

A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA E O APROVEITAMENTO DOS RECURSOS NATURAIS: preocupação legítima ou protecionismo disfarçado?

Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro*

Introdução

Os objetivos estratégicos da política agrícola dos países desenvolvidos, em especial dos membros da União Europeia, visam o aumento da produtividade e da competitividade da agricultura, a melhoria da situação econômica e social da população agrária e o racional aproveitamento dos recursos naturais, com preservação da sua capacidade regenerativa e estímulo às opções culturais mais compatíveis com as condições agro-climáticas e com as exigências qualitativas dos mercados, com vista a assegurar um nível adequado de segurança alimentar.

Como fundamento da preservação dos equilíbrios sócio-econômicos no âmbito rural, busca-se o reconhecimento da multifuncionalidade da atividade agrícola e da sua importância para um desenvolvimento integrado entre os países.

A multifuncionalidade agrícola consiste na idéia de que a agricultura desempenha outras funções além da produção de alimentos e fibras, ultrapassando a problemática das negociações multilaterais relacionadas ao comércio, para se centrar na necessidade de proteger o meio ambiente e a segurança alimentar.

O tema tem tomado diferentes vertentes e tem sido debatido pela comunidade internacional, na qual os defensores afirmam que estes atributos da agricultura constituem externalidades positivas, derivando-se o argumento de que o setor merece maior apoio e proteção.

Assim sendo, o presente trabalho abordará inicialmente, os aspectos históricos do princípio da multifuncionalidade na agricultura; em um segundo momento serão feitas algumas considerações sobre o seu tratamento no âmbito internacional, no qual serão analisadas os mecanismos utilizadas pela União Europeia, através da Política Agrícola Comum (PAC), para sustentar o tratamento diferenciado atribuído à

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Relações Internacionais – UFSC. Bolsista do CNPq. Pesquisadora da Cátedra Aberta da Fondazione Cassamarca de Treviso (Itália) na UFSC.

multifuncionalidade; posteriormente serão traçados conceitos de barreiras não-tarifárias, e em sede de considerações finais a visão dos países em desenvolvimento frente a este novo conceito de agricultura.

1. Aspectos históricos da multifuncionalidade da agricultura

A visão de multifuncionalidade da agricultura surgiu na França, no século XX, e se difundiu pela Europa. Questões com a guerra, fome, xenofobia e, mais recentemente, a idéia européia de que a agricultura seria um setor diferente dos outros por conta da sua ‘multifuncionalidade’ são algumas teses comumente apresentadas por produtores e governos de países desenvolvidos em defesa da idéia da auto-suficiência alimentar.

No entanto, a inquietação quanto à atuação das forças de livre mercado no comércio internacional da agricultura já rondava os pensamentos dos teóricos liberais no século XVIII.

Adam Smith afirmava que:

A lei da Inglaterra favorece a agricultura não apenas indiretamente através da proteção do comércio, mas através de diversos incentivos diretos. Exceto em tempos de escassez, a exportação de milho não é apenas livre, esta é encorajada por subvenções. Em tempos de suficiência plena, a importação de milho estrangeiro é carregada com obrigações alfandegárias que equivalem à proibição. A importação de gado vivo, exceto da Irlanda, é proibida em qualquer tempo. Aqueles que cultivam a terra, portanto, têm o monopólio contra seus compatriotas sobre dois dos maiores e mais importantes artigos que a terra produz, o pão e a carne do açougueiro.¹

Bernard Roux sintetiza que

Quando a água da Bretanha passou a ser toda contaminada, quando os campos estavam sendo transformados em desertos, e quando a comida passou a correr o risco da ‘síndrome da vaca louca’, a sociedade passou a se dar conta que sua agricultura produtivista havia deixado de cumprir suas outras funções ‘não diretamente produtivas’ - mas de fundamental importância - como o de zelar pela qualidade da água, proteger a biodiversidade e cuidar da paisagem².

¹ SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 443.

² ROUX *apud* PERONDI, Miguel Ângelo. Artigo para o GT nº 6 - Agricultura, riscos e conflitos ambientais - II Encontro Anual da ANPPAS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade), 26 e 29 de maio de 2004 em Campinas.

Neste contexto, observa-se que há um grande arcabouço de justificativas utilizadas pelos países desenvolvidos para atribuir um tratamento jurídico diferenciado à agricultura, que atendendo suas conveniências foi denominado de ‘multifuncionalidade da agricultura’.

Segundo Schneider,

Quando foram focadas as estratégias não-agrícolas de reprodução da família no debate da reestruturação da agricultura surgiu a noção de pluriatividade, o que nos leva a acreditar que do debate sobre a multifuncionalidade seja também decorrente do debate da reestruturação quando passou a englobar o manejo de bens públicos (meio ambiente) e dos reflexos sociais da agricultura (cultura e segurança alimentar)³.

Destaca-se a importância dada à auto-suficiência alimentar após a Segunda Guerra Mundial, quando os países que antes não haviam incentivado a agricultura, sofreram por não terem condições de garantir sua própria subsistência.

Ainda, os fatores culturais, sociais e históricos que levam os países a perpetuarem sua agricultura, através da manutenção da vida rural familiar, da proteção ao meio ambiente, do bem-estar animal e segurança alimentar, são as bases fundamentais para a denominação da ‘multifuncionalidade da agricultura’.

Três preocupações explicam a emergência do conceito de multifuncionalidade, segundo entendimento de Briel e Vilain:

A primeira se trata da linha fundamental que existe entre a agricultura, o ambiente e o desenvolvimento; a segunda relativa às relações entre a agricultura e a segurança alimentar; e a terceira referente às relações entre a agricultura e o comércio internacional⁴.

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.

No entanto, esse conjunto de funções não econômicas da agricultura tem sido englobado, pelos países que não desejam a liberalização do comércio agrícola, sob

³ SCHNEIDER *apud* PERONDI, Miguel Ângelo. Artigo para o GT nº 6 - Agricultura, riscos e conflitos ambientais - II Encontro Anual da ANPPAS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade), 26 e 29 de maio de 2004 em Campinas.

⁴ BRIEL; VILAIN *Apud* LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 140.

o conceito de multifuncionalidade, assumindo grande relevância no conjunto de contribuições da agricultura para a dinâmica econômico-social dos Estados.

2. O tratamento diferenciado da agricultura no âmbito internacional

Como já mencionado, o tratamento diferenciado atribuído à agricultura tem raízes históricas. Após o pronunciamento do Clube de Roma⁵ que visava um crescimento zero a fim de diminuir a rarefação dos recursos naturais, com a preocupação relativa ao ambiente e ao caráter renovável dos recursos, a discussão do tema se difundiu nas instâncias internacionais.

Foi em 1992 que o termo ‘multifuncionalidade’ apareceu no programa de atividades da Agenda 21, adotado pela Conferência das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento no Rio⁶. Posteriormente, a Declaração de Roma e o plano de ação adotado pela Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, propuseram, “as políticas e métodos participativos e duráveis do desenvolvimento alimentar, agrícola, pesca florestal e rural (...) considerando o caráter multifuncional da agricultura”⁷.

A multifuncionalidade passa a assumir, então, as questões não-comerciais do processo de liberalização agrícola que consiste na idéia de que a agricultura desempenha outras funções, além da produção de alimentos e fibras.

Assim, a agricultura é multifuncional na medida em que não se limite mais somente à função de produção de bens agrícolas e alimentares. 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

⁵ O Clube de Roma foi fundado em 1968 por um grupo de 30 pessoas de várias nacionalidades – cientistas, educadores, economistas, humanistas etc – que, tendo a frente o economista italiano Aurelio Peccei, propunha-se a funcionar como um “*colégio invisível*”, investigando e chamando a atenção de governos para grandes problemas que afligem a humanidade, tais como: “*pobreza em meio a abundância; deterioração do meio ambiente, perda de confiança nas instituições; expansão urbana descontrolada; insegurança no emprego; alienação na juventude; rejeição de valores tradicionais; inflação e outros transtornos econômicos e monetários*”. LIMITES do crescimento; um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade.. Sao Paulo: Perspectiva, 1978.

⁶ O capítulo 14 do texto propõe: “Revisão, planejamento e programação integrada da política agrícola, à luz do aspecto multifuncional da agricultura, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável” Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/consulta.html>>. Acesso em: 14 abr. 2005.

⁷ Disponível em:

<http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em 02 mai d2005.

possuem característica de externalidades ou de bens públicos, que não existem para os mercados ou funcionam mal”⁸.

A OCDE define duas abordagens possíveis para a multifuncionalidade:

Uma abordagem dita ‘positiva’ que faz da multifuncionalidade uma característica intrínseca da atividade econômica: os produtos podem ter efeitos positivos ou negativos, podem ser produzidos voluntariamente ou involuntariamente, ser complementares ou conflitivos; e uma abordagem dita ‘normativa’ que permite a multifuncionalidade a partir dos múltiplos papéis atribuídos à agricultura: assim, a agricultura é atribuída de certas funções que podem ser incentivadas pelas medidas políticas específicas.⁹

A abordagem positiva conduz a um raciocínio puramente econômico, o exercício consiste em quantificar os bens e os serviços a partir de modelos de equilíbrio entre a oferta e a demanda. Possui, em termos de política pública, uma visão mais reduzida em relação à abordagem normativa.

Nas análises de Jacques Loyat e Yves Petit,

A União Européia escolheu a segunda abordagem. A agricultura é multifuncional porque não se limita a função de produção de bens agrícolas. O setor em si só é multifuncional, pois ele deve garantir a segurança alimentar, proteger o ambiente e manter o emprego rural. As características próprias do setor agrícola são invocados para explicar o lugar específico da agricultura na sociedade. O caráter biológico da produção agrícola, uma demanda rígida, a ocupação do espaço e de particularidades estratégicas e culturais. Assim, a abordagem comercial se sobrepõe a uma abordagem mais cultural e análoga que pode motivar a intervenção pública.¹⁰

Visando regulamentar o tema agrícola na esfera multilateral de comércio, foi negociado, durante Rodada Uruguai do GATT (1986-1994), um novo acordo denominado Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU), que conferiu aos subsídios agrícolas domésticos e à exportação uma melhor disciplina na Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecendo limitação e redução no âmbito multilateral.

A União Européia, no entanto, defende uma postura dura contra a liberalização agrícola proposta pelo GATT, que propõe medidas de eliminação os

⁸ OCDE, *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em 12 de abr. 2005.

⁹ PINGAULT *apud* LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 140.

¹⁰ LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 140-141.

subsídios que impedem o crescimento econômico nos países em vias de desenvolvimento.

Durante a Rodada Uruguai, nas discussões sobre o comércio e ambiente na OMC, foram feitas várias referências sobre a multifuncionalidade da agricultura, utilizando-se o termo *non-trade concerns*.

Na Rodada de Doha¹¹, o tema sobre a multifuncionalidade lançou, na OMC, o questionamento acerca das negociações de política agrícola. A declaração reconhece o conceito de multifuncionalidade, noção que sugere que a agricultura serve uma variedade de objetivos para além da simples produção de *commodities*.

Assim, a multifuncionalidade da agricultura não figura explicitamente nos textos da OMC, entretanto, por interesses específicos no setor, a inserção de tal princípio em seu contexto normativo tem sido objeto importante para os negociadores de alguns países, principalmente os membros da União Européia.

Aparentemente, abriu-se uma janela para uma série de ressalvas de cunho ambiental e social à liberalização da agricultura. O perigo é que, mais uma vez, essas ressalvas venham reforçar ainda mais o protecionismo dos EUA e da Europa em detrimento dos países em desenvolvimento. Diga-se de passagem, muitos subsídios são maus para o comércio e perversos para o desenvolvimento e para o ambiente.

Como bem menciona Susan George,

A União Européia, sob a pressão da França, faz valer a multifuncionalidade da agricultura que protege a diversidade, o meio ambiente e a vida rural. Os produtores americanos, de outro lado, encorajam seus governantes em resistir energicamente a toda tentativa de introduzir o conceito de multifuncionalidade.¹²

Segundo definição da União Européia, “o termo descreve o elo fundamental entre agricultura sustentável, segurança dos gêneros alimentícios, equilíbrio territorial, conservação da paisagem e do ambiente e segurança alimentar”¹³.

Neste contexto, o termo multifuncionalidade está compreendido dentro das chamadas questões não-comerciais da agricultura nas negociações internacionais. Dentre essas funções destacam-se a manutenção do emprego rural, a ocupação

¹¹ A Rodada de Doha, também chamada "Agenda do Desenvolvimento de Doha" (DDA), é o resultado da IV Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Doha, no Catar, em novembro de 2001. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em 03 mai 2005.

¹² GEORGE, Susan. *Sommet de l'OMC à Seattle: Le commerce avant les libertés*. Le Monde diplomatique. Nov 1999, pág 1,16,17.

¹³ Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/faq/q5/index_pt.htm>. Acesso em 03 abr. 2005.

territorial, o equilíbrio das pequenas cidades, a preservação ambiental e da paisagem rural, a manutenção da cultura camponesa, entre outros.

Para Jacques Loyat e Yves Petit,

Países como o Japão e a Noruega insistem na necessidade de se incluir a diversidade da agricultura nas ‘considerações além do caráter comercial’. Já os países em desenvolvimento vêm nessas proposições, uma forma de tratamento especial e diferenciado em favor dos países desenvolvidos.¹⁴

Esta noção, defendida por países da União Européia e Japão, tem sido interpretada pelo Brasil e seus parceiros como a tentativa de impor novas barreiras não-tarifárias ao comércio na agricultura.

Porém, se as premissas do ‘princípio da multifuncionalidade’ forem cumpridas ao pé da letra e baseadas em informações técnicas, poderão receber maciço apoio internacional e serão dificilmente contornadas.

O acordo sobre a agricultura da OMC, deixa aos governantes uma grande latitude para tomar conta de considerações que ultrapassam o caráter comercial da agricultura, tais como a segurança alimentar, o meio ambiente, o ajuste estrutural, o desenvolvimento rural e a luta contra a pobreza. A maior parte dos países reconhecem que a agricultura não se resume na produção de produtos agrícolas e de fibras e que é possível lhe atribuir outras funções.

Ainda, em fevereiro de 2004, o G-20¹⁵ se reuniu com o G-10¹⁶, formado por países importadores de alimentos e conhecido como grupo dos multifuncionalistas, uma vez que defendem o conceito de apoio a outras funções da agricultura que não a produção de alimentos, o que justificaria posição mais defensiva para o setor.

A questão debatida buscou verificar se as ajudas enquadradas na categoria verde¹⁷ não são utilizadas necessariamente para permitir à agricultura de exercer sua multifuncionalidade.

¹⁴ LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 160.

¹⁵ Os países que integram o G-20 são: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coréia do Sul, EUA, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia.

¹⁶ São membros do G-10: Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido, Suécia e Suíça.

¹⁷ Segundo a terminologia da OMC, a “caixa verde é utilizada para qualificar as medidas de apoio interno que não distorcem (ou distorcem minimamente) o comércio agrícola. Esta forma de apoio está isenta do compromisso de redução, mas não pode estar vinculada a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores”. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em 12 abr. 2005.

No mesmo mês, em São José da Costa Rica, o Grupo de Cairns, formado por grandes exportadores agrícolas, entre os quais Brasil, Canadá, Argentina, Austrália e Nova Zelândia, realizou reunião ministerial a fim de concertar estratégia para o novo ambiente negociador. Foram analisados os três pilares do mandato de Doha e realizados encontros com Robert Zoellick, representante do comércio dos Estados Unidos, e o Diretor Geral da OMC. Decidiu-se que conviria a Cairns buscar interação ativa com o G-20.¹⁸

2.1. Os mecanismos utilizados pela União Européia

No cenário internacional, o setor agrícola tem sido historicamente um dos mais protegidos pelo mercado comunitário europeu. A Política Agrícola Comum (PAC) é o instrumento utilizado pela União Européia para regulamentar o setor, consumindo, atualmente, cerca de metade do orçamento da própria União Européia. No caso de ausência de tal política, os consumidores europeus teriam de suportar preços pelos produtos alimentares muito superiores aos que existem.

Instituída em 1962, a PAC contempla em seu âmbito as Organizações Comuns de Mercado (OCMs)¹⁹, que correspondem a políticas setoriais específicas. No interior das OCMs são fixados mecanismos de sustentação de preços e de proteção contra importações de terceiros países.

Para garantir tais objetivos da PAC, foram criadas OCMs, os quais, segundo Jorge de Jesus Ferreira Alves “são o componente leonino da PAC quer pela parte do orçamento que lhes cabe, quer pelas forças administrativas, econômicas e políticas que movimentam”²⁰.

Desde sua instituição, a PAC passou por diversas reformas. Em 1992, iniciou-se a progressiva substituição dos instrumentos de sustentação dos preços dos produtos pelo aumento dos pagamentos diretos aos produtores, assim como foram reduzidos os subsídios à exportação, abordagem que foi reforçada na reforma de 1999.

Neste sentido, Nicolas Moussis comenta que:

¹⁸ Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br>>. Acesso em 02 mai. 2005.

¹⁹ São objeto da OCMs produtos como cereais, carne suína, ovos, carne de frango, frutas e legumes, vinho, produtos lácteos.

²⁰ ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de Direito Comunitário: as políticas da Comunidade Europeia*. Vol. III. Porto: Coimbra, 1993, p. 89.

A reforma de 1992, que tornou possível a conclusão do ciclo de negociações do GATT de 1993 influenciou os princípios fundamentais da PAC, à medida que completou o sistema originário de apoio dos preços com um sistema de ajudas voltadas às rendas dos agricultores. A reforma introduziu, de fato, um sistema misto: o apoio do nível dos preços foi reduzido, mas a renda dos agricultores foi mantida constante graças ao aumento das subvenções diretas.

Diante da sua reduzida abrangência setorial e por não contemplar diretamente uma abertura significativa do mercado comunitário, perpetuando os mecanismos de subsídios ao mercado interno e às exportações – ambos geradores de graves distorções competitivas no mercado internacional –, a reforma da PAC aprovada em 1999 teve um caráter limitado. Porém, algumas temáticas em particular foram priorizadas, tais como o desenvolvimento rural e os temas relativos à proteção ambiental, ao bem estar animal, a qualidade e à segurança dos alimentos.

Em 29 de setembro de 2003, a nova reforma da PAC foi aprovada através do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da PAC e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, alterando os regulamentos anteriores, possibilita que os Estados Membros iniciem sua aplicação em 2005, 2006 ou 2007.

Mesmo após tais reformas, os mecanismos na qual a PAC se fundamenta continuam violando as regras internacionais de comércio, em especial as disciplinadas pela normas do sistema GATT/OMC²¹.

Estas visam estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e orientado para o setor, compreendendo compromissos específicos para redução e posterior eliminação de subsídios domésticos e de subsídios à exportação, patrocinando, deste modo, o acesso livre aos mercados.

Deve ser considerado ainda o desejo da União Europeia de ver consolidados na OMC os novos conceitos que passaram recentemente a integrar a PAC, como os de multifuncionalidade, bem estar animal e princípio da precaução. Estes poderão ser usados para justificar práticas potencialmente inibidoras e distorcidas do comércio.

²¹ Visando regulamentar as distorções do setor agrícola no âmbito multilateral, foi criado o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai, em vigor desde 1º de janeiro de 1995, tendo por objetivo promover uma reforma nas práticas comerciais do setor agrícola a longo prazo.

Quando a Comunidade Européia foi instituída, os seis Estados-Membros fundadores²² promoveram uma política agrícola com o objetivo de fazer frente às debilidades da agricultura européia do pós-guerra.

Como a agricultura sempre foi um setor prioritário na integração da CE, foi inserido no corpo do Tratado de Roma a adoção de uma política agrícola comum como sendo uma das medidas necessárias para estabelecer um mercado comum entre os Estados-Membros.

Nesta perspectiva, Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld²³ argumentam que os dois principais efeitos da União Européia se dão sobre a política de comércio:

Primeiro, os membros da União Européia removeram todas as tarifas cobradas uns dos outros, criando uma união alfandegária. Segundo, a política da União Européia vem se apoiando sobre um programa maciço de subsídios as exportações.

As regras constantes na versão consolidada provisória do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa²⁴, prevêm a execução de uma política comum do mercado na Seção 4, Artigo III, 123º a 128º.

Os objetivos da PAC estão descritos no Artigo III, 123º, n.1:

- a) Aumentar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a melhor utilização possível dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida eqüitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

A tentativa de aplicação dos princípios gerais de orientação dessa política é apresentada por Odete Maria de Oliveira²⁵ como:

tarefas difíceis, pois os objetivos necessariamente nem sempre eram compatíveis entre si, principalmente no que se refere às exigências de

²² O Tratado constitutivo foi assinado em Roma em 1957. Os Estados firmatários foram Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos; posteriormente receberam a adesão do Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Espanha, Portugal, e mais recentemente os países do leste europeu.

²³ KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron, 2001, p. 205.

²⁴ Em 18 de Julho de 2003, foi publicado a proposta final do tratado oficial estabelecendo uma Constituição para a União Européia. Após longas negociações e algumas alterações o Tratado foi acordado pelo Conselho Europeu em 18 de Junho de 2004 em Bruxelas e aguarda agora ratificação por todos os estados integrantes.

²⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. 1.ed., 2.tir. Curitiba: Juruá, 2002, p. 230.

assegurar preços razoáveis aos consumidores, tendo em vista o estado de insuficiência de muitos países e os terríveis problemas da superprodução de outros, o que ocasionava resultados negativos à Comunidade, como as grandes despesas que culminaram em 1992 com a revisão do PAC.

Segundo Cartou o texto do Tratado de Maastricht já impunha aos Estados-Membros o dever de:

Se esforçar, primeiramente, a contribuir para as condições gerais da produção, pesquisa e modernização das infra-estruturas agrícolas. Por outro lado, o Estado deve se esforçar para melhorar as condições de escoamento dos produtos agrícolas, nomeada pelos organismos de mercado ou a regulamentação dos preços. Com tais intervenções, pode-se dizer que o Estado corrige os efeitos da conjuntura organizando o mercado, repara os efeitos das calamidades agrícolas, ou ainda, orienta a produção com a política de preço. Nas relações exteriores, os Estados produtores concedem a seus agricultores um importante apoio destinado a proteger as importações para facilitar as exportações agrícolas.²⁶

Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld ainda lembram que:

A Política Agrícola Comum da União Européia não começou subsidiando as exportações, mas como um esforço para garantir preços elevados aos fazendeiros europeus (...). Contudo, desde os anos 70 os preços mínimos definidos pela União Européia têm sido estabelecidos em níveis tão elevados que a Europa, que sob o comércio poderia ser importadora da maioria dos produtos agrícolas, estava produzindo mais do que os consumidores compravam (...). Para evitar o crescimento desenfreado desses estoques, a União Européia voltou-se para uma política de subsídio às exportações dispondo da produção excedente.²⁷

Apesar dos consideráveis custos líquidos da política comum para os consumidores europeus e os contribuintes, e das pressões dos países exportadores de alimentos que reclamam do excesso de subsídios às exportações, a força política dos produtores na União Européia tem sido tão intensa que o programa sofreu pequenas mudanças internas.

André Azevedo Alves salienta que:

Várias tentativas de reforma da PAC, em especial desde a década de 1990, têm procurado resolver alguns das mais graves distorções mas, até agora, as pressões institucionais e os diferentes interesses

²⁶ CARTOU, Louis. *L'Union européenne: Traités de Paris – Rome – Maastricht*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 373.

²⁷ KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron, 2001, p. 205.

nacionais em jogo têm impedido a obtenção de uma solução consistente e definitiva para os problemas em causa.²⁸

Para Marcos Sawaya Jank:

Aparentemente não há qualquer medida na recente reforma que facilite o acesso ao mercado europeu, que continuará extremamente protegido por picos, escaladas e cotas tarifárias além do arsenal crescente de barreiras não tarifárias.²⁹

Portanto, o que se pode observar com as reformas da PAC, é que, ao invés de trazer uma harmonização do comércio internacional de produtos agrícolas e contribuir efetivamente para o crescimento econômico nos países em desenvolvimento, permanece com o intuito de proteger o bloco a qualquer custo.

2.1.1. Os pilares da PAC para a multifuncionalidade

Os pilares da PAC são definidos, primeiramente, pela ‘política de mecanismos de mercado’, que consiste em conceder um regime de organização comum de mercado a um grupo de produtos que se classificam em “uma vertente interna que comportam os mecanismos de preço, de ajudas compensatórias e de intervenção, complementada por uma vertente externa que regulam o regime de trocas com os terceiros países”³⁰.

O segundo pilar da PAC consiste na política de desenvolvimento rural, aproximando a PAC da política regional, contribuindo para a coesão econômica e social, como previsto nos art. 158 à 160 do tratado da CE.

Como princípios base da política de desenvolvimento rural, destaca-se:

“A multifuncionalidade da agricultura quer dizer que seu papel vai além da produção de gêneros. Esta indica o reconhecimento e o incentivo de oportunidades de serviços fornecidos pela agricultura; uma aproximação multisetorial e integrada da economia rural a fim de diversificar as atividades, criar novas fontes de rendimentos, de empregos e de proteger o meio rural; a flexibilidade das ajudas no desenvolvimento rural, baseada na subsidiariedade e favorecendo a

²⁸ ALVES, André Azevedo. *A reforma da Política Agrícola Comum e o alargamento da UE*. Causa liberal: liberdade individual sob a lei, Abril de 2004. Disponível em: <<http://www.causaliberal.net/documentosAAA/documentosAAA.htm>>. Acesso em 1 set 2004.

²⁹ JANK, Marcos S. (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, pág. 5.

³⁰ LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 67.

descentralização, a consolidação no nível regional e local e a parceria; e a *transparência* de elaboração e de gestão de programas, à partir de uma legislação simplificada e mais acessível³¹.

Na França, os Contratos Territoriais de Exploração (CTE), instituem uma nova relação contratual entre os poderes públicos e o agricultor, estimulando este a se engajar, durante cinco anos, em um projeto que integra uma dimensão sócio-econômica e uma dimensão ambiental e territorial, que permite o reconhecimento e a remuneração da multifuncionalidade da agricultura. Em contrapartida, o Estado se compromete a suportar financeiramente este encargo durante o mesmo tempo. O CTE foi concebido para reagrupar uma série de ajudas à agricultura, se enquadrando, desta forma, no segundo pilar da PAC, qual seja, a política de desenvolvimento rural.

3. Barreiras não-tarifárias

As barreiras não-tarifárias (BNTs), constantemente aplicadas no comércio agrícola internacional, são definidas como restrições à entrada de mercadorias importadas que possuem como fundamento requisitos técnicos, sanitários, ambientais, laborais, restrições quantitativas³² (quotas e contingenciamento de importação), bem como políticas de valoração aduaneira³³, de preços mínimos e de bandas de preços, diferentemente das barreiras tarifárias, que se baseiam na imposição de tarifas³⁴ aos produtos importados.

As BNTs visam, normalmente, proteger bens jurídicos importantes para os Estados, como a segurança nacional, a proteção do meio ambiente e do consumidor, e ainda, a saúde dos animais e das plantas. No entanto, é justamente o fato de os países

³¹ LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 73.

³² Restrições quantitativas são instrumentos que limitam o valor ou o volume de importação de um determinado produto, podendo indicar também as quantidades que cada país pode importar individualmente. São exemplos de restrições quantitativas: quotas de importação, quotas tarifárias, restrições voluntárias à exportação e outros acordos de restrição voluntária. O artigo XI do GATT proíbe o seu uso. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em 02 mai 2005.

³³ Valoração aduaneira consiste na adoção de alguns critérios que permitem a determinação do valor de uma mercadoria importada. Esses critérios são utilizados no cálculo das tarifas de importação. O Acordo sobre Valoração Aduaneira da OMC tem por objetivo estabelecer um sistema justo, uniforme e neutro para o estabelecimento da valoração para fins aduaneiros - um sistema que conforme as realidades comerciais e, ao mesmo tempo, torne ilegal as valorações arbitrárias ou fictícias. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em 02 mai 2005.

³⁴ Tarifa é um imposto cobrado sobre bens e produtos importados. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em 02 mai 2005.

aplicarem medidas ou exigências sem que haja fundamentos nítidos que as justifiquem, que dá origem às barreiras não-tarifárias ao comércio que favorecem o protecionismo.

3.1. Classificação das BNTs

As BNTs se classificam em:

a) *Quotas* ou *contingenciamento de importação* são as formas mais simples de restrição quantitativa. “Uma barreira comercial que estabelece a quantidade ou valor máximo de uma mercadoria que pode entrar em um país durante um período específico de tempo. O URAA exige a conversão de quotas de importação em quotas de tarifas ou índices limitados de tarifas.”³⁵

b) *Barreiras técnicas* são restrições ao fluxo de comércio relacionadas às características dos produtos a serem importados ou ao seu processo e método de produção. Essas restrições baseiam-se ora no conteúdo do produto, ora nos testes que indicam a conformidade destes aos padrões exigidos pelo importador.³⁶

c) *Medidas sanitária* é barreira não-tarifária que visa a proteger a vida e a saúde humana e animal, de riscos oriundos de contaminantes, aditivos, toxinas, agrotóxicos, doenças, pestes e organismos causadores de doenças.

d) *Exigências ambientais e laborais*, dentro da categoria das BNTs, pode-se situar a formulação de exigências de caráter ambiental e laboral que acabem criando restrições ao comércio.

No que toca às exigências ambientais, sua relação com as normas do sistema GATT/OMC aparece com a possibilidade de adoção de medidas restritivas ao comércio que tenham como fundamento o artigo XX do GATT, alíneas ‘b’ e ‘g’, ou o Acordo SPS³⁷. Salienta-se, no entanto, que a relação entre as normas da OMC e as exigências

³⁵ Disponível em: < <http://usinfo.state.gov>>. Acesso em 2 mai 2005.

³⁶ Disponível em: < www.iconebrasil.org.br>. Acesso em 02 mai 2005.

³⁷ O Acordo SPS da OMC permite a aplicação de medidas que restrinjam a liberdade de comércio, quando houver necessidade de proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal. A origem do Acordo remonta às negociações da Rodada Uruguai, uma vez que as questões sanitárias e fitossanitárias compunham mais de 50% das notificações das Partes Contratantes do GATT ao Comitê do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Standards Code), no período de 1980-1994. Com o surgimento da OMC, a preocupação com as barreiras não-tarifárias ganhou forma no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), mais elaborado que seu antecessor Standards Code, e no Acordo SPS, que passou a cuidar especificamente das medidas relativas à proteção da saúde e da vida humana, animal e vegetal. Disponível em: < www.iconebrasil.org.br>. Acesso em 02 mai 2005.

ambientais, presentes nos Acordos Ambientais Multilaterais, não é clara e constitui objeto das discussões no âmbito das negociações da Rodada de Doha.

4. A multifuncionalidade e o protecionismo

Na medida em que a agricultura é um dos setores mais protegidos do mundo, o sucesso de negociações agrícolas internacionais que garantam maior acesso a mercados e redução substancial dos subsídios distorcivos ao comércio, seguramente trará significativos benefícios à economia dos países do Mercosul³⁸.

Nesse contexto, André Lipp Pinto Basto Lupi e Leonardo Arquimimo de Carvalho afirmam que:

Mesmo assim, o comércio agrícola tem sido o campo preferido para a utilização de todo tipo de barreira comerciais, especialmente as não-tarifárias. Aplica-se ao comércio de bens agrícolas uma celeuma de regras de importação envolvendo cotas, procedimentos para licenciamento de importações, sistema de preferências e tarifas variáveis (...) países latino-americanos têm reclamado que as limitações do sistema continuam a impedir o acesso ao mercado. As reclamações envolvem controles administrativos e barreiras não-tarifárias como certificados de importação, quotas, preços de entrada, taxas *antidumping* e regras fitossanitárias (...) a motivação para tais práticas protecionistas nem sempre é exclusivamente comercial. Também há grande participação da retórica da multifuncionalidade, ou seja, dos aspectos não comerciais relacionados às políticas agrícolas, que envolvem a própria organização social dos países. Preservar comunidades rurais e garantir menores taxas de êxodo para as zonas têm sido assim justificadoras de políticas protecionistas.³⁹

Acresce ainda que após entrada de dez novos países da Europa de Leste⁴⁰, que se juntaram aos quinze membros previamente existentes em 1º de Maio de 2004, onde a agricultura tem um peso muito significativo no produto e no emprego, a União Européia adote uma posição ainda mais conservadora no acesso ao mercado do setor.

Marcos S. Jank e Mário de Q. M. Jales⁴¹ destacam a agricultura

³⁸ O agronegócio brasileiro é considerado um dos mais competitivos do mundo, sendo responsável por 27% do PIB brasileiro, pela geração de 20 milhões de empregos diretos (21% da força de trabalho nacional) e cerca de 40% da pauta de exportações brasileira. Disponível em <http://www.iconebrasil.org.br/Estatisticas/BalancaAgro.pdf>. Acesso em 5 de outubro de 2004.

³⁹ LUPI, André Lipp Pinto Basto; CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Agricultura. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 91

⁴⁰ Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, e República Checa são agora membros da União Européia.

⁴¹ JALES, Mário de Q. M.; JANK, Marcos S. Jank. *Agricultura nas negociações da OMC, Alça e UE-Mercosul: diagnóstico e perspectivas*. Conferência “Brasil: Desafios e Oportunidades da Integração”,

como um dos mais complexos e controversos temas de comércio internacional. Em todas as esferas de negociação – multilateral, hemisférico, bi-regional, sub-regional e bilateral – a intransigência dos países em liberar o comércio agrícola tem gerado intenso debate e contribuído sobremaneira para o entrave da negociações.

Joseph E. Stiglitz salienta que, “os países ricos do Ocidente forçaram as nações pobres a eliminar as barreiras comerciais, mas eles próprios mantiveram as suas, impedindo que os países em desenvolvimento exportassem seus produtos agrícolas”.⁴²

Assim, com base nestes argumentos é que se questiona o real papel da PAC e se ressalta a importância de intensificar as negociações do bloco latino-americano junto a União Europeia a fim de estabelecer o bom-senso e o pragmatismo na busca de acordos de liberalização.

Embora os países europeus venham buscando o reconhecimento da multifuncionalidade nas regras multilaterais de comércio com um objetivo claro de justificar a perpetuação de seus altos subsídios, o conceito está em disputa.

O posicionamento da União Europeia em defesa do reconhecimento do caráter multifuncional da agricultura na OMC tem como objetivo, na realidade, a manutenção da chamada caixa azul, que permitirá a perpetuação de alguns pagamentos diretos dos governos aos agricultores, além da continuidade da cláusula de paz e das salvaguardas especiais.

É interessante observar que os principais opositores da liberalização do comércio agrícola são países que não hesitam em apregoar os benefícios do livre comércio de manufaturas e serviços. Isso introduz, naturalmente, uma dissonância no discurso daqueles países. Como não podem negar que a liberalização aumentaria a eficiência na alocação de recursos, defendem a tese de que a agricultura é um setor onde os objetivos não econômicos são mais importantes do que os econômicos. A lista inclui a proteção do meio ambiente, segurança alimentar, a preservação de comunidades rurais como valor cultural, a contenção da migração campo-cidade e, mais recentemente, a preservação da paisagem rural como valor estético.

A multifuncionalidade associada à atividade agrícola e florestal e a diversificação de atividades nas explorações agrícolas e nos espaços florestais, valorizando as potencialidades em matéria de amenidades rurais e de aproveitamento

organizada pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo em 4 de novembro de 2003, p.1.

⁴² STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002, p. 33.

dos recursos naturais, permitirão satisfazer necessidades e exigências crescentes da sociedade e simultaneamente promover a competitividade da agricultura e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

Os países em desenvolvimento rejeitam o conceito de multifuncionalidade da agricultura por vários motivos, dentre eles ressalta-se, primeiramente que, a existência de objetivos não econômicos aplicadas a todas as atividades, inclusive a indústria e os serviços, sempre foi reconhecida pelo GATT. No entanto, que a busca desses objetivos não deve ser utilizada para restringir ou distorcer, de forma disfarçada, arbitrária ou injustificada, o comércio legítimo.

Ainda, a proteção à agricultura não tem servido para atingir os objetivos propalados da multifuncionalidade nos países desenvolvidos.

Celso Lafer lembra que

A PAC, por exemplo, não foi bem sucedida em assegurar um nível de renda adequado para os agricultores, posto que a maioria dos subsídios acabam beneficiando número relativamente reduzido de grandes produtores rurais, enquanto que os produtores nas zonas menos produtivas e ambientalmente mais vulneráveis, como as regiões de montanha, têm renda inferior ao salário mínimo da indústria.⁴³

Além disso, os subsídios e a proteção estimulam a incorporação de terras marginais e a intensificação excessiva da agricultura, com a utilização exagerada de fertilizantes, herbicidas e pesticidas;

O protecionismo agrícola nos países desenvolvidos tem comprometido a promoção da multifuncionalidade da agricultura nos países em desenvolvimento: os preços deprimidos dos produtos agrícolas no mercado internacional aumentam a pobreza rural e estimulam o êxodo para as cidades e a exploração predatória de recursos nos países que não têm condições de subsidiar sua produção agrícola.

Na opinião do Brasil e de muitos outros países, portanto, a multifuncionalidade inserido na reforma da política agrícola da União Européia numa tentativa do bloco de finalmente internacionalizá-lo, não passa de um pretexto poderá ser usado como uma barreira não-tarifária de difícil contestação para proteger a agricultura ineficiente nos países desenvolvidos às custas dos países em desenvolvimento.

⁴³ Disponível em: < <http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em 04 mai 2005.

Considerações finais

A multifuncionalidade da agricultura pode servir de instrumento de análise a ser utilizado na avaliação de alternativas de políticas públicas de forma a refletir sobre seus impactos nas diferentes funções e nas relações entre elas.

Mais além de consistir um instrumento analítico, o reconhecimento desta multifuncionalidade pode ser analisado como um instrumento que, na prática, permitiu que os países desenvolvidos mantivessem seus elevados subsídios e seu protecionismo, levando muitas vezes à depressão internacional dos preços agrícolas.

Cumprido ressaltar que os países em desenvolvimento possuem grande capacidade de penetrar nos mercados protegidos, com sua alta competitividade e produtividade, e que são capazes de provocar, pouco a pouco, uma mudança no cenário internacional, que atualmente consiste em um quadro absolutamente protecionista.

A redução do protecionismo agrícola dos países desenvolvidos dará um grande impulso a países como o Brasil, Argentina, Austrália, Nova Zelândia, alguns países asiáticos que têm grandes vantagens comparativas na produção e exportação de produtos agrícolas. No entanto, privilegiar a agricultura através do conceito de multifuncionalidade como instrumentos de política agrícola que distorcem o mercado internacional, implica graves prejuízos a estes países exportadores.

Falta, no entanto, incluir no conceito europeu de multifuncionalidade a função internacional, os impactos de sua política agrícola em países em desenvolvimento quando, através de subsídios, se mantém os preços agrícolas europeus abaixo do mercado mundial, se promove a superprodução ou se utiliza de subsídios à exportação.

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 leal, 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.

Referências bibliográficas

- ALVES, André Azevedo. *A reforma da Política Agrícola Comum e o alargamento da UE*. Causa liberal: liberdade individual sob a lei, Abril de 2004. Disponível em: <<http://www.causaliberal.net/documentosAAA/documentosAAA.htm>>. Acesso em 1 set 2004.
- ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de Direito Comunitário: as políticas da Comunidade Europeia*. Vol. III. Porto: Coimbra, 1993, p. 89.
- CARTOU, Louis. *L'Union européenne: Traités de Paris – Rome – Maastricht*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 373.
- GEORGE, Susan. *Sommet de l'OMC à Seattle: Le commerce avant les libertés*. Le Monde diplomatique. Nov 1999, pág 1,16,17.
- Ícone. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em 12 abr. 2005.
- JALES, Mário de Q. M.; JANK, Marcos S. Jank. *Agricultura nas negociações da OMC, Alça e UE-Mercosul: diagnóstico e perspectivas*. Conferência “Brasil: Desafios e Oportunidades da Integração”, organizada pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo em 4 de novembro de 2003, p.1.
- JANK, Marcos S. (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, pág. 5.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron, 2001, p. 205.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron, 2001, p. 205.
- LIMITES do crescimento; um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade.. Sao Paulo: Perspectiva, 1978.
- LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. *La politique agricole commune (PAC): en enjeu de société*. La Documentation française, Paris, 2002, pág. 140.
- LUPI, André Lipp Pinto Basto; CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Agricultura. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 91
- Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2005.
- Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < <http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em 04 mai 2005
- OCDE, *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em 12 de abr. 2005.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. 1.ed., 2.tir. Curitiba: Juruá, 2002, p. 230.

PERONDI, Miguel Ângelo. Artigo para o GT nº 6 - Agricultura, riscos e conflitos ambientais - II Encontro Anual da ANPPAS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade), 26 e 29 de maio de 2004 em Campinas.

Rede brasileira pela integração dos povos. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br>>. Acesso em 02 mai. 2005.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 443.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002, p. 33.

União Européia. Disponível em:

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/faq/q5/index_pt.htm>. Acesso em 03 abr. 2005.