê negociações para a diminuição do protecionismo agrícola (RIBEIRO, 2007, p. 60-61). Ademais, a União Europeia continua sendo confrontada perante a OMC, por países em desenvolvimento e por blocos regionais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), os quais visam aumentar a liberalização do comércio de produtos agrícolas e denunciar os efeitos destrutivos da política agrícola comum sobre a sua agricultura.

Os diversos questionamentos quanto aos prejuízos causados pela PAC, aliados a outros fatores, dentre eles a necessidade de disciplina orçamentária, impulsionaram reformas da política agrícola em quatro momentos: 1992, 2000, 2003 e 2013 (RIBEIRO, 2007).

Diversos acordos multilaterais foram celebrados na tentativa de tornar mais equitativo o comércio mundial, os quais também refletiram em algumas modificações feitas na PAC a partir das reformas realizadas. No entanto, é evidente que os países do bloco europeu continuam possuindo vantagens adicionais no mercado agrícola, o que implica em uma concorrência desleal em relação aos produtos dos países em desenvolvimento.

A PAC ainda representa um grande entrave à liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas, sendo uma barreira à concorrência equitativa e o modelo comercial defendido pela OMC, cujas consequências afetam principalmente os países em desenvolvimento.

2.2 Histórico da regulamentação do comércio agrícola no sistema multilateral (do GATT à OMC)

Após a Segunda Guerra Mundial, diante da necessidade de se reerguer uma economia internacional arrasada em decorrência do conflito, o protecionismo passou a ser encarado como algo que trazia prejuízos à comunidade internacional, devendo-se combater as práticas protecionistas, contexto que deu origem à criação do GATT. Defendia-se a colaboração entre as diversas nações no sentido de reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias, bem como os subsídios agrícolas.

No entanto, o setor agrícola não foi, nesse período, alvo das rodadas de negociação multilaterais, principalmente devido aos obstáculos colocados pelos países desenvolvidos, os quais não tinham interesse na liberalização do mercado internacional agrícola, sobretudo os EUA e a Comunidade Europeia (D'ÁVILA, 2006). A redução das barreiras e subsídios agrícolas sempre foram pontos de controvérsias nas negociações internacionais, não permitindo avanços na regulação internacional nesse período.

Apesar da dificuldade nas negociações multilaterais envolvendo os subsídios agrícolas, ocorreram alguns marcos importantes, após a instituição do GATT, para a regulação do tema em âmbito internacional, como a emenda ao Artigo XVI do GATT, realizada em 1955, o Código de Subsídios, formulado durante a Rodada de Tóquio, e o Acordo sobre Medidas Compensatórias (ASMC), realizado na Rodada Uruguai. (D'ÁVILA, 2006)

Em 1955, houve uma revisão do GATT, no qual foi incluído o parágrafo 3º do artigo XVI, segundo o qual se:

[...] uma Parte Contratante conceder direta ou indiretamente qualquer forma de subsídios que venha a operar um aumento das exportações de qualquer produto primário de seu território, tal subsídio não deverá ser aplicado de maneira a resultar que aquela Parte Contratante tenha mais do que uma participação equitativa do comércio de exportações mundial naquele produto, tomando-se em conta as proporções das Partes Contratantes no comércio de tal produto durante um período representativo prévio, e quaisquer fatores especiais que possam ter afetado ou estar afetando o comércio de tal produto³².

³² Tradução nossa de: “Accordingly, contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product, account being taken of the shares of the contracting parties

Dessa forma, a inclusão do referido parágrafo no artigo XVI do GATT representou um avanço na questão da regulação de subsídios para a produção agrícola. Porém, a utilização de termos vagos e muitas vezes ambíguos não garantiu grande efetividade na sua aplicação. (D'ÁVILA, 2006)

O Código de Subsídios, editado durante a Rodada Tóquio, em 1979, foi importante por fortalecer juridicamente a proibição de subsídios à exportação de produtos não-primários, porém não causou grandes mudanças com relação ao setor agrícola. Além disso, o código era um acordo lateral e não uma emenda ao GATT, tendo gerado obrigações apenas para aqueles que aderiram.

Nesse sentido, D'Ávila (2006) afirma que:

Na ausência de limites significativos às barreiras comerciais no setor agrícola, a agricultura permaneceu afastada da regulamentação geral estabelecida pelo GATT. Os países estavam aptos a subsidiar seus agricultores e a proteger a entrada de bens agrícolas sem regulamentação específica. A exportação do excedente das safras por meio de subsídios acarretava instabilidade nos preços mundiais. Neste sentido, as raízes da regulamentação agrícola atingida na Rodada Uruguai encontram-se justamente no fracasso da Rodada Tóquio.

Na Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT, começaram discussões sobre a necessidade de inclusão de regras mais rígidas e efetivas sobre o comércio de produtos agrícolas, sobretudo no que tange aos subsídios à exportação concedidos pelos países.

A Declaração de Punta del Este, documento fruto da Rodada, definiu a necessidade de:

[...] aperfeiçoar o ambiente competitivo por meio de uma crescente disciplina sobre o uso de todos os subsídios diretos e indiretos e outras medidas que afetam direta ou indiretamente o comércio agrícola, incluindo a redução gradual de seus efeitos negativos e a negociação de suas causas.³³

Com a criação da OMC, ao final da Rodada Uruguai, a agricultura passou a ser tratada como um setor especial do sistema multilateral, tendo em vista a necessidade de realizar negociações e diminuir a disputa existente entre os países desenvolvidos e os

in such trade in the product during a previous representative period, and any special factors which may have affected or may be affecting such trade in the product”.

³³GATT, Ministerial Declaration on the Uruguay Round, adotada em Punta del Este, Uruguai, 20 set. 1986.

países em desenvolvimento, em decorrência aos subsídios e as medidas protecionistas no setor agrícola.

Ao final da Rodada Uruguai, vários acordos foram celebrados, os quais compõem a estrutura jurídica da própria OMC, incluindo diversas matérias, dentre elas a agricultura. Um deles foi o ASMC, que trata dos subsídios de maneira geral e deve ser utilizado como norma complementar àquelas relacionadas aos subsídios agrícolas especificamente, os quais tiveram tratamento especial em acordo específico, o Acordo sobre Agricultura (AsA) (D'ÁVILA, 2006).

O AsA, que também foi fruto de negociações ocorridas durante a Rodada Uruguai, entrou em vigor em 1995, representando o principal documento internacional com o objetivo de regular o comércio de produtos agrícolas e diminuir disparidades do mercado. Com isso, a agricultura foi, pela primeira vez, objeto de um acordo multilateral específico.

Portanto, após a Rodada Uruguai e com a criação da OMC, dela decorrente, a agricultura, no âmbito do comércio internacional, foi fortalecida, tendo sido alvo de um tratamento jurídico multilateral. Dessa forma, serão analisados a seguir os principais aspectos de cada um desses dois acordos (AsA e ASMC), bem como as suas implicações na regulação do comércio agrícola.

2.3 O Acordo sobre a Agricultura

O AsA entrou em vigor em 01 de janeiro de 1995, juntamente com outros acordos que resultaram das negociações multilaterais da Rodada Uruguai e que originaram o quadro geral de normas da OMC, sendo que o prazo inicialmente previsto para a sua implementação era de seis anos, com a adequação dos Membros aos compromissos assumidos (MOTTA, 2015). O Acordo ainda encontra-se em vigor e é alvo de intensas críticas e atualmente está em discussão dentro da Rodada Doha.

O AsA estrutura-se a partir de três pilares: acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações. Além disso, as preocupações não-comerciais e o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento também são princípios que norteiam o AsA. Os países que são parte do AsA se comprometeram a reduzir gradativamente os subsídios agrícolas concedidos e as tarifas impostas aos produtos primários (D'ÁVILA, 2006, p. 53 e ss.).

Portanto, tendo em vista a importância do AsA para a análise das medidas de liberalização do mercado agrícola mundial, serão analisados os principais dispositivos do referido acordo, em especial aqueles que tratam do acesso aos mercados, da diminuição do apoio interno e a redução dos subsídios às exportação.

2.3.1 Acesso aos mercados

A primeira medida prevista pelo AsA, com relação ao acesso aos mercados, foi a conversão das barreiras não-tarifárias em diretos alfandegários propriamente ditos, ou seja, em tarifas, conforme prevê o art. 4 do AsA. O artigo dispõe que não poderão existir barreiras ao comércio que não sejam apenas tarifárias, excetuando-se casos específicos, que são objeto de salvaguardas previstas nos instrumentos legais. Trata-se do processo de “tarifização”, que buscava uma maior objetividade e uma maior transparência no comércio de produtos agrícolas, transformando as barreiras em tarifas equivalentes à diferença entre o preço do produto vigente no mercado interno e o seu preço de referência no mercado externo. Isso deveria tornar explícitas e quantificáveis tais barreiras (MORAES, 2011).

Nesse sentido, as medidas não tarifárias que estão submetidas ao processo de tarifação são aquela que incluem restrições quantitativas à importação, taxas variáveis, preços mínimos, licenças discricionárias de importação, medidas não-tarifárias mantidas por empresas de comércio estatal, restrições voluntárias de exportação e medidas de fronteira similares que não sejam direitos alfandegários propriamente ditos³⁴.

Por outro lado, conforme define D’Ávila (2006, p. 59):

Tarifas são direitos aduaneiros sobre mercadorias importadas. As tarifas dão uma vantagem de preços a mercadorias produzidas localmente em relação a mercadorias similares que são importadas, aumentando rendimentos para os governos. Os compromissos atingidos na Rodada Uruguai para vincular alíquotas tarifárias um nível máximo (consolidação) e para reduzir tarifas norteiam a disciplina sobre o acesso a mercados no AAG.

Dessa forma, de acordo com o AsA, passariam a ser admitidas somente barreiras tarifárias ao comércio de produtos agrícolas, devendo os países converterem todas as medidas protecionistas em tarifas equivalentes. Tais tarifas poderiam ser *ad valorem*,

³⁴Ver nota explicativa do art. 4º do AsA. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=367>. Acesso em 15 dez. 2015.

com base no valor do produto; específicas, com base em uma unidade de medida determinada (volume, peso etc.); ou mistas, com ambos os critérios. Ademais, podem ser estabelecidas cotas tarifárias, em casos excepcionais, como será visto adiante, as quais representam um quantitativo limite de importação de determinado produto a uma tarifa mais baixa, sendo que, uma vez atingido esse montante deverá ser paga uma tarifa extra, chamada “extra-cota” (O’CONNOR, 2003).

Há de se considerar também que o AsA, além de prever a diminuição das medidas que impedem o fluxo do comércio agrícola mundial, por meio da tarifificação, objetivava a gradual redução das tarifas por meio de compromissos determinados, com base no princípio da transparência, que é adotado pela OMC na regulação do comércio de bens primários.

Portanto, os países desenvolvidos concordaram em reduzir suas tarifas em 36% (trinta e seis por cento) em média de todos os produtos agrícolas, com uma redução mínima de 15% (quinze por cento) para cada produto, no prazo de até seis anos, a partir de 1995. Já os países em desenvolvimento aceitaram a redução de suas tarifas em 24% (vinte e quatro por cento) em média, com uma redução mínima de 10% (dez por cento) para cada produto, no prazo de até dez anos. Os países de menor desenvolvimento relativo devem respeitar as tarifas agrícolas estabelecidas pelos outros países, mas não estão obrigados a reduzir as suas próprias (D’ÁVILA, 2006; PARENT, 2003).

Mesmo com a tarifificação, o AsA não impede a utilização de restrições não-tarifárias, desde que estejam previstas no GATT 1994 (acordos anexos ao Acordo Constitutivo da OMC) ou em outros acordos gerais não aplicáveis especificamente à agricultura³⁵, o que se chama de “tratamento especial” (O’CONNOR, 2003). Assim, no caso de um Estado-membro da OMC deixar de realizar o processo de tarifificação de algum produto, deverá permitir a entrada de um nível mínimo de importações do produto a tarifas mais baixas, o que se chama de acesso mínimo especial (D’ÁVILA, 2006). Os valores dos limites mínimos que devem ser garantidos às importações estão previstos no Anexo 5 do AsA. Vale ressaltar que, conforme previsto no artigo 4º, parágrafo 1, do AsA, as barreiras não tarifárias transformada em tarifárias não poderão mais ser restabelecidas.

³⁵ As medidas de restrição não tarifárias incluem aquelas previstas no art. XIX do GATT 1994, as exceções gerais (art. XX do GATT 1994), as medidas de segurança previstas no Acordo sobre Medidas Fitossanitárias, de acordo com o art. 14 do AsA, assim como as demais normas gerais da OMC. Cf. O’CONNOR, 2003, p. 15.

Além disso, o AsA prevê uma importante medida de exceção à obrigação de tarifificação, a chamada salvaguarda especial. Trata-se de um mecanismo que se aplica unicamente aos produtos agrícolas, uma vez atendidas os requisitos que estão dispostos no artigo 5 do AsA, diferentemente das salvaguardas gerais previstas no artigo XIX do GATT 1994 e do Acordo de Salvaguardas.

No caso das salvaguardas especiais, não é necessário demonstrar o dano ou a ameaça de dano para a produção nacional para que seja concedida a medida para determinado produto. Por outro lado, para a sua concessão, como já dito, o cumprimento de alguns requisitos são necessários, a saber: a) o produto deve ter passado pelo processo de tarifificação; b) o produto deve estar inscrito com o símbolo “SSG” (*special safeguard*) na Lista de Compromissos do GATT 1994 do Estado-membro que pretende adotar a medida; c) acionamento do gatilho (D’ÁVILA, 2006; MOTTA, 2015; PARENT, 2003).

O gatilho é o que efetiva a permissão para aplicação da medida de salvaguarda, servindo como referência. Assim, uma vez atingido o preço ou o volume de exportação de gatilho para o produto, cujos outros requisitos foram atendidos, é permitido ao país estabelecer tarifas mais altas para este produto. Trata-se de uma medida emergencial que visam evitar a queda repentina de preços ou o aumento excessivo das importações, prejudicando os produtores rurais internos.

O preço de gatilho que efetivava a salvaguarda é determinado com base na média de referência do período 1986-1988. O volume de importações estabelecido como gatilho, por sua vez, é calculado com base no nível de acesso do produto ao mercado em determinado país, levando-se em consideração a participação que ele tem no mercado nacional, conforme dados dos últimos três anos (MORAES, 2011; O’CONNOR, 2003).

Portanto, são essas as principais regras de acesso ao mercado que estão previstas no AsA. Buscando sistematizar os elementos principais do referido acordo que objetivam a abertura dos mercados agrícolas a nível mundial, D’Ávila (2006, p. 61) apresenta a seguinte tabela:

Tabela 2. Funcionamento dos mecanismos de abertura de mercados.

Mecanismos de Abertura de Mercados	Como funciona?
Tarificação	Transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes <i>ad valorem</i> .
Consolidação de Tarifas	Vinculação das alíquotas tarifárias em um nível máximo (teto) nas Listas dos Membros.
Redução de Tarifas	Assunção de compromissos de redução nas Listas dos Membros (36% para países desenvolvidos e 24% para países em desenvolvimento).
Cláusula de Acesso Mínimo	Em caso de manutenção de barreiras não tarifárias, o Membro deverá permitir um nível mínimo de importações de determinado produto, anualmente, com tarifas mais baixas.
Salvaguarda Especial	Imposição de uma tarifa adicional incidente aos produtos importados com a finalidade de resguardar produtores nacionais da concorrência internacional (Art. 5 do AAG).

Deve-se considerar que os mecanismos legais trazidos pelo AsA, na busca de aumentar o acesso aos mercados mundiais, foi um passo importante na busca pela liberalização do comércio no setor agrícola, uma vez que trouxe uma maior transparência na determinação das tarifas aplicadas, bem como impediu que os Estados-membros continuassem aumentando suas tarifas de maneira arbitrária e extremamente restritiva.

Entretanto, o processo de tarifificação das barreiras aos produtos agrícolas teve consequências que apresentaram-se contrárias ao objetivo pretendido pela medida. Nesse sentido, D'Ávila (2006, p. 62-63) explica que:

O processo de tarifificação produziu efeito reverso ao inicialmente pretendido. Ao invés de reduzir o protecionismo ao comércio agrícola mediante a retirada de barreiras não-tarifárias, a tarifificação criou “picos ou escaladas tarifárias”, já que muitos membros da OMC alteraram suas barreiras não-tarifárias para tarifas equivalentes muito elevadas. A permanência das tarifas em nível elevado inviabilizou o fluxo de alguns produtos em seus mercados, mesmo após a Rodada Uruguai.

O que aconteceu, portanto, é que aquelas mercadorias consideradas sensíveis pelos países foram atribuídas tarifas mais altas, o que gerou o fenômeno conhecido como picos tarifários. As mercadorias de menor importância para o mercado interno

tiveram uma maior redução em suas tarifas ou foram totalmente eliminadas, o que garantiu que países atingissem os níveis de redução acordados inicialmente.

Além dos picos tarifários, foi constatada também a chamada escalada tarifária, outro problema resultante da tarifificação, que ocorre quando há a aplicação de tarifas cada vez mais altas sobre os produtos que passaram por processamento, ou seja, quanto maior o nível de processamento do produto, maior a tarifa aplicada.

Visando minimizar os eventuais efeitos negativos trazidos pelas regras de acesso ao mercado, o GATT 1994 criou também o sistema de quotas tarifárias, visando assegurar o acesso a mercados cujos produtos tarifificados estão sujeitos a altas tarifas. Segundo D'Ávila (2006, p. 64-65):

Neste sistema, uma quota para uma mercadoria agrícola específica estaria sujeita a uma alíquota especial de tarifa reduzida. Por outro lado, as importações daquela mercadoria estariam sujeitas à alíquota normal, quase sempre muito alta. O sistema de quotas tarifárias assegura que quantidades importadas antes do AAG possam continuar a ser importadas. Logo, as quantidades além daquelas estão sujeitas ao pagamento de tarifas não proibidas pelo AAG. Isto apenas foi possível graças às “quotas tarifárias” – tarifas mais baixas para quantidades determinadas e tarifas mais altas para quantidades excedentes da quota.

Portanto, o acesso mínimo ao mercado, previsto no AsA, se efetiva diante do mecanismo das quotas tarifárias, que estabelece para um produto uma tarifa de importação até determinada quantidade a ser importada, sendo que, após o produto ultrapassar essa quota, é aplicada uma tarifa de importação mais alta. Assim, o objetivo de tais quotas é evitar que os países que realizaram o processo de tarifificação diminuam o acesso dos produtos importados aos seus mercados (D'ÁVILA, 2006; MORAES, 2011).

Dessa forma, pode-se concluir que houve uma reforma considerável nas normas que regulam o comércio agrícola, o que possibilitaria uma maior abertura dos mercados e a diminuição do protecionismo, porém a eficácia das novas medidas não alcançou o resultado esperado de maneira satisfatória. Houve a manutenção de altas taxas, estipuladas a partir de preços artificiais e elevados. Esse processo acabou resultando na “tarifificação suja” (D'ÁVILA, 2006), um fenômeno no qual as novas tarifas estipuladas se revelaram mais restritivas do que as barreiras não-tarifárias que foram substituídas.

2.3.2 Apoio interno

As medidas referentes ao apoio interno, também conhecido como suporte doméstico ou subsídios à produção, estão previstas de maneira geral nos artigos 6 e 7 do AsA, bem como nos anexos II, III e IV. Tais medidas têm como objetivo a diminuição dos subsídios internos, que englobam os preços agrícolas sustentados e os pagamentos diretos realizados pelos países aos produtores rurais, visando amenizar as distorções que os produtos altamente subsidiados causam no mercado internacional.

Apesar de as regras gerais sobre os subsídios internos estarem previstas nos referidos dispositivos do AsA, a extensão da modificação das medidas de apoio depende dos compromissos assumidos por cada Membro quanto à redução de tais medidas, que constam na Parte IV de sua Lista de Compromissos, onde estão indicados os níveis anuais para os quais se comprometeu (DANTAS, 2009).

Os compromissos de redução são medidos em termos de Medida Agregada de Apoio – MAA (*Aggregate Measurement of Support – AMS*), que é um indicador geral para quantificar o nível de apoio interno concedido pelo Membro. Sobre o assunto, Dantas (2009, p. 80) explica:

O artigo 1 do Acordo estabelece que a AMS deve ser registrada como um valor anual máximo de apoio interno, expresso em termos monetários, considerando subsídios que beneficiam produto agrícola ou concedido em favor dos produtores agrícolas em geral, excetuados apoios fornecidos sob programas que possam ser considerados isentos.

Portanto, o MAA serve como instrumento capaz de mensurar o quantitativo de subsídios internos concedidos por um país e serve como parâmetro para os compromissos de redução, sendo que a forma pela qual se dá o cálculo do MAA está prevista no Anexo III do AsA. Para cada um dos produtos que receba sustentação dos preços, pagamentos diretos ou outros subsídios internamente, e que estão sujeitos à diminuição dos apoios, será calculada uma MAA individualmente. Além disso, os tributos ou tarifas específicos da agricultura pagos pelos agricultores serão deduzidos da MAA, sendo o cálculo feito com base no período 1986-1988 (O'CONNOR, 2003).

Após os cálculos da MAA, é possível calcular a Medida Agregada de Apoio Total, que é a soma de todas as Medidas Agregadas de Apoio e Medidas Agregadas de

Apoio Equivalentes³⁶. A MAA total será o parâmetro para averiguar se o Membro cumpriu seus limites de redução, ou seja, o Membro estará cumprindo os compromissos de diminuição dos subsídios internos se o seu MAA total anual não ultrapassar os valores máximo que constam na sua Lista de Compromissos (DANTAS, 2009).

Dessa forma, buscando determinar os níveis de redução das medidas de apoio interno, de acordo com as consequências que elas trazem para o comércio de produtos agrícolas, elas foram divididas nas chamadas “caixas”. Foram criadas três caixas, de acordo com seu caráter distorcivo, as quais são conhecidas por cores³⁷: **Caixa Verde**, que reúne medidas de apoio interno cujas distorções são mínimas e inexistentes, sendo, portanto, permitidas; **Caixa Amarela**, compreende os subsídios internos que causam distorções ao mercado, estando sujeitos à redução; **Caixa Azul**, engloba as medidas que podem gerar distorções, mas foram excluídas dos compromissos de redução (D’ÁVILA, 2006; DANTAS, 2009; MORAES, 2011).

As medidas de Caixa Verde são isentas de compromissos de redução e poderão ser aumentadas sem limitação financeira, uma vez que não acarretam efeitos de distorção do comércio nem efeitos na produção ou os causa em níveis mínimos.

Os critérios para concessão da isenção de compromissos de redução estão previstos no Anexo II do AsA, sendo que, para que isso ocorra, os subsídios internos devem ser concedidos por intermédio de um programa governamental financiado com fundos públicos (incluindo a isenção fiscal) e não podem ter caráter de medida de apoio de preços aos produtores³⁸.

Além disso, o AsA estabelece algumas condições que estão diretamente ligadas ao tipo específico de política que adotado pelo país. Para tanto, traz em seu Anexo II uma lista detalhada, mas não exaustiva, dos tipos de medidas de apoio que estão sujeitas à concessão do benefício (DANTAS, 2009), as quais estão relacionadas, em geral, a programas governamentais voltados à pesquisa, consultoria, formação, promoção

³⁶ “A Medida Equivalente de Apoio consiste em um conceito subsidiário empregado quando a MAA não puder ser utilizada. É definida como sendo o nível anual de apoio, expresso em termos monetários, concedidos aos produtores de um produto agrícola específico por meio da aplicação de uma ou mais medidas de apoio, que não possam ser calculadas de acordo com a metodologia da MAA”. In: O’CONNOR (2003, p.26).

³⁷ “A utilização dessa técnica regulatória dos subsídios, que apresenta, paralelo à sinalização de trânsito, não é inovação do AsA, mas sim do Código sobre Subsídios da Rodada Tóquio. É interessante notar, contudo, que a disciplina dos subsídios industriais insere conjunto de práticas em categoria vermelha, tendo em vista que sua concessão é proibida. Infelizmente, este ainda não foi um avanço galgado no caso da agricultura”. In: DANTAS (2009, p. 81).

³⁸ Conforme alíneas “a” e “b” do item 1 do Anexo II do AsA.

comercial, infraestrutura, estocagem para fins de segurança alimentar, etc.; bem como a pagamentos diretos que não estão associados à produção (D'ÁVILA, 2006).

A Caixa Amarela reúne os suportes domésticos que devem ser reduzidos ou eliminados, tendo em vista o seu forte poder de distorção do comércio agrícola mundial. Os subsídios que são compreendidos pela Caixa Amarela são acionáveis perante o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Os níveis de redução desses subsídios são definidos a partir das Medidas Agregadas de Apoio, conforme já explicitado, e estão relacionados na Lista de Compromissos de cada Membro³⁹. Assim, o Acordo prevê a redução do MAA total, em comparação com os níveis de 1986-1988, de 20% para os países desenvolvidos e de 13,3 % para os países em desenvolvimento, no período de 1995 a 2000 (D'ÁVILA, 2006; MORAES, 2011; GOYOS, SOUZA, BRATZ, 2007). Os países de menor desenvolvimento relativo não assumiram compromissos.

Apesar da obrigatoriedade de redução dos subsídios que compõem a Caixa Amarela, há uma exceção no que tange ao compromisso de diminuição dos apoios internos por parte dos Membros. Trata-se da chamada cláusula de *minimis*, segundo a qual estaria isento do dever de redução os subsídios que inferiores a 5% (cinco por cento), para os países desenvolvidos, e 10% (dez por cento), para os países em desenvolvimento (D'ÁVILA, 2006; MORAES, 2011). Além disso, vale ressaltar que a redução das medidas de apoio é analisada a partir do valor total reduzido e não de cada produto, portanto, os Membros podem compensar uma maior redução em um determinado produto com uma redução pequena ou inexistente em outro produto, desde que não exceda o valor total previsto na sua Lista de Compromissos (O'CONNOR, 2003).

Existem ainda as medidas de apoio que integram a Caixa Azul, as quais podem causar distorções ao mercado, porém são tratadas de maneira excepcional, não estando submetidas ao dever de redução, ao contrário das que compõem a Caixa Amarela. Sobre a Caixa Azul, D'Ávila (2006, p. 68) afirma que:

Compõe-se de quaisquer subsídios que normalmente estariam sujeitos a compromissos de redução (Caixa Amarela), mas não estão relacionados diretamente à quantidade de produção agrícola. Logo, abrange políticas relacionadas a programas governamentais de limitação de produção interna. No entanto, os subsídios da caixa azul, a exemplos daqueles contidos na

³⁹ 30 (trinta) Membros da OMC assumiram compromisso de reduzir seus apoios internos ao comércio agrícola classificados como “Caixa Amarela”.

caixa verde, estão isentos de compromissos de redução. Enquanto a Caixa Verde engloba subsídios desvinculados da produção, as medidas de Caixa Azul pressupõem a existência de produção agrícola para o recebimento de subsídios, mas os pagamentos não se referem diretamente com a quantidade corrente daquela produção.

Portanto, verifica-se que, assim como os subsídios da Caixa Verde, os subsídios que integram a Caixa Azul também estão isentos de redução. A diferença está no fato de que a Caixa Verde engloba subsídios que estão desvinculados totalmente da produção, enquanto os apoios contidos na Caixa Azul estão vinculados a uma produção, mas não condicionam os pagamentos ao quantitativo produzido.

Esse grupo de suportes internos foi incluído no AsA devido, principalmente, aos interesses da União Europeia, que, após a Reforma MacSharry da PAC, manteve os subsídios no formato de pagamentos diretos, não vinculados necessariamente à quantidade da produção. Assim, buscando acomodar os interesses da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos, foi editado o artigo 6.5 do AsA, que prevê a Caixa Azul, mesmo que os seus subsídios sejam potencialmente distorcivos ao comércio agrícola (PARENT, 2003).

Verifica-se que, assim como as medidas que impõe uma maior abertura para acesso aos mercados agrícolas, o estabelecimento de mecanismos de controle e redução dos subsídios internos são fundamentais para a liberalização do comércio de produtos agrícolas, tornando-o mais equitativo e justo. Nesse ponto, o AsA contribuiu significativamente para o processo de regulação das medidas de apoio doméstico.

Entretanto, ao analisar as regras do AsA quanto aos subsídios internos, pode-se verificar que foi criado um sistema complexo, cheio de exceções, critérios condicionantes e conceitos genéricos que não permitem uma maior efetividade dos compromissos de redução que foram assumidos e, conseqüentemente, não alcançando de maneira satisfatória o objetivo pretendido.

2.3.3 Subsídios à exportação

A limitação dos gastos com os subsídios destinados à exportação de produtos agrícolas, bem como a redução dessas ajudas, representam o terceiro pilar de apoio do AsA, na tentativa de liberalização do comércio agrícola. O Acordo traz regras que objetivam diminuir gradativamente a quantidade de exportações subsidiadas e o volume

de verbas destinadas ao suporte das exportações por parte dos Membros (D'ÁVILA, 2006).

Anteriormente, durante a vigência do GATT 1947, havia uma permissão para a concessão de subsídios à exportação, desde que tais subsídios fossem utilizados somente para garantir uma parcela equitativa do mercado mundial do produto correspondente (MORAES, 2011). No entanto, diante da inexistência de critérios básicos para se definir o que seria uma parcela equitativa do mercado e das evidências de que os subsídios à exportação eram utilizados de maneira indiscriminada causando distorções no mercado internacional, durante a Rodada Uruguai, vários países reivindicaram que fosse celebrado um acordo no qual ficasse estipulado o compromisso de redução gradativa e completa dos subsídios à exportação, que eram concedidos, em grande volume, pelos países desenvolvidos. Após intensas negociações, chegou-se aos compromissos em matéria de subsídios à exportação, conforme disposto no AsA.

O artigo 9.1 do AsA estabelece quais subsídios à exportação estão sujeitos aos compromisso de redução, sendo eles: a) subsídios diretos subordinados ao desempenho das exportações dos agricultores; b) venda ou distribuição para exportação, realizada pelos governos, de estoques não-comerciais de produtos agrícolas, com preços abaixo do praticado no mercado interno; c) pagamentos para exportação financiados por medidas governamentais; d) subsídios para reduzir os custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas, inclusive custos de transporte e frete internacionais; e) tarifas de transporte interno e de frete para carregamentos destinados à exportação estabelecidas em termos mais favoráveis; f) subsídios a produtos agrícolas subordinados à incorporação de tais produtos a produtos exportados.

Os compromissos de redução desses subsídios estão previstos na Lista de Compromissos de cada Membro, sendo que as taxas mínimas de redução são de 21% (vinte e um por cento), em volume de exportações, e 36% (trinta e seis por cento), em dotação orçamentária, em relação ao período base, no período de seis anos. Para os países em desenvolvimentos a redução mínima deveria ser de 14% (quatorze por cento), em volume, e 24% (vinte e quatro por cento), em dotação orçamentária, no período de dez anos. Ressalta-se que o período base considerado como parâmetro para a redução é 1986-1990, devendo ser substituído pelo período 1991-1992, caso o volume de subsídios à exportação concedidos nesse período tenham sido superiores ao anterior (D'ÁVILA, 2006; MORAES, 2011).

Os subsídios previstos no artigo 9.1 do AsA foram proibidos para os produtos previstos na Lista de Compromissos do Membro, de acordo com os limites nela estabelecidos, ou seja, os subsídios são permitidos dentro do limite com o qual se comprometeu o país. Além disso, a concessão de subsídios não é permitida para produtos que não constem na referida lista. No entanto, os subsídios não constantes no artigo 9.1 são permitidos, desde que sejam uma forma dos Membros se esquivarem aos compromissos assumidos, conforme artigo 10.1 do AsA.

Ademais, o artigo 10.2 do AsA apresenta um grupo de subsídios que não estão sujeitos aos compromissos de redução, trata-se dos créditos à exportação, das garantias de crédito às exportações e dos programas de seguro, os quais deverão ser disciplinados em acordos posteriores (DANTAS, 2009).

De acordo com OMC, ao todo 25 membros possuem compromissos de redução de subsídios à exportação especificados em suas Listas, totalizando 428 compromissos individuais de redução⁴⁰.

Diante do exposto, verifica-se que a disciplina do AsA, no que tange aos subsídios à exportação, representou um avanço significativo na regulação internacional da matéria, comparado à legislação existente durante a vigência do GATT, que buscavam diminuir os subsídios com base em conceitos abstratos e de difícil comprovação, resultando assim em normas ineficazes. No entanto, vale ressaltar que o Acordo permite ainda algumas exceções, que fazem com que os subsídios à exportação não possam ser totalmente eliminados. Isso fica ainda mais evidente quando se comparam as diferenças existentes entre a regulação desses subsídios no âmbito do comércio de bens agrícolas, que está disposta no AsA, e no âmbito do comércio de bens industriais, prevista no ASMC.

Analisar-se-á, a seguir, os principais aspectos do ASMC, buscando traçar um comparativo entre ele e o AsA, uma vez que o primeiro aplica-se de maneira subsidiária ao segundo. Dessa forma, busca-se compreender melhor o tratamento que é dado aos subsídios agrícolas, no âmbito da regulação multilateral de comércio, e as suas consequências para o comércio mundial de produtos agrícolas.

⁴⁰ Dados da OMC. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro04_export_s.htm#conceptual>. Acesso em: 05 jan. 2016.

2.4 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

O ASMC regulamenta as regras previstas nos artigos VI e XVI do GATT 1994, os quais estabelecem as condições para a imposição de medidas compensatórias pelos Membros e as formas de recurso multilateral contra as medidas de apoio concedidas a empresas ou setores da indústria (DANTAS, 2009). Assim, o ASMC trata dos subsídios de maneira geral e aplica-se subsidiariamente ao AsA, conforme previsto em seu artigo 21.1.

Além disso, o ASMC é fundamental para a interpretação das questões envolvendo os subsídios agrícolas, sobretudo nas eventuais disputas levada à análise do OSC, pois traz regras claras e esclarece o que deve ser considerado como “subsídio”. Sobre as principais conquistas trazidas pelo ASMC, Dantas (2009, p. 102) destaca:

(i) define, pela primeira vez em um acordo multilateral, o termo “subsídio” e prescreve regras para o seu cálculo; (ii) esclarece a proibição contra subsídios à exportação, estendendo-a aos países em desenvolvimento; (iii) desenvolve critérios para a configuração dos efeitos dos subsídios sobre o comércio nas disposições sobre prejuízo grave (serious prejudice) que autorizam recurso multilateral; (iv) cria categoria de subsídios não acionáveis seja pela via multilateral ou unilateral dos direitos compensatórios; e (v) aprimora as regras e os procedimentos que regem a condução de investigações para a imposição desses direitos.

A definição geral de subsídios está prevista no artigo 1 do ASMC, que é fundamental para a aplicabilidade desse Acordo, bem como dos demais acordos em que sua aplicação é subsidiária, por exemplo no caso do AsA. Portanto, de acordo com o ASMC, a existência de subsídios está caracterizada nas seguintes situações: existência de contribuição financeira por um governo ou órgão público interno; transferência de fundos por parte do governo; incentivos e isenções fiscais; fornecimento de bens além daqueles destinados à infraestrutura; ou medidas de sustentação de preços.

Além desses requisitos, para que fique caracterizado o subsídio deve ser específico, ou seja, deve estar destinado especificamente a uma empresa ou produção, ou a um grupo de empresas ou produções, de acordo com os princípios do artigo 2.1 do ASMC.

O ASMC identifica três categorias de subsídios, definidos de acordo com nível de distorção que causa no comércio, a partir dos quais se criou os critérios regulatórios e os procedimentos de controle presentes no Acordo.

A primeira categoria são os subsídios proibidos, que são aqueles que distorcem gravemente o comércio, compreendendo, mais especificamente as medidas domésticas de substituição de exportações e os subsídios condicionados ao desempenho das exportações, de acordo com o disposto na Parte II do ASMC⁴¹.

A segunda categoria é composta pelos subsídios denominados “acionáveis”. Trata-se de subsídios que também acarretam efeitos negativos ao comércio internacional e podem ter sua legalidade questionada perante o OSC. Para que o subsídio possa ser acionado pela via multilateral deverá atender a alguma das seguintes hipóteses: a) causar efeito danoso à indústria nacional de outro Membro; b) causar efeito danoso aos interesses do Membro de maneira grave; ou c) anular vantagens resultantes de redução tarifária para outros Estados, com prejuízo⁴².

Por fim, a terceira categoria diz respeito aos subsídios não acionáveis perante a OMC, os quais não são considerados distorcivos para o comércio. Ressalta-se que essa categoria foi criada de maneira provisória, conforme artigo 31 do ASMC. Posteriormente, o Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias decidiu pelo fim da categoria, que foi extinta em 31 de dezembro de 1999. Os subsídios não acionáveis eram aqueles relacionados a: assistência para atividades de pesquisa realizadas por instituições acadêmicas ou empresas, de acordo com condições previstas no Acordo; ajudas a regiões desfavorecidas dentro do território de um Membro; e auxílios para adaptação de instalações produtivas a novas exigências ambientais (D’ÁVILA, 2006; DANTAS, 2009).

Com a delimitação dos tipos de subsídios proibidos e acionáveis, o ASMC estabelece duas vias de recurso contra o eventual uso dessas medidas pelos Membros da OMC. A primeira diz respeito à adoção de medidas multilaterais contra os subsídios e seus efeitos mediante representação perante o OSC do OMC. A segunda via é unilateral e permite a aplicação de medidas compensatórias que visem neutralizar o efeito negativo que os subsídios de um determinado Membro venha a causar a outro, prejudicando seu mercado interno (DANTAS, 2009). Para aplicação das medidas compensatórias deve-se comprovar o dano e a relação dele com a existência de subsídios acionáveis, de acordo com as condições definidas no próprio ASMC (D’ÁVILA, 2006).

⁴¹Artigo 3.1 do ASMC.

⁴²Artigo 5 do ASMC.

A partir desta breve análise do ASMC, verifica-se que suas regras e mecanismos de regulação possuem um desequilíbrio quando comparados àqueles que constam no AsA. Percebe-se que o ASMC adota conceitos e critérios mais claros para a definição dos subsídios, estipula a proibição total de certos subsídios, e prevê medidas concretas que podem ser acionadas contra Membros que adotem subsídios distorcivos ao mercado. Por outro lado, o AsA busca apenas compromisso de redução, com definições vagas, diversas condicionantes e exceções, não alcançando de maneira eficaz o seu objetivo.

Vale ressaltar que, diante da possibilidade de questionamentos quanto a subsídios agrícolas perante a OMC com base nas regras do ASMC, foi criada mais a chamada “Cláusula de Paz”, prevista no artigo 13 do AsA, a qual fixou uma restrição de aplicação dos dispositivos do GATT 1994 e do ASMC sobre medidas de apoio interno e subsídios à exportação. Trata-se de um limitador adicional, que afasta a aplicação destes acordos sobre os subsídios agrícolas. Portanto, aqueles subsídios que são proibidos ou acionáveis segundo o ASMC e que muitas vezes não estão submetidos a compromissos de redução na regulação do AsA, ficaram imunes às ações amparadas pelo GATT 1994 e ASMC.

Com relação aos subsídios à exportação, o artigo 13 do AsA afastou a possibilidade de recursos às ações previstas no artigo XVI do GATT ou nos Artigos 3,5 e 6 do ASMC, mas tais subsídios poderiam sujeitar-se às medidas compensatórias. Já a imunidade atribuída às medidas de apoio doméstico variava de acordo com o grau de distorção da respectiva medida, conforme previsto no AsA (DANTAS, 2009).

A inclusão da Cláusula de Paz ocorreu devido a pressões dos países que tem suas produções agrícolas altamente subsidiadas a fim de competirem no mercado internacional, especialmente os EUA e UE. No caso da UE, a inclusão da referida cláusula era fundamental para garantir que a recente reestruturação da PAC, realizada por meio da Reforma MacSharry (1992), fosse preservada, mantendo os principais elementos da política e resguardando os interesses europeus.

A Cláusula de Paz era uma disposição temporária, que tinha um prazo de vigência de nove anos, tendo se extinguido em 31 de dezembro de 2003 (D’ÁVILA, 2006). Não obstante o fim da Cláusula de Paz tenha possibilitado a contestação perante a OMC de subsídios agrícolas concedidos por algum Membro, com base nas regras do ASMC, ainda existem muitas dúvidas quanto aos limites da sua aplicação, tendo em vista a especificidade do AsA na matéria agrícola, o que serve também como

justificativa para questionamentos do uso dos recursos do ASMC em detrimento de subsídios concedidos aos produtos agrícolas.

O objetivo ao se traçar o comparativo entre o ASMC e o AsA é justamente demonstrar que a disposição dos Estados em criar critérios objetivos para a regulação dos subsídios agrícolas ainda é questionável. Trata-se de um setor de grande importância para a segurança alimentar de cada país, porém os interesses políticos, aliados ao mercado capitalista, fazem com que os subsídios agrícolas ainda sejam utilizados de maneira indiscriminada, causando consequências para o mercado mundial e, principalmente, para os mercados dos países cuja economia é eminentemente agrícola.

Diante desse contexto, verifica-se que a regulação dos subsídios agrícolas ainda está longe de atender aos objetivos de liberalização do comércio internacional. Muitas são as críticas sobre as regras do AsA e a necessidade de modificações no Acordo para permitir uma maior efetividade no combate aos subsídios agrícolas. O processo de negociação com vistas à diminuição dos subsídios agrícolas continua durante a Rodada Doha, ainda em curso.

2.5 A Rodada Doha: novos passos na regulação dos subsídios agrícolas

O processo de continuidade de reforma da regulação do comércio agrícola mundial estava previsto desde a criação do AsA. Segundo o artigo 20 do referido Acordo, os Membros se comprometeram a dar continuidade ao processo de reforma, cujo objetivo é a diminuição do protecionismo e dos apoios distorcivos aplicados ao comércio agrícola, devendo iniciar as negociações um ano antes do seu período de implementação, ou seja, em 1999 (D'ÁVILA, 2006).

O processo de negociação se iniciou efetivamente em 2001, na Conferência Ministerial de Doha, a qual deu origem à Declaração Ministerial de Doha, uma agenda de negociações que tinha como objetivo a reforma do Sistema Multilateral de Comércio, com vistas a promover a recuperação econômica e o desenvolvimento em âmbito mundial (DANTAS, 2009). Assim, dentro da Rodada inseriu-se a discussão de um novo acordo para regulação do comércio agrícola.

A Rodada Doha definiu como objetivos para o setor agrícola as negociações no que concerne à ampliação do acesso aos mercados, redução progressiva, visando a total eliminação, dos subsídios à exportação, e diminuição substancial do apoio interno

concedido (D'ÁVILA, 2006; VARETA, 2014). Nesse sentido, afirma Dantas (2009, p. 345):

A Declaração de Doha demanda processo de reforma fundamental com regras de conduta mais fortes, melhoras substanciais em acesso a mercados, cortes e futura eliminação dos subsídios à exportação e reduções importantes ou, na linguagem da Declaração, substantivas no apoio doméstico distorcivo.

Trata-se, portanto, de um processo de reforma dos três pilares do AsA, buscando regras que ampliem a liberalização do comércio agrícola. Além disso, ressalta-se que a Declaração de Doha traz o compromisso de que os Membros adotarão um tratamento especial aos países em desenvolvimento, buscando garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento rural desses países (ANANIA; BUREAU, 2005; VARETA, 2014).

Assim, a Rodada tem como objetivo estabelecer metas para as áreas principais do AsA, o acesso aos mercados, a redução do apoio interno e a redução dos subsídios à importação, destacando-se ainda a busca pelo tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

A pauta de discussão desta Rodada é fruto da luta dos países mais pobres pelo reconhecimento da importância do comércio, sobretudo de produtos agrícolas, e, consequentemente, da abertura dos mercados dos países desenvolvidos, para que se possa atingir os objetivos de desenvolvimento. No entanto, os interesses dos que praticam em maior quantidade os subsídios internos e à exportação, principalmente os EUA e a UE, que têm alta participação no comércio agrícola mundial, permanecem como um entrave à conclusão das negociações. Esse conflito de interesses impede a celebração de um compromisso único e a conclusão da Rodada.

A Rodada Doha tinha uma duração prevista inicialmente de três anos, porém se arrasta até hoje. As várias negociações que ocorreram desde a abertura da Rodada são conhecidas como DDA, abreviação do termo em inglês *Doha Development Agenda* (ANANIA; BUREAU, 2005). Dentro da Agenda de Doha foram realizadas conferências nas cidades de Cancún (2003), Hong Kong (2005), Genebra (2009 e 2011), Bali (2013) e Nairóbi (2015), além das reuniões normalmente realizadas em Genebra ou em outras localidades.

No que tange à agricultura, vários compromissos foram assumidos em Hong Kong (2005), destacando-se a eliminação total das subvenções às exportações até o ano 2013 (WTO, 2005). Na Conferência de Bali (2013), porém, foi constatado que os países ainda não haviam cumprido o compromisso assumido, sendo que os subsídios à

exportação ainda existiam. Dessa forma, reafirmaram o disposto na Declaração Ministerial de Hong Kong e se comprometeram a continuar os esforços para a eliminação dos subsídios externos, comunicando periodicamente a OMC sobre as medidas tomadas nesse sentido, porém sem estabelecer prazos. Os Membros também acordaram em aumentar a transparência em relação às cotas tarifárias de importação, com objetivo de apoiar o processo de reforma (WTO, 2013).

A última Conferência Ministerial, realizada em Nairóbi, em 2015, não conseguiu finalizar a Rodada Doha, como se esperava, mas concluiu um pacote de decisões⁴³, que trouxe algumas modificações para a agricultura, relativas à segurança alimentar, aos mecanismos de salvaguarda especial para os países em desenvolvimento e às exportações agrícolas. No que tange às exportações, houve o estabelecimento de compromissos mais concretos, tendo-se acordado a eliminação dos subsídios à exportação restantes pelos países desenvolvidos imediatamente após a aprovação da Declaração Ministerial, bem como a eliminação pelos países em desenvolvimento dos seus níveis de subsídios autorizados até o final de 2018 (WTO, 2015).

Nessa atual conjuntura, resta aguardar a concretização dos compromissos assumidos, principalmente pelos países desenvolvidos, sendo que o histórico das negociações nos leva a crer que não se tem uma eliminação tão imediata dos subsídios ainda existentes.

Conclui-se que a dificuldade em finalizar um acordo sobre a agricultura resulta da resistência dos países desenvolvidos em abrir mão de suas políticas agrícolas altamente subsidiadas e protecionistas, conforme já exposto. Por outro lado, os países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, aos poucos tem exercido um papel importante no desenrolar das negociações, buscando fazer com que seus interesses não sejam totalmente subjugados aos dos países desenvolvidos. Assim, os países em desenvolvimento tem se unido e concentrado seus esforços na defesa da liberalização comercial, mesmo com os obstáculos criados pelos países ricos.

Diante do que foi exposto, analisar-se-á no próximo capítulo as implicações da PAC para os países em desenvolvimento, tendo em vista a atual conjuntura da regulação do comércio agrícola mundial.

⁴³ Sobre a Conferência Ministerial de Nairóbi, ver: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

CAPÍTULO III

A LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Ao iniciar o terceiro capítulo deste trabalho, cabe ressaltar alguns esclarecimentos que justificam a sua construção, que é fundamental para alcançar o objetivo central da pesquisa, a qual não se deteve apenas na análise técnico-dogmática das normas atinentes à regulação do comércio agrícola mundial e ao funcionamento e manutenção de uma política agrícola de nível comunitário, a PAC, mas, sobretudo, vislumbra analisar de forma crítica as consequências dessa política para os países em desenvolvimento e, conseqüentemente, para suas populações. Busca-se, portanto, discutir a noção de desenvolvimento e verificar como a utilização de justificativas não-comerciais servem como motivação para se manter um comércio agrícola protegido, atendendo aos interesses do mercado capitalista e deixando de lado os direitos dos países em desenvolvimento.

Assim, no presente capítulo analisar-se-á o direito ao desenvolvimento, bem como as preocupações não-comerciais que são levantadas como justificativa para a manutenção do protecionismo comercial agrícola e até que ponto esses argumentos sustentam a manutenção da PAC nos moldes atuais, em detrimento dos interesses dos países em desenvolvimento.

3.1 Comércio internacional e desenvolvimento

Analisando de maneira crítica a forma como se constrói o direito do comércio internacional relacionado aos produtos agrícola, depara-se com as implicações desse setor para o desenvolvimento. A forma como se conduz o comércio internacional está diretamente ligada aos níveis de desenvolvimento, sobretudo dos países mais pobres.

Portanto, o comércio e o crescimento econômico por ele gerado, dentre diversos outros fatores, como se verá a seguir, podem trazer, ou não, consequências diretas para a

redução da pobreza e diminuição da desigualdade, dependendo da forma como forem conduzidos. Assim, o desenvolvimento, entendido como um conceito multifacetário que engloba diversos aspectos, é consequência também da forma como são conduzidas as negociações multilaterais do comércio, que por sua vez estão atreladas aos interesses econômicos dos países mais ricos e do capital financeiro da grandes produtores desses países.

A seguir, busca-se entender como se construiu o atual conceito de direito ao desenvolvimento e, posteriormente, a relação desse direito com o comércio agrícola.

3.1.1 A evolução do direito ao desenvolvimento

Durante um período significativo de tempo, que compreendeu quase toda a segunda metade do século XX, a discussão sobre desenvolvimento centrou-se na questão do crescimento econômico, sendo que a existência deste era considerada suficiente para o alcance daquele. Nesse sentido, Coutinho (2013, p. 29) explica:

Por isso, por mais que a pobreza e desigualdade preocupassem os economistas clássicos – que, como Marx ou Ricardo, ao discutirem a origem do valor da mais-valia e da distribuição dos rendimentos, não se furtaram de enfrentar o tema da apropriação da riqueza –, as teorias do desenvolvimento, até poucos anos, persistentemente negligenciaram a pobreza e a desigualdade como fatores-chave que direta ou indiretamente afetam a performance econômica das nações.

Assim, durante esse período, os estudos a respeito do desenvolvimento sustentavam-se na ideia de que o crescimento econômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) de cada país, era a concretização do desenvolvimento. A partir dessa visão, um país se desenvolvia a medida que crescia economicamente.

Dentre os estudiosos da época, destacou-se a teoria do economista russo Simon Kuznets, que contribuiu para reforçar a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico. Segundo a hipótese defendida por Kuznets (1955), nos países pobres o crescimento econômico implicaria, inicialmente, no aumento da desigualdade de renda entre os ricos e os pobres, atingindo um certo limite, a partir do qual passaria a diminuir. Dessa forma, a partir desse limite, à medida que os países alcançassem maiores níveis de crescimento econômico, a diferença de renda se equilibraria. Tal teoria ficou conhecida como “U” invertido, fazendo-se referência à sua representação gráfica.

Para justificar sua hipótese, Kuznets (1955) afirmava que esse fenômeno era ocasionado pelo fato de que os países em desenvolvimento precisam modificar a sua base produtiva, deslocando o investimento econômico da agricultura para a indústria, sendo que nesta a variação de renda é maior do que naquela, o que gera uma maior desigualdade (COUTINHO, 2013). Portanto, seguindo a ideia de Kuznets, a desigualdade passa por duas fases, sendo a primeira crescente, devido à industrialização e urbanização das sociedades agrícolas, e a segunda de estabilização e redução substancial da desigualdade (PIKETTY, 2014).

A teoria de Kuznets serviu por anos como base de estudo do desenvolvimento pelos economistas, os quais passaram a defender que a pobreza e a desigualdade não estavam diretamente ligadas a esse processo, o que reforçava a ideia de que o desenvolvimento resumia-se ao crescimento econômico. Esse ponto de vista, defendido pela maioria dos economistas, resultou no negligenciamento de medidas necessárias ao combate à pobreza, à diminuição da desigualdade e ao acesso a serviços básicos, como saúde e educação (COUTINHO, 2013). A pobreza era, portanto, desconsiderada como barreira ao desenvolvimento.

Contudo, estudos mais recentes comprovaram que os efeitos do crescimento econômico não são capazes de promover por si só a transferência de renda e, conseqüentemente, a diminuição da desigualdade (MEDEIROS, 2005; BAUMAN, 2015).

Conforme explica Piketty (2014), a redução da desigualdade observada no século XX, que serviu como objeto para o estudo de Kuznets, não é consequência de um processo natural. Trata-se de uma desigualdade de patrimônios que é consequência de circunstâncias históricas específicas, as quais deslocaram a riqueza da renda proveniente de um capital acumulado para aquela resultante do trabalho, sendo que a hierarquia dos salários tende a se estabilizar e diminuir a longo prazo⁴⁴. Assim, ficou demonstrado que essa redução da desigualdade não é um fator permanente, sendo reflexo de um momento histórico singular. A desigualdade se mantém na concentração de renda do trabalho.

O significado de desenvolvimento foi ganhando novos contornos, uma vez que passou-se a identificar que o crescimento econômico não necessariamente gerava reflexo na diminuição da pobreza e na melhoria das condições de vida das parcelas mais

⁴⁴ Ver PIKETTY, 2014, p. 28.

pobres da sociedade. Percebeu-se que o crescimento não era suficiente para a redução da miséria.

Dessa forma, o estudo do desenvolvimento passou a levar em consideração outras variáveis além do incremento na economia, passando a incorporar métodos de aferição da pobreza, do acesso aos serviços básicos e a demais componentes que permitem mensurar o nível de desigualdade.

Diante dessa nova visão de desenvolvimento, as instituições internacionais passaram a trabalhar com ações voltadas para a diminuição da miséria no mundo, dentre eles destacaram-se os programas do Banco Mundial, que em 2001 publicou o conhecido *World Development Report* (Relatório de Desenvolvimento Mundial) com o título “Lutar Contra a Pobreza”, relacionando pobreza e desenvolvimento. No referido documento destacam-se as seguintes considerações:

(...) a estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Essa visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias voltadas à redução, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais (BANCO MUNDIAL, 2001).

Assim, o desenvolvimento passou a basear-se não apenas no crescimento econômico, mas a ser encarado como processo que tem como objetivo principal o fim das desigualdades. Se antes a palavra desenvolvimento era sempre associada a crescimento, atualmente ela é acompanhada do termo redução da desigualdade. Redução essa que só é capaz de se efetivar por meio de ferramentas redistributivas de renda.

Nesse sentido, Coutinho (2014, p. 46), destaca que:

(...) a visão de desenvolvimento, bem-estar e liberdade baseadas no crescimento da economia, bem como aquelas que apregoam o alívio paliativo da pobreza ter-se-iam mostrado insuficientes no capitalismo, gerador, ele próprio, de pobreza e de desigualdade, bem como de riqueza e prosperidade. O avanço acelerado da pobreza e da desigualdade nas últimas décadas revela, assim, de acordo com esses estudos, a importância das políticas sociais de caráter redistributivo.

A redistribuição, não apenas a de renda, mas também de riquezas, de terras, de oportunidades, de acesso aos serviços básicos, e outras que caracterizem desigualdades, é fundamental para o desenvolvimento, mas, além disso, é um grande estímulo para o

próprio crescimento econômico. As sociedades desiguais são caracterizadas por grupos que possuem menos oportunidades, o que gera o desperdício de potencial produtivo e alocação ineficiente de recursos (COUTINHO, 2014).

Dentro dessa nova perspectiva de desenvolvimento, destaca-se a teoria do economista Amartya Sen, segundo o qual este conceito é definido como a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades dos indivíduos. Portanto, para que ocorra o desenvolvimento deve haver a extinção das principais fontes de privação da liberdade, tais como a pobreza, a tirania, a falta de oportunidades econômicas, dentre outros (SEN, 2000).

Assim, ao contrário da visão que se tinha até o final da década de 1980⁴⁵, o desenvolvimento é entendido, atualmente, como um conceito que abrange mais do que simplesmente o crescimento econômico, não podendo ser confundido com este. Segundo Barral (2006, p. 23), “a compreensão do conceito de desenvolvimento envolve, necessariamente, o desenvolvimento social, compreendido como a expansão da liberdade com solidariedade e da garantia de estabilidade numa determinada sociedade”.

Vale ressaltar que o crescimento econômico tem grande relevância dentre os diversos aspectos que compõem o que hodiernamente se considera desenvolvimento, mas não pode ser entendido como critério único para se analisar o nível de desenvolvimento de um país (OLIVERIO, 2009; BARRAL, 2006; FAIS, 2006).

A partir dessa nova concepção, que não está mais atrelada unicamente ao fator econômico, mas leva em consideração uma série de aspectos relacionados à qualidade de vida dos indivíduos, tais como níveis de acesso à educação e à saúde, preservação do meio ambiente, participação do cidadão no Estado, de igualdade e distribuição de renda, dentre outros fatores, admite-se a existência de um direito ao desenvolvimento, que vem, aos poucos, ganhando espaço como um instrumento de redução das desigualdades.

Nesse cenário, a ONU passou a considerar, desde a década de 1970, o direito ao desenvolvimento como um direito humano, ressaltando a necessidade de cooperação entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento com o objetivo de garantir a efetivação desse direito. A partir de estudos realizados nesse período, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, começou a propagar a ideia do desenvolvimento como

⁴⁵ “[...] até 1990, a matéria referente ao desenvolvimento era objeto exclusivo do Relatório sobre Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, sendo o critério utilizado o do PIB “per capita”, que é um critério exclusivamente econômico. Em 1990 foi criado no âmbito da ONU o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que combina três indicadores: expectativa de vida, grau de escolaridade e alfabetização e nível de renda per capita”. In: OLIVERIO, 2009, p. 58.

direito humano. Dessa forma, a Assembleia Geral da ONU reconheceu, em 1979, o desenvolvimento como um direito humano pela primeira vez, por meio da Resolução 34/46, de 23 de novembro de 1979.

Posteriormente, a Comissão de Direitos Humanos instituiu um grupo de trabalho, cujo objetivo era estudar o conteúdo desse novo campo de estudo do direito que surgia. A partir deste estudo surgiu a proposta de um projeto para a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1986, por ampla maioria⁴⁶, garantindo a condição de direito humano ao direito ao desenvolvimento.

Segundo o artigo 1º da referida Declaração:

Artigo 1.

1. O direito ao desenvolvimento é um direito inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento foi um grande passo no reconhecimento da importância desse direito e ao mesmo tempo simboliza um compromisso dos membros da ONU para sua consolidação. Vale ressaltar que a declaração traz uma definição ampla do que se entende por direito ao desenvolvimento, levando em consideração aspectos que vão além do aspecto econômico, avançando pelas questões sociais, culturais e políticas, as quais devem estar voltadas à garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais, transformando o que antes era visto apenas como reivindicação de uma ordem econômica mundial mais justa em um direito multifacetado (OLIVERIO, 2009).

No entanto, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento traz uma série de termos vagos, com interpretações ambíguas, o que dificulta a efetivação dos objetivos inicialmente pretendidos com a criação desta declaração. O conteúdo final do documento foi resultado da necessidade de se conciliar os interesses dos países ricos aos

⁴⁶ A declaração foi aprovada por 146 votos favoráveis contra 1 voto contrário (EUA) e 8 abstenções (Dinamarca, República Federal da Alemanha, Reino Unido, Finlândia, Islândia, Suécia, Japão e Israel).

dos países pobres, o que implicou na criação de compromissos que encontram diversas lacunas que justificariam seu não cumprimento.

As discussões a respeito da construção do direito ao desenvolvimento e da implementação da declaração sobre o tema continuaram na ONU nos anos que se seguiram. Em 1993, foi realizada a Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, em Viena, a partir da qual foi promulgada a Declaração e o Programa de Ação de Viena, que reafirmou o direito ao desenvolvimento como um direito universal e inalienável que faz parte dos direitos humanos fundamentais, sendo a pessoa humana o sujeito central do desenvolvimento.⁴⁷

Além disso, a referida Declaração estabeleceu como dever dos Estados a cooperação mútua para se alcançar o desenvolvimento, devendo a comunidade internacional trabalhar visando eliminar obstáculos que impeçam tal objetivo, principalmente no que tange a relações econômicas mais equitativas e à garantia de um cenário econômico internacional mais favorável aos países pobres.

Ressalta-se que o documento teve um papel muito importante, pois foi adotado com votos favoráveis de todos os membros da ONU, sendo a primeira vez que o direito ao desenvolvimento foi reconhecido como um direito humano por consenso de todos os Estados Membros. Contudo, nos grupos de trabalho que se seguiram à aprovação da Declaração, apesar do grande salto que representou, não se observou o consenso de Viena nas discussões acerca das medidas de efetivação e promoção do direito ao desenvolvimento.

Nas palavras de Monteiro (2003, p. 776), o direito ao desenvolvimento pode ser definido da seguinte forma:

É um direito dos indivíduos e dos povos (que os Estados representam), mas é, antes de mais, um "direito do homem". É um direito a um desenvolvimento global, responsável e solidário com toda a humanidade, no espaço e no tempo, fundado no respeito e na dignidade dos seres humanos e na sua participação, para melhorar a sua qualidade de vida, sobretudo dos mais pobres e vulneráveis, por meio da produção sustentável e justa distribuição dos "bens públicos globais" necessários a uma vida digna, saudável, longa e criadora.

Assim, esse direito surge, portanto, como um direito ao processo de desenvolvimento, que ganha status de direito humano, uma vez que ele contempla por si só um conjunto de direitos humanos já consolidados, sendo uma síntese dos direitos

⁴⁷ ONU. A/CONF. 157/23, de 12 de julho de 1993, art. 10.

individuais, políticos, econômicos e sociais, o que contribui para o próprio fortalecimento desse conjunto de direitos.

Nesse sentido, ressalta Arjun Sengupta (2005) que o processo de desenvolvimento só pode ser reconhecido se, aliado ao crescimento econômico, houver a melhoria dos indicadores sociais, de saúde, de educação, de preservação ambiental etc. O desenvolvimento só se dá por meio de um processo em que haja diminuição das desigualdades e da concentração de riquezas, permitindo, assim, a efetivação dos direitos humanos.

Pode-se concluir, nas palavras de Oliverio (2009, p. 72), que:

[...] o direito ao desenvolvimento é um direito humano que engloba a implementação de todos os demais direitos humanos, mas que pode se caracterizar, na prática, como um direito a um processo especial de desenvolvimento, em que todos os direitos humanos devem ser realizados conjuntamente, de maneira que levem em conta seus efeitos uns sobre os outros, de forma a possibilitar o exercício por todos os indivíduos e povos de suas liberdades e capacidades.

Apesar do reconhecimento internacional do direito ao desenvolvimento como um direito humano, conforme já exposto, é ainda bastante controversa a sua efetividade, uma vez que não é objeto de nenhum tratado internacional com força vinculante, tendo tido seu reconhecimento limitado a documentos internacionais cujo caráter é de mera recomendação, como as resoluções da Assembleia Geral da ONU, com caráter não-vinculante. Tratam-se de instrumentos internacionais cuja força normativa não é capaz de gerar obrigações aos países.

Mesmo com o caráter não obrigatório da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e de outros documentos sobre o tema, deve-se considerar que os possíveis efeitos gerados são de grande importância, uma vez que podem inspirar e orientar à elaboração de outros tratados internacionais sobre o tema, que possuem força vinculante. Ademais, tais resoluções podem contribuir para que o direito ao desenvolvimento seja incorporado, por meio de novas regras, em tratados já existentes, como aqueles que dizem respeito ao comércio internacional, aos quais o princípio do tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento foi incorporado.

Pode-se considerar que, do ponto de vista do comércio internacional, para que os países se desenvolvam é fundamental a eliminação das medidas que restrinjam a concorrência. Trata-se de privações que devem ser enfrentadas no âmbito do sistema

multilateral do comércio, as quais implicam diretamente no índice de desenvolvimento dos países pobres.

Nesse sentido, Sousa (2006, p. 54) mostra que:

Desenvolvimento está agregado ao bem-estar geral de uma sociedade, sua relação com o meio ambiente no sentido de se promover o desenvolvimento sustentável, políticas que envolvam educação, igualdade de gênero, melhores condições de saúde e de trabalho, e até mesmo com a participação política e garantia dos direitos políticos dos cidadãos.

Portanto, a partir da ideia de que o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, abrangendo diversos outros aspectos que estão ligados diretamente ao bem-estar das população e a igualdade de acesso às oportunidades, a compreensão do papel que o comércio internacional desempenha também ganha novos contornos.

Diante do exposto, conclui-se que o direito ao desenvolvimento conquista aos poucos seu espaço, sendo, atualmente, um dos temas de maior relevância no cenário internacional. Contudo, ainda é longo o caminho a percorrer-se com o objetivo de garantir que o desenvolvimento, enquanto direito humano, se efetive para todos os países e suas populações. Essa dificuldade ocorre tendo em vista os diversos interesses que permeiam a efetivação do direito ao desenvolvimento, os quais estão diretamente ligados ao comércio internacional e a diminuição de barreiras comerciais por parte dos países desenvolvidos.

O comércio internacional possui, portanto, um papel fundamental na efetivação do direito ao desenvolvimento. As regras de comércio internacional devem levar em consideração as diferenças socioeconômicas existentes entre os diversos países, buscando permitir assim que o desenvolvimento atinja a todos. Para que o comércio global seja justo e aceitável deve, necessariamente, ser um instrumento de promoção da direito ao desenvolvimento.

3.1.2 A importância do comércio internacional para o desenvolvimento

O processo de globalização acentua a interdependência entre os Estados, sendo que dentro dessa realidade globalizada o comércio internacional encontra posição de destaque como um instrumento relevante para o desenvolvimento dos países. Porém, ao mesmo tempo em que o comércio multilateral pode influenciar positivamente no

melhoria das condições de vida das diversas nações, também pode servir como meio de realçar as desigualdades econômicas, sociais e políticas que separam os países.

A globalização, embora gere uma aproximação entre os Estados e até mesmo uma interdependência entre eles, o que poderia contribuir para o desenvolvimento, faz com que as diferenças e as contradições do atual modelo econômico fiquem ainda mais latentes. Nesse sentido, segundo os ensinamentos de Otávio Ianni (2005, p. 49):

Mais do que nunca as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais estão lançadas em escala mundial. O mesmo processo de globalização, com que se desenvolve a interdependência, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produz desigualdades, tensões e antagonismos. O mesmo processo de globalização, que debilita o Estado-nação, ou redefine as condições de sua soberania, provoca o desenvolvimento de diversidades, desigualdades e contradições, em escala nacional e mundial.

Portanto, os impactos do comércio no mundo globalizado não se restringem ao campo econômico, trazendo consequências diversas, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento; ou seja, a maneira como o comércio internacional é conduzido influencia diretamente nos níveis de desenvolvimento dos países, podendo contribuir para diminuir as discrepância existente entres aqueles mais ricos e os mais pobres, bem como ampliar as diferenças já existentes.

Considera-se que o comércio, em âmbito global, favorece um maior acesso dos consumidores a um maior número de bens, resultando em uma maior competitividade, o que provoca a melhora da qualidade dos produtos e a queda nos preços e permite também uma melhor alocação de capital e mão-de-obra dentro dos países, eliminando distorções de produção e consumo, além de contribuir para a redução das distâncias geográficas e das diferenças culturais (DI SENA JR., 2004).

Por outro lado, o comércio internacional também é uma das causas visíveis das desigualdades. Conforme aponta Coutinho (2014), com o avanço do processo de globalização, os países ricos ampliam suas relações econômicas com os países pobres, gerando a transferência de renda entre eles, principalmente em decorrência das trocas comerciais, o que poderia acentuar as desigualdades existentes, uma vez que existem assimetrias entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Dessa forma, apesar das consequências positivas de uma maior abertura comercial para o crescimento econômico de um país, não se pode considerar que esse aumento do fluxo comercial irá resultar diretamente no desenvolvimento desse país,

uma vez que o crescimento econômico não se confunde com a redistribuição de renda e a diminuição da pobreza.

O comércio internacional é um importante instrumento para se alcançar o desenvolvimento, na medida que é capaz de gerar crescimento econômico. Entretanto, não se pode considerar o comércio internacional como único meio para a melhoria da realidade vivida pelas populações dos países pobres, ao mesmo tempo que não pode ser visto como causa exclusiva dos seus problemas econômicos, sociais e políticos (BARRAL, 2006). A abertura comercial pode trazer diversas consequências positivas, porém ela, por si só, não é suficiente para promover o desenvolvimento, sendo necessário que haja estabilidade política e econômica, bem como políticas públicas que busquem garantir que a liberalização gere efeitos positivos para os Estados (OLIVERIO, 2009).

Não cabe aqui fazer um juízo de valor do comércio internacional, defender se é algo bom ou ruim, pois é vidente que existem argumentos favoráveis e contrários, a depender da forma como ele se desenvolve. Trata-se de algo consolidado dentro do atual cenário de interdependência econômica crescente, fruto do processo de globalização. Assim, parte-se da ideia de que o comércio internacional é uma realidade da qual não há como fugir, sendo as trocas comerciais em nível global algo concreto. A partir dessa conclusão, cabe a nós verificar como o sistema multilateral do comércio é capaz de se aliar e contribuir a uma proposta de desenvolvimento, nos moldes já definidos (SOUSA, 2006).

A liberalização comercial tem, portanto, efeitos dúbios, sendo que, para saber diferenciar os pontos positivos e negativos da liberalização, deve-se levar em consideração a diferença entre "crescimento econômico" e "desenvolvimento", conforme já tratado no item anterior.

O comércio internacional passa a ser um forte instrumento para o crescimento econômico e também para o desenvolvimento, se devidamente aplicados os meios para este fim. Caso contrário, somente aqueles Estados que possuem vantagens relativas diante dos demais são capazes de garantir melhores posições no mercado externo para seus produtos e serviços. Tais vantagens são derivadas de circunstâncias excepcionais e históricas específicas, como, por exemplo, a situação econômica dos EUA no final do século XIX e os investimentos estatais e internacionais para o reerguimento da Alemanha e Japão no período pós-guerra (SALOMÃO, 2003, p. 536).

A respeito da globalização econômica e o desenvolvimento, o autor Erik Reinert, em sua obra intitulada *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*, na qual critica o pensamento econômico liberal e busca fazer uma análise da desigualdade entre países ricos e pobres a partir de fatos históricos da economia e de políticas de desenvolvimento dos países europeus, rebate a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo⁴⁸. Reinert (2007) afirma que para se compreender o processo de desenvolvimento o que se deve levar em consideração não é a vantagem comparativa e sim o que ele chama de emulação, que é o ato de empenhar-se em um objetivo, emparelhando o Estado com vistas a atingir tal pretensão.

Para o autor, os países ricos atualmente são aqueles que mais utilizaram de mecanismos de emulação no decorrer de sua história, dentre eles as medidas de suporte às produções mais rentáveis, tais como os subsídios à produção, as isenções, os créditos, os incentivos às exportações, forte apoio ao setor industrial etc. Portanto, Reinert (2007) sustenta que os países ricos se beneficiaram de um processo de desenvolvimento baseado na emulação, o que não ocorreu com os países pobres, os quais mantiveram suas economias estagnadas ou em recessão. De acordo com a visão do autor, a causa da riqueza de algumas nações é o processo histórico, a partir de uma industrialização realizada com intensa participação do Estado e da proteção do mercado interno.

No entanto, os Estados ricos, em seus discursos, não admitiam a prática de políticas intervencionistas e protecionistas, contribuindo para que os Estados pobres continuassem pobres, utilizando-se de teorias econômicas que defendiam a inexistência de fatores específicos que geraram a riqueza dos países desenvolvidos (COUTINHO, 2014).

⁴⁸ A teoria das vantagens comparativas foi formulada por David Ricardo e explicada no seu livro *The Principles of Political Economy and Taxation* (1817). Trata-se de uma das teorias clássicas do comércio internacional e foi criada a partir da teoria das vantagens absolutas defendida por Adam Smith. Ricardo busca demonstrar que o comércio entre dois países pode ser benéfico para ambos, mesmo que um deles seja mais produtivo que o outro em termos absolutos, considerando a razão de produtividade de cada país, ao contrário da teoria de Smith. Segundo a visão de Ricardo, mesmo quando um país é absolutamente menos eficiente na produção de todos os produtos, continua a participar no comércio internacional, produzindo e exportando os bens que produz de forma relativamente mais eficiente. Portanto, os Estados que não possuem vantagens absolutas em relação a outros também podem ter ganhos com o comércio, devendo especializar-se na produção de determinado bem de consumo, levando em consideração a sua eficiência produtiva.

A participação no comércio internacional é capaz de contribuir para o desenvolvimento de um Estado, porém isso dependerá da forma como essa participação irá efetivar-se. Para garantir que a liberalização contribua para a diminuição da pobreza e da desigualdade, é fundamental a imposição de medidas que permitam que esse processo atinja todos os países, sobretudo aqueles em desenvolvimento. Portanto, o comércio por si só já não é mais visto como o propulsor para o desenvolvimento.

Nesse sentido, Barral (2006, p.12) aduz que "o comércio internacional pode ser instrumento estratégico para o desenvolvimento. O sucesso de sua utilização, entretanto, dependerá de fatores institucionais e sociais que não são inerentes nem derivados das práticas comerciais".

Portanto, o comércio internacional só é capaz de contribuir para desenvolvimento se vier acompanhado de medidas liberalizantes, as quais garantam uma participação equitativa no mercado internacional. O novo conceito de desenvolvimento aplicado ao comércio internacional implica no reconhecimento da necessidade de se garantir o acesso ao mercado para os países em desenvolvimento.

A comunidade internacional deve se preocupar com a forma por meio da qual se efetiva a liberalização comercial, com o objetivo de garantir que o comércio internacional seja realmente um instrumento que contribua com o desenvolvimento dos países mais pobres. Para que isso ocorra, é fundamental ter conhecimento do conceito atual de desenvolvimento, o qual vai muito além da ideia de livre comércio e crescimento econômico, como um fim em si mesmo.

Diante dessa compreensão de que o comércio internacional, dependendo da forma como é conduzido, pode influenciar positivamente no processo de desenvolvimento, e considerando, ainda, que a participação no mercado internacional não se dá em igualdade de condições em relação aos países desenvolvidos, surgem as reivindicações dos países em desenvolvimento.

Essa nova visão do comércio internacional, como sendo um dos aspectos fomentadores do desenvolvimento, fez com que os países pobres, diante da dominação dos países ricos dentro da OMC, buscassem meios para uma maior participação no mercado mundial.

Diante das reivindicações destes países e do reconhecimento do papel do comércio internacional no processo de melhoria das condições de vida das populações pobres, criou-se, em dezembro de 1964, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, conhecida pela sigla UNCTAD (*United Nations*

Conference on Trade and Development). O objetivo dessa Conferência, criada no âmbito da ONU, é justamente a discussão das questões relacionadas a comércio e desenvolvimento.

A UNCTAD é, portanto, um fórum especializado na discussão da relação entre o comércio e o desenvolvimento, que busca verificar as vantagens que poderiam advir dessa relação e, assim, subsidiar, em nível internacional, decisões que visem promover políticas econômicas capazes de diminuir as desigualdades econômicas mundiais e que permitam um desenvolvimento sustentável baseado nas necessidades dos cidadãos⁴⁹ (OLIVERIO, 2009).

A classificação dos diferentes grupos de países, dentre aqueles considerados em desenvolvimento, surge na UNCTAD, com o objetivo de fomentar o comércio e criar oportunidades para que esses países possam integrar-se à economia mundial de maneira mais equânime e justa.

Quanto à distinção entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, ressalta-se que a diferenciação dessas duas categorias surgiu na primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual os membros reconheceram a diferença no grau de desenvolvimento entre eles e, por isso, alguns precisariam de apoio para conseguir um incremento econômico e social. Já dentro da OMC não há uma definição

⁴⁹“UNCTAD, which is governed by its 194 member States, is the United Nations body responsible for dealing with development issues, particularly international trade – the main driver of development. Its work can be summed up in three words: think, debate, and deliver. Reflection on development is at the heart of UNCTAD’s work. It produces often-innovative analyses that form the basis for recommendations to economic policymakers. The aim is to help them take informed decisions and promote the macroeconomic policies best suited to ending global economic inequalities and to generating people-centered sustainable development. UNCTAD is also a forum where representatives of all countries can freely engage in dialogue and discuss ways to establish a better balance in the global economy. In addition, UNCTAD offers direct technical assistance to developing countries and countries with economies in transition, helping them to build the capacities they need to become equitably integrated into the global economy and improve the well-being of their populations. UNCTAD holds a ministerial-level meeting every four years to discuss major global economic issues and to decide on its programme of work. It also holds discussions with civil society, including at an annual symposium where members of the public can express their views and interact with country representatives. Every two years, UNCTAD organizes the World Investment Forum, which brings together major players from the international investment community to discuss challenges and opportunities and to promote investment policies and partnerships for sustainable development and equitable growth”. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/AboutUs.aspx>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

do que seja país desenvolvido ou em desenvolvimento. Nessa organização observa-se a autodesignação, ou seja, o próprio Membro denomina-se como um Estado desenvolvido ou em desenvolvimento, sendo assim reconhecido pelos demais membros (MORAES, 2011).

O reconhecimento da diferença entre o nível de desenvolvimento das nações fez crescer a insatisfação dos países pobres, o que gerou uma luta pela liberalização comercial, em confronto com os países ricos, os quais mantinham seus mercados internos blindados por políticas protecionistas, na busca pela diminuição das desvantagens que surgem dentro do processo de globalização (OLIVERIO, 2009).

Nesse sentido, a criação da UNCTAD representou um grande passo na discussão do tema, pois demonstrou a preocupação da comunidade internacional em criar um espaço de debate sobre as consequências do comércio mundial para o processo de desenvolvimento econômico-social dos países, uma vez que, nesse período, que precedeu a criação da OMC, toda a discussão em torno do comércio centrava-se no GATT, cuja preocupação eram basicamente as questões tarifárias.

No entanto, o resultado dos trabalhos desenvolvidos nesta Conferência não alcançaram de maneira satisfatória os objetivos inicialmente previstos, em grande parte devido à pressão exercida pelos países desenvolvidos. A vontade dos países em desenvolvimento de que a UNCTAD se tornasse uma organização internacional de grande representatividade nunca se consolidou, principalmente após a criação da OMC, limitando-se a um órgão da ONU sem poder decisório.

Além disso, o descontentamento crescente dos países pobres, diante da desigualdade de oportunidades de acesso aos mercados internacionais, tendo em vista as vantagens competitivas que favoreciam os países desenvolvidos, aliada às crises econômicas das décadas de 1970 e 1980, decorrente à instabilidade monetária e crise energética, contribui para a mudança de percepção do significado do comércio internacional e da forma como ele pode cooperar com o desenvolvimento. Esse cenário fez com que as organizações internacionais e instituições de fomento internacionais, tais como a OMC e o Banco Mundial, passassem a reorientar suas ações no sentido de priorizar a melhoria das condições de vida das nações em situação de vulnerabilidade, com a promoção da saúde pública, acesso à educação, preservação ambiental, proteção de minorias e medidas para a redução da pobreza em geral (OLIVERIO, 2009).

A noção de desenvolvimento, a partir do fortalecimento das relações comerciais em nível global, fez com que os países não-industrializados buscassem uma maior

participação no comércio internacional, até então dominado pelos países industrializados. Portanto, os países em desenvolvimento visam melhorias no sistema multilateral do comércio, com a definição de normas mais equitativas, conforme visto no capítulo anterior. Tal processo desenvolveu-se no âmbito do GATT e ainda está em curso nas negociações da OMC.

Diante desse contexto, o comércio internacional ganha cada vez mais importância no mundo globalizado e passa a ser visto a partir da ideia de desenvolvimento, ou seja, o comércio internacional tem grande influência, não só do ponto de vista econômico, mas também traz diversas consequências para as realidades nacionais, podendo, aliado a outras políticas, contribuir efetivamente para o desenvolvimento social (OLIVERIO, 2009).

No entanto, mesmo com o reconhecimento da importância do comércio internacional e a necessidade de se garantir a participação mais equânime dos Estados nas trocas comerciais em âmbito global, os resultados da Rodada Uruguai e os caminhos que tomam as negociações dentro da Rodada Doha demonstram que não existem compromissos efetivos com propósitos desenvolvimentistas e revelam que os problemas estruturais do sistema multilateral do comércio, que refletem na atual disparidade no desenvolvimento entre os países, estão longe de serem solucionados, principalmente falta de vontade política, não sendo assim fonte de preocupação.

Os interesses políticos internos dos países desenvolvidos refletem diretamente na forma como é conduzido o processo de liberalização comercial em âmbito internacional, resultando em uma realidade contraditória caracterizada por um discurso liberalizante em oposição a práticas protecionistas por parte desses países (BARRAL, 2006). Nesse sentido, Sousa (2006, p. 68) esclarece que:

O que se observa nas tentativas de promoção do desenvolvimento por meio do comércio é que há sempre uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que o sistema multilateral do comércio, principalmente por meio das regras da OMC, se propõe a convencer os Estados que o comércio internacional é um meio eficaz para que se alcance o desenvolvimento, algumas normas e principalmente ações deixam uma série de questionamentos sobre a eficácia desse discurso. As ‘boas intenções’ do sistema multilateral do comércio não se tornam efetivas na prática das negociações comerciais, por mais significativas que elas pareçam ser.

Dessa forma, embora exista a previsão de um tratamento especial e diferenciado, que está presente de maneira geral no Acordo GATT 1994, além de constar também no AsA e outros acordo específicos, tais exceções, que teoricamente beneficiariam os

países em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo, não tem resultados concretos satisfatórios.

Ademais, deve-se levar em consideração também a desigualdade institucional entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, que reflete diretamente na capacidade daqueles defenderem seus interesses frente a estes. De acordo com Barral (2006, p. 33):

O grau de desigualdade política faz com que, obviamente, o processo de negociação seja mais vantajoso para países mais poderosos e ativos. Isto se percebe desde a incapacidade de alguns países pobres em se fazerem representar nas negociações multilaterais até a carência de recursos humanos disponíveis para a defesa de seus interesses imediatos.

Assim, os países em desenvolvimento conseguem, algumas vezes, impedir o avanço de acordos prejudiciais aos seus interesses, mas não possuem condições de evitar que o sistema multilateral do comércio continue dominado pelos interesses dos países mais poderosos.

Diante da irregularidade nos níveis de desenvolvimento dos países, é que surge a necessidade de que o sistema multilateral do comércio considere as condições desfavoráveis dos países pobres, fazendo com que as regras do comércio internacional regulamentem de maneira efetiva um tratamento diferenciado a eles, bem como sejam capaz de criar compromissos efetivos com o desenvolvimento (SOUSA, 2006).

A Rodada Doha retoma a discussão da relação comércio-desenvolvimento, buscando reafirmar o compromisso da OMC em promover um comércio internacional mais justo e equitativo, capaz de contribuir com o processo de desenvolvimento. No entanto, a Rodada já se arrasta por quinze anos, não trazendo medidas concretas que consigam efetivar-se, garantindo um comércio agrícola voltado ao mercado e ao desenvolvimento, e não apenas ao interesse dos países ricos e das grandes corporações empresariais.

Conclui-se, portanto, que a eliminação de medidas protecionistas é fundamental ao desenvolvimento. O que se espera é que, ao final da atual rodada de negociações da OMC, reconhecida principalmente pelo seu viés desenvolvimentista, consiga-se tornar o tratamento especial e diferenciado efetivo, trazendo regras que deixem de ser apenas princípios e compromissos morais e que passem a ser compromissos exigíveis (SOUSA, 2006). Além disso, deve ampliar-se o próprio conceito de desenvolvimento adota pela OMC, para que seja visto como um direito de todas as nações e diz respeito não apenas

ao crescimento econômico, mas também à garantia da diminuição da pobreza, das desigualdades e das diversas privações de liberdades.

Em seguida, serão abordados os temas da multifuncionalidade da agricultura e as preocupações não-comerciais, os quais estão diretamente ligados ao tema da liberalização do comércio agrícola, uma vez que esses conceitos são utilizados como justificativas para a não eliminação de medidas protecionistas. Tratam-se de termos que se moldam aos interesses dos países desenvolvidos, não considerando as suas implicações para os países em desenvolvimento.

3.2 A multifuncionalidade da agricultura e as preocupações não-comerciais

A discussão atual sobre preocupações não-comerciais teve início na Rodada Uruguai, sendo que, a partir das negociações realizadas na Rodada, houve a inserção do termo “preocupações não comerciais” no preâmbulo do AsA, bem como no seu artigo 20, que trata da continuidade do processo de reformas. Porém, o AsA não apresentou maiores definições acerca do termo utilizado.

A Rodada Uruguai teve grande importância para o setor agrícola, uma vez que incorporou a agricultura ao sistema multilateral de comércio, buscando estabelecer regras com objetivo de liberalizar o comércio de produtos agrícolas. Por outro lado, a referência a preocupações não-comerciais no preâmbulo do AsA serviu como justificativa para a não criação de regras mais rígidas relativas à redução dos subsídios e medidas de proteção de mercado por parte de alguns países.

Os países que afirmavam a existência de um caráter excepcional da agricultura frente a outras atividades econômicas, defenderam, durante a Rodada, a tese das preocupações não-comerciais, buscando justificativas para regras mais específicas e restritivas no âmbito do comércio agrícola e visando, assim, barrar compromissos para redução de subsídios e da proteção do mercado interno (MESQUITA, 2005).

Já o conceito da multifuncionalidade da agricultura não consta nos documentos que tiveram origem a partir da Rodada Uruguai. O termo aparece apenas um vez em um documento da Suíça, o qual respondia a questionamento do Secretariado da Rodada sobre a forma como as chamadas preocupações não-comerciais eram consideradas em suas políticas agrícolas. No referido documento, o país responde que a Política Agrícola suíça era motivada e justificada principalmente por preocupações não-comerciais, sendo que a chamada multifuncionalidade do setor agrícola seria a razão pela qual regras de

mercado e livre comércio poderiam ser completamente aplicadas (MESQUITA, 2005). O conceito, portanto, existia, apesar de não ser amplamente divulgado.

Contudo, é a partir do apoio da Comunidade Europeia que estes conceitos, principalmente o da multifuncionalidade da agricultura, passa a ganhar força. Na Rodada Uruguai, as propostas iniciais da CE não continham referências nem a preocupações não-comerciais, nem a multifuncionalidade. Com a reforma da PAC de 1992, o conceito da multifuncionalidade surgiu e ganhou espaço na política agrícola europeia, sendo que a CE passa a utilizá-lo nos foros de debate internacionais, como a OCDE, a FAO e, posteriormente, a OMC, buscando sua aceitação

As discussões acerca o termo multifuncionalidade se expandiram na década de 1990 e, especificamente, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro, oportunidade em que os governos de diversos países reconheceram o “aspecto multifuncional da agricultura, particularmente com respeito à segurança alimentar e desenvolvimento sustentável”⁵⁰. Além disso, a multifuncionalidade da agricultura ganhou notoriedade no âmbito das negociações da OMC referentes à liberalização do comércio agrícola mundial.

Assim, o conceito foi incorporado à Agenda 21, aprovada no Rio de Janeiro em 1992, passando a ser cada vez mais utilizado pela CE e demais países que defendem a definição de regras menos liberalizantes para o comércio agrícola, o que deu maior legitimidade à discussão do tema em âmbito internacional. Nesse contexto, os países desenvolvidos, cujas políticas agrícolas são altamente subsidiadas, passaram a sustentar a multifuncionalidade como um princípio a ser incorporado às negociações multilaterais sobre o comércio agrícola na OMC.

No âmbito da OCDE, foi acordado, em 1987, um conjunto de princípios para direcionar a reforma das políticas agrícolas nos países membros, a partir de estudos realizados que demonstraram o tamanho das distorções no mercado causadas pelas políticas agrícolas dos países desenvolvidos. Já em 1992, os Ministros da Agricultura da OCDE incorporaram novos aspectos à discussão acerca da reforma das políticas agrícolas, destacando que as modificações no setor deveriam considerar as questões ambientais e de desenvolvimento rural. Essa perspectiva de mudança defendida pela Organização desde a década de 1980, foi discutida em uma reunião do Comitê de

⁵⁰Agenda 21, capítulo 14.

Agricultura da OCDE, em nível ministerial, realizada em março de 1998, que buscou analisar as reformas realizadas nos dez anos anteriores e as expectativas de mudanças futuras. Ao final da reunião, os Ministros assinaram um comunicado sobre os resultados da reunião, no qual citam expressamente “caráter multifuncional da agricultura” e admite a relevância das questões não-comerciais (MESQUITA, 2005). Para os países que defendem o caráter multifuncional da agricultura, esse reconhecimento por parte da cúpula ministerial da OCDE foi de grande importância.

Dessa forma, em 1998, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconheceu que, além de sua função primária de produção de fibras e alimentos, a atividade agrícola pode também moldar a paisagem, promover benefícios ambientais tais como a conservação dos solos, gestão sustentável dos recursos naturais renováveis e preservação da biodiversidade e contribuir para a viabilidade socioeconômica em várias áreas rurais (KLEIN; SOUZA, 2013, p. 194).

Percebe-se assim que a utilização do conceito da multifuncionalidade da agricultura é posterior à utilização do termo preocupações não-comerciais. Isso pode ser explicado, pois a multifuncionalidade representa um conceito mais genérico, capaz de conter diversos aspectos relacionado à agricultura, enquanto as preocupações não-comerciais representam questões concretas que são reflexos de uma política agrícola, sendo, portanto, mais conveniente a sua utilização por quem defende esse ponto de vista (MESQUITA, 2005).

Vale destacar que a tese da multifuncionalidade na agricultura defendida pelos países desenvolvidos busca fazer uma análise ampliada do conceito tradicional de agricultura, o qual está centrado na produção de alimentos e matéria-prima destinados ao mercado, focando-se assim no aspecto econômico e nas trocas mercantis. A multifuncionalidade, por sua vez, leva em consideração que agricultura não apenas fornece produtos agrícolas, mas desempenha outras funções, como ambiental, territorial e social. Portanto, a agricultura, do ponto de vista multifuncional, está atrelada também a questões não-comerciais, baseando-se na ideia de que, além do aspecto econômico, gera outros benefícios à sociedade de ordem ambiental, social e segurança alimentar.

Nesse sentido, segundo Ribeiro (2006, p. 3):

A multifuncionalidade surge como uma nova forma de pensar a agricultura. Há algum tempo, a visão que se tinha do setor era de simples produtora de alimentos, mas hoje, a agricultura abriga, além da produção de gêneros, outros benefícios para a sociedade como a preservação do meio-ambiente, a manutenção do patrimônio cultural do campo, a geração de empregos e a

melhoria da distribuição demográfica evitando aglomerados urbanos que geram pobreza.

Assim, com base na teoria da multifuncionalidade a agricultura, a importância dessa atividade não estaria limitada a sua função primordial que é a produção de fibras e alimentos, devendo ser considerados os “produtos não-comerciais” produzidos.

No mesmo sentido, Klein e Souza (2013, p 194) ressaltam que:

[...] o interesse em promover uma agricultura multifuncional, reconhecendo outras funções desempenhadas pela agricultura, e que vão muito além da produção primária de alimentos e matérias-primas, emerge, sobretudo, da rigorosa avaliação acerca das formas dominantes em que a atividade agrícola era realizada e dos efeitos negativos em termos sociais, ambientais e culturais.

Para a OCDE, os elementos da multifuncionalidade são definidos pela “existência de múltiplos bens e serviços produzidos conjuntamente pela agricultura; alguns desses bens ou serviços possuem características de externalidades ou de bens públicos, que não existem para os mercados ou funcionam mal” (2001, n.p.).

As externalidades referem-se aos efeitos causados pela produção agrícola. Os bens públicos, por sua vez, representam exemplos concretos de externalidades, as quais geram benefícios para a sociedade como um todo, tais como segurança alimentar, conservação do solo, preservação ambiental e da paisagem rural, manutenção da cultura camponesa, ampliação dos empregos rurais etc.

Nas palavras de Klein e Souza (2013, p. 203):

O fato é que a multifuncionalidade da agricultura, dentro das suas limitações, passou a ser compreendida como um instrumento eficaz e com enfoque inovador que permite compreender a complexidade do mundo rural e as diferentes dinâmicas sociais e culturais ali existentes. No caso brasileiro, possibilita ainda, o reconhecimento e legitimação das múltiplas funções desempenhadas pela agricultura familiar e as suas inúmeras contribuições para o desenvolvimento rural.

A partir do conceito de multifuncionalidade, a análise da agricultura e das políticas públicas que a afetam deve ser feita sobre todos os aspectos da agricultura, tais como: contribuição à segurança alimentar e suas funções ambiental, econômica e social. Evidentemente que os diferentes setores da agricultura desempenham cada uma destas funções de uma maneira distinta, conforme sua realidade, o que comprova o caráter multifacetário da produção agrícola (SOARES, 2002).

Dessa forma, deve-se levar em consideração que a contribuição para a segurança alimentar, por exemplo, exercida por uma comunidade de agricultores familiares ou um assentamento de reforma agrária é consideravelmente distinta da contribuição de uma grande propriedade especializada na monocultura de exportação. Da mesma maneira, os impactos ambientais de uma policultura tradicional são distintos daqueles gerados pela monocultura mecanizada. Com relação às funções social e econômica, as diferenças geradas pelos diferentes modelos de uso da terra são ainda evidentes (SOARES, 2002).

A tese da multifuncionalidade busca justificar, portanto, que as múltiplas funções desempenhadas pela agricultura não são iguais em todas as formas de produção, da mesma forma que as contribuições dadas à sociedade também são distintas, cada uma com a sua importância, o que justificariam o tratamento diferenciado nas negociações comerciais.

Aqueles que defendem a multifuncionalidade afirmam que não se pode tratar a agricultura como uma simples atividade, primeiramente pela própria característica que lhe é inerente, pois dela provém os alimentos essenciais à sobrevivência humana. Ademais, os impactos gerados pela atividade agrícola refletem em diversos aspectos da sociedade, sobretudo, no modo de vida da população rural, que depende desta atividade para garantir seu sustento.

Entretanto, nas negociações no âmbito da OMC, diferentemente daqueles que defendem a multifuncionalidade, os países em desenvolvimento e demais países que defendem a liberalização do comércio agrícola argumentaram que eventuais externalidades e bens públicos deveriam ser objeto de políticas específicas, não necessariamente vinculadas à produção agrícola. Portanto, medidas como os subsídios à produção não se prestariam para atingir objetivos específicos, além de provavelmente causarem danos em outras áreas e a outros países. Essa argumentação reflete claramente a tese de que o debate sobre a multifuncionalidade sempre foi um pretexto para a manutenção de políticas protecionistas.

Ao analisar a agricultura como uma atividade multifuncional, considera-se que ela produz, além de alimentos, rações e fibras, serviços como proteção do meio ambiente, preservação da paisagem rural, ocupação territorial, dentre outros. Tais funções da agricultura podem ser caracterizados como externalidades, que é um efeito colateral da atividade agrícola, e como bens públicos, pois não são mercadorias remuneradas pelo mercado. Nesse sentido, associa-se as preocupações não-comerciais às externalidades e aos bens públicos, com o objetivo de formular justificativas para não

aplicar à agricultura as premissas do livre comércio, de acordo com interesses dos países desenvolvidos (MESQUITA, 2005).

Dessa forma, Ribeiro (2006, p. 18) conclui que:

A discussão sobre as múltiplas funções da agricultura não pode, entretanto, ignorar a profunda desigualdade existente tanto no campo quanto no cenário internacional, nem atribuir tratamento iguais as diferentes funções da agricultura dos países desenvolvidos e da agricultura dos países em desenvolvimento.

Se a demanda européia por multifuncionalidade é real, e se sua utilização visa verdadeiramente a utilização do conceito para o fortalecimento do fator social, a União Européia deve reconhecer e respeitar a multifuncionalidade da agricultura dos países em desenvolvimento, o que significaria a eliminação dos subsídios promovidos pelo bloco, que atuam contra as vantagens comparativas dos produtores de outras regiões do planeta.

A utilização de meios de produção mais eficientes, juntamente com mecanismos protecionistas e políticas de subsídios, pelos países desenvolvidos, em confronto com as produções dos países em desenvolvimento, revela a desigualdade de concorrência existente. Portanto, os produtores subequipados e com tecnologias menos eficientes dos países pobres, ao se confrontarem com as formas de agricultura mais produtivas, acabam tendo uma diminuição dos seus preços e consequentemente do seu nível de renda, o que agrava os problemas econômicos e sociais já vividos por esses países (MAZOYER; ROUDART, 2010)

Em contraponto à defesa da multifuncionalidade feita pelos países desenvolvidos, vale destacar a nota técnica apresentada pela Argentina em resposta a uma consulta realizada pelo Comitê da Agricultura da OMC aos países membros, com o objetivo de fazer uma análise da implantação do AsA, na qual expõe a percepção do país sobre a multifuncionalidade. O referido documento destaca que o apoio dado pelos países desenvolvidos à agricultura afeta de maneira negativa os países em desenvolvimento, o que traz consequências para as preocupações não-comerciais destes países em diversas áreas, tais como pobreza rural, o desemprego e a proteção do meio ambiente. Dessa forma, sugere que, ao considerar-se as preocupações não comerciais, o primeiro passo a se tomar seria a eliminação de subsídios e das restrições que distorcem a produção e o comércio. Portanto, o país deixa claro que para que se possa estabelecer um sistema de comércio agrícola equitativo e orientado ao mercado é imprescindível a eliminação das distorções do comércio internacional (WTO. Argentina, 2000).

A aceitação pura e simples das teses da multifuncionalidade defendida pela maioria dos países desenvolvidos vai na contramão do objetivo de estabelecer-se um

sistema comércio agrícola mais equitativo, com a redução substancial das medidas de apoio e de proteção à agricultura. Por outro lado, há de se levar em consideração também as preocupações não-comerciais que envolvem a produção agrícola, devendo analisar-se com razoabilidade as questões, uma vez que existem pontos de vista contraditórios.

Além disso, deve-se considerar que não é apenas a agricultura que é capaz de produzir externalidades e bens públicos, ou seja, as demais atividades também possuem implicações que vão além do aspecto econômico. Portanto, muitos dos estudos que relacionam o comércio agrícola à promoção de objetivos não-comerciais partem da presunção de que as medidas restritiva ao livre comércio trabalham em prol da promoção da multifuncionalidade.

Observa-se, ainda, que a defesa da multifuncionalidade da agricultura assemelha-se à defesa da industrialização substitutiva de importações feita pelos países em desenvolvimento. Entretanto, as regras da OMC são mais permissivas no que tange à possibilidade dos países desenvolvidos apoiarem sua agricultura do que à dos países em desenvolvimento apoiarem seu desenvolvimento industrial. Nota-se, portanto, a existência de um tratamento especial e diferenciado que beneficia os países ricos, o que é difícil de se justificar quando se considera que o impacto sobre o mercado mundial das distorções provocadas pelas políticas agrícolas dos países desenvolvidos seria muito maior do que o impacto resultante de medidas de apoio à produção industrial nos países em desenvolvimento (MESQUITA, 2005).

A utilização de barreiras comerciais e subsídios à produção não se justifica como solução para o atendimento dos objetivos vinculados às preocupações não-comerciais, sendo que a necessidade de utilização de mecanismos protecionistas devem ser justificados e estabelecidos a partir de critérios rigorosos, os quais devem ser objeto de regulação multilateral mais rígida, buscando evitar a continuidade das distorções de mercado existentes.

Portanto, a agricultura merece um tratamento diferenciado em casos específicos, que devem ser devidamente comprovados. Não se pode utilizar do conceito da multifuncionalidade da agricultura como algo que se aplica à atividade agrícola como um todo. A "excepcionalidade" da agricultura não pode ser tratada como uma regra geral a ser sedimentada como um princípio do comércio internacional, que irá direcionar o andamento das negociações multilaterais.

Nesse sentido, ressalta Mesquita (2005, p. 282):

Apesar de sua pretensa racionalidade, a multifuncionalidade da agricultura é um mito, uma tentativa de persuadir por um apelo à emoção, e não à razão. Preocupações não comerciais também não servem como justificativa genérica para a proteção da agricultura. De fato, os dois conceitos não fazem senão retomar alguns dos argumentos mais utilizados para justificar a proteção de quaisquer setores. São pretextos criados para justificar a continuidade da proteção da agricultura, mas que não resistem ao exame crítico.

A multifuncionalidade não pode ser encarada como uma característica ou propriedade inerente à agricultura, primeiramente, porque outras atividades também podem ser consideradas como multifuncionais, e, além disso, as implicações não-comerciais da atividade agrícola variam de acordo as circunstâncias. O subsídio a um tipo de cultivo pode justificar-se, por exemplo, do ponto de vista da preservação ambiental e paisagística; o mesmo tipo de cultivo pode não contribuir para tal preservação em outra região, tendo em vista as diferenças do solo e do relevo. Portanto, a multifuncionalidade não pode ser utilizada de maneira genérica como justificativa para permanência de medidas protecionistas.

A teoria que defende as múltiplas funções da agricultura não está de acordo com a realidade, sobretudo dos países em desenvolvimento, não podendo portanto servir como parâmetro para a criação de regras de comércio internacional. A aceitação da multifuncionalidade e das preocupações não-comerciais na OMC como um princípio, da maneira como defendem os países desenvolvidos, acarretaria a perpetuação da visão da agricultura como um setor excepcional dentro das negociações multilaterais.

Assim, privilegiar o setor agrícola com base no conceito da multifuncionalidade, a partir da criação de uma política com mecanismos que distorcem o mercado internacional, gera graves prejuízos aos países exportadores, sobretudo aqueles em desenvolvimento.

3.3 A Política Agrícola Comum Europeia e as consequências para os países em desenvolvimento

A PAC é uma das principais políticas desenvolvidas dentro da União Europeia, tendo grande importância no processo de integração do bloco econômico, com o objetivo de minimizar disparidades existentes entre as produções dos vários países que o compõe, bem como na manutenção de uma produção lucrativa e, consequentemente,

no nível de renda dos produtores rurais ao longo dos anos. Além disso, a PAC foi fundamental no alcance da autossuficiência alimentar desses países.

Posteriormente, com o aprimoramento do conceito de segurança alimentar, o qual passou a considerar que os alimentos devem ser fornecidos não apenas em quantidades suficientes, mas também com a qualidade necessária, a PAC também se volta à regulação e o estabelecimento de mecanismos de controle de qualidade.

Todo o processo de reforma da PAC foi baseado na ideia da agricultura como atividade multifuncional, a qual não pode estar voltada apenas para os interesses econômicos e do mercado, devendo levar em consideração todos os reflexos sociais decorrentes da forma como se desenvolve a produção agrícola dos países.

Portanto, uma das justificativas dos países europeus para a manutenção da PAC é a multifuncionalidade da agricultura, a qual motiva uma política específica, tendo em vista que a atividade agrícola não se limita à produção econômica, mas também traz benefícios que interessam a toda a comunidade europeia. Porém, a UE vem utilizando o conceito de multifuncionalidade da agricultura de uma maneira distorcida, visando à perpetuação dos subsídios agrícolas da PAC e a proteção do seu mercado interno.

As práticas protecionistas e de financiamento da produção agrícola praticadas pela UE acarretam a queda dos preços dos produtos, gerando uma discrepância em relação aos preços dos produtos dos países em desenvolvimento, os quais não conseguem competir em pé de igualdade com os produtos europeus.

O conceito de multifuncionalidade defendido pelos países da UE não leva em consideração a noção de desenvolvimento como diminuição da pobreza e da desigualdade, pois privilegia a produção europeia, trazendo graves prejuízos para os países exportadores, sobretudo para os países em desenvolvimento. Falta, no entanto, incluir no conceito europeu de multifuncionalidade os impactos de sua política agrícola como um fator que pode contribuir, ou não, para o desenvolvimento dos países pobres (RIBEIRO, 2007).

Ressalta-se que, se a demanda europeia por multifuncionalidade é real e sua utilização visa verdadeiramente a utilização do conceito para o fortalecimento do fator social, a UE deve reconhecer e respeitar a multifuncionalidade da agricultura dos países em desenvolvimento, o que significaria a eliminação dos subsídios promovidos pelo bloco, que atuam contra as vantagens comparativas dos produtores de outras regiões do planeta.

Entretanto, a UE conduz as negociações multilaterais sobre o comércio agrícola buscando acomodar os interesses internos e manter os mecanismos da PAC, sempre defendendo uma postura dura contra a liberalização agrícola proposta pela OMC, a partir de medidas de eliminação dos subsídios e proteção do mercado, o que traz consequências negativas diretas às economias dos países em desenvolvimento.

Isso ocorre pois muitos dos países em desenvolvimento possuem uma capacidade produtiva muito superior aos países europeus, sendo capazes, portanto, de penetrar em seus mercados, com preços mais competitivos, o que levaria a uma mudança no cenário do comércio internacional, impedido atualmente por um quadro absolutamente protecionista. A redução do protecionismo agrícola dos países desenvolvidos permitiria um grande avanço econômico desses países, devido às vantagens comparativas na produção e exportação de produtos agrícolas.

Dessa forma, a PAC recebe críticas tanto internamente pela população europeia, devido ao elevado custo que a sua manutenção gera para a UE, como externamente pelos países em desenvolvimento, com forte vocação agrícola, que sentem os reflexos do protecionismo europeu no volume de suas exportações.

A respeito das críticas internas à PAC, Brum e Heck (2005, p. 120) ressaltam que, por meio de suas políticas agrícolas, os países desenvolvidos:

[...] aumentam a renda agrícola; elevam os preços aos consumidores finais dos produtos subsidiados na origem, porque é pelo preço ao consumidor que mais de 50% destes subsídios são financiados, e implicam importantes custos sociais líquidos para a nação.

Assim, mesmo representando uma despesa de cerca de 58 bilhões de euros por ano, a EU continua a defender a não redução dos subsídios e dos custos da PAC. Os prejuízos não atingem apenas os consumidores europeus, que arcam com o financiamento da política, mas são suportados também pelos países pobres, o quais são obrigados a renunciar a seus ganhos, a suas vantagens comparativas e a suas chances de desenvolvimento, diante do protecionismo exercido pelo bloco europeu.

Deve-se considerar ainda que, apesar das críticas do ponto de vista econômico e social, os subsídios aos produtores agrícolas existentes na Europa estão inseridos própria cultura popular. A França, por exemplo, é o país que mais recebe subsídios para a área agrícola, sendo, portanto, o maior opositor de sua redução. Vale ressaltar que os franceses têm um longo histórico de interferência estatal sobre a agricultura, desde o

período de Napoleão Bonaparte, em que a produção açúcar de beterraba foi subsidiada para garantir o abastecimento do produto (RIBEIRO, 2007). Nesse aspecto, o protecionismo ultrapassa as questões econômicas, relacionando-se diretamente aos aspectos políticos e culturais.

Diante desse contexto, buscando tornar legais, em âmbito internacional, os mecanismos e os subsídios concedidos, a UE conseguiu incorporar ao AsA um tratamento excepcional para a agricultura, afastando a eficácia das metas de redução dos subsídios acordadas, a partir um sistema em que o direito ao mecanismo de solução de controvérsias na esfera multilateral não se aplica da mesma forma que para as demais atividades. Portanto, o tratamento especial e diferenciado acaba por beneficiar os países mais ricos, em detrimento das necessidades dos países em desenvolvimento.

Sobre o papel da UE na condução das negociações multilaterais do comércio agrícola, afirma Carisio (2006, p. 266) que:

O peso da Europa nas decisões dos foros multilaterais tem feito com que a PAC venha determinando, ao longo da história do GATT/OMC, o ritmo e o grau de liberalização da Agricultura, assim como as regras e disciplinas internacionais sobre a matéria. Até a Rodada Uruguai, os avanços foram praticamente inexistentes e a Europa nunca se constrangeu com isso, mesmo porque a posição dos demais desenvolvidos sempre foi, ao final, bastante semelhante às suas.

No mesmo sentido, a partir de uma análise econômica dos mecanismos utilizados pela PAC, levando em consideração normatização trazida pelo AsA, Freitas (2004, p. 135) afirma que “em termos globais, pode-se concluir que a proteção tarifária agrícola na Europa unificada é uma proteção tarifária seletiva, inteligente e concebida de acordo com interesses internos bem definidos”. O referido autor destaca ainda que as políticas comerciais e os mecanismos de intervenção da PAC só se sustentam pois são definidos de maneira articulada com os objetivos defendidos pela UE nas negociações multilaterais na OMC.

A regulação do comércio agrícola mundial fica refém dos mecanismos da PAC e, conseqüentemente, dos interesses europeus. Prova disso é a criação do AsA, que representou a inserção da agricultura no sistema multilateral do comércio, e acabou reproduzindo, em seu sistema de caixas, os mecanismos criados pela PAC a partir da Reforma MacSharry (CARISIO, 2006).

Assim, a liberalização do comércio agrícola sempre foi um ponto de acirradas discussões e de difícil consenso nas negociações da OMC, sendo que a regulamentação

multilateral hoje existente foi fruto da luta contínua dos países em desenvolvimento, na busca desse objetivo comum. Um exemplo claro da perseverança desses países foi a formação do grupo Cairns⁵¹, para fazer frente aos países desenvolvidos no âmbito do sistema multilateral do comércio (MORAES, 2011).

Segundo dados da OCDE, divulgados por meio do Relatório *Review of Agricultural Policies*, o Brasil destina apenas 3% (três por cento) do valor bruto da sua produção agrícola ao produtor, por meio de políticas agrícolas, enquanto no Japão o investimento chega a 58% (cinquenta e oito por cento) e na União Europeia 21% (vinte e um por cento). Além disso, as políticas de subsídios da África do Sul tiveram uma média de 5% (cinco por cento) da produção total, bem abaixo do que é praticado pelos demais Membros da OCDE, que possuem uma média de 31% (trinta e um por cento) (MORAES, 2011).

Portanto, é a partir do entendimento de que existem disparidades no processo de desenvolvimento dos diversos países e que a forma como o comércio internacional agrícola se desenvolve pode influenciar tanto positivamente como negativamente nesse processo, é que se busca verificar as consequências da PAC para os países em desenvolvimento.

Dessa forma, verifica-se que as políticas agrícolas dos países em desenvolvimento não são capazes de garantir a adequada e justa competitividade do setor agrícola no mercado externo e contribuir para o desenvolvimento econômico e social de tais países. Segundo Moraes (2011, p. 105), isso ocorre pois, além dos recursos destinados ao incremento da produção serem esparsos, eles são mal empregados, não contribuindo para a emancipação dos mais carentes da sociedade na agricultura e tampouco favorecendo o desenvolvimento das exportações agrícolas.

Nesse contexto, o Brasil atua juntamente com os demais países em desenvolvimento, especialmente os membros do grupo Cairns, pela maior liberalização do comércio, uma vez que se estima um acréscimo de US\$6 bilhões nas exportações brasileiras nesse setor caso isso se concretizasse (LUPI, 2002).

Conclui-se que os países em desenvolvimento teriam grandes vantagens com a redução da utilização dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos,

⁵¹Os objetivos desse grupo na OMC são os de melhorar o acesso a mercados pela baixa substancial das tarifas aduaneiras; pelo abandono completo das barreiras não tarifárias e aumento da quantidade e da qualidade do acesso a mercados previstos pelas quotas de tarifas aduaneiras. Além disso, almejam também a redução progressiva, mas substancial do apoio interno dos países e a eliminação completa dos subsídios à exportação (MORAES, 2011, p. 87).

sobretudo os EUA e a UE. Porém, conforme já apresentado, tais países ainda dificultam as negociações multilaterais no que tange à regulação dos subsídios agrícolas, ao mesmo tempo em que se aproveitam da falta eficácia das normas existentes, especialmente o AsA, prejudicando os países em desenvolvimento, que se encontram em condições iguais para competir no cenário internacional.

CONCLUSÃO

A Política Agrícola Comum (PAC) cumpriu um papel fundamental dentro da União Europeia, em sua gênese, como uma das políticas mais importantes para a criação do bloco, uma vez que objetivava garantir os níveis de produção agrícola e de renda dos agricultores. Além disso, a PAC foi imprescindível para permitir que a Comunidade Europeia alcançasse a autossuficiência na produção de alimentos num período de extrema necessidade, no qual a fome castigava a população, após a Segunda Guerra Mundial.

O processo de criação da PAC acompanha, portanto, a própria formação do bloco econômico, que foi caracterizada pela tentativa de se reerguer um continente que havia sido palco de duas guerras mundiais em um período de tempo que compreendeu pouco mais de trinta anos.

Nesse contexto, a PAC estruturou-se a partir de medidas de manutenção dos preços e ajudas diretas aos produtores. Tais medidas foram fundamentais para se alcançar os objetivos da política à época de sua criação, ou seja, o incremento na produção agrícola, para viabilizar o abastecimento de alimentos e, ao mesmo tempo, contribuir para a melhoria da economia europeia. Para tanto utilizaram-se mecanismos de sustentação de preços e de proteção ao mercado interno, que compreendem o primeiro pilar da política, para o qual foi dada prioridade nos primeiros anos de implementação da política.

O primeiro pilar da PAC estruturou-se por meio das Organizações Comuns de Mercado (OCM), que foram criadas com o objetivo de implementar medidas específicas para cada setor da agricultura de acordo com as necessidades e utilizavam-se de mecanismos para incrementar a produção, tais como sustentação de preços, sistema de intervenção, subsídios diretos à produção e à transformação e proteção às trocas comerciais com os países estrangeiros. Além disso, todos os gastos decorrentes da implementação da PAC eram administrados pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

Com o decorrer do tempo e as mudanças no cenário econômico e político, a forma como a PAC estava estruturada passou a sofrer diversas críticas, sobretudo da população europeia, que paga os pesados gastos para manutenção desta política, a qual consome grande fatia do orçamento europeu. Ademais, a política não era capaz de atingir todos os produtores rurais, deixando de fora dos benefícios, muitas vezes, aqueles que mais necessitavam de auxílio para produção.

Além das críticas internas, a PAC passou a ser alvo de críticas em âmbito internacional, uma vez que os mecanismos de intervenção estatal utilizados pela Comunidade Europeia passaram a influenciar fortemente o mercado de produtos agrícolas. Os subsídios europeus caracterizam-se como medidas protecionistas com consequências em larga escala, que causam graves distorções ao mercado.

Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, a pressão interna e externa fez com que a PAC passasse por algumas reformas, que trouxeram transformações principalmente no que tange ao segundo pilar da PAC, o qual busca garantir o desenvolvimento rural sustentável, do ponto de vista ambiental, econômico e de qualidade de vida no campo. Além disso, foram realizadas mudanças estruturais, com o objetivo de diminuir os gastos da política, destacando-se a criação da OCM única e a divisão do FEOGA em dois novos fundos de financiamento, o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER).

Ressalta-se também, que as reformas da PAC buscaram a substituição dos mecanismos de sustentação de preços, amplamente utilizados nas primeiras décadas da política, por medidas de sustentação de renda dos agricultores, ou seja, subsídios à produção. Essa mudança ocorreu, pois os argumentos que justificavam a manutenção de preços artificiais já não existem mais e, dentro da nova perspectiva da PAC, voltada ao desenvolvimento rural e ambiental, as ajudas diretas aos produtores moldam-se melhor aos “novos objetivos” da PAC.

A necessidade de reforma da PAC já vinha sendo discutida desde a década de 1970, porém as críticas aumentaram durante a década de 1980, sendo que primeira reforma só ocorreu em 1992. Posteriormente, ocorreram novas reformas, tendo sido a mais recente em 2013. Entretanto, apesar das mudanças realizadas, o protecionismo ao setor agrícola ainda encontra-se lastreado pelos mecanismo da PAC.

Com a expansão da economia internacional, no final da década de 1980, ocorre a ampliação das negociações multilaterais sobre o comércio. A partir da Rodada Uruguai,

surge a Organização Mundial do Comércio (OMC), visando fortalecer o comércio internacional e criar um cenário em que as trocas comerciais sejam mais justas.

Além disso, ao final da Rodada Uruguai, foram celebrados alguns acordos, que passaram a compor o arcabouço jurídico da OMC. Dentre estes acordos, destacam-se, para o presente estudo, o Acordo sobre a Agricultura (AsA), que trata dos subsídios agrícolas, e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), cujo objeto são os subsídios de maneira geral, e caracteriza-se como uma norma complementar ao AsA.

O AsA surge como o primeiro acordo multilateral que trata especificamente da agricultura, sendo uma esperança para a regulação dos subsídios agrícolas e a diminuição das disparidades do mercado. Contudo, percebe-se que o referido acordo apresenta várias exceções e conceitos genéricos, além de termos vagos e abrangentes, que não permitem a aplicação efetiva de medidas de redução dos subsídios internos e externos e de ampliação de acesso aos mercados.

Ao comparar o AsA com o ASMC, conforme visto no segundo capítulo, nota-se claramente a diferença entre os dois acordos no que tange à eficácia contra a aplicação de subsídios distorcivos. O ASMC adota um conceito bem definido de subsídios, estipula claramente as hipóteses de proibição, e prevê a possibilidade de se acionar, perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, os Membros que utilizem subsídios proibidos.

Observa-se, portanto, que a partir do AsA foram criadas regras específicas para a agricultura, aplicando-se aos subsídios agrícolas um tratamento diferenciado das medidas de apoio dos outros setores. Com o objetivo de afastar expressamente a aplicabilidade do ASMC ao comércio agrícola, foi incluído o art. 13 no AsA. Essa norma ficou conhecida como “Cláusula de Paz” e tinha a função de proibir que eventuais compromissos de redução previstos no AsA e não cumpridos pudessem ser acionados com base nas normas do ASMC. A referida cláusula vigorou por nove anos, desde a aprovação do Acordo.

Essa diferença existente na regulação multilateral do comércio agrícola, quando comparada à dos demais setores, é reflexo da forma como são conduzidas as negociações sobre a agricultura, desde a Rodada Uruguai até a atual Rodada Doha. Os interesses dos países desenvolvidos acabam por impedir a conclusão de acordos mais ambiciosos para a liberalização do comércio agrícola mundial. Os países da União Europeia, especificamente, conseguem se manter nas posições de liderança no comércio

de produtos agrícolas graças a uma política agrícola alicerçada nos subsídios, e não estão dispostos a mudar essa situação, pois isso representaria uma forte queda na produção e exportação.

Dessa forma, quem paga o preço da agricultura pouco produtiva e altamente subsidiada da Europa são justamente os países em desenvolvimento, que possuem uma balança comercial sustentada basicamente pelas exportações agrícolas. As barreiras de acesso ao mercado comunitário europeu e os subsídios criam uma produção agrícola com saldos positivos e sustentam artificialmente a competitividade externa da UE.

Como justificativa para se dar um tratamento diferenciado à agricultura, os países desenvolvidos utilizam-se de conceitos que buscam distinguir a agricultura das demais atividades humanas, sob o argumento de que ela traz contribuições que vão além da simples produção agrícola, cujas consequências não são apenas econômicas, mas influenciam diretamente em outros aspectos, tais como a proteção ambiental, a diminuição da pobreza, o desenvolvimento rural a segurança alimentar, dentre outros. Essa ideia, defendida principalmente pelos países ricos que utilizam amplamente as medidas protecionistas, teve início a partir do termo “preocupações não-comerciais”, que consta no preâmbulo AsA, e que deu origem, por sua vez, a um conceito mais ampliado, conhecido como multifuncionalidade da agricultura, o qual passou a ser amplamente difundido, principalmente pela UE, conforme exposto no terceiro capítulo.

Por outro lado, os países em desenvolvimento buscam um comércio agrícola mais equitativo e voltado ao mercado, sem utilização de medidas distorcivas e que prejudiquem suas economias. O comércio internacional é visto, portanto, como um elemento capaz de contribuir para o desenvolvimento, desde que acompanhado de medidas liberalizantes que permitam uma participação equilibrada de todos os países, garantindo o acesso aos mercados para os países mais pobres.

Nesse sentido, o comércio internacional é capaz de contribuir para o processo de desenvolvimento, a partir de uma perspectiva que abrange não apenas o crescimento econômico, mas também a redução da pobreza e da desigualdade de renda, como foi apresentado no capítulo três.

O direito ao desenvolvimento serve como justificativa para a efetivação do tratamento especial e diferenciado que deve ser concedido à agricultura dos países em desenvolvimento. Ademais, apresenta-se como um contraponto à multifuncionalidade da agricultura, que é utilizada de maneira a ajustar-se aos interesses dos países desenvolvidos, que não consideram como uma externalidade da agricultura a ampliação

da produção e do comércio agrícola para os países pobres, tampouco os bens públicos que a abertura de mercado poderia gerar às populações desses países.

A multifuncionalidade da agricultura não pode ser considerada um princípio geral do comercial, a partir do qual se justificaria toda e qualquer excepcionalidade às regras internacionais que visam a liberalização comercial. Ressalta-se ainda que não é somente a agricultura que é capaz de contribuir para o desenvolvimento social e para a preservação ambiental. Tais benefícios também pode ser consequências das demais atividades humanas. Portanto, manter o protecionismo agrícola com base nesse conceito representa claramente os interesses dos países desenvolvidos que utilizam-se de políticas como a PAC.

Nesse sentido, conclui-se que a liberalização do comércio agrícola é fundamental para se garantir o direito ao desenvolvimento, ganhando uma importância ainda maior, a partir do momento que esse direito passa a ser reconhecido como um direito humano.

É fundamental reforçar as negociações no âmbito do sistema multilateral do comércio, questionando as práticas protecionistas, e buscando, assim, internacionalizar o conceito da multifuncionalidade da agricultura, que deve ser defendido não apenas do ponto de vista dos países europeus, mas também dos países em desenvolvimento, cujos problemas sociais estão fortemente atrelados à produção agrícola pouco rentável.

Justificam-se, portanto, as expectativas que se criam em torno das negociações da Rodada Doha, pois espera-se que sejam capazes de fortalecer as normas de regulação do comércio agrícola internacional e ao mesmo tempo façam com que os países desenvolvidos, Membros da OMC, assumam maiores compromissos de redução dos subsídios, permitindo uma participação mais equitativa e justa nesse setor e, conseqüentemente, possam contribuir para desenvolvimento.

Por fim, destaca-se a necessidade de estudos posteriores sobre os subsídios agrícolas e as negociações multilaterais sobre o tema, com o objetivo de se verificar as perspectivas de mudança nessa área, tendo em vista que a Rodada Doha ainda encontra-se em andamento, sendo crucial a forma como os acordos serão construídos, para a efetivação do direito ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ANANIA, Giovanni; BUREAU, Jean-Christophe. *The negotiations on agriculture in the Doha Development Agenda Round: current status and future prospects*. In: *European Review of Agricultural Economics* Vol 32 (4) (2005) pp. 539–574.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: A luta contra a pobreza. Panorama Geral*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953_20070912110712/Rendered/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf. Acesso em: 05 mar. 2016.

BARRAL, Welber. A influência do comércio internacional no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *Comércio Internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 11-35.

BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia a todos nós?* Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BRUM, Argemiro Luís; HECK, Cláudia Regina. *Economia internacional: uma síntese da análise teórica*. Ijuí: Unijuí, 2005.

CARISIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da União Européia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações intercontinentais sobre agricultura*. Brasília: IRBr: Funag, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comissão delineia modelo para política agrícola comum pós-2013 com visão de futuro*. Bruxelas, 2010. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1527_pt.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. *Overview of CAP Reform 2014-2020*. European Union, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2014.

CONTINI, Elísio. *Agricultura e política agrícola comum da União Européia*. Revista de Política Agrícola. Brasília: [s.n.], no 1, p. 30-46, 2004.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Adriana. *Subsídios agrícolas: regulação internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

D'ÁVILA, André Luiz Bettega. *O Direito do Comércio Internacional Agrícola: Subsídios à Exportação*. 2006. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DI SENA JR. Roberto. Crescimento econômico e desigualdade à luz do comércio internacional. In: CHEREM, Mônica Teresa e DI SENA JR., Roberto (org.). *Comércio internacional e desenvolvimento: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 58-71.

FAIS, Juliana Marteli. A organização mundial do comércio e o desenvolvimento. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *Comércio Internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 115-140.

FREITAS, Rogério Edivaldo. *Barreiras comerciais sobre os produtos agroindustriais brasileiros na União Européia*. 2004. 174 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2004.

GATT, Ministerial Declaration on the Uruguay Round

GOMES, Natália Fernanda. *Os subsídios agrícolas e a regulação multilateral do comércio agrícola mundial: as assimetrias existentes no âmbito da Organização Mundial do Comércio*. 2004. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

GOYOS JÚNIOR, D. N.; SOUZA, A. B.; BRATZ, Eduardo. *Direito Agrário Brasileiro e o Agronegócio Internacional*. São Paulo: Observador Legal, 2007.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

JANK, Marcos Sawaya. (Org.). *A reforma da política agrícola comum da União Européia: análise dos impactos na OMC sob a ótica dos interesses comerciais brasileiros*. DT 001/2003. Ícone: São Paulo, 2003.

KLEIN, Angela Luciane; SOUZA, Marcelino de. *A Multifuncionalidade da Agricultura e a Função Educativa das Propriedades Rurais: experiências a partir da prática do turismo rural pedagógico*. Turismo em Análise, v. 24, n. 1, abril 2013. Disponível em: <http://www.turismoemanalise.org.br/turismoemanalise/article/view/260>. Acesso em: 19 jan. 2014.

KUZNETS, Simon. *Economic Growth and Income Inequality*. *The American Economic Review*, v. 45, n. 1, 1955, p. 1-28.

LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune: une politique en mutation*. Paris: La Documentation française, 2008.

LUPI, André Lipp Pinto Basto; CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Agricultura. In: BARRAL, Weber (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 89.

MALUF, R. S. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. In: LIMA, D. M. A; WILKISON, J. (Org.). *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 301-328.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurance. *História das agriculturas no mundo*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: NEAD, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos? O outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2005.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. *Multifuncionalidade e preocupações não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. *O pão do direito à educação...* In: Educação social, vol. 24, nº 84, setembro de 2003, pp. 763-789.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo. *O acordo sobre agricultura na organização mundial do comércio (OMC) e seus reflexos na defesa comercial agrícola no Brasil e nos países em desenvolvimento*. 2011. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2011.

MOTTA, Ana Paula Braga. *O acordo sobre a agricultura da OMC – marco histórico e jurídico para a realização da segurança alimentar através do comércio internacional*. 2015. 92 f. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

MOYANO-ESTRADA, Eduardo; ORTEGA, Antonio César. *A reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial*. Rev. Econ. Sociol. Rural, 2014, vol.52, n. 4, p. 687-704. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000400004>. Acesso em: 15 dez. 2014.

MUNIZ, J. A.; SARALEGUI, C. T. La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Madrid, n. 189, p. 29-48, 2000. Disponível em: <http://titulaciongeografia-sevilla.es/master/archivos/recursos/r189_02.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2014.

OCDE. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/1894469.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2014.

O'CONNOR, Bernard. *Curso de solução de controvérsias em comercio internacional, investimento e propriedade intelectual – acordo sobre a agricultura*. Organização das Nações Unidas: Nova York e Genebra, 2003. Traduzido por DIAZ, José Setti. Disponível em: <http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add32_pt.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

OLIVERIO, Cecília Kaneto. *O direito ao desenvolvimento e o comércio internacional de serviços educacionais*. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. Res. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 04 dez. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/>>. Acesso em 10 dez. 2015.

_____. *Vienna Declaration and Programme of Action*, 1993. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em 05 mar. 2016.

PARENT, Geneviève. La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture. In: *Les Cahiers de droit*, vol. 44, n. 3, 2003, p. 471-517.

PIKETTY, Thomas. *A Economia da Desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PORTELA, P. H. G. *Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário*. 2. ed. Salvador: Podivm, 2010.

REINERT, Erik S. *How rich countries got rich and why poor countries stay poor*. New York: Public Affairs, 2007.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. *A multifuncionalidade da agricultura e o aproveitamento dos recursos naturais: preocupação legítima ou protecionismo disfarçado?* In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais...* Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Daniela%20Menengoti%20Goncalves%20Ribeiro.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. *A Política Agrícola Comum da Comunidade Européia e seus efeitos no acordo entre o Mercosul e a CE*. 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Comércio Internacional e desenvolvimento. In: AMARAL JR., Alberto do e SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). *O Brasil e a Alca: os desafios da integração*. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p. 535-555.

SCHUH, G. Edward. *Comercio internacional de produtos agrícolas Alca e OMC*. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 17-25, 2004.

SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGUPTA, Arjun. *On the teory and practice of right to development*. In: SENGUPTA, Arjun.; NEGI, Archna e BASU, Moushumi (eds.). *Reflections on the right to development*. Nova Delhi: Centre for Development and Human Rights, Sage Publications, 2005, pp. 61-109.

SOARES, Adriano Campolina. *A multifuncionalidade da agricultura familiar*. Grupo de Trabalho de Agricultura da REBRIP - Rede Internacional pela Integração dos Povos. Jan, 2002. Disponível em: http://www.ftaaalca.org/spcomm/soc/Contributions/Quito/cs cv48_p.asp. Acesso em: 06 out. 2014.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. A vinculação entre comércio internacional e desenvolvimento: possibilidades reais ou quimera do mercado? In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *Comércio Internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 53-85.

SILVA, Daniel Peluso Rodrigues; FERREIRA, Grace Kelly. *Política agrícola comum da União Européia: da multifuncionalidade da agricultura aos desafios de liberação comercial*. Revista Fronteira, Belo Horizonte, v. 7, n. 14, p. 65-76, 2ºsem., 2008.

UNIÃO EUROPÉIA. *Agricultura: uma parceria entre a Europa e os Agricultores*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Européia, 2013. Disponível em: <http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/agriculture_pt.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2014.

VALENTE, L. S. V. *Direito humano à alimentação*; desafios e conquistas. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

VARETA, Maria Leonor Salvador Cunha. *A política agrícola comum (PAC) e o comércio internacional: estudo econométrico do efeito da PAC sobre as exportações agrícolas portuguesas para a União Europeia (1975-2012)*. 2014. 72 f. Dissertação (Mestrado em Empreendedorismo e Internacionalização) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, S. Mamede de Infesta, 2014.

WTO. GATT 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. GATT 1994. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm. Acesso em: 06 out. 2015.

_____. *Agreement on Agriculture*, 1995. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf>. Acesso em 19 ago. 2015.

_____. *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement)*, 1995. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em 19 ago. 2015.

_____. WT/MIN(01)/DEC/2. Doha Ministerial Declaration. Doha: 20 nov. 2001. Disponível em: < http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>. Acesso em 04 mar. 2016.

_____. WT/MIN(05)/DEC. *Declaración Ministerial de Hong Kong*, 2005. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Argentina, *Preocupaciones no comerciales legítimas*, 2008. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgnd17_agri_s.htm. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. WT/MIN(13)/40, WT/L/915. *Competencia de las exportaciones*. Bali, 2013. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci40_s.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. *The Doha Round*. Genebra: Trade topics, 2014. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm> Acesso em 03 mar. 2016.

_____. WT/MIN(15)/44 - WT/L/979. *Competencia de las exportaciones*. Nairóbi, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/l980_s.htm#_ftnref5. Acesso em: 20 mar. 2016.

ZELLER, Isabel van. *A reforma da PAC: perspectivas pós 2013*. Revista Espaço Rural. Lisboa: n. 94, p. 22-27, 2013. Disponível em: <http://www.confagri.pt/SiteCollectionDocuments/Espa%C3%A7o%20Rural/ER_94_Reforma%20PAC.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2015.