

**BREVES REFLEXÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS DA
POLÍTICA AGRÍCOLA DA UNIÃO EUROPEIA**

Fernando Brito Soares

Faculdade de Economia

Universidade Nova de Lisboa

1. INTRODUÇÃO

Quando, na sequência da assinatura do Tratado de Roma e em obediência ao seu artigo 43º se realizou, em Julho de 1958 em Stresa, a conferência dos estados membros da Comunidade Europeia que estabeleceu as grandes linhas do que viria a ser a Política Agrícola Comum (PAC), a situação económica da Europa e dos seus principais parceiros comerciais era bem diferente da actual. É por isso certamente útil, para uma melhor compreensão dos objectivos e fundamentos da PAC, fazer uma análise, necessariamente breve, do ambiente económico vivido na Europa e no mundo nas décadas que precederam a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE).

No início do século, e até à Grande Depressão de 1929, pode dizer-se que reinava no chamado mundo ocidental um certo liberalismo económico em todos os sectores de actividade incluindo a agricultura, pelo que não eram importantes nem as medidas de protecção alfandegária nem a intervenção governamental na actividade económica. Esta situação modifica-se porém radicalmente nos anos 30.

No que diz respeito à agricultura, a queda vertical da procura efectiva global que se verificou durante a Grande Depressão foi acompanhada por uma queda paralela dos preços do mercado mundial dos produtos agrícolas.

Este decréscimo dos preços mundiais foi aliás agravado pela expansão da oferta em resultado do progresso tecnológico que por essa altura começou a conhecer um ritmo mais acelerado. Como seria de esperar os termos de troca da agricultura relativamente aos outros sectores de actividade sofreram uma deterioração. E esta deterioração despoletou o lançamento de políticas proteccionistas na generalidade dos países e em particular na Europa, com o objectivo de proteger os produtores domésticos dos baixos preços do

mercado mundial. As medidas proteccionistas adoptadas foram as clássicas: altas taxas alfandegárias complementadas por restrições quantitativas às importações.

Em simultâneo com o proteccionismo surgem medidas de suporte à produção doméstica pela via dos subsídios aos produtos e aos factores de produção.

Com o eclodir a 2ª Guerra Mundial reforçou-se a intervenção governamental no sector tendente a garantir a oferta doméstica adequada à situação de conflito.

Nos anos que se seguiram à guerra foi posta em execução uma política agrícola de reconstrução, plena de incentivos à produção, já que, contrariamente ao que se passava nos anos 30 se verificava então uma situação de excesso de procura.

Na década de 50 assiste-se no entanto a um notável incremento do progresso tecnológico na agricultura, com particular incidência nos Estados Unidos. Caprichosamente a procura volta a sofrer uma contracção e os “stocks” de produtos agrícolas nos Estados Unidos entram em rápido crescimento.

Neste ambiente económico não admira que os esforços desenvolvidos para tentar eliminar as barreiras alfandegárias não tenham tido grande sucesso. Ao mesmo tempo, e uma vez que os preços agrícolas tinham voltado a deprimir-se, após apenas alguns anos de excesso de procura a seguir à guerra, a preocupação dos governos foi mais no sentido de garantir os rendimentos dos produtores do que assegurar a oferta adequada às necessidades domésticas. E, obviamente, isto só jogou em favor da manutenção de tarifas alfandegárias e quotas à importação. Apesar de tudo os primeiros passos para o desarmamento alfandegário deram-se na década de 50 com o “General Agreement on Tariffs and Trade” (GATT) e as discussões que sobre a mesma questão

tiveram lugar no seio da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE). Os acordos do GATT permitiram de facto eliminar algumas barreiras e quotas à importação. No entanto esta eliminação foi quase sempre acompanhada por um reforço das tarifas alfandegárias sobre os produtos a que respeitavam, pelo que não se pode dizer ter havido uma caminhada decisiva no sentido da liberalização do comércio internacional dos produtos agrícolas.

Há no entanto que ter em conta um outro aspecto importante. Apesar de nos anos 50 se ter assistido a um notável progresso tecnológico quer nos Estados Unidos quer na Europa Ocidental, nesta última as estruturas produtivas permaneceram relativamente imutáveis e pouco eficientes comparativamente à agricultura americana. A empresa familiar de policultura foi não só mantida como incentivada, dificultando assim a especialização regional da produção, ao invés do que sucedia nos Estados Unidos. Em consequência desta situação os custos de produção na Europa Ocidental mantiveram-se acima dos observados na agricultura americana, continuando portanto a ser reclamada a intervenção governamental para assegurar aos produtores europeus um nível de rendimento considerado adequado.

Nestas condições começa a ganhar corpo a ideia de que os problemas do sector agrícola nos países da Europa Ocidental só podem encontrar solução num quadro supranacional. Uma das primeiras vozes a pronunciar-se nesse sentido foi o de Sicco Mansholt, tendo os países do Benelux apresentado na reunião da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que teve lugar em Messina, Itália, em Junho de 1955 a ideia da criação de uma Comunidade Económica Europeia (CEE). A proposta apresentada originou a criação de várias comissões encarregadas de estudar os diferentes problemas que se deparavam à concretização daquela ideia. Do trabalho realizado resultou o que ficou conhecido por relatório Spaak e que constitui o documento base para desenvolvimento dos princípios que viriam a nortear o funcionamento da CEE.

É importante notar que desde a primeira hora foi considerado essencial incluir o sector agrícola nos acordos comunitários. A tal não era seguramente estranho o facto de a importância do sector agrícola nas economias dos países fundadores ser então muito maior do que actualmente, conforme se verifica da leitura do Quadro 1.

QUADRO 1

Evolução da importância relativa do sector agrícola na economia da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da União Europeia (UE)

	1959 CEE-6	1973 CEE-9	1981 CEE-10	1986 CEE-12	1995 UE-15	1996 UE-15
Parte da população activa civil ocupada (%)	24.0	9.2	7.9	8.3	5.3	5.1
Parte da agricultura no PIB (VAB/PIB) (%)	11.0	5.2	3.6	3.5	1.7	1.7

Fonte: Eurostat

O relatório Spaak apontava já as grandes linhas da Política Agrícola Comum (PAC) e reconhecia também à partida uma situação especial no sector devido fundamentalmente à estrutura familiar da maioria das empresas; à necessidade de assegurar uma oferta estável; às dificuldades inerentes a uma procura relativamente inelástica; e às dificuldades associadas à dependência de factores climáticos.

Para além disto o relatório reconhecia igualmente que a CEE não poderia ser uma simples união aduaneira, principalmente no tocante ao sector agrícola. Entre as razões justificativas de tal posição figuravam a necessidade imperiosa de corrigir a situação de inferioridade do sector agrícola relativamente aos outros sectores de actividade económica e o facto de cada um dos governos nacionais ter um grau de intervenção no sector agrícola bastante diferente. Na verdade as quatro liberdades fundamentais consignadas no Tratado de Roma – liberdade de circulação de pessoas, bens e capitais, e liberdade de exercício de uma profissão – nunca seriam alcançadas se a política agrícola se mantivesse no âmbito dos governos nacionais. Desde logo, países com preços agrícolas baixos teriam vantagens comparativas nos outros sectores de actividade por via de os baixos preços da alimentação se traduzirem em salários mais baixos.

Um outro argumento adiantado para justificar a inclusão do sector agrícola nas políticas comunitárias foi o da especialização dos estados membros. Assim, a países como a França abrir-se-iam mercados de produtos agrícolas como o da Alemanha Federal e em contrapartida esta poderia aproveitar do alargamento à França do mercado para os seus produtos industriais. Curiosamente, porém, nos debates percursores do estabelecimento da PAC, o grande confronto verificou-se entre a França e a Holanda e não entre a França e a Alemanha Federal. Enquanto a Holanda defendeu sempre uma Política Agrícola Comum o mais reduzida possível a França foi a grande defensora do intervencionismo e do protecçãoismo em relação a países terceiros.

É assim que o Tratado de Roma acolhe no seu artigo 39, parágrafo primeiro, o enunciado claro e sucinto dos objectivos da PAC nos seguintes termos:

- “a) aumentar a produtividade da agricultura, desenvolvendo o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola assim como a utilização óptima dos factores de produção, nomeadamente a mão-de-obra;

- b) assegurar assim um nível de vida equitativo 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 aos consumidores”.

Para além disto o Tratado estipula no seu artigo 43º que “a Comissão convocará, logo após a entrada em vigor do Tratado, uma conferência dos Estados membros para proceder à comparação das suas políticas agrícolas a estabelecer, nomeadamente, o balanço dos seus recursos e necessidades” com vista a “traçar as linhas directrizes de uma política agrícola comum”.

Essa conferência veio ter lugar em Stresa, Itália, em Julho de 1958 tendo as grandes linhas da PAC ficado definidas do seguinte modo:

- 1) a agricultura deve ser considerada parte integrante da economia dos estados membros e para além disso um factor essencial na vida social desses estados;
- 2) as trocas comerciais agrícolas dentro da Comunidade devem ser incentivadas assim como as relações económicas com países terceiros, devendo sempre evitar-se as práticas de “dumping”;
- 3) as políticas estruturais e de mercado devem ser harmonizadas; as primeiras devem apontar para uma racionalização da produção, enquanto as segundas devem estimular a produtividade;
- 4) deve procurar-se uma situação de equilíbrio em que a atribuição dos recursos seja eficiente tendo em consideração as diferentes condições naturais dos diversos estados membros;

- 5) a política de preços deve estimular a produtividade sem contudo contribuir para excedentes de produção; simultaneamente devem considerar-se especificamente as situações das zonas menos favorecidas;
- 6) os subsídios, contrários ao espírito do Tratado de Roma, devem ser abolidos;
- 7) a PAC deve ter em conta a produção e a procura de produtos agrícolas nas colónias e ex-colónias dos estados membros;
- 8) as reformas estruturais devem visar a que o capital e o trabalho recebam na agricultura remuneração semelhante à que recebem nos outros sectores de actividade económica;
- 9) a estrutura familiar, predominante no sector agrícola, deve ser preservada;
- 10) devem encarar-se programas de orientação profissional para as populações que abandonarem o sector agrícola.

Passados mais de 40 anos, esta lista de objectivos e linhas de orientação é, para além de curiosa, um bom ponto de partida para reflectir sobre os fundamentos da PAC.

A curiosidade reside, em parte, no facto de os objectivos enunciados manterem uma boa dose de actualidade o que, se por um lado revela a grande sabedoria dos “pais fundadores” da Comunidade por outro denuncia o relativo fracasso de uma política que não conseguiu alcançar muitas das metas que se propusera.

As reflexões que se seguem agrupam-se em torno dos três pontos seguintes:

- i. oferta, procura e comércio internacional
- ii. efeitos de bem-estar
- iii. utilização dos recursos

Isto não impede, evidentemente, que dada a interligação entre os diversos temas não tenham de fazer-se os necessários relacionamentos entre eles.

2. OFERTA, PROCURA E COMÉRCIO INTERNACIONAL

O aumento da produtividade do sector agrícola surge como um dos objectivos mais importantes da Política Agrícola Comum, sendo-lhe dedicadas duas das grandes linhas do seu desenvolvimento (vejam-se as alíneas 3) e 5) acima). Para além disto as fontes do aumento dessa produtividade são também claramente indicadas: o progresso tecnológico; a racionalização da produção; e a política de preços.

A preocupação com o aumento da produtividade era perfeitamente natural pois como é sabido, face à agricultura americana, o sector agrícola dos países fundadores da CEE apresentava na altura e para a generalidade das produções níveis mais baixos de produtividade.

Das três vias apontadas para o estímulo da produtividade, a política de preços foi sem dúvida a que mereceu maior atenção, tendo desde sempre consumido a parte de leão dos recursos atribuídos à PAC e até mesmo dos recursos financeiros da Comunidade.

A questão que merece alguma reflexão é a de saber se a política de preços adoptada conduziu ou não ao desejado “aumento da produtividade sem contudo contribuir para excedentes de produção” tal como preconizado em Stresa. A este respeito duas coisas são indiscutíveis: por um lado a política de preços constituiu um forte estímulo à produção e à oferta, por outro os êxitos da política ditaram o seu próprio fracasso quando os excedentes criados se tornaram insustentáveis.

A resposta da produção ao estímulo dos preços dos produtos só veio aliás confirmar a racionalidade económica dos produtores e foi no essencial resultado da aplicação de uma política de direitos niveladores para proteger o espaço comunitário da concorrência externa.

Uma política de preços sistematicamente mais elevada que os de mercado internacional conduziu então rapidamente ao excesso de oferta.

A segurança dos abastecimentos não só ficou garantida como se criaram excedentes crónicos graves nos mercados do açúcar e dos produtos lácteos e, mais recentemente, das carnes de bovino e suíno, como facilmente se conclui da análise do Quadro 2.

Mas se a política seguida, apesar das sucessivas reformas tendentes a um mais eficaz controlo da oferta, não conseguiu evitar importantes excedentes de produto, também não foi isenta de críticas em matéria de efeitos de bem-estar como adiante veremos.

E que contribuição deu a política de preços para o aumento da produtividade?

Nesta matéria é muito difícil separar os efeitos da política de preços e os do progresso tecnológico.

É inegável que desde a entrada em vigor das diversas medidas da Política Agrícola Comum, e em particular da política de preços, os níveis de produtividade da agricultura na CEE registaram aumentos sensíveis.

Conforme pode ver-se no Quadro 3, até ao início da década de 90 as produtividades da terra e do trabalho cresceram a taxas anuais elevadas.

A partir daí os acréscimos negativos da produtividade do trabalho são difíceis de explicar dado

QUADRO 2

Níveis de autoabastecimento para os principais produtos agrícolas na CEE/UE (%)

	1968/69 CEE -6	1973/74 CEE -9	1982/83 CEE -10	1985/86 CEE -12	1995/96 UE - 15
<i>Trigo</i>	94	104	104	124	--
<i>Centeio</i>	100	98	97	111	115
Cevada	103	106	114	119	108
Milho	45	56	78	77	90
Arroz	--	82	69	75	--
Batatas	100	101	101	101	--
Açúcar	82	91	141	123	128
Legumes frescos	98	94	99	107	--
Frutas frescas (s/ citrinos)	80	79	84	87	--
Citrinos	--	40	45	75	--
Vinho	97	99	102	104	--
	1968 CEE -6	1973 CEE - 9	1982 CEE - 10	1987 CEE - 12	1995 UE - 15
Produtos lácteos frescos (s/ natas)	100	100	101	102	101
Leite em pó gordo	169	208	395	316	262
Leite em pó desnatado	140	137	142	123	119
Manteiga	91	101	122	110	106
Ovos	99	100	102	102	101
Carne de bovino	90	91	103	107	182
Carne de suíno	100	101	101	102	139
Aves	101	103	110	105	--
Carne de ovino e caprino	56	60	74	80	--

*Notas: Os valores do quadro são as médias das três campanhas/anos centradas na campanha/ano indicada, excepto para 1995/96 e 1995
-- valor não disponível*

Fonte: Eurostat

não se terem verificado aumentos na população activa agrícola. Pelo contrário, a par do aumento da produção, verificou-se, uma diminuição no emprego total (agricultura, silvicultura e pesca) a uma taxa anual de 4.32 por cento conforme se pode ver no Quadro 4.

Para o crescimento da produtividade contribuiu também o progresso tecnológico.

QUADRO 3

Evolução do crescimento da produtividade na agricultura

(taxa anual de variação)

	Produtividade do trabalho com base:		Produtividade por ha de SAU com base:	
	na produção final	no valor acrescentado bruto	na produção final	no valor acrescentado bruto
“1968” a 1973 (CEE-9)	7.6 ⁽¹⁾	6.4 ⁽¹⁾	3.3 ⁽¹⁾	2.1 ⁽¹⁾
1973 a “1985” (CEE-10)	11.0 ⁽²⁾	12.8 ⁽²⁾	7.7	9.3
1985 a “1989” (CEE-12)	4.6	4.3	1.3	1.1
1990 a 1995 (CEE-12)	-3.3	-3.2	0.6	1.0

Notas: “ “ representa a média de três anos centrada no ano indicado

(1) sem Reino Unido

(2) de 1973 a “1984”

Fonte: Eurostat

As taxas de evolução do emprego e de superfície agrícola patentes no Quadro 4 parecem sugerir que o progresso tecnológico terá sido mais poupador de trabalho do que poupador de terra, dadas as consideravelmente mais elevadas taxas de decréscimo do emprego.

No entanto, e como se disse, é muito difícil separar e quantificar os efeitos dos dois factores em presença. Uma coisa porém deve ser tida em conta. Se o progresso tecnológico é factor de crescimento da produtividade já a política de preços dos produtos pode ter efeitos adversos nesse mesmo crescimento.

QUADRO 4

Evolução do emprego na agricultura e da Superfície Agrícola Útil (SAU)

	Anos	Emprego no Sector Agricultura, Silvicultura e Pesca (TAV em %)	SAU (TAV em %)
CEE – 9	1973 a 1979	-2.89	-0.40
CEE – 10	1981 a 1985	-2.66	-0.20
CEE - 12	1986 a 1994	-4.32	-0.01

Fonte : Eurostat

No caso da política seguida na CEE, a fixação de preços dos produtos acima dos níveis do mercado internacional, manteve em produção produtores economicamente marginais, ou até, como no caso emblemático dos cereais no Reino Unido, trouxe de novo à produção produtores que haviam deixado de ser viáveis antes da adesão à CEE.

Este impacto negativo tem sido sistematicamente subestimado quer no que respeita aos efeitos directos sobre a produtividade quer nos seus efeitos indirectos sobre o bem-estar dos consumidores. A esta questão também voltaremos mais adiante. Para já valerá a pena acrescentar que a esta nova luz, a inferioridade relativa dos acréscimos de produtividade da terra constantes do Quadro 3 ganha nova explicação.

A terceira via apontada para estímulo da produtividade – a racionalização da produção – também não pode ser desligada da política de preços e das condições edafoclimáticas das diversas regiões e estados membros.

Desde logo a política de preços condiciona a utilização do solo na medida em que baixas produtividades físicas podem ser tornadas economicamente viáveis por níveis elevados de preços dos produtos. Mais grave do que isso, os altos preços podem trazer à produção terras sem aptidão, desencadeando processos irreversíveis de erosão e exaustão de solos.

Em Portugal são bem conhecidos os resultados da Campanha do Trigo nos concelhos raianos do Baixo-Alentejo durante os anos trinta.

Voltaremos a este assunto mais adiante ao abordar a questão da utilização dos recursos.

Embora as preocupações que ditaram a fundação da PAC estejam mais dirigidas para a oferta, a procura de produtos não deixou também de estar presente, nomeadamente na preocupação de assegurar “preços razoáveis aos consumidores”.

Salvo melhor interpretação “preços razoáveis” na óptica dos consumidores, têm de entender-se como os mais baixos possível ou então deixam de ter sentido como variável económica. É assim que pode fundamentar-se a existência de subsídios ao consumo de certos produtos como no caso do azeite.

Acontece porém, que a interpretação dada pelos decisores da PAC àquele objectivo tem sido bastante diferente. As escolhas têm vindo a privilegiar os produtores em detrimento dos consumidores. Isto mesmo ficará melhor esclarecido quando a seguir se abordar a questão dos “deficiency payments” versus “variable levies” no ponto dedicado aos efeitos do bem-estar.

No comércio internacional dos produtos agrícolas a União Europeia tem de considerar-se um “grande país” e conseqüentemente as suas políticas comerciais afectam o nível dos preços do mercado mundial.

Ao longo de mais de trinta anos, e apenas com raras excepções, os preços comunitários dos principais bens transaccionados internacionalmente (cereais, carnes de bovino e suíno, produtos lácteos e açúcar) têm sido superiores aos do mercado internacional, cabendo às restituições às exportações¹ uma parte importante das despesas da PAC.

Esta política tem conduzido a que a oferta mundial de produtos seja superior à que se verificaria na ausência das restituições e conseqüentemente os preços mundiais têm sido deprimidos. De acordo com alguns estudos efectuados com recurso a modelos de equilíbrio geral, como por exemplo o de Mahé et al. (1986), concluiu-se que a contracção da oferta mundial de cereais resultante da abolição daquelas restituições conduziria à elevação do preço de equilíbrio do mercado mundial.

A perda de bem-estar dos produtores europeus resultante da abolição da protecção alfandegária seria então menor que a habitualmente calculada, que toma para preço mundial aquele que se verifica na vigência da PAC.

3. EFEITOS DE BEM-ESTAR

Entre os objectivos da PAC relacionados com efeitos de bem-estar de produtores e consumidores contam-se o aumento do rendimento dos agricultores, o estabelecimento de preços razoáveis aos consumidores e ainda a estabilização dos mercados.

É indiscutível que ao longo de 40 anos de aplicação a PAC deu um contributo extremamente importante para o aumento do rendimento dos produtores. De tal forma que para a grande maioria dos membros da UE o rendimento das famílias agricultoras alcançou ou até ultrapassou o rendimento médio das famílias nos respectivos países, conforme se pode ver na Figura 1.

Esta situação configura portanto uma integração bem sucedida dos sectores agrícolas da maioria dos estados membros no conjunto das respectivas economias, objectivo para o qual apontava uma das grandes linhas de orientação da PAC.

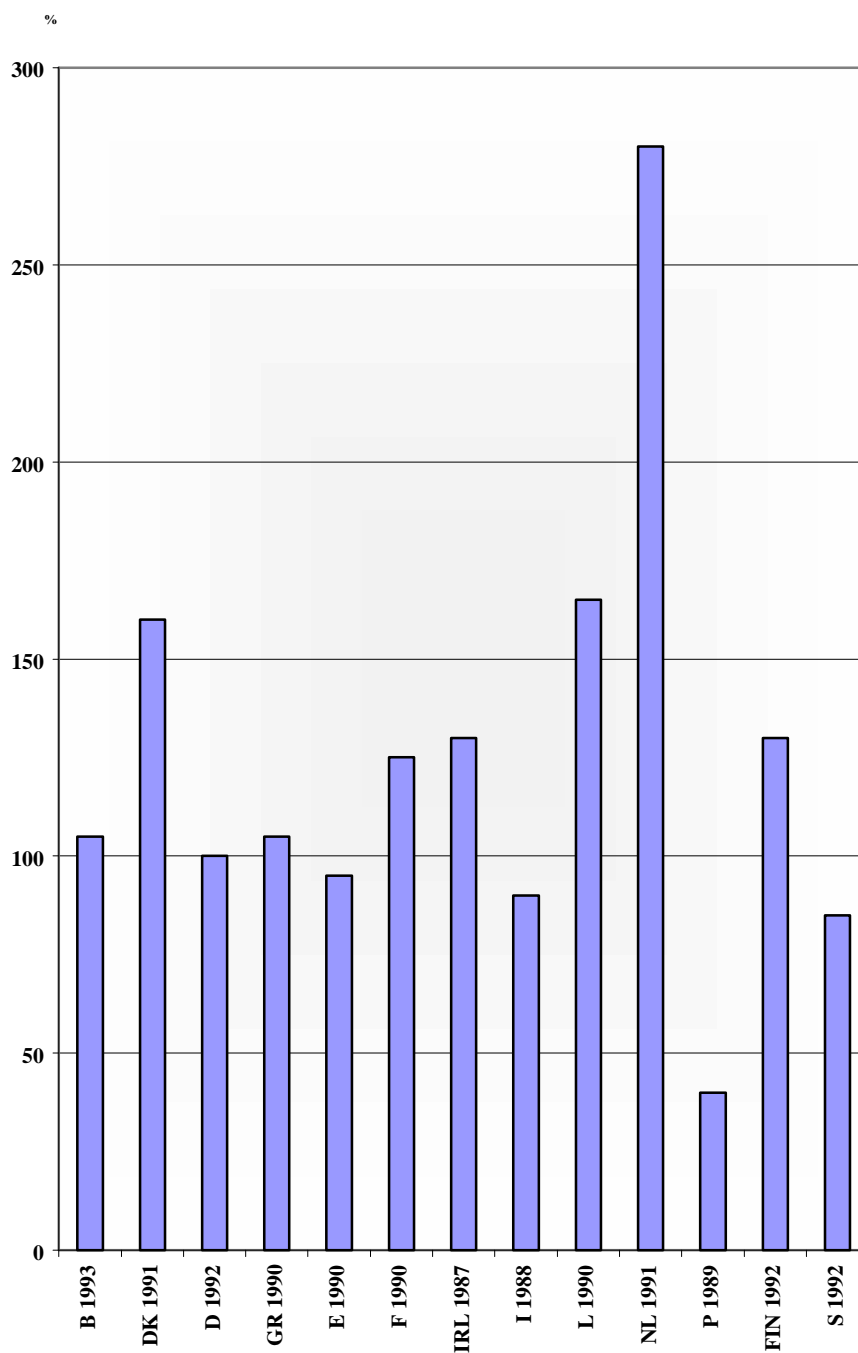
Diga-se, a propósito e de passagem, que o sector agrícola português continua a ser uma excepção, mantendo-se marginal no conjunto da economia.

Mas à custa de quê ou de quem foram conseguidos estes aumentos de rendimento? Directa e indiscriminadamente à custa dos consumidores europeus.

De facto a política seguida para protecção alfandegária dos produtores europeus baseada essencialmente em direitos niveladores (“variable levies” em língua inglesa) para os principais produtos, tem sido inteiramente suportada pelos consumidores independentemente do seu nível de rendimento. E isto porque o preço a que os bens são consumidos no mercado interno é o preço de entrada desses mesmos bens no espaço europeu.

Se pelo contrário se tivesse sido seguida uma política de protecção do rendimento dos produtores baseada em “deficiency payments”, como acontecia no Reino Unido antes da adesão à então CEE, os consumidores pagariam apenas o preço do mercado internacional, sendo o complemento do preço (“deficiency payment”) assegurado aos produtores pelo orçamento comunitário.

Figura 1 - Rendimento disponível médio das famílias agrícolas relativamente ao rendimento médio das famílias, estados membros seleccionados



Fonte: Buckwell, Alan et al. (1997)

É evidente que os recursos do orçamento comunitário têm de ser assegurados pelos contribuintes dos estados membros que são também consumidores. Só que através do sistema

fiscal de cada estado o financiamento do custo da política do “deficiency payment” já não é indiscriminada para os consumidores (contribuintes) mas sim em função do seu rendimento.

Uma possível explicação para a preferência que os decisores políticos têm sempre dado aos direitos niveladores reside seguramente no facto dos custos desta política não serem aparentes no orçamento comunitário (onde em vez de custos surgem receitas), dando aos contribuintes (consumidores) menos conhecedores a sensação de não estarem a financiar totalmente os acréscimos do rendimento dos produtores.

Mas não é apenas em termos de distribuição de custos e benefícios entre produtores e consumidores que se podem, e têm, gerado grandes polémicas sobre a aplicação da PAC.

Uma das mais frequentes tem sido a do enfiamento da política agrícola em favor dos produtos ditos do “Norte” (cereais e leite entre outros) relegando para segundo plano os produtos ditos do “Sul” (sobretudo frutas e legumes).

Baseados no facto de a parte de leão das despesas da secção garantia do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) estar adjudicada aos produtos do “Norte”, os críticos têm reclamado muitas vezes por uma mais equilibrada distribuição dos recursos gastos com a garantia de preços.

Esta pretensão, que tem naturalmente recebido apoio dos representantes dos Estados membros com condições de solo e clima do tipo mediterrânico (Itália, Grécia, Portugal e Espanha), deve no entanto ser cuidadosamente qualificada.

Se por uma mais equilibrada distribuição dos recursos do FEOGA garantia se entender alargar às frutas e legumes, regimes de garantia semelhantes aos que vigoram para cereais e produtos

lácteos, como muitas vezes é reclamado, então estar-se-ia a tentar remediar um erro com um erro ainda maior. E a razão é bem simples. Conforme Bergmann (1984) uma vez afirmou com muita clarividência “two of the basic (though unwritten) principles of CAP are that commodities with elastic supply (like poultry or even pigs) should not be supported, and that commodities with elastic demands (like strawberries) need not be”.

O não ser necessário introduzir esquemas de garantia de preços para alcançar desejáveis níveis de rendimento aos produtores de frutas e legumes com procura elástica deriva de que o aumento de procura resultante de uma diminuição de preços mais do que compensa a redução de rendimento associado à diminuição de preços.

A questão que deve ser atacada nos mercados dos produtos do “Sul” é então a da estabilidade de rendimento dos produtores operando num mercado de concorrência para os quais têm condições privilegiadas. Isso implica dois tipos de acção.

Por um lado a eliminação de distorções à concorrência praticadas na produção em regiões do “Norte” nomeadamente através do subsídio indirecto da energia necessária à produção em condições climatéricas menos favoráveis ou a permissão de tecnologias de produção não inteiramente “naturais” como acontece na produção de certos vinhos. Voltaremos a esta questão no ponto seguinte.

Por outro criar, mediante adequadas estruturas de comercialização - transformação, as condições para que os benefícios de uma procura elástica possam ser auferidos pelos produtores e não sejam apropriados pelos agentes intermediários para além do que a sua importante actividade justifica. Ou, dito de outra maneira, para que os intermediários não

usufruam de rendas resultantes da sua posição mais ou menos monopolista perante uma oferta primária extremamente atomizada.

4. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Uma das grandes linhas de orientação da PAC apontava, como se viu, para que “deve procurar-se uma situação de equilíbrio em que a atribuição dos recursos seja eficiente tendo em consideração as diferentes condições naturais dos estados membros”.

Já quando se abordou a questão da racionalização da produção como um dos factores de estímulo da produtividade, se chamava a atenção para o facto de níveis elevados de preços à produção manterem ou atraírem para a actividade produtores que em condições de concorrência seriam marginais.

Para além do que isto representa em termos de utilização ineficiente dos recursos na produção de bens com preços subvencionados, outros efeitos não menos importantes acabam também por fazer-se sentir nas produções não subvencionadas.

De facto, como os recursos são limitados, uma vez empregues numa dada produção não podem ser utilizados para outra. Ora como os agricultores são agentes económicos racionais acabam por deslocar recursos de produções para as quais as suas terras tinham aptidão edafoclimática, para produções que, embora menos adaptadas às condições existentes, lhes proporcionam melhores níveis de rendimento por via de preços artificialmente elevados e garantidos. Isto, que terá sucedido um pouco por todo o “Sul” do espaço comunitário, e que valeria a pena quantificar, está bem documentado no trabalho de Cesaretti (1985) para o caso italiano. O autor chega à conclusão que no período 1961-80 os sub-sectoros da agricultura italiana correspondentes a produções do tipo mediterrânico perderam importância no conjunto do

produto agrícola tendo, pelo contrário, as produções ditas do “Norte” ganho maior peso relativo.

Um outro exemplo sintomático de utilização ineficiente dos recursos é ilustrado pela circunstância de a Holanda ser no seio da UE um dos maiores, senão o maior, exportador de tomate para consumo em fresco. Claro que isto só é possível graças, por um lado à utilização de energia subsidiada para aquecimento de estufas, e por outro à deficiente organização da distribuição em países do “Sul”.

Situação do mesmo género é a da fabricação de vinhos com adição de açúcar aos mostos, praticada em certas regiões da Alemanha.

Em síntese pode afirmar-se que em boa medida a explicação para a utilização menos eficiente dos recursos a que se tem assistido, radica na política de preços adoptada com vista à garantia do rendimento dos produtores.

Ora como Buckwell et al. (1997) exaustivamente analisaram no seu relatório, a questão do rendimento dos produtores não é resolúvel pela política de preços mas sim pelo ajustamento estrutural e tecnológico de forma a obter uma mais eficiente utilização dos recursos, recorrendo-se quando necessário a complementos directos de rendimento, com carácter temporário, ou a indemnizações compensatórias devidas pela criação de externalidades positivas.

Uma outra ideia está também já adquirida pela comunidade científica e até pelos próprios decisores políticos. Seja qual for a política de preços adoptada com vista a uma melhor utilização dos recursos, ela tem de ser desligada dos volumes de produção (“decoupled” na língua inglesa).

Mas a exploração de novas vias para a política de preços bem como para a política estrutural exige uma mais aprofundada reflexão que, não cabendo já nestas breves notas, merecerá no entanto atenção futura.

NOTA

1. Restituições que aliás contrariam frontalmente uma das grandes linhas de orientação da PAC quando esta preconiza o “aumento das trocas sem dumping”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bergmann, Denis (1984). “North-South balances and conflicts within the Community”, *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 11, 2, pp. 152-157.
- Buckwell, Alan et al. (1997). “Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe – Report of an Expert Group”, Commission of The European Communities, Directorate General VI/A1
- Cesaretti, Gian Paolo (1985). “Agriculture under CAP: The Italian Experience” in *Prospective evolution of EEC Common Agricultural Policy: its relevance for mediterranean members*. F. B. Soares (ed.), Lisboa, Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Estudos de Economia Agrária, pp. 33-57
- Mahé, Louis et al. (1986). “Simulations de guerre commerciale agricole entre les EE.UU. et la CEE: Conflits et compromis”, in Colloque CEDECE *Les relations Communauté Européenne-États Unis*, Aix-en-Provence