

A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NA UNIÃO EUROPÉIA

THE AGRICULTURAL POLICY-MAKING PROCESS IN THE EUROPEAN UNION

Délber Andrade Lage*

Pedro Ivo Ribeiro Diniz**

RESUMO

O presente trabalho dedica-se a elucidar a formulação da política agrícola no âmbito da União Européia (UE). A problemática central refere-se a dinâmica de tomada de decisão, e os agente que interferem neste processo. A mudança do arcabouço institucional, reflexo do processo de integração, altera não só a esfera em que são articuladas as políticas, como os atores que possuem capacidade de influenciar o escopo das negociações. No entanto, a hipótese que se pretende abordar é que, inegável a distinção entre o processo de tomada de decisão domesticamente e no seio da União Européia, os Estados ainda mantêm instrumentos que possibilitam a ingerência no procedimento, garantindo a manutenção dos seus interesses particulares. A hipótese se justifica na estrutura institucionalizada na União Européia, para formular políticas nesta seara, e nos aspectos que motivam os Estados a consolidar tal formato. Ambos aspectos serão, assim, abordados neste artigo.

PALAVRAS CHAVES:

UNIÃO EUROPÉIA; POLÍTICA AGRÍCOLA; PROCESSO DECISÓRIO.

ABSTRACT

The present work is dedicated to elucidating the conception of agricultural policy within the European Union (EU). The main controversy refers to the dynamics of decision making, and the partakers who interfere in this process. The modification of the institutional apparatus, consequence of the integration process, alters not only the sphere in which policies are developed, but also the actors capable of affect the scope of negotiations. However, the hypothesis to be focused on is that, nonetheless the difference between the decision making process domestically and in the EU, states still keep instruments that allow the mediation in the procedures, ensuring the preservation of its particular interests. The hypothesis is justified by the institutionalized structure of the EU, to develop policies in this range, and the aspects that move states to consolidate such form. Both aspects will thus be examined in this article.

KEYWORDS:

EUROPEAN UNION; AGRICULTURAL POLITICS; POLICY-MAKING.

* Membro do Centro de Direito Internacional – CEDIN, Professor do Programa de Pós-Graduação do CEDIN e das Faculdades Milton Campos e Professor do Centro Universitário UNA ; Graduado em Direito (UFMG) e Relações Internacionais (PUC Minas), Especialista em Direito Internacional (Faculdades Milton Campos), Mestrando em Direito Internacional (PUC Minas).

** Membro do Centro de Direito Internacional – CEDIN e do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon); Graduado em Relações Internacionais (PUC Minas), pós-graduando em Direito Internacional (Faculdades Milton Campos).

INTRODUÇÃO

Com o intuito de analisar o procedimento de formulação de políticas agrícolas no seio da UE o presente estudo traça algumas considerações acerca da natureza do Direito Comunitário, bem como dos efeitos decorrentes da delegação de prerrogativas estatais no âmbito internacional.

Tal linha argumentativa se desenvolve no sentido de justificar a hipótese central, que afirma que os Estados-Membros, apesar de discutirem em âmbito comunitário as questões agrícolas, não renunciam a mecanismos de controle efetivos sobre seu resultado final. O processo de tomada de decisão, nesta seara, se dá por meio de uma relação vertical entre os interesses nacionais e as instituições supranacionais que agem visando regulamentar e formalizar tal processo. É esta relação uma das causas da dificuldade de se alterar a política agrícola da União Européia. O presente trabalho ainda irá abordar as outras variáveis que são determinantes no processo de tomada de decisão.

O estudo partirá de duas perspectivas principais: a estrutura institucional jurídica supranacional, que estabelece uma nova abordagem para formulação de política, no âmbito da União Européia; e as relações políticas, que influenciam diretamente no processo de decisão, garantindo a participação Estatal - mesmo que indiretamente.

Além disso, segue uma última seção que tem por escopo justificar a própria decisão de comunitarização da política agrícola, bem como de elucidar seus efeitos sobre as negociações comerciais internacionais.

A tese central é a de que tal posicionamento objetiva atender às demandas domésticas relativas às políticas agrícolas, e, ao mesmo tempo, fortalecer o posicionamento internacional dos países europeus como um todo. Assim, por meio deste modelo institucional, os Estados teriam preservados seus interesses domésticos, e se utilizariam da autonomia supranacional da UE para proteger o setor agrário da europeu no ambiente internacional.

I - DO DIREITO COMUNITÁRIO E DA NATUREZA JURÍDICA DA UE

O paulatino processo de integração europeu caracteriza-se por um acirramento dos esforços de cooperação¹, que culminou com a formação de uma ordem

¹ O primeiro esforço de cooperação foi o tratado de constituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), assinado em Paris, no ano de 1951. Posteriormente, mais duas comunidades formaram um dos pilares da

jurídica comunitária. A União Europeia (UE) é, dessa forma, uma instituição que representa uma modificação dos tradicionais padrões de criação normativa no cenário internacional. Compreender sua natureza e as implicações dessa nova ordem jurídica é, portanto, de essencial importância para que se possa analisar os atuais desdobramentos políticos resultantes desse contexto.

Ao se analisar a estrutura da UE pode-se identificar três aspectos de sua organização, que, por conferirem a esta instituição um caráter ímpar nas relações internacionais, são de primordial importância para a determinação de sua natureza. O primeiro deles se refere a sua própria estrutura institucional, que abarca órgãos cuja competência e funcionamento estão relacionados a uma perspectiva e interesses comunitários, i.e., que se distanciam da óptica interestatal de relacionamento internacional². Outro aspecto peculiar se refere à transferência de competências para seus órgãos, que tradicionalmente se restringem aos domínios dos Estados. Em decorrência disso, emerge o terceiro aspecto fundamental de sua organização: a constituição de uma ordem jurídica própria, independente das ordens dos Estados-Membros, que garante inclusive a aplicabilidade direta do direito comunitário, cuja primazia garante que não seja modificado por normas de direito nacional³.

Assim, o que se pode afirmar é que os Estados-Membros renunciaram a certa parcela de sua soberania em favor da Comunidade, o que justifica a criação de um ordenamento próprio e diretamente aplicável. Nesse sentido, Borchardt, ao distinguir a UE das tradicionais Organizações Internacionais, afirma o seguinte:

(...) a UE também nasceu de um tratado internacional. Todavia, a integração da CE na estrutura organizativa da UE afastou consideravelmente esta última de suas raízes internacionais. Com efeito, os atos fundadores da CE, que assentam também em tratados internacionais, levaram à criação de comunidades autônomas dotadas de direitos soberanos e competências próprias. Os Estados-Membros renunciaram a uma parte da respectiva soberania, em favor das Comunidades⁴.

integração europeia: A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA – Euratom), ambas estabelecidas a partir dos Tratados de Roma de 1957. Com o decorrer dos anos, outras instituições foram sendo criadas e incorporadas às Comunidades, dentre as quais pode-se destacar, sucintamente: o Ato Único Europeu de 1986/1987, que consolida as bases para a cooperação no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (formando o segundo pilar da integração); e os Tratados de Maastricht (1992) – que criou a União Europeia – e de Amsterdã (1997) – instrumento que consolida e aprofunda as instituições supracitadas. O quadro de atribuições comuns se completa com a cooperação judicial e policial, indispensável para a efetivação e implementação das normas daí oriundas.

² Segue, em seção posterior desse trabalho, uma análise um pouco mais detida acerca dos órgãos da UE, bem como dos seus respectivos enfoques e procedimentos de tomada de decisão.

³ Ver, nesse sentido, BORCHARDT (1999), *ABC do Direito Comunitário*, pp.23-25; CAMPOS, João Mota de (2000), *Manual de Direito Comunitário*, pp.328-341.

⁴ BORCHARDT (1999), *ABC do Direito Comunitário*, p.25; ver, ainda nesse sentido, CAMPOS, João Mota de (2000), *Manual de Direito Comunitário*, pp. 342-347.

Nesse mesmo sentido, elucidativa a colocação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em decisão de 1964, no processo Costa/ENEL:

Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-Membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Efetivamente (...) esses limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios. (...) Resulta do conjunto destes elementos que ao direito emergente do Tratado, emanado de uma fonte autónoma, em virtude de sua natureza originária específica, não pode ser posto em juízo um texto interno, qualquer que seja, sem que perca a sua natureza comunitária e sem que sejam postos em causa os fundamentos jurídicos da própria comunidade. A transferência efetuada pelos Estados, da sua ordem jurídica interna em benefício da ordem jurídica comunitária, dos direitos e obrigações correspondentes às disposições do Tratado implica, pois, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, sobre a qual não pode prevalecer um ato unilateral incompatível com o conceito de Comunidade.

Em uma perspectiva mais pragmática, a delegação de atribuições aos órgãos comunitários se manifesta pela própria abrangência dos domínios de suas políticas (econômicas e monetárias; agrícolas; vistos e imigração; transporte; fiscal; emprego; educação; defesa do consumidor, etc.)⁵.

Como corolário desse posicionamento, é largamente reconhecida a aplicabilidade direta dos instrumentos decorrentes das fontes derivadas⁶ do direito comunitário. Assim, reconhece-se a vigência e validade de instrumentos como os regulamentos⁷, decisões⁸ e diretivas⁹.

Diante desse contexto, o que se percebe é que a criação de uma instituição com um ordenamento jurídico próprio e competências bem definidas tem uma série de implicações sócio-políticas para os membros da Comunidade, que podem, inclusive, repercutir (de forma positiva ou negativa) no jogo político doméstico.

⁵ Para um panorama das políticas resultantes do processo de integração, ver CAMPOS, João Mota de (2000), *Manual de Direito Comunitário*.

⁶ Por fontes derivadas deve-se compreender qualquer instrumento normativo oriundo dos órgãos integrantes da UE, dentro do exercício de sua competência – estabelecida pelos Tratados Constitutivos (fontes primárias do direito comunitário).

⁷ De acordo com o art. 249 do Tratado CE, os regulamentos têm caráter geral (§ 1º); obrigatório em todos os seus elementos (§2º); e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros (§3º). Sobre sua aplicabilidade direta, ver, dentre outros: Acórdão do TJCE de 14/12/1971, proc. 43/71, POLITI.

⁸ De acordo com o artigo 249, a decisão é obrigatória, em todos os seus elementos, para os destinatários que designar. No que se refere à sua aplicabilidade, não há dúvidas que ela se dá em relação aos Estados-Membros. Entretanto, no que concerne à indivíduos, há alguns pontos obscuros. Nesse aspecto, o TJCE se manifestou, em acórdão de 6 de outubro de 1970 (proc. 9/70), caso Franz Grad, favoravelmente à produção desses efeitos na esfera individual. Ver, a esse respeito, CAMPOS, João Mota de (2000), *Manual de Direito Comunitário*, pp. 317-319.

⁹ As diretivas são determinações, das autoridades comunitárias competentes, para que certos Estados-Membros (por ela indicados) alcancem objetivos específicos (resultantes de obrigações comunitárias), sem prejudicar a competência das instâncias nacionais para estabelecer a forma e meios de sua implementação (art. 14 do Tratado de Paris; arts. 249 e 161 dos Tratados de Roma). Apesar da necessidade de atos nacionais relativos à implementação da diretiva, o TJCE reconheceu, no acórdão de 4 de dezembro de 1974, caso Van Duyn, a aplicabilidade das diretivas, desde que observadas determinadas condições. Ver, a esse respeito, CAMPOS, João Mota de (2000), *Manual de Direito Comunitário*, pp. 358-359.

II - A DELEGACÃO DE COMPETÊNCIAS E O JOGO POLÍTICO DOMÉSTICO

A) As instituições e sua capacidade de interferência no resultado da formulação de uma determinada política

A discussão acerca do papel de instituições¹⁰ no jogo político, seja ele doméstico ou internacional, perpassa pela dimensão da capacidade de ação quando da formulação de uma determinada política: na medida em que fixam um determinado padrão de comportamento social, elas acabam por estabelecer quais serão os atores envolvidos no processo decisório relativo a uma determinada agenda¹¹.

Por exemplo, se o ordenamento confere a capacidade de ação ao executivo quando da formulação de uma determinada política, a tendência é a de que sejam salvaguardados os interesses ligados a esse ator (sejam seus interesses diretos ou os daqueles grupos sociais que estejam a ele ligados¹²). Se, por outro lado, atores do legislativo forem aqueles com maior controle sobre seu processo decisório, provavelmente seu resultado final será mais afetado pelos interesses a eles relativos¹³.

No âmbito da União Européia, o que se pode afirmar é que a atuação internacional de um ator estará inserida em um conjunto institucional distinto daquele que se colocaria caso atuasse apenas na dimensão doméstica¹⁴. Os grupos que exercem influência no processo de tomada de decisão são diferentes daqueles no âmbito interno, assim como os interesses em questão. A relevância de determinado grupo e sua capacidade de interferir no processo de tomada de decisão também se altera nesta nova estrutura institucional. O resultado no ambiente regional será, por consequência, dessemelhante das decisões oriundas de negociações domésticas.

¹⁰ No âmbito desse trabalho, instituições serão consideradas como “*constrangimentos ou regras socialmente aceitas que moldam as interações humanas*” (Milner, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, 1997, p.18).

¹¹ Isso decorre do fato de que atuam como um instrumento de mobilização de bias em favor de certos atores, a partir do momento em que “*determinam como o poder sobre o processo de tomada de decisões é alocado entre os atores nacionais*” (Milner, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, 1997, p.99).

¹² Como, por exemplo, determinados setores que sejam grandes financiadores de sua campanha eleitoral.

¹³ Sobre a atuação de grupos de pressão e a tomada de decisão em casos de políticas, ver o pioneiro e clássico trabalho de OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*, 1999.

¹⁴ Para exposições mais detidas acerca do relacionamento entre política doméstica e internacional, ver, por exemplo: MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, 1997; EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, 1993; MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, 2000; PUTNAM, Robert R. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, 1988; e LAGE, Déiber A. *Política Doméstica e Barganha Internacional: A política agrícola dos EUA e sua atuação em fóruns multilaterais*, 2005.

Durante o processo de negociação de uma política no cenário internacional, necessariamente estarão envolvidos representantes dos Estados negociadores, que provavelmente não se manifestariam sobre o assunto se este fosse discutido apenas no âmbito doméstico. As negociações no nível internacional obedecem, portanto, a um conjunto normativo próprio, dotado de procedimentos e sanções que lhe são peculiares. A interferência desse arcabouço normativo nos termos do acordo não pode ser negada, na medida em que pode privilegiar atores que não teriam tal poder caso as discussões ocorressem em outra arena¹⁵.

Nesse sentido, o fato de que há a delegação de competências para órgãos específicos faz com que sejam inseridos no processo de formulação de suas políticas atores que não necessariamente o estariam, caso a decisão fosse tomada exclusivamente na arena doméstica¹⁶.

Esta dinâmica de tomada de decisão por instituições supranacionais refletiu-se, ainda que inserida dentro da lógica supramencionada, de maneira peculiar no que tange as políticas agrícolas, que merece ser destacada.

As organizações supranacionais e agências substituíram, seguindo o processo de integração, a maioria dos sistemas estatais de apoio a agricultura. O resultado, no entanto, foi o estabelecimento paulatino de uma aproximação entre o setor agrícola dos Estados-membros e a União Européia, ganhando capacidade inclusive de influenciar o processo de tomada de decisão no âmbito supranacional.¹⁷

Outro aspecto característico do processo de decisão das políticas agrícolas na UE, que o distingue dos demais, é o fato de ser influenciada fortemente por aspectos políticos, em detrimento de princípios econômicos. O processo político parlamentar opera para trazer a agricultura dentro dos mecanismos de bem estar social, ao invés de aborda-la à luz da ordem liberal. A situação social e as demandas da

¹⁵ A inserção de discussões na agenda internacional pode implicar ainda em constrangimentos decorrentes da negociação conjunta de vários de seus pontos (*issue linkage*). Nesse sentido, pode-se criar uma situação na qual a preferência sobre o resultado final da negociação se modifica em virtude de haver muitos outros interesses em jogo. É para o que nos atenta o argumento de George Tsebelis, em seu clássico “*Jogos Ocultos*”, de 1998. Exemplo clássico dessa situação é a Rodada de Negociações do Uruguai, que criou a OMC. Como o sucesso de agendas como a da propriedade intelectual e de serviços dependia de consenso com relação ao Acordo Agrícola, forçou-se uma situação na qual os tradicionais países protecionistas fizeram concessões consideráveis, na medida em que o enrijecimento de seu posicionamento prejudicaria suas elites industriais. Para uma análise a esse respeito, ver e LAGE, Délber A. *Política Doméstica e Barganha Internacional: A política agrícola dos EUA e sua atuação em fóruns multilaterais*, 2005, pp. 176-198.

¹⁶ O que se tem, portanto, é que as instituições podem funcionar como mecanismos de “empoderamento” de atores que não se viam contemplados por outros sistemas normativos. Nesse sentido, Milner coloca que as instituições teriam 5 poderes básicos, cuja distribuição influenciaria o resultado final do processo, a saber: capacidade de controlar a agenda, de propor emendas, de ratificação ou veto, de proposição de referendos e de oferecer “pagamentos paralelos” (*side payments*), MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, 1997, pp.100-105.

¹⁷ Ver WALLACE, Helen; e WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, 2000, p. 181

população agrária são prioridades, em detrimento dos princípios mercado. A afirmação não implica que os interesses de grupos agrícolas definem a política agrícola europeia, mas as decisões dos governos de enquadrar a política agrícola como um elemento intrínseco de sua lógica de bem-estar deu a esses grupos uma influência política significativa.¹⁸

B) A lógica da delegação e suas implicações na UE

a) Justificativa teórica

Ao analisar as relações entre o Executivo e o Legislativo, Martin nos atenta para situações nas quais a delegação de competências se mostra como uma opção viável¹⁹. Uma exposição um pouco mais detida de sua lógica se faz necessária, na medida em que essa fornecerá importantes inferências para argumentos futuros desse trabalho.

De acordo com seu argumento, o principal aspecto desse tipo de artifício se refere ao fato de que a delegação de competências pode ocorrer sem que o ator “delegante” perca o controle sobre o processo, i.e., suas preferências não serão, assim, desconsideradas por aqueles atores contemplados pela delegação. Há, portanto, uma lógica para a utilização desse instrumento, que se coloca como a melhor forma de resolver certos tipos de dilemas²⁰.

A autora argumenta que se podem identificar certos padrões para seu uso, que decorrem de problemas de complexidade e incerteza²¹. Os primeiros seriam decorrentes do fato de que é muito difícil que o legislativo consiga vislumbrar e controlar os impactos de todas as questões que lhe são colocadas. Dessa forma, pode-se fazer a opção de delegar a corpos especializados tarefas das mais distintas, que podem ser desde provisão de informações (como nos casos de audiências públicas) à competência negociadora (ao executivo, no caso de questões comerciais, por exemplo).

Os problemas de incerteza estão diretamente relacionados à questão da credibilidade. Muitas vezes a adoção de um comportamento por parte do legislativo pode se mostrar ineficiente, na medida em que esse fora adotado sem que houvesse a devida avaliação de seus impactos. Para evitar situações como essas, os atores podem se valer de mecanismos de delegação pelos quais se institucionaliza a participação de

¹⁸ WALLACE, Helen; e WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, 2000, p. 185

¹⁹ Ver, a esse respeito, MARTIN, Lisa, *Democratic Commitments*, 2000, pp. 29-36.

²⁰ MARTIN, Lisa, *Democratic Commitments*, 2000, p. 29.

²¹ MARTIN, Lisa, *Democratic Commitments*, 2000, pp. 31-36.

outros grupos, que deverão manifestar seu posicionamento perante as demandas colocadas (é o que ocorre no caso do sistema de comitês, presente na Comissão Européia, que será mais detidamente analisado adiante).

Esse instrumento pode ser também utilizado nos casos de formulação de políticas centrais para o desenvolvimento do Estado, e para os quais não há como assegurar que os interesses daquele grupo que se encontra eleito serão observados no longo prazo. Nessas situações, a opção que se coloca é a da criação de um órgão independente ao qual será delegada a competência para formular essas políticas. Assegura-se, assim, que esse tenha autonomia para tomar suas decisões sem que haja interferência do grupo político dominante em um determinado período. Como exemplo disso pode-se citar o caso de criação de Agências Reguladoras²² e os casos em que o Banco Central deixa de se submeter às políticas governamentais.

b) Direito Comunitário e a delegação a órgãos da UE

Ao se analisar as instituições da UE, o que se pode perceber é que a delegação de competências²³, no que tange à matéria comunitária, se dá em dois momentos distintos. O primeiro deles é relativo à própria produção normativa, quando se pode destacar dois órgãos principais: O Conselho Europeu e a Comissão Européia²⁴. O segundo ocorre quando da implementação das mesmas: no caso Europeu, destaca-se o Tribunal de Justiça, que tem a competência exclusiva para análise de matéria comunitária²⁵.

O que se deve destacar, em cada um desses casos, é que os Estados renunciam ao controle unilateral sobre determinados pontos da agenda (seja ele durante a fase de elaboração ou de implementação de determinada norma) em detrimento de órgãos cujos procedimentos decisórios abarcam atores que não estariam nele inseridos caso a ação se desse apenas em âmbito doméstico²⁶. Um comportamento como esse não

²² Pelo menos aquelas que em tese devam tomar suas decisões com bases em critérios eminentemente técnicos.

²³ As repercussões da delegação no cenário internacional, bem como suas implicações para o nível de juridicidade de uma determinada norma são analisados, com propriedade, nos seguintes textos: ABBOTT, Kenneth W. et al. *The concept of legalization*, 2000a; ABBOTT, Kenneth W. & SNIDAL, Duncan. *Hard and soft law in the International Governance*, 2000b; KAHLER, Miles. *Conclusion: the Causes and Consequences of Legalization*, 2000a; KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew & SLAUGHTER, Anne-Marie. *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*, 2000.

²⁴ Segue, em seção posterior, análise mais detida de seu papel e atribuições.

²⁵ Para uma análise do processo de criação da UE, bem como dos problemas que ela coloca para as tradicionais abordagens de política internacional, ver HUGHES, Barry B., *Evolving Patterns of European Integration and Governance: Implications for Theories of World Politics*. In.: KEGLEY Jr., Charles, *Controversies in International Relations Theory*, St Martin's Press, New York, 1995, pp.223-243.

²⁶ Do ponto de vista da Comissão e do Conselho, a discussão multilateral das políticas adotadas é muito clara, na medida em que, respeitadas suas peculiaridades, as decisões são tomadas por integrantes de origens distintas. No caso

é consagrado de forma gratuita: a criação de órgãos que superem a noção clássica de soberania é condição para o próprio acirramento do processo de integração²⁷.

Dessa forma, o que se pode concluir é que a criação dos referidos órgãos tem repercussões diretas para os interesses dos Estados quando da formulação de determinadas políticas²⁸. Resta, portanto, a necessidade de se analisar especificamente a formulação da política agrícola no âmbito da UE (objeto do presente trabalho), para que se possa estabelecer em que medidas sua discussão em sede comunitária compromete o controle por parte dos Estados-Membros.

III – AS INSTITUIÇÕES DA UE E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (CAP)

A) O Caráter dos Principais Órgãos com capacidade Normativa da UE

A União Européia é composta pelos seguintes órgãos: Conselho Europeu; Conselho da União Européia; Parlamento Europeu; Comissão Européia; Comitê das Regiões; Tribunal de Contas; Banco Central Europeu; Tribunal de Justiça; Comitê Econômico e Social; Banco Europeu de Investimento²⁹.

Como o objeto do presente trabalho se restringe à formulação da política agrícola, desnecessária se mostra uma exposição acerca de cada um deles. Dessa forma, deve-se focar apenas nas principais instâncias decisórias concernentes à matéria, a saber: O Conselho da União Européia³⁰ e a Comissão Européia³¹.

do Tribunal de Justiça Europeu, a delegação é ainda mais radical, na medida em que os Estados perdem dramaticamente o controle sobre a implementação e fixação de significados de normas que irão incidir diretamente sobre eles. Esse tipo de comportamento Estatal é algo bastante recente na Sociedade Internacional. Para uma evolução do sistema normativo internacional, ver: BRANT, Leonardo Nemer C. *A Autoridade da Coisa Julgada no Direito Internacional Público*, 2002; KOSKENNIEMI, Martti. *What is International Law for?* In.: EVANS, Malcolm D. *International Law*, 2003; MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, 2002; PELLET, Alain. *The normative dilemma: Will and consent in International law-making*. In: *The Australian Year Book of International Law*, 1992; PELLET, Alain. *As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos “Macrojurídicos”*. In.: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). *O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*, 2004.

²⁷ Ao se analisar essa afirmativa, deve-se ter em mente que em momento algum se tomou por dado que a integração plena seria a situação ideal perseguida por todos os integrantes da UE. Como se argumentará a seguir, seu maior ou menor nível será buscado pelos Estados de acordo com os custos e benefícios que essa poderá lhes trazer ao longo do tempo.

²⁸ Para um estudo específico acerca da capacidade de modificação, por atores domésticos, das políticas comunitárias – via procedimento judicial junto ao Tribunal de Justiça Europeu, ver ALTER, Karen. *The European Union’s Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?*, 2000.

²⁹ Para uma abordagem sucinta das atribuições de cada uma delas, ver BORCHARDT, *ABC do Direito Comunitário*, 1999.

³⁰ Esse não deve ser confundido com o Conselho Europeu, órgão que reúne, pelo menos duas vezes por ano, os chefes de Estado e Governo dos Estados-Membro, para que possam discutir questões relativas à condução do processo de integração. A esse respeito, ver: LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: A última utopia das Relações*

Preliminarmente à análise de cada um deles, deve-se fazer a seguinte observação: em razão de suas diferenças no que concerne à sua estrutura organizacional, eles são classificados de forma distinta. Pugna-se pela tese de que o Conselho seria um órgão de índole intergovernamental, ao passo que a Comissão se voltaria para uma óptica supranacional.

A diferenciação entre o caráter intergovernamental e supranacional de um órgão é feita com vistas ao controle que os Estados têm sobre seu procedimento decisório. Quanto mais dependente da vontade de cada um deles, mais próximo o organismo está da concepção clássica do Direito Internacional, calcada na idéia westphaliana de soberania. Quanto menor o controle dos Estados sobre o procedimento decisório, maior o grau de delegação de competência ao órgão, e mais consistente é o nível de integração para a formulação de política – quando isso ocorre, não há dúvidas de que a estrutura institucional se aproxima de uma instância supranacional.

Segue, portanto, uma breve explanação acerca de cada um deles, para que se possa justificar o enquadramento que geralmente é dado aos supracitados órgãos.

a) O Conselho da União Européia (arts. 202 a 210 do Tratado CE)

No que tange à sua composição, o Conselho da UE é formado por representantes de cada Estado-Membro, na condição ministerial. Cada um desses plenipotenciários tem, dessa forma, poder para vincular seu próprio governo. O que se tem, portanto, é uma estrutura institucional que demonstra certo grau de interestatalidade, na medida em que as decisões serão tomadas com base no interesse individual de cada Estado.

Deve-se, ainda nesse sentido, atentar-se para o fato de que essa estrutura não implica em representantes fixos, com mandato definido. A escolha dos

Internacionais, 2003, pp.133-135; BORCHARDT, *ABC do Direito Comunitário*, 1999, pp. 30-31; CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, 2000, pp. 110-121.

³¹ Apesar de ter influência considerável no procedimento de formulação de políticas – inclusive no caso agrícola, para o qual possui comissão específica (AGRI), o Parlamento Europeu ainda não se reveste do mesmo poder decisório dos dois órgãos supracitados, motivo pelo qual não será analisado com mais rigor (para informações a esse respeito, ver, por exemplo, CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, 2000, pp. 139-167). O Parlamento vem, contudo, assistindo a constante alargamento de suas atribuições. Nesse sentido, pode-se citar a criação do procedimento de co-decisão (ver arts 250 e seguintes do Tratado da CE; BORCHARDT, *ABC do Direito Comunitário*, 1999, pp.72-78). Há ainda, várias discussões que indicam a necessidade de maior legitimação das decisões comunitárias. Ver, por exemplo, o documento clássico 428/2001 da Comissão, intitulado: *European Governance: a White paper*, no qual se discute as bases para tornar o procedimento decisório algo mais legítimo e democrático; e o Acordo Institucional, celebrado entre o Parlamento, Comissão e Conselho, para que se tenha um processo de produção normativa mais coordenado, transparente e legítimo – 2003/C, 321/01, de 31/12/2003. Ver, também nesse sentido, REIS, Oswaldo D. R., *União Européia: Democracia Consensual?* In: ESTEVES, Paulo L. (organizador). *Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2003, pp. 283- 303.

representantes dos países é feita com vistas à matéria que é objeto de discussão. Há, assim, “Conselhos” específicos para assuntos como transporte, agricultura, social, meio-ambiente, etc³².

O Conselho é presidido rotativamente pelos Estados-Membros, por iguais períodos de seis meses. A escolha da ordem dos presidentes é feita com antecedência, observadas as regras do consenso e da alternância entre países “grandes” e “pequenos” (art.203, 2, Tratado CE).

Em relação à sua competência, cabe destacar o dever de assegurar a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros (art. 202 do Tratado CE); e a atribuição para a elaboração do anteprojeto de orçamento da Comissão (art. 272, 3, do Tratado CE), podendo inclusive recomendar ao Parlamento que dê quitação à Comissão quanto à execução do orçamento(art. 276,1, do Tratado CE)³³.

É importante destacar que suas decisões são tomadas, via de regra, com base na maioria, sendo que há ponderação de votos, a qual favorece o poderio dos países mais desenvolvidos³⁴.

Como se pode ver, apesar de ser um importante pilar do processo de integração europeia, podendo inclusive editar normas com aplicação direta, o Conselho ainda guarda uma dimensão notadamente interestatal, na medida em que se mostra muito preso à noção de consentimento dos Estados-Membros³⁵.

b) A Comissão Europeia (artigos 211 a 219 do Tratado CE)

De acordo com o que preceituam os artigos 213 e 214 do Tratado CE, a Comissão conta com 20 membros – cada Estado-Membro tem um representante; exceto Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha, que contam com dois. Além disso, o

³² Esse tipo de organização reforça a tese da intergovernamentalidade do Conselho: na medida em que se faculta a troca de representantes por parte dos Estados, admite-se que os mesmos enviem especialistas para tratar de determinado assunto. Esse nível de comprometimento demonstra a centralidade com que os Países encaram a questão, bem como da importância que um consentimento acertado tem do ponto de vista de políticas domésticas.

³³ A possibilidade de ingerência sobre o Orçamento da Comissão constitui importante instrumento de influência, mesmo que informal, de um órgão sobre o outro. Tal ingerência será valiosa para corroboração do argumento que se segue.

³⁴ Alemanha, França, Itália e Reino Unido (10); Espanha (8); Portugal, Grécia, Países Baixos e Bélgica (5); Áustria e Suécia (4); Dinamarca, Finlândia e Irlanda (3); Luxemburgo (2). Fonte: BORCHARDT, *ABC do Direito Comunitário*, 1999, p. 43.

³⁵ Para uma exposição mais detida do órgão, ver CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, 2000, pp.91-107.

número de comissários pode ser modificado pelo Conselho, quando este deliberar por unanimidade³⁶.

O mandato dos Comissários é fixo (5 anos), e esses são indicados, de comum acordo, pelos Estados-Membros, que indicam também o presidente (que tem que ser aprovado pelo Parlamento Europeu)³⁷.

O caráter supranacional desse órgão se encontra no fato de que – de acordo com o artigo 213,2, do Tratado CE – seus membros são escolhidos em função de sua competência, para exercer suas funções com total independência, não se sujeitando a instruções ou ao comando de qualquer governo.

Como principais atribuições, pode-se citar seu poder de iniciativa em matéria de legislações comunitárias e seu papel como “motor da política comunitária”³⁸. Além disso, se reconhece à Comissão alguns poderes legislativos, em relação a matérias como orçamento, fundos estruturais, auxílios, cláusulas de salvaguarda, etc. Entretanto, vastas são suas competências de execução (conferidas pelo Conselho, art.202 do Tratado CE). A Comissão, por fim, funciona por meio de organismos institucionalizados, cuja atribuição é a análise das propostas e a provisão de informações acerca das mesmas³⁹.

O que se tem, portanto, é que a Comissão representa um importante avanço no sentido de promoção de políticas supranacionais, uma vez que seu procedimento decisório não está diretamente atrelado ao consentimento estatal. Entretanto, deve-se destacar que ela ainda conserva alguns elementos que permitem um certo controle por parte dos Estados, o que será mais bem explorado a seguir.

B) A Formulação da PAC

a) Importância da formulação de políticas econômicas

A capacidade de produção normativa, e, conseqüentemente a competência para promoção de políticas tradicionalmente estiveram intrinsecamente ligadas à esfera estatal e à noção de soberania.

Dentro deste contexto, as condições gerais da vida econômica de um determinado Estado tendem a ser geridas no seio dos governos domésticos. Isso não

³⁶ Importante se destacar que esse se coloca como mais um mecanismo de influência do Conselho sobre a Comissão. É nesse sentido, que se pode compreender o maior número de representantes de Estados que, não por coincidência, têm maior ponderação de votos no Conselho.

³⁷ O papel do Presidente foi consideravelmente reforçado pelo Tratado de Amsterdã, ver artigo 219,1, do Tratado CE.

³⁸ Principalmente a partir da solicitação do Conselho (art. 208 CE) e do Parlamento (art. 197,2).

³⁹ Há, nesse caso, um órgão específico para a Agricultura.

significa, contudo, que o Estado seja o único agente promotor de política econômica⁴⁰. A partir dessa perspectiva, inferências ainda mais elucidativas ainda podem ser feitas: ao consagrar determinadas ideologias, as políticas estatais podem atender a certos interesses privados, gerando um círculo vicioso que visa à manutenção de certos grupos sociais no poder⁴¹.

A conclusão a que se chega, destarte, é a de que a formulação de políticas, nesses casos, é a resultante de um jogo de interesses de atores domésticos. Como já destacado anteriormente, admitir sua discussão em arenas internacionais significa inserir nesse processo agentes que antes não tinham poder decisório⁴². Isso implica, portanto, em custos e benefícios adicionais para os agentes políticos dos países envolvidos em um processo de integração.

Dada a centralidade da agenda agrícola para o jogo político doméstico na Europa – que será discutida adiante – o que se espera é que os Estados relutem ao máximo para renunciar à capacidade de controlar a formulação de políticas a ela relacionadas⁴³. Dessa forma, plausível é a formulação de uma hipótese inicial que indique sua discussão em um órgão de caráter interestatal. Segue, portanto, análise acerca da Política Agrícola Comum.

b) A PAC

De acordo com o arcabouço teórico exposto anteriormente, chegou-se à hipótese inicial de que os Estados, apesar de discutirem a política agrícola em âmbito comunitário, visariam manter um estrito controle em relação à sua formulação. Dessa forma, em um primeiro momento, a impressão que se tem é que a PAC seria totalmente formulada no seio do Conselho, uma vez que esse é um órgão notadamente interestatal.

Todavia, a análise dos fatos nos leva a uma conclusão diversa: a política agrícola é criada e implementada pelo que se chama de “Autoridade Comunitária”, formada por competências que se estendem tanto ao Conselho quanto à Comissão. Além disso, o que se percebe é que a maioria das atribuições se concentra no segundo

⁴⁰ É para o que nos atenta SOUZA, Washington Peluso Albino de, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 5ed., São Paulo, LTr, 2003, pp.236-286.

⁴¹ Ver, da mesma forma, SOUZA, Washington Peluso Albino de, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 5ed., São Paulo, LTr, 2003, pp.316-368.

⁴² Sejam eles representantes de outros Estados, grupos de interesse domésticos relativos à matéria ou ainda grupos interessados no desfecho das negociações nos casos de entrelaçamento de agendas. Ver, a esse respeito, tópico supra sobre delegação de competências e jogo político doméstico.

⁴³ De acordo com Campos, a PAC “é, sem dúvida, a mais complexa, controversa e dispendiosa das políticas comunitárias” CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, 2000, p.631.

órgão (que detém o controle sobre o orçamento dos programas e a maioria dos comandos executivos, principalmente após o Ato Único Europeu de 1987)⁴⁴.

A pergunta que se coloca, portanto, é a de se compreender se tal fato é capaz de comprometer a hipótese proposta. Uma análise precipitada pode ensejar um entendimento positivo, na medida em que um órgão de caráter eminentemente supranacional (a Comissão) concentra os principais poderes em termos de delimitação da política agrícola.

O argumento aqui defendido, contudo, aponta em outra direção: a despeito da teórica independência dos integrantes da Comissão, há, na estrutura institucional ora posta, vários mecanismos de controle que garantem um estrito acompanhamento por parte dos Estados-Membros.

No começo das negociações sobre o regime comum para o mercado agrícola, os membros dos governos tomavam medidas para controlar o poder. Primeiro eles mantiveram o poder de fixar preços para commodities individuais. A Comissão tentou ligar a organização de mercado às propostas de políticas estruturais e sociais, mas sem sucesso. Segundo, o poder principal de concordar com legislações mais relevantes ficou restrito ao Conselho de Ministros. Terceiro, mesmo as responsabilidades e poder da Parlamento Europeu aumentaram substancialmente no decorrer do tempo, seu impacto real no que tange a agricultura foi particularmente limitado. Um quarto elemento foi a criação do Comitê Especial para Agricultura. Esse corpo de servidores civis nacionais prepararam a maioria dos encontros do Conselho de Ministros da Agricultura. Isso ajuda a preservar a preeminência dos interesses nacionais no processo político de questões agrícolas, com a característica de segmentação. Um quinto elemento é a integração vertical do processo de tomada de decisão nacional e supranacional por meio do controle do sistema de Comitê. O Conselho delegou a maioria dos seus poderes para implementar a organização de mercado para a Comissão, mas instruiu que houvesse consulta aos comitês representando o interesse nacional. Para resumir, a política tem sido verticalmente integrada entre mecanismos nacionais e da Comunidade, limitando a autonomia da Comissão e retendo certas funções chave para o Conselho.⁴⁵

Uma gama desses mecanismos é decorrente da própria relação entre Comissão e Conselho (já elucidada anteriormente) pela qual o segundo delega ao primeiro uma série de atividades, além de controlar seu orçamento e o número de seus membros.

Fatores importantes são resultantes da própria estrutura interna de funcionamento da Comissão. No que se refere à formulação de políticas agrícolas, toda sua atuação se dá com base nos comitês, que, como se argumentará, funcionam sob o estrito controle dos Estados-Membros⁴⁶.

⁴⁴ Ver, a esse respeito, o documento da Comissão denominado “*The agricultural committees, tools for the common agricultural policy*”, disponível na hp da Comissão em: www.eu.int, acesso em 12/06/2006.

⁴⁵ WALLACE, Helen; e WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 2000, p. 188, tradução nossa.

⁴⁶ A própria organização dos Comitês é estabelecida pelo Conselho. A última manifestação nesse sentido foi a decisão de 28 de junho de 1999, que selou a atual estrutura de sua atuação (Decisão 1999/468/CE, Official Journal L 184, 17/07/1999, p.23).

Esses comitês se subdividem em: (i) comitês de gerenciamento⁴⁷; (ii) comitês regulatórios⁴⁸; e (iii) comitês de aconselhamento⁴⁹. Nos dois primeiros casos, eles podem barrar a adoção de determinada medida⁵⁰, ao passo que os últimos apenas agem à pedido discricionário da Comissão, e não têm poder de voto. Atuam, portanto, em uma dimensão meramente informativa.

De forma breve, os comitês de gerenciamento atuam da seguinte forma: tomam suas decisões por maioria qualificada⁵¹. Se adotada a medida, ela tem sua aplicabilidade imediata. Se rejeitada, deve-se comunicar imediatamente ao Conselho, quando esse tem um mês de prazo para emendar e aprovar o feito de forma diversa⁵². Caso contrário, pode a Comissão adotá-lo da forma como a proposta inicialmente.

Com relação aos Comitês Regulatórios, o procedimento é o seguinte: nesses casos, a opinião dos Comitês é ainda mais decisiva, na medida em que a adoção de uma proposta por parte da Comissão somente pode ocorrer com a manifestação positiva daqueles. Se os Comitês rejeitarem a proposta, ou se não se manifestarem em tempo hábil, deve-se imediatamente submeter o feito ao Conselho, e notificar o Parlamento. O Conselho deve se manifestar em um período de três meses. Se rejeitar o feito, esse volta à Comissão para que se formule uma nova proposta ou para que se aguarde outro momento oportuno para sua nova submissão. Se houver manifestação positiva ou nenhuma manifestação nesse período, a medida pode então ser adotada pela Comissão⁵³.

Do exposto, pode-se concluir que a hipótese inicial fora corroborada: apesar de ser majoritariamente provida por um órgão a princípio supranacional, o procedimento decisório em matéria de política agrícola acusa a existência de uma série

⁴⁷ Representam a maioria dos Comitês Agrícolas, e são compostos por representantes dos ESTADOS para tratar de matérias e produtos específicos. Sempre que discutidas questões a eles relativas, manifestam-se em relação às medidas de gerenciamento de mercado.

⁴⁸ Esses Comitês têm atribuições e funcionamento semelhante ao dos de Gerenciamento. Entretanto, atuam em relação à regulamentação de questões mais amplas, tais quais regras para serem aplicadas de forma geral, relativas a padrões de consumo alimentar, por exemplo.

⁴⁹ Com o propósito de estabelecer um diálogo com os grupos sociais afetados, esse tipo de comitê é composto por representantes de lobbies e por analistas técnicos, todos indicados pela Comissão, que deverão prover a ela informações acerca dos possíveis impactos das eventuais ações por ela promovidas.

⁵⁰ Essa pode ser tanto um regulamento, uma diretiva ou uma decisão.

⁵¹ Por “coincidência”, o peso dos votos corresponde àquele adotado no seio do Conselho, ou seja, prioriza os interesses dos países desenvolvidos.

⁵² Nesse ponto do argumento, duas observações são importantes: a primeira delas refere-se ao caráter marcadamente interestatal das decisões dos Comitês, tomadas nos mesmos moldes do procedimento do Conselho. A segunda se refere à própria apreciação do feito por esse órgão. Fica claro que, se houver alguma discórdia em relação à adoção de uma determinada medida – resultante dos comitês, essa deve ser dirimida no seio de um órgão que permite um controle marcante por parte dos Estados (notadamente por parte dos mais desenvolvidos). Assim, somente se não houver nenhuma oposição do Conselho é que prevalecerá a proposta do órgão “supranacional”, qual seja, a Comissão.

⁵³ Como se pode perceber, nesse caso o controle da Comissão é ainda mais estrito.

de mecanismos que oferecem aos Estados as condições para controlar as decisões acertadas em seu bojo. Dessa forma, comprova-se a tese de que os Estados desejam manter um alto nível de controle sobre a formulação desse tipo de política, justamente em virtude de seu caráter central no jogo político doméstico⁵⁴.

IV – A PAC E SUAS REPERCUSSÕES PARA AS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS INTERNACIONAIS

A exposição feita até o presente momento serviu para argumentar que os Estados-Membros da União Européia optaram por discutir multilateralmente a questão agrícola (delegando competências a alguns de seus órgãos), desde que mantivessem um estrito controle das decisões por eles adotadas.

Os argumentos ora colocados não são capazes, contudo, de responder a uma pergunta tão relevante quanto à primeira, que se refere à necessidade de se compreender as razões pelas quais os Estados optaram por abrir mão de suas prerrogativas soberanas para produzir uma política comum. As causas que podem ser apontadas para justificar um comportamento como esse são as mais diversas, e, por fugirem ao objeto desse trabalho, não serão por ele analisadas.

Pode-se, contudo, fazer um rápido panorama atual acerca das negociações agrícolas, que possibilitará algumas interessantes inferências que justifiquem o aludido comportamento.

A) O tradicional posicionamento da UE durante as negociações internacionais

Juntamente com os Estados Unidos e o Japão, a UE se caracteriza, notadamente a partir da Rodada do Uruguai, por assumir uma postura dramaticamente conservadora e protecionista em relação à políticas agrícolas⁵⁵.

Durante a Rodada de Doha de negociações no âmbito da OMC, mais latente ficaram os prejuízos decorrentes do posicionamento radical dos Europeus.

⁵⁴ Encontra-se, portanto, elementos suficientes para contestar a própria natureza “supranacional” das decisões oriundas da Comissão, o que pode ser feito com mais vagar em trabalhos futuros.

⁵⁵ Para um breve panorama acerca dessas negociações, ver JOSLING, Tim; HATHAWAY, Dale. *This Far and No Farther? Nudging Agricultural Reform Forward*. International Economics Policy Briefs, no. PB04-1, March, 2004. Ver, também nesse sentido, HERRMANN, Roland; et al. *Tariff Rate Quotas and the Economic Impact of Agricultural Trade Liberalization in the World Trade Organization*. University of Gressen, Germany, march 2001; e ainda: MESSERLIN, Patrick. *Agriculture in the Doha Agenda*. The World Bank Development Research Group, working paper 3009, april, 2003.

Principalmente em virtude das colocações francesas, temerosas em relação a suas iminentes eleições internas de 2002, rejeitou-se o texto: “reduções, com vistas à eliminação gradual, de todas as formas de subsídios à exportação”. Tal fato, como bem argumenta Vera Thortensen, comprometeu o desenvolvimento da agenda durante a ocasião⁵⁶.

As excusas utilizadas pela UE para seu posicionamento são as mais variadas, abrangendo desde assuntos relativos ao papel multifuncional da agricultura até mesmo a argumentos de índole ambiental. A título de exemplo, vale citar o posicionamento do Conselho de Ministros durante as Negociações de Doha:

A agricultura européia, como um setor econômico, deve ser versátil, sustentável, competitivo e espalhado pelo território europeu, incluindo as regiões com problemas específicos. Ela deve ser capaz de manter o ambiente do país, conservar a natureza e ser uma contribuição ímpar para a vitalidade da vida rural. Ela deve também ser capaz de responder a anseios e demandas dos consumidores referentes à qualidade e segurança alimentar, proteção ambiental e do bem estar animal⁵⁷.

B) A Política Comum: justificativas com vistas às negociações internacionais

Do que fora exposto, pode-se justificar a posição adotada pela UE a partir de duas perspectivas. A primeira delas se refere a um certo grau de homogeneidade referente à necessidade de proteção para que seus agricultores se mostrem competitivos internacionalmente. Dessa forma, a cooperação em termos de política agrícola fica facilitada, na medida em que não há, dentro do bloco posicionamentos incompatíveis.

Além disso, os Estados da UE se valem de sua condição de bloco de integração para aferir ganhos na mesa de negociação: se agirem de forma concatenada, conseguirão ter um poder de barganha muito maior do que aquele que obteriam caso atuassem isoladamente.

Nas negociações internacionais, a Comunidade tem insistido que a PAC é uma política interna: exportação é um meio de disponibilizar a produção interna

⁵⁶ THORSTENSEN, Vera. A Declaração de Doha e o Mandato para uma Nova Rodada de Negociações Multilaterais na OMC. In.: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. pp. 103-126, p.112. Ver, também nesse sentido: TANGERMANN, Stefan. Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations on Agriculture: Industrialized Countries. In.: INGCO, Merlinda; & WINTERS, Alan (editors). Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round. World Bank Discussion Paper n.418, September, 2001, pp.111-143.

⁵⁷ HEMILA, Kaveli; The EU Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO: Position Taken by EU Ministers of Agriculture. In.: JOSLING, Tim. Millenium Round of WTO Negotiations and International Agricultural Trade. Working Paper no. 96; Helsinki, November, 1999, pp.73-80, p. 76. Ainda do ponto de vista de uma perspectiva européia, ver: BESELER, Hans-Friedrich, A Agenda de Doha para o Desenvolvimento – Uma perspectiva européia. In.: BENECKE, Dieter, et al. Brasil na Arquitetura Comercial Global, FGV, RJ, 2003. pp. 77-103.

quando exceder a demanda interna; e importação serve para satisfazer a demanda interna quando essa exceder a produção interna. A comunidade resiste em admitir qualquer responsabilidade pela instabilidade nas trocas internacionais, mas usa este argumento para justificar a proteção do mercado interno.⁵⁸

Dessa forma, a adoção de uma política agrícola comum surge como corolário tanto de uma necessidade de proteção que se estende por toda Europa quanto pela possibilidade de se obter mais força para negociar nas discussões comerciais internacionais.

C) Política de bem-estar social e ‘economia moral’

Um argumento que se apresenta bastante sustentável para explicar a estrutura de tomada de decisão no âmbito das políticas agrícolas, é a abordada por Wallace, em sua obra *Policy-Making in the European Union*. Em contraste com o livre mercado, a política agrária da União Européia usa seu poder político para modificar as operações do mercado para alcançar resultados que o mercado não atingiria sozinho.⁵⁹ A PAC é tanto um mecanismo político quanto econômico: procura integrar a população agrícola nacional na política nacional e transnacional.

Para compreender essa influência direta de diretrizes políticas deve-se ver a PAC como parte integral da Europa Ocidental, que tem o bem-estar social um de seus corolários, e a economia regida por padrões de moral. Em outras palavras, tem uma racionalidade política.⁶⁰ O processo de construção de políticas agrícolas na UE consiste em sua essência de política contra mercado. Um dos fatores básicos do Estado de bem-estar social é sua sistemática despreocupada com as conseqüências internacionais, transformando as fronteiras em barreiras excludentes, protegidas por paredes de tarifas.

Os elementos principais da PAC visam, todos, a regulação de mercados insulados de competições de importação. O intuito é a preservação das condições sociais demandada por este setor, que possui nítidas desvantagens, se inserida internacionalmente no livre comércio. E este bem-estar é priorizado, inclusive mediante altos custos operacionais.

Isso elucidada o por que a PAC se mostrou tão resistente a mudanças ao longo do tempo. Dois fatores se destacam. Primeiro, a figura dominante é um aparato institucional supranacional para criar as políticas, vinculada a um interesse setorial e

⁵⁸ WALLACE, Helen; e WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, 2000, p. 195.

⁵⁹ WALLACE, Helen; e WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, 2000, pp. 186-190

⁶⁰ WALLACE, Helen; e WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, 2000, p. 182

nacional, como tratado anteriormente. Isso leva a uma inércia considerável na que tange a reformulação da PAC. Segundo, a ‘economia moral’⁶¹ peculiar da PAC se mostrou orientada para o bem estar social, excluindo critérios econômicos e de recursos para legitimar as reformas.

Assim, o que se vê é o funcionamento da dinâmica do processo de tomada de decisão trabalhando em uma relação direta da perspectiva nacional e supranacional. Por um lado, os governos utilizam-se da PAC para alcançar interesses nacionais. Por outro, eles precisam que a PAC tenha autonomia supranacional suficiente para cumprir suas funções básicas de insular o setor agrário da Europa Ocidental tanto do ambiente internacional, quanto dos esforços para diminuir seu caráter de bem estar social. O interesse principal é de insular o setor agrícola europeu, e para tanto, políticas supranacionais são pré-condição.

Uma mistura incomum de estruturas institucionais européias, valores sociais nacionais distintos e racionalidade econômica de legitimidade fizeram da PAC um regime peculiar e de resultados dúbios tanto para produtores quanto para consumidores.⁶²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação de políticas econômicas sempre esteve intimamente relacionada ao jogo político doméstico. Dessa forma, esforços de integração podem significar alterações nesse padrão de relacionamento, na medida em que podem incluir outros atores nesse processo.

De acordo com essa perspectiva, ao analisar-se o procedimento de formulação da Política Agrícola Comum da UE, pode-se argumentar que ele ainda guarda uma dimensão notadamente interestatal. Apesar das políticas dos Estados europeus estarem vinculadas a UE, percebe-se que nesta arena específica, vários são os meios de controle estatais. Nota-se que mudança do arcabouço institucional gerada pelo

⁶¹ Wallace, em seu argumento, destaca a política agrícola européia das demais políticas comerciais, justificando assim o escopo peculiar da PAC. Objetivando o bem-estar social, principalmente do setor agrário, ao formular tais políticas, os tomadores de decisão acabam enfrentando conseqüências indesejáveis e, por vezes, imprevisíveis em outras arenas, em detrimento da manutenção e estímulo da produtividade interna do setor agrário, contrapondo-se aos princípios de livre comércio, como por exemplo, o da preponderância das “vantagens comparativas” entre os Estados. Para melhor compreensão do livro comércio internacional, ver KRUGMAN, P. *Growing World Trade: Causes and Consequences*, 1995.

⁶² Graves problemas internacionais resultaram da PAC por causa dos grandes subsídios para exportação. O protecionismo agrícola, reflete, por exemplo, no preço doméstico das comidas, que chega a ser duas vezes o preço do resto do mundo.

processo de integração, por meio do qual se discute questões políticas, foi construído de tal modo que não isole as demandas de setores domésticos.

Além disso, outras hipóteses incidentais são discutidas. A primeira delas aponta para uma possível inefetividade do caráter supranacional da Comissão, ao passo que a segunda justifica a adoção de uma política agrícola comum pela similaridade das demandas por proteção e pela necessidade de maior poder de barganha nas negociações internacionais.

Uma outra abordagem, que tem como reflexo o caráter protecionista da PAC, é que as políticas neste setor específico são regidas por princípios diversos dos de livre comércio. Nesse sentido, as políticas são voltadas para o bem-estar social, justificando decisões que possam levar a resultados subótimos, na esfera econômica e comercial.

Uma avaliação, em termos gerais, das conseqüências da PAC para a economia da UE não é objeto deste presente estudo, e só com o passar do tempo seria possível uma análise com a devida acuidade. O que se pode concluir é que as políticas agrárias no âmbito da UE estão submetidas à ingerência estatal, e são diversos os possíveis argumentos e motivos por meio dos quais se fundamenta este formato no processo de formulação da PAC. É inegável que uma política liberal ortodoxa seria fatal para o setor agrário europeu. No entanto, os resultados objetivos de tais medidas para proteger este setor é que são questionáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W. et al. *The concept of legalization*. Interantional Organization vol.54, issue3, Summer 2000b, p.401-419.

ABBOTT, Kenneth W. & SNIDAL, Duncan. *Hard and soft law in the International Governance*. Interantional Organization vol.54, issue3, Summer 2000b, p.421-456.

BESELER, Hans-Friedrich, *A Agenda de Doha para o Desenvolvimento – Uma perspectiva européia*. In.: BENECKE, Dieter, et al. *Brasil na Arquitetura Comercial Global*, FGV, RJ, 2003. pp. 77-103

BORCHARDT, Klaus D. *ABC do Direito Comunitário*, 5ª ed, 1999. Disponível em www.eu.int; acesso em 16/06/2006.

BRANT, Leonardo Nemer C. *A Autoridade da Coisa Julgada no Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2002.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2000.

Comissão Européia: “*The agricultural committees, tools for the common agricultural policy*”, disponível na hp da Comissão em: www.eu.int, acesso em 12/06/2006.

DOORNBOS, Gerard. *Agricultural Trade Negotiations in the WTO: Aspirations of Farmers*. In: Millenium Round of WTO Negotiations and International Agricultural Trade. JOSLING, Tim, et al. Working Paper no. 96; Helsinki, novembro 1999.

EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1993. p.3-42.

GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert O. & SLAUGHTER, Anne-Marie. *Introduction: Legalization and World Politics*. *International Organization* vol.54, issue3, Summer 2000, p.385-399.

GOLDSTEIN, Judith & MARTIN, Lisa. *Legalization, trade liberalization, and domestic politics: a cautionary note*. *International Organization* vol.54, issue3, Summer 2000, p.603-632.

GOLDSTEIN, Judith. *International Law and Domestic Institutions: reconciling North American "unfair" Trade Laws*. In.: *International Organization*, 50, volume 4, Autumn 1996, pp.541-564.

HEMILA, Kaveli; *The EU Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO: Position Taken by EU Ministers of Agriculture*. In.: JOSLING, Tim. *Millennium Round of WTO Negotiations and International Agricultural Trade*. Working Paper no. 96; Helsinki, November, 1999, pp.73-80

HERRMANN, Roland; et al. *Tariff Rate Quotas and the Economic Impact of Agricultural Trade Liberalization in the World Trade Organization*. University of Gressen, Germany, march 2001.

HUGHES, Barry B., *Evolving Patterns of European Integration and Governance: Implications for Theories of World Politics*. In.: KEGLEY Jr., Charles, *Controversies in International Relations Theory*, St Martin's Press, New York, 1995, pp.223-243.

JOSLING, Tim. *Agricultural Trade Issues in Transatlantic Trade Relations*. Washington: Institute for International Economics, 1993.

JOSLING, Tim. *Millennium Round of WTO Negotiations and International Agricultural Trade*. Working Paper no. 96; Helsinki, November, 1999.

JOSLING, Tim; HATHAWAY, Dale. *This Far and No Farther? Nudging Agricultural Reform Forward*. *International Economics Policy Briefs*, no. PB04-1, March, 2004.

KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew & SLAUGHTER, Anne-Marie. *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*. *International Organization* vol.54, issue3, Summer 2000, p. 457-488.

KOSKENNIEMI, Martti. *What is International Law for?* In.: EVANS, Malcolm D. *International Law*. Oxford: University Press, 2003. p. 89-115.

LAFER, Celso. *A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional*. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2000.

LAGE, Délber A. *Política Doméstica e Barganha Internacional: A política agrícola dos EUA e sua atuação em fóruns multilaterais*, 2005.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: A última utopia das Relações Internacionais*, 2003. Brasília: IBRI.

MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2002.

MESSERLIN, Patrick. *Agriculture in the Doha Agenda*. The World Bank Development Research Group, working paper 3009, april, 2003.

- MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.
- MILNER, Helen; & JUDKINS, Benjamin. *Partisanship and trade Policy: is there a left-right divide on trade policy?* Paper 8-02, Columbia University, Department of Political Science. August, 2002.
- MORAVCSIK, Andrew. *Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1993. p.3-42.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999.
- PELLET, Alain; et al. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004, 2ª ed.
- PELLET, Alain. *The normative dilemma: Will and consent in International law-making*. In: The Australian Year Book of International Law. V.12. Australian National University, 1992. p.22-53.
- PELLET, Alain. *As Novas Tendências do Direito Internacional: Aspectos "Macrojurídicos"*. In.: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). *O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p. 3- 25.
- PEREIRA, Antônio Celso A. *Soberania e Pós Modernidade*. In.: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). *O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004. p. 619-661.
- PORTO, Manuel. *O papel dos países pequenos num processo de integração: o caso da União Européia*. In.: MARTINS, Ives Gandra da S (coord.). *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo*. Rio de Janeiro, RJ: América Jurídica, 2002.
- PUTNAM, Robert R. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In: *International Organization* 42 (Summer): 427-460, 1988.
- REIS, Oswaldo D. R., *União Européia: Democracia Consensual?* In: ESTEVES, Paulo L. (organizador). *Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2003, pp. 283-303.
- SCOBBIE, Iain. *Some Common Heresies About International Law: Sundry Theoretical Perspectives*. In.: EVANS, Malcolm D. *International Law*. Oxford: University Press, 2003. p.59-87.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 5ed., São Paulo, LTr, 2003
- SHAW, Malcon N. *International Law*. New York, NY: Cambridge University Press, 3ª ed, 1991.
- TANGERMANN, Stefan. *Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations on Agriculture: Industrialized Countries*. In.: INGCO, Merlinda; & WINTERS, Alan (editors). *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round*. World Bank Discussion Paper n.418, September, 2001, pp.111-143
- THORSTENSEN, Vera. *A Declaração de Doha e o Mandato para uma Nova Rodada de Negociações Multilaterais na OMC*. In.: BRANT, Leonardo Nemer C (coord.). *O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2004
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998.
- WALLACE, Helen; & WALLACE, Willian. *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 2000