

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS DESAFIOS DA POLÔNIA: DE REPÚBLICA SOCIALISTA A MEMBRO DA
UNIÃO EUROPÉIA

Andrea Horta Fernandes Marandino

Número de matrícula: 0024217

Orientadora: Sandra Rios

Junho de 2004

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

Andrea Horta Fernandes Marandino

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

Índice

INTRODUÇÃO

O Presente Alargamento da União Europeia e a Relevância do caso Polonês.....	5
---	----------

1) OS IMPACTOS NO SETOR AGRÍCOLA

1.1) A Ineficiente Agricultura Polonesa.....	9
1.2) Os Programas de Assistência Financeira.....	12
1.3) A Política Agrícola Comum.....	14
1.4) A Reforma da Política Agrícola Comum: Elementos Principais e Implementação nos Novos Estados Membros.....	20

2) OS INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS

2.1) Os Benefícios dos Investimentos Diretos Estrangeiros.....	30
2.2) A Penetração na Economia Polonesa.....	31
2.3) Impactos no Comércio Exterior.....	35

3) OS IMPACTOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO POLONÊS E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NO CONTINENTE.....

4) CONCLUSÃO.....	46
--------------------------	-----------

Bibliografia.....	47
--------------------------	-----------

INTRODUÇÃO

O Presente Alargamento da União Européia e a Relevância do Caso Polonês

A União Européia incluiu em 1 de maio de 2004 oito países do centro e leste europeus e dois Estados do Mediterrâneo: Polônia, Estônia, Letônia, Lituânia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Eslovênia, Malta e a parte grega de Chipre. Estes países estão realizando reformas estruturais fundamentais em suas economias há mais de uma década para cumprirem os critérios de adesão e garantirem acesso ao maior bloco de integração regional do mundo.

Esse alargamento da União Européia é sem precedentes na história.

O aumento na população (20%) e na área (23%) resultante deste alargamento não é mais expressivo que ampliações anteriores do bloco. Em 1973, a inclusão da Inglaterra, Dinamarca e Irlanda foi proporcionalmente mais significativa em termos de aumento populacional. E em 1995, a área territorial envolvida no alargamento que incluiu Áustria, Suécia e Finlândia foi proporcionalmente maior.

O que torna o alargamento corrente especialmente relevante são as profundas diferenças econômicas e históricas entre os novos membros e a Europa Ocidental.

Em primeiro lugar, o produto per capita dos novos Estados-membros equivale a apenas 40% do produto per capita da União Européia. O evento mais comparável, mas ainda assim menos significativo, foi a inclusão de Portugal e Espanha em 1986, que aumentou a população da União Européia em 16%. Esses dois países tinham um produto per capita equivalente a 70% do produto per capita do bloco.

E em segundo lugar, a maioria dos novos países membros ainda está completando a transição de economias planejadas para economias capitalistas, executando reformas difíceis independentemente de seus esforços para integrar a União Européia a partir de 2004. Este é, talvez, o principal fator que torna esse alargamento em curso especialmente relevante.

Para essas economias, a entrada no bloco representa a chance de fortalecer suas democracias e de garantir um ambiente estável para investimentos e desenvolvimento econômico. A própria expectativa de adesão ao bloco acelerou o processo de transformação política e econômica que se seguiu ao colapso do comunismo nestes países.

Conflitos entre etnias, grupos nacionais e minorias étnicas foram eliminados com o avanço das reformas, aumentando a segurança em toda a Europa.

Trata-se, certamente, do projeto mais ambicioso que a União Européia já realizou pois representa a reunificação de um continente, dividido após a Segunda Guerra Mundial, que agora retoma as bases para trabalhar novamente integrado pela paz, estabilidade, democracia e prosperidade em toda a Europa.

Não se pode ignorar também o fato de que o presente alargamento ocorre em um momento de grandes desafios para a União Européia em termos de performance econômica, coesão e segurança internas, e influência nas decisões de caráter mundial.

O crescimento econômico praticamente cessou nos antigos Estados Membros e as taxas de desemprego ainda se encontram extremamente elevadas em todo o continente.

Internamente, a Europa enfrenta dificuldades nos processos decisórios. São necessárias reformas urgentes para garantir que a entrada de novos membros no bloco não signifique maior concentração das decisões nas mãos das grandes potências do continente. Nesse sentido, a elaboração de uma Constituição Européia, representativa dos interesses de todos os cidadãos do bloco, e a extensão do voto majoritário são necessárias para que sejam adotadas políticas verdadeiramente européias no bloco ampliado.

Há ainda um aumento generalizado da insegurança em toda a Europa, acentuado após o atentado terrorista em Madri, em março de 2004.

E externamente, o episódio da guerra do Iraque pôs em evidência um continente ainda profundamente dividido que, conseqüentemente, acabou por desempenhar um papel irrelevante nas decisões do conflito. Para fortalecer seu poder de influência nas questões mundiais, a União Européia precisa adotar políticas externas claras e comuns e falar através de uma voz única. Tal processo pode ser ainda mais dificultado com a inclusão dos dez novos países e o provável aumento das dificuldades administrativas em um bloco com 25 integrantes.

Assim, é certo que o presente alargamento do bloco se dá em um período especialmente delicado e obriga os europeus a confrontarem cada um desses problemas – econômico, interno, externo.

A expectativa é que a inclusão destes 10 países do centro e leste europeus, aumentando para 450 milhões o número de habitantes da União Européia, fortaleça a autoridade e o poder político do bloco e sua influência nas grandes decisões mundiais e, além disso, acelere o crescimento econômico e a competitividade em toda a região a partir

do maior intercâmbio comercial e do aumento dos investimentos nas recentes democracias do centro e leste Europeus.

Nesse contexto de alargamento do bloco a questão polonesa é particularmente relevante. Com 38,6 milhões de habitantes e 312,7 km quadrados, a Polônia é o maior dos dez novos membros, com pesos demográfico e político iguais aos dos outros nove países somados.

Sua história, marcada por invasões, repartições do território entre prussianos, austríacos e russos, além dos longos anos de dominação soviética, nos faz compreender porque a entrada no maior bloco de integração regional do mundo é “a realização de um sonho de ser soberano, independente, e ter uma chance para o desenvolvimento maior da economia”.¹

O processo de reestruturação industrial e comercial que se iniciou após a queda do socialismo melhorou as condições econômicas do país e criou o ambiente necessário para o início das negociações com a União Européia. A fase de transição de uma economia planificada para uma economia de mercado foi também uma fase de intensas negociações com o bloco europeu.

As perspectivas futuras de adesão ao bloco contribuíram para o avanço ainda maior das reformas internas. Para tornar-se apta a integrar a União Européia em 2004, a Polônia fez mudanças em sua Constituição, alterou o sistema legal e aprofundou o processo de liberalização de sua economia ao longo da década de 1990.

Ao longo desse processo de reformas, o país alcançou estabilidade macroeconômica, evidenciada pelo fato de que a Polônia jamais enfrentou uma crise monetária ou fiscal como seus parceiros na região, altas taxas de crescimento e estabilidade política. Estas, por sua vez, contribuíam para a maior atração de investimentos estrangeiros que impulsionaram ainda mais a economia.

O sucesso das transformações encontrou reconhecimento internacional e possibilitou a ascensão do país a OECD (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento) em 1996, e a OTAN (Organização do Tratado de Atlântico Norte) em 1999.

Da mesma forma, as negociações com a União Européia foram concluídas com sucesso em 13 de dezembro de 2002 e o ‘Tratado de Adesão’ foi assinado em 16 de abril

¹ Fonte: “Entrevista Aleksander Kwasniewski”, Jornal O Globo, 2004.

de 2003. Em um referendun ocorrido nos dias 7 e 8 de junho de 2003 a maioria dos poloneses expressou seu apoio à entrada do país na União Européia.

A adesão ao maior bloco de integração regional do mundo terá, certamente, muitos impactos sobre todos os setores produtivos da economia polonesa. As condições extremamente particulares do setor agrícola na Polônia, as recentes reestruturação industrial e integração do país no comércio mundial, tornam a análise destes impactos especialmente relevante.

A entrada na União Européia é apenas o início de um longo processo de adaptações da economia aos padrões vigentes no bloco. E apesar das amplas reformas executadas ao longo de toda a década passada, os desafios a serem vencidos pelo país em questão ainda são muitos.

Em um estudo do Fórum Econômico Mundial² foram atribuídos pontos a oito critérios que medem a competitividade dos países envolvidos com o presente alargamento da União Européia. Os parâmetros vão desde investimentos em pesquisa e tecnologia, passando por infra-estrutura em telecomunicações e energia, até inclusão social e desenvolvimento sustentável. Este estudo apontou a Polônia como o país menos competitivo dentre todos os novos membros do bloco, reforçando o argumento de que o país ainda precisa realizar profundas modernizações em sua economia para extrair ganhos da adesão a União Européia.

O objetivo deste trabalho é apresentar alguns dos possíveis impactos sobre economia polonesa com a entrada do país na União Européia e reforçar a dimensão dos desafios vencidos por esta recente democracia desde a derrubada do regime socialista.

A seção 1 discutirá os principais impactos sobre o precário setor agrícola polonês e a conseqüente cobertura da agricultura e áreas rurais com os instrumentos da Política Agrícola Comum. A seção 2 terá como foco os impactos esperados sobre os fluxos de investimentos diretos estrangeiros para a Polônia e seus potenciais benefícios para o desenvolvimento da economia, tendo como referência a contribuição efetiva destes investimentos para reestruturação da economia após a queda do socialismo. A seção 3 identificará os prováveis impactos sobre o mercado de trabalho polonês e os fluxos migratórios em todo o continente. Por fim, as conclusões estarão presentes na seção 4.

² Fonte: “Com ampliação, União Européia perde competitividade”, 2004.

1) OS IMPACTOS NO SETOR AGRÍCOLA

1.1) A Ineficiente Agricultura Polonesa

As questões relacionadas à agricultura e às condições de vida das populações rurais são especialmente importantes nas negociações polonesas frente à União Européia.

O setor agrícola polonês emprega cerca de 20% de toda a população do país, no entanto, contribui com menos de 5% do Produto Interno Bruto da Polônia. Em comparação com a União Européia, onde a agricultura contribui apenas com cerca de 3% do PIB e 5.7% do total de empregos, o caso polonês constitui uma situação singular e relevante.

Alguns membros da União Européia, como a Grécia, têm uma parcela similar da sua força de trabalho concentrada na agricultura, no entanto, a parcela do setor no PIB desses países é aproximadamente o dobro, o que evidencia o baixo nível de produtividade da agricultura polonesa.

Quase 60% de todas as terras da Polônia são ocupadas por fazendas e 91,2% destas se encontram hoje nas mãos do setor privado (compradas ou arrendadas), diferentemente de outros países do Centro e Leste Europeu. O setor agrícola foi o único da Polônia onde a propriedade privada foi mantida, permanecendo viva, de certo modo, a economia de mercado durante a fase comunista.

Apesar de terem dobrado de número desde 1980, as fazendas de 15 ou mais hectares correspondem hoje a apenas 8.5% das fazendas polonesas e geram 72% do total de receita do setor agrícola polonês. Por sua vez, as pequenas propriedades agrícolas de até 5 hectares ainda constituem 56,4% de todas as fazendas na Polônia.

Assim, é devido a uma estrutura agrária dispersa e à predominância de pequenas e médias fazendas ineficientes e pouco modernizadas que o setor agrícola termina por contribuir com menos de 5% de todo o Produto Interno Bruto da Polônia, evidenciando um padrão de produtividade bem inferior aos níveis da União Européia.

Com o término do regime soviético, a reestruturação do setor em questão foi identificada como necessária e definida como uma das prioridades do país, especialmente devido aos impactos sociais que tais reformas acarretariam, dada a alta percentagem de 20% de trabalhadores direta ou indiretamente relacionados às atividades agrícolas no país, como já mencionado anteriormente.

Os desafios sociais que precisaram ser enfrentados ao longo da década de 1990, e que ainda se apresentam como relevantes, ficam mais evidentes se considerarmos as grandes diferenças em nível educacional entre as populações rurais e urbanas, o que pode retardar o processo de adaptação desses trabalhadores a novas técnicas produtivas modernas, ou ainda dificultar a execução de políticas necessárias de incorporação e adaptação da mão-de-obra do campo a outros setores de produção de uma economia capitalista. Além das diferenças em nível educacional, o acesso a bens e serviços públicos e meios de transporte é também bastante diferenciado entre as áreas rurais e urbanas.

Há ainda um alto nível de desemprego que atinge todos os setores da economia, em especial o setor agrícola. Cerca de 50% das pessoas nas áreas rurais com até 30 anos de idade estão desempregadas. A maior parte da renda da população rural vem de pensões de aposentadoria ou serviços fora das fazendas. São poucas as fazendas especializadas e a grande maioria tem uma estrutura de produção variada.

Independentemente da entrada da Polônia na União Européia, o país reconheceu a necessidade de realizar transformações estruturais profundas com o intuito de modernizar o setor agrícola e, simultaneamente, criar condições de vida confortáveis para todos que se encontram envolvidos com estas atividades.

Foi então nesse espírito que, ao longo da última década, se iniciaram diversas reformas com o intuito de aumentar a produtividade do setor agrícola e prepará-lo para as regras da Política Agrícola Comum, alavancar o crescimento econômico e criar condições para o livre trânsito de produtos agrícolas com a União Européia em nível de igualdade.

O plano de desenvolvimento do governo polonês em 1994, o “Strategy for Poland”.³ tornou claras estas intenções ao definir quatro objetivos para a política de desenvolvimento rural: (1) renovação das vilas rurais, incluindo criação de empregos e encorajamento de atividades não-agrícolas; (2) incentivo à modernização de estruturas e processos agrícolas; (3) suporte ao desenvolvimento de infra-estrutura sócio-econômica, como a formação de cooperativas, construção de estradas e oferecimento de serviços de aconselhamento agrícola; e (4) reconhecimento do valor natural das vilas.

Entretanto, a implementação de políticas de reestruturação do setor agrícola foi muito dificultada pela situação de extremo atraso e déficit estrutural do setor. Assim, é certo que os progressos alcançados ao longo da década de 1990 ficaram aquém do

³ Fonte: “A United Front: European Union Enlargement, the Common Agricultural Policy, and Polish Agriculture”, 2003.

esperado e são considerados por muitos economistas como pouco significantes em comparação com os avanços alcançados nos setores industrial e de serviços.

As políticas agrícolas adotadas pelos governos poloneses na última década não conseguiram se libertar de medidas de proteção da renda dos agricultores, sustentação de níveis estabelecidos de preços e limitação da exposição da agricultura polonesa à competição internacional.

Essas políticas protetoras não preveniram um declínio gradual na renda dos agricultores ao longo da última década e nem um aumento do desemprego no campo. É certo que os efeitos não foram idênticos para todos os agricultores, com algumas fazendas maiores e mais equipadas se beneficiando das novas possibilidades de exportação. Mas foram poucas essas fazendas que se adaptaram sem perdas à economia de mercado. De um modo geral, as políticas adotadas não foram completamente eficientes em promover a competitividade e o emprego no campo.

Assim, no final da década de 1990, os desafios que o setor agrícola polonês precisava enfrentar para recuperar o atraso de eficiência e produtividade ainda se mostravam muito significantes.

Novas políticas agrícolas capazes de preparar a agricultura polonesa para um mundo mais competitivo e de consumidores cada vez mais exigentes em termos de controle sanitário e proteção ambiental faziam-se, assim, necessárias e urgentes.

A futura adesão à União Européia, de fato, exigia novas políticas que deveriam tanto quanto possível abandonar medidas de distorção de mercado e adotar estratégias integradas de desenvolvimento rural sustentável. Essas políticas deveriam, ainda, ser ‘cross-sectoral’, o que significa que teriam que ser capazes de ir além do setor agrícola e dar energia suficiente aos demais setores da economia.

Com um apropriado ambiente empresarial e políticas sociais e trabalhistas bem adaptadas, as áreas rurais seriam capazes de expandir com base em seus próprios ativos específicos, incluindo agricultura orgânica, indústrias de alimentos. O foco deveria estar ainda na educação das populações rurais, pois o presente nível de educação coloca os agricultores em forte desvantagem nos mercados de trabalho.

Nesse sentido, a proximidade de adesão ao bloco e o interesse próprio da União Européia de promover o desenvolvimento dos futuros membros e minimizar as diferenças econômicas entre as regiões se apresentaram à Polônia como uma grande oportunidade de promover sua economia.

De fato, a assistência da União Européia disponível na fase de pré-adesão ajudou a promover os esforços de desenvolvimento e reestruturação nos futuros membros do bloco.

Estes futuros membros, ao mesmo tempo que precisavam se adaptar aos princípios, políticas, leis, práticas e obrigações que constituem o patrimônio comum europeu, o chamado *acquis communautaire*, estavam ainda na primeira década de um processo de transição para economias de mercado.

Assim, a entrada na União Européia forneceu os meios financeiros, incentivos e estímulos necessários para a execução de reformas que, muito provavelmente, sem esse apoio não teriam sido implementadas, seja pelo tamanho do desafio que representavam e dos inevitáveis impactos negativos sobre certos setores, seja por falta de recursos financeiros.

Nesse processo, atenção especial foi dispensada ao setor agrícola desses países dado o significativo atraso econômico e a obsolescência dos métodos produtivos observados nesse setor. Além do caso polonês, que se configura como um dos mais relevantes, nos demais novos membros da União Européia o setor agrícola também desempenha um papel fundamental nas vidas política e econômica.

As próximas três seções serão dedicadas ao desenvolvimento das questões acima mencionadas. Na *seção 1.2*, dois programas de assistência financeira da União Européia para a reestruturação dos setores agrícolas dos novos países membros serão brevemente apresentados. A *seção 1.3* discutirá as principais características da Política Agrícola Comum Européia. E, por fim, a *seção 1.3* terá como foco os aspectos referentes à aplicação das regras da Política Agrícola Comum nos novos estados membros e os possíveis custos e benefícios para a agricultura polonesa no novo sistema.

1.2) Os Programas de Assistência Financeira

Dentre os programas de assistência financeira da União Européia para os novos países membros há dois que podem ser destacados. Os programas Phare e Sapard, criados respectivamente em 1990 e 1999, têm por objetivo apoiar os esforços de reestruturação nos setores agrícolas nos novos países e prepará-los para a entrada no mercado comum e para a aplicação das regras da política agrícola europeia.

O programa Phare, criado inicialmente para oferecer suporte aos setores agrícolas da Polônia e Hungria, é atualmente um programa de apoio financeiro a todos os novos membros do centro e leste europeus. Com um orçamento anual de EUR 1,5 bilhões para todo o período 2000-2006 (a preços constantes de 1999), o programa Phare concentra cerca de 70% do seu orçamento para o suporte a investimentos no setor agrícola, com o objetivo principal de melhorar a eficiência e as técnicas produtivas aplicadas nestes países.

Por sua vez, o programa Sapard, além de mais abrangente em seus objetivos, oferece um volume superior de recursos aos novos membros da União Européia em comparação com o Phare. Criado em 1999, seu orçamento atinge cerca de EUR 520 milhões anualmente para o período 2000-2006 (a preços constantes de 1999), beneficiando não apenas a maior parte dos países que entraram no bloco em 2004, como também a Bulgária e a Romênia, previstos para entrar em 2007.

Os recursos disponíveis através do Sapard foram alocados entre os países com base em informações sobre suas respectivas populações rurais, área agrícola, PIB per capita, dentre outros. O volume disponível anualmente para a Polônia atinge cerca de EUR 171 milhões, sendo este país o maior beneficiário dos recursos do programa.

A descentralização administrativa é um dos princípios do Sapard, que pretende melhorar a capacidade técnica e administrativa dos novos membros do bloco. Desse modo, cada país desenha planos e os submete à Comissão para aprovação e, completada uma fase inicial, a Comissão confere a administração dos recursos a cada país e os programas passam a ser implementados por agências nacionais do Sapard. A maior parte dos países em questão já implementa os programas através da autoridade nacional das agências.

Dentre os principais objetivos deste programa de auxílio financeiro destacam-se o aumento da eficiência de mercado do setor agrícola, desenvolvimento de infra-estrutura rural, diversificação das atividades econômicas no campo, reflorestamento, assistência técnica aos agricultores, adaptação aos padrões sanitários vigentes na União Européia e até mesmo o desenvolvimento do turismo em áreas rurais.

Estes dois programas oferecidos aos novos países membros, brevemente apresentados nesta seção, evidenciam o reconhecimento das diferenças existentes entre os setores agrícolas no continente. Grande parte destas diferenças é fruto de longos anos de proteção excessiva oferecida aos agricultores da União Européia através da Política Agrícola Comum, e constituem uma das maiores dificuldades do presente alargamento do bloco.

A minimização de tais diferenças e a melhoria da competitividade do setor agrícola da União Européia como um todo são as principais razões de ser destes programas de assistência financeira destinados ao desenvolvimento da agricultura nas nações do centro e leste europeus. A aplicação correta destes recursos permitirá uma melhor adaptação destes países às novas exigências.

1.3) A Política Agrícola Comum

Ao ser estabelecida através do Tratado de Roma, a PAC tornou-se uma política central da Comunidade Econômica Européia nos anos 50.

O artigo 33 (ex.39) do Tratado determinava seus objetivos como se segue: (1) aumentar a produtividade da agricultura promovendo progresso técnico e assegurando o desenvolvimento racional da produção, através da utilização ótima dos fatores de produção, especialmente do fator trabalho; (2) assegurar um padrão de vida justo para a comunidade agrícola; (3) estabilizar mercados; (4) garantir disponibilidade da oferta de bens agrícolas; (5) e fazer com que as ofertas alcancem todos consumidores a preços acessíveis.

Na década de 60, a Comissão da Comunidade Européia estabeleceu os mecanismos através dos quais tais objetivos seriam alcançados. Dentre estes, destacava-se a criação de um Mercado Comum, com remoção de barreiras ao livre movimento de produtos agrícolas entre os Estados membros e dando sempre prioridade aos produtos da Comunidade Européia. Além deste, estabeleceu-se o princípio da solidariedade financeira, segundo o qual os custos das políticas agrícolas deveriam ser administrados pelo bloco como um todo e não pelos Estados Membros individualmente.

Após as negociações, em 1962, concordou-se em colocar esses princípios em prática através de três mecanismos que iriam proteger os preços dos bens agrícolas ofertados pelos agricultores nos Estados Membros: (1) proteção contra baixos preços internos, através de compra dos bens excedentes dos fazendeiros quando os preços caíssem abaixo de um “preço garantido” no mercado europeu (2) proteção contra preços baixos de importações, através de um sistema de cotas de importação em bens agrícolas importados quando o preço mundial caísse abaixo de um preço acordado e (3) subsídios para alcançar

um baixo preço de exportação, através de um sistema de reembolso para a exportação de bens agrícolas quando o preço mundial caísse abaixo de um preço acordado.

Inicialmente, a Política Agrícola Comum não subsidiava as exportações e todos os esforços se concentraram em garantir preços elevados para os fazendeiros europeus, tendo a União Européia como compradora dos produtos sempre que os preços caíssem abaixo de níveis específicos. Para evitar que essa política recaísse sobre grandes quantidades de importações, ela foi inicialmente apoiada por tarifas que compensavam a diferença entre os preços europeus e mundiais dos produtos agrícolas.

O resultado foi um sistema de indireto suporte salarial dos fazendeiros, pago por todos os contribuintes europeus através do orçamento da União Européia e pelos consumidores europeus através de preço extra cobrado em bens agrícolas importados.

Quando a Política Agrícola Comum foi estabelecida, a Europa não era auto-suficiente na maioria dos bens agrícolas. À medida que a produção foi se estabilizando e a Europa começou a ser exportadora líquida desses bens, o mecanismo de suporte de preços da Política Agrícola Comum criou certas distorções e problemas para as autoridades européias e mundiais.

Dentre esses problemas, pode-se destacar o fato de que os preços garantidos encorajaram excesso de produção e a Europa, que sob o livre comércio poderia ser importadora da maioria dos produtos agrícolas, estava produzindo mais do que os consumidores compravam. O resultado foi que a União Européia se viu obrigada a comprar e estocar quantidades excedentes de alimentos com custos adicionais para o orçamento da Política Agrícola Comum. No final de 1985, as nações européias haviam estocado 780.000 toneladas de carne, 1.2 milhão de toneladas de manteiga e 12 milhões de toneladas de trigo. Para evitar o crescimento desenfreado desses estoques, a União Européia voltou-se cada vez mais para uma política de subsídio às exportações dispondo da produção excedente.

Em síntese, os preços mínimos garantidos aos fazendeiros europeus eram estabelecidos não apenas acima do preço mundial que prevaleceria em sua ausência, mas também acima do preço que igualaria a demanda e a oferta mesmo sem importações. Como forma de exportar o excedente resultante, subsídios às exportações eram pagos e, desse modo, compensava-se a diferença entre os preços europeus e mundiais. As exportações subsidiadas em si tendiam a deprimir o preço mundial, aumentando ainda mais o subsídio necessário. Uma análise custo-benefício seria capaz de mostrar que os custos

combinados para os consumidores e contribuintes europeus excederem os benefícios aos produtores.

Tem-se, assim, um processo “bola de neve” pois quanto mais subsídios às exportações são concedidos, maior é a depressão dos preços mundiais, aumentando ainda mais o subsídio seguinte necessário. Se acrescentarmos a isso o fato de que os mercados mundiais agrícolas se encontram em forte expansão, com aumento natural da oferta e preços cada vez mais competitivos, compreenderemos que a manutenção da Política Agrícola Comum torna-se cada vez mais custosa. O resultado dessas evidências é que é cada vez mais difícil para a União Européia garantir preços mundialmente competitivos em suas exportações de produtos agrícolas e, nos últimos anos, ela tem falhado em alcançar esse objetivo.

Além do problema de excesso de produção, houve ainda destruição do meio ambiente como resultado de uso muito intensivo de terras e excesso de herbicidas, pesticidas e fertilizantes artificiais. Por sua vez, o maior volume de renda foi para fazendeiros maiores que ganharam mais porque produziam mais, e não para os pequenos fazendeiros que eram os que mais precisavam de apoio.

E ainda, as cotas de importação criaram disputas comerciais e limitaram o desenvolvimento global do livre comércio em bens agrícolas e os subsídios de exportação deprimiram os preços mundiais, distorceram mercados agrícolas no Terceiro Mundo e contribuíram para o desenvolvimento de problemas globais.

Apesar destas claras distorções, os altos níveis de suporte possibilitaram o estabelecimento de poderosas associações de lobbies para a indústria agrícola que, certamente, dificultavam alterações na política defendendo a manutenção dos subsídios. Nas décadas de 1970 e 1980 as associações de lobbies agrícolas se tornaram as mais poderosas máquinas de lobby da Comunidade Européia.

E assim, o suporte orçamentário para a agricultura através da Política Agrícola Comum aumentou de EUR 2 bilhões em 1970 para EUR 11.6 bilhões em 1980 e para EUR 31.6 bilhões em 1990.

Com o tempo, as distorções causadas pela Política Agrícola se tornaram ainda mais relevantes. A percepção de que os bens poderiam ser ofertados por um mercado aberto a preços mais baixos acentuou as demandas internas por mudanças. Além disso, a redistribuição de recursos a fazendeiros tinha feito alguns fazendeiros melhor que outros e melhor do que muitos outros setores da sociedade.

Enquanto a Política Agrícola Comum consumia recursos cada vez maiores, devido ao já mencionado “efeito bola de neve”, sua utilidade para os contribuintes europeus e pequenos fazendeiros caía e a distorção dos mercados agrícolas globais aumentava.

Atualmente, cerca da metade do orçamento da União Européia é absorvido pela Política Agrícola Comum, enquanto o setor agrícola corresponde a somente 3 ou 4% do PIB do bloco.

A nível interno, os consumidores têm que suportar preços pelos produtos alimentares muito superiores aos que existiriam na ausência dessa política. E a nível externo, a política agrícola européia prejudica gravemente o potencial de crescimento dos países em vias de desenvolvimento, uma vez que as tarifas dificultam seus acessos ao mercado europeu em condições de competitividade e que os subsídios às exportações praticados pelo bloco pressionam no sentido de baixa dos preços agrícolas mundiais.

No final da década de 80, grupos de consumidores e de ambientalistas, juntamente com alguns governos dos Estados Membros e nações estrangeiras exportadoras de alimentos demandavam reformas na Política Agrícola Comum européia. E é certo que durante muitos anos, apesar das pressões por mudanças e da necessidade de se corrigir as já mencionadas distorções a nível interno e externo, as pressões institucionais e os diferentes interesses nacionais em jogo impediram o alcance de soluções consistentes e definitivas para os problemas em causa.

Entretanto, na década de 1990, a Política Agrícola Comum foi obrigada a evoluir e tentar resolver algumas das distorções criadas, por mais difícil que pudesse ser alcançar um acordo numa reforma substancial dados os interesses divergentes dos Estados Membros e os sistemas políticos de alguns países, como Alemanha e França, que dão peso excessivo aos interesses agrícolas.

Assim, dois momentos específicos podem ser destacados: as reformas de 1992 e da Agenda 2000 (em 1997), que tiveram por objetivo iniciar o processo de substituição das medidas de apoio dos preços por medidas de suporte direto da renda dos agricultores. Esses foram os primeiros passos para se deslocar o apoio da produção para o produtor em alguns setores específicos como, cereais, óleos de sementes, carne e certas colheitas ricas em proteínas, como soja e feijão. Na realidade, as medidas de suporte direto da renda dos agricultores permaneceram acopladas a fatores de produção, como hectares relacionados a colheitas específicas ou pagamentos por cabeças de animais.

Apesar das reformas, novos desafios surgiram no cenário mundial e europeu e pressionaram por mudanças maiores e mais consistentes na Política Agrícola Comum.

O primeiro desses desafios é a própria perspectiva de crescimento intenso do mercado mundial agrícola. Atualmente, os preços protegidos pela Política Agrícola Comum se situam em níveis demasiado elevados para incorporar os compromissos internacionais e tirar proveito da expansão do mercado mundial, o que traz como consequência o risco de surgirem novamente os excedentes, com custos orçamentários elevados, e o risco de perder parcelas do mercado mundial e do próprio bloco regional.

Mais uma vez, vale explicar que os preços elevados das exportações agrícolas europeias em comparação com o preço mundial atualmente são consequência do anteriormente mencionado processo “bola de neve” da concessão de subsídios, pois estes pressionavam cada vez mais os preços mundiais, o que exigia ainda mais subsídios, e o próprio crescimento do mercado mundial agrícola expandia a oferta acentuando a pressão de baixa sobre os preços mundiais.

O segundo desses desafios trata-se do alargamento da União Europeia em 2004, base principal deste trabalho. A entrada de dez novos países, em alguns casos com economias fortemente assentadas no setor agrícola, torna ainda mais necessárias as medidas relativas à simplificação das regras e fim das distorções da Política Agrícola Comum.

Esse segundo desafio explica-se pelo fato de que, com os sucessivos alargamentos anteriores do bloco, a gestão dessa política agrícola tornou-se muito complexa, burocrática e, em alguns casos, até mesmo dificilmente compreensível. De acordo com a Comissão, é necessário, portanto, a elaboração de um modelo descentralizado, capaz de conceder maior grau de liberdade aos Estados Membros, sem distorção da concorrência, sem risco de nacionalização da Política Agrícola Comum, porém, com critérios comuns claros e mecanismos rigorosos de controle.

Nesse contexto, foi então estabelecido em 2003 um conjunto de reformas na política agrícola europeia, que entrarão em vigor em um continente já ampliado, com o objetivo de aprofundar as reformas realizadas anteriormente e, principalmente, dar continuidade ao processo de substituição de apoio dos preços por ajudas diretas aos fazendeiros.

Isso porque a já mencionada perspectiva de crescimento intenso do mercado mundial agrícola implica que a competitividade dos bens europeus seja assegurada por

meio de uma descida de preços, de modo a garantir o crescimento dos mercados internos e uma maior participação no mercado mundial. Essa inevitável queda de preços dos bens agrícolas europeus no mercado mundial deverá ser compensada por um aumento ainda maior das ajudas diretas aos fazendeiros.

O pacote de reformas da Política Agrícola Comum faz mudanças significativas nos aquis da União Européia, sob os quais se basearam as negociações de adesão de cada um dos novos Estados Membros. No texto original da reforma não são tratados os resultados dessas negociações nem o próprio alargamento do bloco de forma específica. Conseqüentemente, a Comissão precisou oferecer propostas para adaptar tanto o Ato de Adesão quanto o texto de reforma da Política Agrícola Comum para assegurar o funcionamento das regras e medidas de ambos no continente ampliado.

Assim, parece mais correto afirmar que a elaboração da reforma da Política Agrícola Comum esteve focada na expansão dos mercados mundiais agrícolas. Porém, o segundo desafio mencionado acima, ou seja, a incorporação de novos membros em 2004, também teve influência nesse processo, uma vez que a entrada dos novos membros fortaleceu a necessidade de se corrigir as distorções e de simplificar os processos.

Para um melhor entendimento da recente reforma da Política Agrícola Comum e de seus impactos sobre os novos membros da União Européia, especialmente o caso polonês, onde a agricultura tem um peso significativo no emprego, será necessário apresentar as principais características da nova política.

É importante ainda ressaltar que dada a relevância do setor agrícola para a Polônia e outros novos membros do bloco as discussões em torno da reforma da política agrícola foram muito intensas e por vezes controversas. As reformas adotadas após tantos debates e discussões serão apresentadas na próxima seção.

1.4) A Reforma da Política Agrícola Comum: Elementos Principais e Implementação nos Novos Estados Membros

Para se tornarem membros completos da União Europeia, os países do Centro e Leste europeus precisam implementar as regras da Política Agrícola Comum, já que estas fazem parte do *acquis communautaire*

Estas nações, entretanto, completarão o processo de adesão ao bloco regional sem adoção imediata de todas as medidas que compõem a Política Agrícola Comum europeia. Países como Espanha, Grécia e Irlanda também não adotaram as regras imediatamente. A estes, foram concedidos períodos de transição de até dez anos após a adesão para reestruturar e modernizar seus sistemas agrícolas.

O objetivo desta seção é apresentar os principais elementos da recente reforma da Política Agrícola Comum e, posteriormente, identificar suas aplicações nos novos membros do bloco para que se possa aferir os devidos efeitos sobre o setor agrícola destes, com atenção especial para o caso polonês. Nesse trabalho, a proposta é tratar dos aspectos mais gerais da reforma da política agrícola e sua adaptação na economia polonesa, sem entrar em detalhes sobre regras para produtos específicos.

Como fora mencionado na sessão anterior, o pacote de reformas da Política Agrícola Comum fez mudanças significativas nos *acquis* da União Europeia, sob os quais se basearam as negociações de adesão de cada um dos novos Estados Membros. E por isso, a Comissão precisou oferecer propostas para adaptar tanto o Ato de Adesão quanto o texto de reforma da Política Agrícola Comum para assegurar o funcionamento das regras e medidas de ambos nas novas áreas do bloco.

As propostas de adaptação, que também serão abaixo mencionadas, foram aceitas pelo Conselho Agrícola Europeu e incorporadas nos textos legais oficialmente adotados pelo Conselho em setembro de 2003. Em proximidade com cada novo Estado Membro, estão sendo elaborados os meios de implementação que irão guiá-los no processo de adoção destas novas regras.

Um dos elementos mais centrais da recente reforma é a introdução para os 15 membros tradicionais do 'esquema de pagamento único' (SPS) que será desvinculado. Isso quer dizer que os novos pagamentos diretos aos fazendeiros não mais estarão relacionados ao que o fazendeiro produz e cada fazendeiro receberá um volume de pagamentos que será calculado tomando-se como base a referência histórica do período 2000-2002. Até então,

as medidas de suporte direto da renda dos agricultores permaneciam acopladas a fatores de produção, como hectares relacionados a colheitas específicas ou pagamentos por cabeças de animais.

A conseqüência lógica desse esquema é o favorecimento das culturas mais valorizadas no mercado agrícola europeu e mundial, aumentando a orientação de mercado da produção.

Esse elemento central da reforma evidencia o interesse de ampliar a reforma de 1992, dando continuidade à substituição das medidas de apoio direto de preços que foram por muitos anos utilizadas na União Européia, por ajudas diretas aos fazendeiros.

A grande intenção é que, em breve, as decisões gerenciais sejam baseadas em considerações sobre a lucratividade dos produtos no mercado, com menor influência de subsídios. O grande objetivo futuro é melhorar a competitividade do bloco através de preços mais baixos no comércio agrícola mundial, que se encontra em forte expansão.

Esse esquema de pagamento único e desvinculado entrará em vigor em 1 de janeiro de 2005, mas sua implementação poderá ser adiada por um Estado Membro até 2007 no máximo. Os Estados Membros podem decidir manter uma certa proporção de auxílio direto vinculado à produção para alguns fazendeiros, notadamente nos casos onde se temem distúrbios de mercado ou abandono da produção como resultado da mudança.

Para os novos Estados Membros, de acordo com a proposta da Comissão, há ainda a opção de aplicar um 'esquema de pagamento único por área, baseado em hectare' (SAPS) até 2008.

A Polônia já anunciou sua intenção de aplicar o SAPS e desse modo poderá diferenciar os pagamentos diretos a alguns fazendeiros de acordo com o tamanho das fazendas.

Entretanto, há uma grande diferença em termos de volume de pagamentos diretos aos fazendeiros entre os novos 10 Estados Membros do Centro e Leste europeus e os demais 15 membros da União Européia. E este é talvez o ponto central das discussões à cerca da adoção da Política Agrícola Comum nas novas economias do bloco.

Isso porque o volume de pagamentos diretos que será concedido aos novos membros será inferior ao volume destinado aos antigos membros. Haverá uma fase transitória durante a qual os países em questão receberão apenas parcelas do volume que estará sendo destinado aos 15 tradicionais.

Em um primeiro momento, os pagamentos diretos serão introduzidos nos novos membros em quantidade equivalente a 25% em 2004, 30% em 2005 e 35% em 2006. Após 2006, a proposta é que esses pagamentos diretos sejam aumentados em etapas, de modo que esses novos membros possam estar em 2013 recebendo o mesmo nível de suporte aplicável aos membros tradicionais.

O segundo elemento chave da reforma é a introdução de ‘obrigações cruzadas’, o que significa que para receber os pagamentos diretos concedidos através da Política Agrícola Comum os fazendeiros devem cumprir certos critérios. Com esse propósito, foi selecionado um conjunto de 18 requerimentos estatutários envolvendo questões relacionadas à proteção ambiental, segurança alimentar, saúde e bem-estar animal, e os fazendeiros que não respeitarem esses requerimentos enfrentarão reduções nos seus pagamentos diretos.

As ‘obrigações cruzadas’ têm o objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável das regiões agrícolas.

De acordo com a proposta da Comissão, os fazendeiros nos novos Estados Membros estarão sujeitos a essa regra de ‘obrigações cruzadas’ a partir de 2005. Entretanto, para a Polônia, que optou por adotar o ‘esquema de pagamento único por área, baseado em hectare’ (SAPS), todas as terras que estarão se beneficiando dos pagamentos precisarão respeitar de imediato os requerimentos.

O terceiro elemento da reforma é a ênfase concedida ao objetivo de fortalecer as políticas de desenvolvimento rural, o que será alcançado via transferência de fundos para essas políticas, em detrimento dos pagamentos diretos aos fazendeiros.

A idéia é que somente com o desenvolvimento e a modernização da atividade agrícola na União Européia será possível cultivar produtos de forma competitiva, diminuindo a necessidade de apoiar diretamente a renda dos agricultores.

Para promover esse desenvolvimento, será fornecido apoio financeiro temporário e decrescente aos fazendeiros, para que estes possam se adaptar à introdução dos padrões da União Européia no que diz respeito ao meio-ambiente, saúde pública e animal, bem-estar animal e segurança alimentar e ocupacional, bem como para a utilização de serviços de aconselhamento agrícola e melhoria dos métodos produtivos.

Por fim, destaca-se como quarto elemento da reforma da Política Agrícola Comum um mecanismo de ‘disciplina financeira’, estabelecido com o intuito de manter a Política Agrícola Comum gastando em linha com os restritos tetos orçamentários determinados

pelos líderes da União Europeia no Conselho Europeu em outubro de 2002, englobando até o ano de 2013.

Quando as previsões indicarem que os gastos com suporte de mercado e de renda provavelmente excederão os tetos estabelecidos, menos uma margem de segurança de 300 milhões de euros, os pagamentos diretos serão reduzidos. O Conselho irá fixar os ajustes orçamentários necessários a cada ano com base em propostas da Comissão.

Esse último mecanismo não será aplicado nos novos Estados Membros até que seus níveis de pagamentos diretos alcancem o nível em vigor no restante da União Europeia, o que só deve ocorrer em 2013.

Os elementos acima mencionados são os quatro principais pilares da reforma da Política Agrícola Comum elaborada em 2003.

Uma análise mais de perto destes quatro elementos permite aprofundar a análise a cerca do futuro da agricultura europeia e dos benefícios e desafios que se configuram para os fazendeiros poloneses com a cobertura das áreas rurais pelas regras da Política Agrícola Comum.

Uma das mais claras conclusões é o fato de que a ênfase concedida às políticas de desenvolvimento rural, que corresponde ao terceiro elemento da reforma, reforça os argumentos de que a ascensão da Polônia à União Europeia permitirá o acesso a recursos e instrumentos cuja implantação pela Polônia sozinha não seria possível por muitos anos devido aos custos elevados.

A adesão ao bloco mobilizou programas de assistência financeira por parte da União Europeia que trarão, certamente, muitos benefícios. Alguns destes programas serão apresentados na seção seguinte.

Por sua vez, a opção pelo SAPS e as “obrigações cruzadas”, fortalecem as crenças de que o desenvolvimento da agricultura polonesa virá acompanhado pelo respeito às limitações quantitativas de produção e aos requerimentos de proteção ambiental e leis sanitárias rígidas, dado que estas serão condições fundamentais para se obter os desejados pagamentos diretos.

Esse impulso a uma agricultura modernizada e sustentável é de vital importância para a Polônia, dadas as características já mencionadas do seu setor agrícola.

Com consumidores mundialmente mais exigentes em termos qualitativos e ambientais e com a expansão da produção e comercialização mundial de alimentos, a

Polônia precisava, de fato, impulsionar a sua agricultura para se projetar com mais força nos mercados europeus e mundiais.

Com o impulso adequado, a agricultura polonesa, que é orgânica em sua grande maioria, dado o baixo nível de utilização de fertilizantes e pesticidas, encontrará cada vez mais espaço no comércio mundial. A crescente desconfiança dos consumidores com produtos cultivados com altas concentrações de agrotóxicos ou geneticamente modificados permite anteciparmos o crescimento em número e importância das fazendas orgânicas polonesas.

Sob esses pontos de vista, a agricultura polonesa realmente estará em melhores condições com a entrada na União Européia. Muito provavelmente serão atingidos níveis de qualidade e certeza de respeito às leis ambientais que sem o impulso da adesão não seriam alcançados.

Por sua vez, a proposta da Comissão de não aplicar de imediato todas as medidas da política agrícola, concedendo aos novos membros uma fase transitória de adaptação às obrigações e aperfeiçoamento do setor, é um ponto de discussão.

Esta proposta se justifica pelo fato de que há diferenças nos preços dos bens agrícolas ofertados pelos países do Centro e Leste europeus e os preços que vigoram sob as regras da Política Agrícola Comum.

Se as regras da política fossem estendidas imediatamente às economias dos novos membros, os preços de venda protegidos e mantidos sempre acima de um nível garantido poderiam estimular excesso de produção, exatamente como ocorrera anteriormente com outros membros do bloco. A produção em excesso, certamente, pressionaria no sentido de baixa dos preços e para evitar isso a União Européia se veria mais uma vez obrigada a comprar e estocar os excedentes provenientes das fazendas do Centro e Leste europeus, com altos custos. E novamente teria que ampliar os subsídios às exportações dispendendo da produção excedente para evitar o crescimento acelerado destes estoques. Como a Organização Mundial do Comércio impede a venda destas exportações subsidiadas a terceiros mercados, a União Européia não teria meios para escoar sua produção em excesso.

O governo polonês expressou por diversas vezes seu interesse de não enfrentar um período de transição, receoso de que esta fase representasse maiores custos, porém, menores benefícios para o país. Dado o tamanho do setor agrícola na Polônia, o governo

enxerga as fases transitórias como um meio encontrado pela União Européia de evitar custos excessivos.

Entretanto, evidências anteriores mostraram que uma fase de adaptação aumenta os ganhos para o conjunto da União Européia e para o país em questão. Esse argumento parece correto, uma vez que a Polônia terá um tempo maior para desenvolver políticas adequadas de absorção da mão-de-obra deslocada do campo e para se ajustar aos preços mais elevados da União Européia.

Além disso, o governo polonês não deve subestimar as tensões políticas internas, representadas pelo PSL (Polish Peasant Party) e outros partidos políticos, que temem que a agricultura seja sacrificada com a adesão à União Européia, com fazendeiros e pequenas fazendas do país desaparecendo.

Se estas preocupações se tornarem poderosas entre os cidadãos poloneses, o maior desafio para a adesão do país poderá ser a própria resistência interna. Desse modo, uma transição mais gradual para um sistema agrícola moderno poderá ajudar a amenizar algumas destas tensões.

A Polônia muito provavelmente não precisará de uma fase tão extensa de transição como o caso da Espanha, por exemplo, que precisou de cerca de 10 anos.

Assim como a Polônia, o setor agrícola espanhol era antiquado e ineficiente à época da adesão do país em 1986, e tinha um forte peso no produto e no emprego, com cerca de 15% da força de trabalho concentrada na agricultura. A diferença entre os preços dos produtos agrícolas da Espanha e da Comunidade Européia também era significativa e alguns membros temiam que seus mercados fossem inundados pelos produtos espanhóis mais baratos.

O período de adaptação concedido à Espanha se mostrou bastante eficiente. O país teve tempo suficiente e se beneficiou em desenvolver e reestruturar seu setor agrícola, mais do que a Grécia, por exemplo, onde a ajuda européia atuou principalmente em programas sociais reparadores.

Assim, parece correta a observação de que uma transição sem pressa na área da reestruturação agrícola trará ganhos para a Polónia e para todos os demais Estados Membros do bloco, assegurando efeitos sociais menos dramáticos.

Por sua vez, a União Européia também não estará isenta de sacrifícios iniciais, apoiando as políticas de reestruturação no setor agrícola polonês, pois há a percepção de

que desse modo toda a economia do bloco se beneficiará no médio prazo. Uma economia polonesa mais forte contribuirá para o fortalecimento da economia europeia como um todo.

Também a proposta de não conceder os mesmos níveis de pagamentos diretos aos fazendeiros do Centro e Leste europeus foi um ponto de intenso debate.

A proposta da Comissão se baseia no argumento de que estes países não enfrentarão uma descida de preços, diferentemente dos antigos membros sob a gestão da PAC, como explicado anteriormente, e por isso não necessitam do mesmo nível de compensações diretas. Por seu turno, os fazendeiros dos novos Estados Membros acreditam que o menor volume de pagamentos prejudicará a competitividade de seus bens agrícolas.

Esta questão suscitou inúmeros debates, principalmente no caso da Polônia, onde o menor volume de apoio à renda dos agricultores será não somente inferior ao volume destinado aos antigos membros do bloco, como também inferior ao nível de sustentação que o governo polonês fornecia até então. A cobertura com as regras da Política Agrícola Comum implica no abandono das práticas da ‘Agricultural Market Agency’ (ARR), que intervinha ativamente no mercado polonês, comprando excedentes agrícolas, protegendo preços e limitando a exposição de certos bens no mercado. O nível de intervenção da ARR na Polônia ia além dos níveis estabelecidos pela Política Agrícola Comum.

Como resultado das pressões do governo polonês, o país conseguiu o direito de elevar os pagamentos diretos somente através da transferência de recursos de outras fontes orçamentárias como, por exemplo, os fundos estruturais. Assim, os pagamentos diretos, que no caso polonês serão alocados por cada hectare de terras aráveis, poderão ser complementados em até 40% com fundos provenientes de programas estruturais da Política Agrícola Comum. É também possível elevar esse nível de pagamentos através de recursos extraídos do orçamento nacional.

Estudos realizados por centros de pesquisa poloneses estimaram os efeitos sobre as fazendas polonesas após a adoção das regras europeias.⁴

Segundo estes estudos, as pequenas fazendas de subsistência, com área entre 1 e 5 hectares, que, correspondem a 56,4% de todas as fazendas e 19,5% de todas as terras aráveis da Polônia, poderão até ter aumento de suas rendas agrícolas no curto prazo após a adesão às regras da União Europeia. Entretanto, o baixo potencial de investimentos desse

⁴ Fonte: “The balance of costs and benefits of Poland’s accession to the European Union”, 2003.

grupo de fazendeiros resultará no médio prazo no declínio da significância destas fazendas no produto total do setor agrícola.

Em virtude do número elevado de fazendas de subsistência e de trabalhadores envolvidos, as preocupações polonesas com o futuro de sua agricultura e os possíveis impactos sociais indesejáveis são alimentados. Essa constatação reforça a importância dos programas estruturais 'cross sectoral' e de assistência financeira, de modo que essa mão-de-obra possa ser absorvida. Tornam-se também mais urgentes as políticas educacionais. A eficácia destes programas será crucial para o futuro da agricultura polonesa não apenas no contexto de uma Europa ampliada, mas também no contexto de um mundo cada vez mais competitivo.

Já as fazendas de semi-subsistência, que são aquelas que produzem tanto para necessidades próprias como para distribuição, e correspondem a 33,7% de todas as fazendas na Polônia, poderão se beneficiar da adesão ao bloco. Além dos pagamentos diretos, esse grupo se beneficia do suporte estrutural do 'Programa de Desenvolvimento Rural' especificamente voltado para eles. O volume de subsídios que esse programa destinará a esse grupo de fazendeiros poderá durar por no máximo 5 anos. É, assim, fundamental que as altas rendas alcançadas nestes primeiros anos sejam investidas ao invés de consumidas. O objetivo é permitir o acesso destes fazendeiros a técnicas de produção mais modernas e eficientes, criando condições para se reduzir a necessidade de apoio ao grupo e possibilitando o cultivo de bens agrícolas mais competitivos e de melhor qualidade.

As fazendas orientadas para mercados, por sua vez, são também as maiores em termos de área ocupada e, por isso, receberão o maior volume de pagamentos diretos. Os ganhos de renda deste grupo serão causados mais pelo volume de pagamentos diretos a receber e seu aproveitamento adequado na modernização dos métodos produtivos, do que pelos ganhos de mercado provenientes das diferenças de preços entre os cereais poloneses e da União Européia. Estes recursos sob a forma de pagamentos diretos deverão permitir o aumento de investimentos em modernização e reestruturação das fazendas, com o intuito de torná-las, no longo prazo, comparáveis aos níveis de renda dos fazendeiros alemães, por exemplo.

Apesar das dificuldades de adaptação, de acordo com projeções da Diretoria Geral de Agricultura da Comissão Europeia⁵, as perspectivas de médio prazo são favoráveis para os novos países membros. A renda do setor deverá aumentar ao longo do tempo e em 2010 deverá ser 35% maior que em 2002.

Esse aumento esperado na renda do setor agrícola dos novos membros será, segundo a Diretoria Geral, uma consequência dos pagamentos diretos obtidos, das medidas de desenvolvimento e modernização do setor, dos programas de assistência financeira e, ainda, da maior eficiência da produção que será alcançada. A natureza desvinculada dos pagamentos diretos, que também será adotada pela Polônia após o término do SAPS, reduzirá os incentivos a investimentos em produções caracterizadas por mercados fracos e estimulará a produção de bens voltados para mercados.

Para os 15 antigos membros da União Europeia, de acordo com estas mesmas projeções, a renda do setor não deve crescer tanto quanto é esperado para os novos membros. Apesar disso, o maior dinamismo do bloco como um todo após o alargamento e a reforma da Política Agrícola Comum irá assegurar ganhos também para estes 15 países.

Os limites de gastos com suporte de mercado e pagamentos diretos a fazendeiros para o período até 2013 já foram determinados. De acordo com estes limites estabelecidos, os gastos com suporte de mercado e pagamentos diretos aumentarão em termos nominais de EUR 45,5 bilhões em 2006 para cerca de EUR 50,5 bilhões em 2013, um aumento de 11% em termos nominais. Em termos reais, medidos a preços constantes de 2004 e assumindo uma taxa de inflação de 2% ao ano, os gastos diminuirão 3%, de EUR 43,7 bilhões em 2006 para EUR 42,3 bilhões em 2013, já considerando a entrada da Romênia e da Bulgária.

A diminuição dos investimentos diretos será acompanhada de um aumento no orçamento total disponível para o desenvolvimento rural entre 2006 e 2013. A preços de 2004, o aumento deverá ser em torno de 25%, de EUR 10,5 bilhões em 2006 para EUR 13,2 bilhões em 2013. A preços correntes o aumento seria de 44%.

Por sua vez, ainda de acordo com as previsões da Diretoria Geral, a parcela de gastos com agricultura e desenvolvimento rural, que corresponderá a 45% do orçamento total da União Europeia em 2006, diminuirá para 35% em 2013, um fato que reflete que os recursos orçamentários estarão sendo deslocados na direção de novas prioridades. Apesar

⁵ Fonte: “CAP Reform and the EU Enlargement – The future of European Agricultural Policy”, 2004.

disso, a Política Agrícola Comum continuará a ser um dos pilares centrais da União Europeia nos próximos anos.

De acordo com estas previsões acima indicadas, as políticas de desenvolvimento rural e reorientação da produção deverão aumentar nos próximos anos, ao mesmo tempo em que diminuirão as políticas de suporte direto. Os efeitos dessas mudanças deverão ser benéficos não apenas para a agricultura europeia mas também para todo o comércio mundial.

Mesmo que se concretizem as expectativas favoráveis de aumento da contribuição do setor agrícola no PIB dos novos países membros, é válido lembrar que os desafios destes países vão além da modernização técnica do setor e dos ganhos no comércio mundial.

No caso da Polônia, as condições de vida dos pequenos agricultores precisarão ser asseguradas ao longo desse processo para que ganhos de aumento de comércio e participação do setor no PIB do país possam ser devidamente comemorados.

2) OS INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS

2.1) Os Benefícios dos Investimentos Diretos Estrangeiros

A integração à União Europeia e os comprovados avanços em direção a uma economia de mercado são provas da rápida transição da economia polonesa após o colapso do socialismo. Ao longo da década de 1990, o país em questão sofreu rápidas mudanças e uma das mais significativas foi a abertura da economia aos investimentos diretos estrangeiros após o longo período de isolamento.

Por investimento estrangeiro direto entendemos os fluxos internacionais de capital pelos quais uma empresa em um dado país cria ou expande uma filial em outro. Tais investimentos envolvem não apenas uma transferência de recursos, mas também a aquisição do controle, uma vez que a filial não tem somente a obrigação financeira com a empresa matriz, ela é parte da mesma estrutura organizacional.

A entrada de grandes corporações multinacionais trouxe muitos benefícios para as economias que, na década passada, liberalizaram o comércio e os investimentos após a queda do domínio soviético.

A literatura econômica tem cuidadosamente estudado os potenciais benefícios trazidos pelos fluxos de investimentos diretos estrangeiros, tais como transferência de tecnologia e transbordamentos de conhecimento (os chamados “spillovers”).

No caso da Polônia, há ainda outros efeitos positivos que advieram da abertura da economia aos investimentos diretos estrangeiros, tais como a integração do país à economia global e ao sistema de divisão internacional do trabalho, baseado na fragmentação da produção. De fato, o colapso do bloco socialista removeu barreiras sistêmicas para a integração das firmas das ex-repúblicas aos mercados internacionais. Até então, estes países haviam permanecido fora do alcance do processo de globalização mundial, fortemente baseado na fragmentação ou divisão da produção.

A integração na produção das corporações multinacionais, ao invés da perseguição da uma estratégia autárquica de desenvolvimento nacional, tornou-se o meio mais eficiente de tirar vantagem das oportunidades crescentes oferecidas pela economia global. Em muitos casos, as próprias habilidades administrativas e tecnológicas requeridas para competir com sucesso nos mercados globais tornam impossível a aposta apenas nos recursos do país.

O objetivo da *seção 2.2* será apresentar algumas das principais características do bem-sucedido processo de abertura da economia polonesa aos investimentos diretos estrangeiros, materializado na década de 1990. Os efeitos destes investimentos sobre o comércio exterior da Polônia serão apresentados na *seção 2.3*.

Há dois principais motivos que tornam essa discussão especialmente relevante no contexto da entrada da Polônia na União Européia.

O primeiro é a própria demonstração de alguns dos avanços alcançados pelo país ao longo da década passada e que nos permitem crer que a economia polonesa já ultrapassou com sucesso os primeiros estágios da transição para a economia de mercado. Desse modo, estaremos reforçando os argumentos de que o país está apto para integrar o bloco econômico, com plena capacidade de enfrentar os novos desafios de modernização.

O segundo, é a própria expectativa de maiores fluxos de investimentos estrangeiros e penetração de novas corporações multinacionais no país após a entrada na União Européia, fato que se comprovou antes mesmo da adesão efetiva, sendo observado nos anos que precederam a adesão. Ao aumentar a credibilidade nas instituições financeiras do país e na estabilidade política e econômica, a integração a União Européia se traduzirá em maiores volumes de investimentos diretos estrangeiros, facilitando o processo de ajustamento da economia.

2.2) A Penetração na Economia Polonesa

Durante os estágios iniciais da transição da economia polonesa na direção de uma economia capitalista, havia dois fatores principais atraindo investimentos diretos estrangeiros para o país.

O primeiro era a própria existência de uma forte demanda interna reprimida por bens e serviços, consequência de anos de dominação soviética restringindo fortemente o consumo nacional. O colapso da “Cortina de Ferro” e a desordem econômica que sucedeu o fim do regime, abalando muitas indústrias polonesas, forneceram o espaço necessário para que os investimentos diretos estrangeiros penetrassem no país.

No estágio imediatamente posterior à abertura, prevaleceram os investimentos para suprir a demanda por bens de consumo. Os investidores estrangeiros focaram

primeiramente em alimentos, bebidas (especialmente cerveja e refrigerantes), tabaco e cosméticos. Foi nessa fase, que grandes empresas estrangeiras entraram na Polônia, tais como Coca-Cola Amatil, Pepsico, United Biscuits, Philip Morris, Unilever e Nestlé. Também o subdesenvolvimento do setor de serviços polonês, especialmente o setor comercial, representou uma grande oportunidade de mercado para investidores estrangeiros, contribuindo para a atração de um grande número de empresas.

O segundo fator principal de atração de investimentos eram os benefícios tarifários concedidos a alguns setores com alta participação de investimentos estrangeiros. Esse segundo fator de atração foi bem menos poderoso que o primeiro e de menor duração.

Estes setores intensivos em investimentos diretos estrangeiros eram capazes de se beneficiar de um mercado altamente protegido para seus produtos. Em 1992, em comparação com o setor de manufaturas como um todo, as tarifas médias de importação eram cerca de 66% maiores para os produtos que concorriam com bens produzidos internamente por indústrias intensivas em investimentos diretos estrangeiros. Os principais exemplos de indústrias que entraram na economia polonesa na década de 1990 motivadas por estes benefícios tarifários são as grandes montadoras de automóveis. Procurando atrair investimentos da General Motors, a Polônia aumentou tarifas sobre carros importados de 15% para 35% em 1991 e, apesar das negociações com a empresa não terem avançado, as tarifas permaneceram no mesmo patamar quando outros investidores, como a Fiat e a Daewoo, entraram no país tirando vantagem da rápida expansão e do mercado altamente protegido.

Um aspecto importante observado na Polônia e em outras economias em transição à medida que estas liberalizavam seus respectivos regimes econômicos foi uma gradual mudança no caráter dos investimentos estrangeiros, inicialmente presentes através de joint ventures, ou seja, parcerias entre o investidor estrangeiro e o capital local.

Em todas as economias em transição foi comum que o processo de abertura ao capital estrangeiro começasse pela permissão para a realização de joint ventures. Isso significava que era permitido apenas o investimento estrangeiro realizado em sociedade com algum investidor local. Ao longo do processo de abertura econômica essa exigência foi sendo relaxada e o investimento estrangeiro passou a ser admitido, mesmo sem a participação do capital nacional.

As evidências sugerem ainda que os projetos que contam apenas com investimentos estrangeiros, sem participação do capital nacional, são mais inclinados a ser empreendidos

por investidores estrangeiros possuidores de tecnologias de ponta e habilidades superiores de marketing. Logo, esse aumento do fluxo de investimentos estrangeiros para projetos sem qualquer participação do capital nacional, significa que a economia polonesa está sendo beneficiada com tecnologias mais sofisticadas e modernas técnicas de comercialização.

A abertura econômica da Polônia e a gradual penetração de investimentos diretos estrangeiros no país foram fundamentais para o desenvolvimento da economia. Isso porque, em função do longo período de influência soviética, grande parte dos setores da economia encontrava-se em atraso tecnológico em comparação com os padrões internacionais. Esse atraso se manifestava não apenas na obsolescência de técnicas de produção, como também na severa escassez de bens de consumo.

A abertura provocou uma profunda reestruturação industrial na Polônia, trazendo benefícios para os consumidores pela maior disponibilidade de bens e serviços. As modernas tecnologias presentes nas grandes empresas multinacionais adaptaram o país às transformações em curso na economia mundial e fomentaram internamente a recuperação do atraso tecnológico, ao possibilitar transferências de tecnologias e transbordamentos de conhecimento para todo o setor industrial.

Em síntese, à exceção de quando ocorreram em setores altamente protegidos por benefícios tarifários, como o setor automotivo polonês, os investimentos diretos estrangeiros trouxeram muitos benefícios para a Polônia e as demais economias em transição na década de 1990.

A certeza dos potenciais benefícios para a economia como um todo, e para os consumidores em especial, nos permite considerar a atração de investimentos diretos estrangeiros como um dos fatores que possibilitou o avanço da economia polonesa e a conseqüente aceitação do país na União Européia.

A forte internacionalização da economia presente no programa de transformação e estabilização do país, lançado em 1990, se acentuou ao longo da última década.

Os dados sobre volume de investimentos evidenciam esse processo. Em 1990 o valor de investimentos diretos estrangeiros correspondia aproximadamente a US\$ 89 milhões. Esse valor aumentou para US\$ 2,5 bilhões em 1995 e para US\$ 6,4 bilhões em 2003. Cerca de 46% de todos os investimentos em 2003 se destinaram ao setor de manufaturas.

Nos últimos anos, a Polônia figurou entre os destinos preferenciais de investimentos em toda a Europa e entre todas as economias emergentes.

Atualmente, os motivos de atração dos investimentos diretos estrangeiros não são mais os mesmos que preponderaram nos primeiros anos de transição para uma economia de mercado.

Há uma convergência de fatores contribuindo para a atração destes investimentos na Polônia hoje. Ao mesmo tempo em que as grandes corporações multinacionais intensificam estratégias em diferentes países, com o intuito de reduzir custos, espalhar riscos e assegurar a própria continuidade de seus negócios em um mundo altamente competitivo, as economias em desenvolvimento avançam nas áreas de educação e liberalização do setor de serviços para atrair novos investimentos.

Os grandes avanços econômicos e legais realizados após a queda do regime socialista e a estabilidade política do país, aumentam a atratividade de investimentos para a Polônia.

E, por fim, a entrada no maior bloco de integração regional do mundo deverá contribuir para a elevação do grau de confiança dos investidores na economia polonesa e poderá estimular novos investimentos futuros.

Entretanto, o incentivo a entrada de novas empresas multinacionais na Polônia após a adesão à União Européia dependerá da ponderação de três fatores: a importância que os investidores atribuem aos custos, o quanto os salários devem crescer e a capacidade de o país aprimorar seu ambiente de negócios. Isso porque, a melhoria dos salários, que deve estimular o consumo e atrair investidores, estará ao mesmo tempo elevando os custos e reduzindo as vantagens comparativas, o que pode contribuir para o redirecionamento dos investidores para outros países com custos inferiores, tais como Romênia, Bulgária e Rússia.

Apesar disso, a maior parte dos trabalhos teóricos⁶ sobre o assunto aponta para o predomínio da elevação da confiança na economia polonesa. O processo de integração, ao aumentar a expectativa de maior estabilidade econômica, unificação regulatória com a União Européia, acesso a mercados e aumento da renda, deverá contribuir, pelo menos, para a manutenção dos volumes já elevados de investimentos diretos estrangeiros que se observou nos últimos anos.

⁶ “The balance of costs and benefits of Poland’s accession to the European Union”, 2003.

2.3) Impactos no Comércio Exterior

O comércio exterior polonês expandiu continuamente desde a implementação do programa de estabilização e transformação em 1990.

Houve, entretanto, um aumento mais acentuado do lado das importações do que das exportações ao longo do período em questão e o aumento quase contínuo do déficit comercial tornou-se uma das maiores preocupações do país. O valor das exportações aumentou de US\$ 15 bilhões em 1990 para US\$ 32 bilhões em 2002, enquanto o valor das importações cresceu de US\$ 8 bilhões para US\$ 44 bilhões no mesmo período.

Foi ao longo da última década que a União Européia se tornou o principal parceiro comercial da Polônia. A parcela de exportações polonesas direcionadas para os países do bloco aumentou de 47% em 1990 para 68% em 2002. O correspondente aumento nas importações foi de 51% para 61%.

A composição do comércio externo da Polônia apresentou enormes mudanças ao longo desses anos que evidenciam o esforço bem-sucedido no processo de reestruturação industrial.

O conteúdo das exportações polonesas para a União Européia está mudando na direção de produtos manufaturados cuja demanda por importações tem crescido nos demais países do bloco, o que fortalece projeções de aumento de exportações no futuro.

Um aspecto importante do comércio exterior polonês diz respeito à mudança no conteúdo dos fatores das exportações, orientadas para a União Européia, na direção de produtos intensivos em capital e trabalho qualificado. Juntas, as duas categorias correspondem atualmente à cerca de 50% das exportações polonesas para a União Européia. De fato, o comércio exterior em têxteis e aparelhos industriais está aos poucos se deslocando da Polônia para seus vizinhos no leste europeu, onde os custos de trabalho são inferiores. Apesar dessa reorientação, as exportações polonesas de bens intensivos em trabalho não-qualificado ainda constituem, isoladamente, o grupo de exportações mais importante do país, correspondendo à cerca de 30% do total de exportações.

A entrada de investimentos diretos estrangeiros na Polônia ao longo da última década teve forte influência sobre o comércio exterior do país.

Kaminski e Smarzynska⁷ mostraram que estas firmas têm importância crescente no comércio da Polônia com o resto do mundo, sendo responsáveis por cerca de 50% de todas as exportações e importações do país, além de influenciarem positivamente a reorientação da produção na direção de produtos intensivos em capital e trabalho qualificado.

Os autores fornecem ainda suporte para o argumento de que as firmas estrangeiras são mais propensas a exportar do que firmas puramente nacionais, devido ao fato de que as primeiras têm maior acesso a canais de distribuição e marketing, além dos recursos necessários para atuar nos mercados estrangeiros e obter lucros. Logo, eles defendem que a presença de firmas estrangeiras fez uma maior contribuição para a reintegração da Polônia na economia mundial do que as firmas de capital nacional. E mais, as firmas estrangeiras contribuíram para aumentar a diversidade geográfica do comércio internacional do país. Apesar de se concentrarem principalmente nos mercados da União Européia, há sinais de que estas firmas contribuíram para a diversidade de parceiros comerciais da Polônia, aumentando a flexibilidade das exportações e aprofundando a integração do país com os demais novos membros da União Européia.

Desse modo, percebemos que os investimentos diretos estrangeiros foram também fundamentais para a reorganização do comércio exterior da Polônia nos anos subsequentes à abertura comercial. Além dos já mencionados benefícios com a transferência de tecnologia, avanço tecnológico, maior disponibilidade de bens, serviços e empregos, os investimentos diretos estrangeiros foram, talvez, o principal motor por detrás da integração da economia polonesa ao mundo globalizado.

Em virtude dos comprovados benefícios dos investimentos diretos estrangeiros no país em questão, a criação e manutenção de um ambiente propício à entrada destes fluxos permeiam as principais políticas econômicas da Polônia.

Se as expectativas de altos volumes de investimentos após a adesão à União Européia realmente se concretizarem, as exportações polonesas continuarão a se expandir nos próximos anos.

Ao longo dos anos 1990, o comércio entre a União Européia e seus futuros membros foi amplamente liberalizado. Desse modo, a formação de uma área de livre comércio antecedeu a própria adesão efetiva dos novos países ao bloco, e em maio de 2004 o processo apenas se completou com a união alfandegária. Assim, um intenso aumento dos

⁷ Fonte: “Foreign Direct Investment and Integration into Global Production and Distribution Networks”, 2001.

fluxos de comércio entre estes países não deve ocorrer após a adesão, uma vez que este impacto foi diluído ao longo de toda a década passada.

Com a eliminação das tarifas internas ao bloco, os ganhos para o comércio dos novos estados membros são proporcionalmente maiores, devido ao fato de que 70% do total de suas exportações se dirigem para a União Européia e apenas 4% das exportações do bloco se dirigem para os novos países membros.

O estabelecimento das mesmas tarifas alfandegárias para com países externos ao bloco terá poucos efeitos sobre o nível de proteção do mercado polonês, devido à proximidade das taxas já praticadas anteriormente. Ao mesmo tempo, a Polônia será protegida contra importações a preços extremamente baixos de países exteriores a União Européia e aumentará seu poder de barganha nas relações comerciais com estes países.

Os maiores ganhos para os exportadores poloneses após a adesão efetiva ao bloco serão provenientes da suspensão de controles, formalidades administrativas e barreiras técnicas, tais como a necessidade de se obter certificados separados para produtos vendidos no mercado polonês e nos mercados da União Européia. Além disso, os custos de transporte e serviços de seguro também devem ser reduzidos nos comércios de bens, como resultado dos menores riscos, da maior estabilidade nas relações entre os países e dos ganhos temporais na transposição das fronteiras internas.

Os argumentos apresentados nessa seção indicam que o cenário de adesão à União Européia é bastante favorável ao aumento do comércio exterior polonês e ao fortalecimento da posição do país em um mundo altamente competitivo.

Individualmente, e não apenas através da força do grupo de países que integram a União Européia, a economia polonesa estará mais fortalecida no cenário mundial.

Isso será em grande parte alcançado através da continuidade esperada dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros que, como mostrado anteriormente, contribuem enormemente para o aumento das exportações do país e possibilitam transbordamentos de conhecimento para o setor industrial como um todo.

Assim como durante a transição para uma economia de mercado os investimentos diretos estrangeiros adaptaram o país às transformações em curso na economia mundial, na nova fase de transição para membro da União Européia espera-se que os investimentos contribuam para a expansão da economia e suavizem os desafios a ser enfrentados.

3) OS IMPACTOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO POLONÊS E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NO CONTINENTE

Dois aspectos relacionados a migrações internacionais figuram entre os mais preocupantes para a União Européia ampliada.

O primeiro é o receio de que o livre movimento de pessoas trará consigo um aumento significativo nos fluxos migratórios da Europa Central e do Leste. Essa preocupação é mais relevante na Alemanha, país que possui a maior fronteira com os novos membros e que já é atualmente o destino preferido de imigrantes provenientes destes países, devendo permanecer como tal. Há receios também na Áustria e, em menor extensão, nos países Escandinavos, devido à razão óbvia da proximidade geográfica.

O segundo aspecto é a possibilidade de se tornarem ainda mais complicadas e persistentes as dificuldades encontradas no combate à imigração irregular no bloco devido às novas fronteiras externas.

É, portanto, fundamental analisar separadamente se essas preocupações têm fundamentos e se são justificáveis.

Em primeiro lugar, é certo que os maiores fluxos migratórios para os países da União Européia se originam na Europa Central e do Leste, onde estão situados oito dos dez novos membros do bloco.

Apesar de não podermos considerar como uma certeza a possibilidade de que estes fluxos migratórios irão aumentar, é improvável que eles ocorram de forma tão intensa e persistente após a entrada destes países no bloco europeu. Isso porque além do fato de que uma grande parte do potencial de emigração já se concretizou nas últimas décadas, a adesão a União Européia será um catalisador que ajudará a criar progresso e aumentar a solidariedade e a esperança no futuro.

Assim, além das melhorias efetivas que a adesão ao maior bloco de integração regional do mundo acarretará, a simples entrada dos países na União Européia poderá atuar como um fator de retenção da população em seus respectivos países.

A preocupação exposta gerou uma proliferação de análises de projeção com o intuito de determinar o volume futuro de migração leste-oeste dentro da União Européia. Algumas se baseiam em modelos de regressões múltiplas, enquanto outras tentam estimar

o potencial migratório com base em pesquisas de intenções de migração.⁸ O primeiro nos dá estimativas de fluxos anuais relativamente modestos, entre 250 e 500 mil pessoas, com cerca de 2/3 se destinando a Alemanha. O volume total tende a diminuir após a primeira década, dado que diferenças de renda serão reduzidas como resultado da própria adesão à União Européia. Em todos os casos projetados, não há pesquisas que apontem para migrações altamente intensas ou situações alarmantes.

No entanto, apesar das projeções favoráveis e da esperança que se espera reterá muitos cidadãos em seus países, o temor de alguns membros do bloco, especialmente da Alemanha, levou ao estabelecimento de cláusulas transitórias para a entrada em vigor da livre movimentação de trabalhadores. Esse ponto controverso foi amplamente debatido ao longo dos dois últimos anos nas negociações entre os novos e velhos membros do bloco, sendo, por fim, resolvido por esta proposta da Comissão.

Desse modo, o alargamento não envolverá automaticamente o direito dos novos cidadãos da União Européia de se moverem para os velhos membros para trabalhar ou procurar emprego. Pelo contrário, um sistema flexível de medidas transitórias diferentes em cada país poderá ser adotado por até 7 anos.

Assim, os 15 velhos membros se reservam ao direito de decidir por abrir seus mercados de trabalho após o alargamento do bloco ou manter as restrições correntes por um período inicial de 2 anos, que pode ser estendido após revisão por um máximo de mais 5 anos. Apesar das restrições, durante todo o período de transição, cidadãos dos novos países membros terão preferência frente a cidadãos de países exteriores ao bloco.

Essas medidas que visam a desencorajar a entrada de trabalhadores dos novos países foram altamente influenciadas pelas pressões da opinião pública alemã e austríaca. Os efeitos destas restrições não são muito precisos, uma vez que mesmo contribuindo para a diminuição dos fluxos de imigrantes nos 7 primeiros anos, terminada a fase transitória pode ocorrer justamente o oposto, dependendo se a redução nas diferenças econômicas entre os velhos e novos membros demorar a acontecer.

De fato, o receio da opinião pública alemã não pode ser desconsiderado. A ampliação dos fluxos migratórios partindo do centro e leste europeus, ainda que pequena, terá efeitos praticamente concentrados na Alemanha. Além das projeções indicarem que cerca de 2/3 dos fluxos anuais estarão se destinando a esse país, a extensa fronteira com a Polônia aumenta a importância dessa análise neste estudo.

⁸ Fonte: "Migratory implications of the enlargement", 2003.

Em geral, o movimento internacional do fator trabalho tende a aumentar as dificuldades políticas e econômicas dos países e, por isso, está sujeito a restrições por vezes maiores do que o comércio de bens. Em todo o mundo, são numerosas as restrições ao fluxo de trabalho e quase todos os países impõem limitações à imigração.

Apesar de benéfica no sentido de aumentar a produção mundial, a mobilidade internacional do trabalho está associada a fortes efeitos sobre a distribuição de renda que tornam os ganhos problemáticos.

A relação da União Européia com o resto do mundo, inclusive com seus vizinhos do centro e do leste do continente, sempre incluiu o controle dos fluxos de imigrantes.

Para a Alemanha, o alargamento do bloco acompanhado da livre movimentação de trabalhadores implicaria em custos insuportáveis para o país, que ainda supera os ônus de sua reunificação. A livre entrada de trabalhadores na Alemanha, seduzidos por salários médios cerca de 5 vezes mais elevados, além de contribuir para o aumento do desemprego e para o desencadeamento de ondas xenófobas neste país, implicaria na queda dos salários reais dos trabalhadores alemães.

Além desta questão, a própria transferência de investimentos das grandes empresas para os países da Europa Central e Oriental que ingressam na União Européia poderá contribuir para o aumento do número de desempregados alemães. Já antes da integração, grandes empresas, como a Siemens, anunciaram a transferência em massa de unidades produtivas para esses vizinhos, onde a competência dos trabalhadores é igualmente boa, mas os custos da mão-de-obra são reduzidos, correspondendo a apenas 25% dos custos na Alemanha.

Há pesquisas que revelam que as dificuldades se concentrarão apenas no curto prazo e em alguns setores. Na construção civil, por exemplo, há uma grande ameaça de falência de empresas em regiões alemãs fronteiriças a Polônia, devido às diferenças marcantes de custos no setor, que na Polônia são equivalentes a 35% dos da Alemanha.

Por outro lado, as microempresas agrícolas polonesas terão dificuldades para concorrer com as altamente tecnológicas empresas ocidentais, como mencionado na seção destinada à agricultura, o que pode contribuir para falências no setor e número de poloneses procurando emprego na Alemanha superior ao esperado. Mais uma vez, vale destacar que a situação dos pequenos agricultores poloneses dependerá em larga escala da eficácia das políticas de modernização ‘cross-sectoral’ polonesas e do bom aproveitamento dos pagamentos diretos.

Entretanto, parecem corretas as previsões de que as medidas restritivas, junto com as expectativas de melhora das condições de vida e expansão do emprego dentro da Polônia, contribuirão para a retenção de trabalhadores poloneses dentro do país.

De acordo com resultados de simulações macroeconômicas dos efeitos da integração polonesa a União Européia⁹, a entrada no bloco fornecerá um cenário mais promissor para uma queda mais acelerada na taxa de desemprego no país, o que contribuirá para a redução do fluxo de imigrantes poloneses.

Nessas simulações, o cenário da adesão e o cenário da não adesão polonesa foram comparados no médio e longo prazos. No cenário da adesão, a dinâmica mais favorável do PIB e o efeito maior das reformas modernizadoras, contribuirá para a queda mais acentuada na taxa de desemprego. Se no cenário de isolamento a expectativa era de que a taxa se reduzisse para 16-17%, no cenário de adesão essa queda seria um pouco menor nos primeiros anos, porém mais acentuada nos anos subseqüentes, alcançando cerca de 12% em 2014. A taxa de emprego seria maior e a de desemprego menor em mais de 0,8 milhão de pessoas comparativamente com o caso no qual a Polônia permaneceria de fora da União Européia.

Dado que as melhorias das condições de emprego na Polônia afetarão diretamente o volume de cidadãos que intencionarão partir para a Alemanha ou outros países do bloco, faz-se fundamental a análise das expectativas sobre a queda da taxa de desemprego no país, atualmente em 19%, bem superior ao nível médio da União Européia de 7,7%.

Em primeiro lugar, os recursos provenientes de fundos estruturais irão contribuir para a criação e manutenção de empregos na Polônia, melhorias na qualidade dos recursos humanos e no funcionamento do mercado de trabalho, reintegrando indivíduos até então desempregados. Os recursos financeiros do 'European Social Fund', por exemplo, resultarão em um aumento do número e do escopo de medidas ativas de combate ao desemprego, como treinamento e capacitação. Estes programas beneficiarão, principalmente, jovens e mulheres, que são os grupos cuja situação atual no mercado de trabalho polonês é pior.

Em segundo lugar, setores que envolvem a participação de capitais estrangeiros serão beneficiados com o aumento dos fluxos de investimentos externos. Esses fluxos representarão um impulso de desenvolvimento e permitirão o aumento do nível de

⁹“The Balance of Costs and benefits of Poland’s accession to the European Union”, 2003.

emprego nestas empresas domésticas que co-operam com negócios estrangeiros em vários estágios do processo de produção.

O aumento de investimentos estrangeiros e da penetração de importações resultará também no aumento da pressão competitiva em alguns setores, podendo levar à redução no nível de emprego no curto prazo, principalmente entre trabalhadores pouco qualificados.

Por outro lado, o aumento da competitividade e eficiência da economia polonesa deverá se traduzir em aumento do nível de emprego alguns anos após a adesão ao bloco. Além disso, a força de trabalho polonesa se beneficiará do ajuste aos requerimentos da União Européia. E devido à correlação entre produtividade e nível dos salários reais, um crescimento acelerado na eficiência dos trabalhadores poloneses no cenário da adesão a União Européia se traduzirá em rápido crescimento dos salários reais.

Dado que a reestruturação de alguns setores da economia polonesa é necessária e precisaria ocorrer independentemente da adesão do país ao bloco, a queda esperada no nível de emprego no curto prazo ocorreria em ambos os cenários. A adesão a União Européia irá acelerar esse processo e os recursos dos fundos estruturais ajudarão a amenizar os efeitos adversos que poderão ser observados no mercado de trabalho nos primeiros anos após a entrada da Polônia.

Em terceiro lugar, as trocas comerciais também terão efeitos sobre o mercado de trabalho polonês. Com a rápida modernização da economia, espera-se o aumento do déficit comercial nos primeiros anos após a adesão, resultado de importações crescentes principalmente para investimentos. No entanto, o aumento da competitividade da economia deverá criar as condições adequadas para o crescimento das exportações e um declínio sustentável no déficit comercial, bem como um aumento no número de novos empregos em uma perspectiva de longo prazo.

Com base nos efeitos esperados sobre o mercado de trabalho polonês, parece correto afirmar que as expectativas de melhora das condições econômicas e do nível de emprego alguns anos após a adesão deverão contribuir, de fato, com a retenção de trabalhadores poloneses dentro de sua fronteira.

E após o término do prazo de aplicação das medidas restritivas aos fluxos de imigrantes, o que deverá ser em 2010, a expectativa é que os padrões de vida na Polônia estejam bem mais próximos dos níveis europeus. O próprio dinamismo da economia polonesa terá sido responsável pela expansão das oportunidades de trabalho no país. A maior parte dos estudos e projeções indica que as migrações polonesas não se expandirão e

terão fundamentalmente caráter temporário e circular, como já ocorre hoje em muitas regiões fronteiriças a Alemanha.

Finalmente, a experiência histórica de alargamentos anteriores do bloco parece ser mais um argumento que reforça as expectativas otimistas com relação às imigrações polonesas. As adesões da Grécia, Portugal e Espanha, não implicaram grandes redistribuições populacionais, apesar das diferenças econômicas entre estes países e os demais membros da União Européia. A própria tendência demográfica nos novos Estados Membros, com taxas de natalidade muito baixas, nos levam a crer que pelo menos no médio prazo será pequeno o potencial migratório.

É válido, entretanto, reforçar que estas expectativas otimistas com relação ao número de imigrantes leste-oeste dentro da União Européia dependerão, em larga escala, da eficácia das políticas adotadas e da rápida modernização das economias em questão. A adesão ao bloco regional não é o ponto final de um processo iniciado no início da década de 1990, com a adaptação destes países a economias de mercado e fortalecimento de regimes democráticos, mas sim, o início de um cenário que se apresentará cheio de obstáculos e que exigirá uma série de políticas para modernizar as novas regiões e garantir a competitividade futura da União Européia no mundo.

Como mencionado no início desta seção, há ainda a preocupação com a possível intensificação do número de imigrantes provenientes de países como Rússia, Ucrânia, Romênia e Sérvia e Montenegro, além de pessoas de outros continentes, através da transposição das novas fronteiras externas da União Européia.

Essa preocupação se faz mais presente no atual processo de alargamento do que nas expansões anteriores da União Européia. E é interessante o fato de que países do Centro e Leste europeu, que antes exportavam mão-de-obra barata para as grandes nações européias, rumam para tornar-se pólos de atração de imigrantes.

O impacto deste movimento será sentido igualmente em todos os novos membros do Centro e Leste europeus e, por isso, uma análise geral da questão, e não apenas focada no caso da Polônia, parece ser mais útil.

Todos os estudos realizados sobre o assunto indicam que estes movimentos, que já eram intensos mesmo antes da entrada dos novos países ao bloco, deverão aumentar. Desse modo, parece certo que o impacto migratório do alargamento será maior para os novos países do que para os antigos integrantes da União Européia.

O principal motivo desta preocupação é a dificuldade de controle dos fluxos migratórios nas novas bordas externas, ou seja, a percepção de que será difícil para os novos membros controlarem apropriadamente suas fronteiras à leste, que se tornarão fronteiras do bloco. De fato, cada país deve assegurar o controle sobre as bordas externas que se encontram em seu território.

A incerteza de um controle eficaz se justifica pelo fato de que muitos destes novos membros já contam com números expressivos de imigrantes clandestinos. O tráfico de mulheres para exploração sexual, que é bastante proeminente na região, é uma das grandes preocupações relacionadas aos imigrantes ilegais.

A implementação do arsenal de medidas já em vigor nos demais membros do bloco envolve uma série de dificuldades. É importante lembrar que esta mesma implementação demorou anos para se completar em alguns dos antigos membros. Os novos países, entretanto, estão obrigados a desenvolver em relativamente pouco tempo uma avalanche de provisões que vão desde a organização das forças policiais nas fronteiras externas até o requerimento de vistos, mudanças nos códigos penais e desenvolvimento de sistemas sofisticados de compartilhamento de informações. A idéia de uma força policial européia nas bordas externas ainda não foi totalmente definida.

As políticas de controle que estão sendo adotadas pelos novos membros da União Européia, e que envolvem inclusive investimentos em radares na fronteira com a Rússia, colocam em evidência duas questões específicas e, de certo modo, preocupantes.

Primeiro, as medidas envolvidas se baseiam em forças policiais e são fundamentalmente repressivas. Suas implementações em democracias recentes com passados de forte autoritarismo, podem levar a ameaças freqüentes de direitos humanos, especialmente no caso de refugiados, minorias étnicas e exilados.

Em uma demonstração de preocupação com esta questão, os ministros das Relações Exteriores da União Européia aprovaram em abril de 2004 um pacote de medidas para a criação de um sistema comum no bloco para receber refugiados. Apesar de ainda distante do que ONGs de direitos humanos pedem, as medidas são um importante passo nessa direção. O receio é que a política anti-imigração mais fechada da União Européia acabe prejudicando cidadãos que buscam refúgio por sofrerem perseguição em seus países de origem

Em segundo lugar, a implementação dessas provisões por parte das nações do Centro e Leste europeus, pode ocasionar sérias tensões e desgastes com seus vizinhos a

leste e sul, especialmente com países que não estão indicados como candidatos em nenhuma das ondas futuras de alargamento do bloco, como a Rússia, Ucrânia e Moldova.

Prevenir a entrada de milhões de pessoas que tradicionalmente circulavam livremente pela zona, inclusive cidadãos que falam frequentemente a língua do país que agora lhes rejeitará e com quem eles, possivelmente, dividiram cidadania ou identidade étnica no passado, não será nada simples de se executar.

Muitos estudos sobre essa questão afirmam que o alargamento da União Europeia será responsável pela criação de uma nova Cortina de Ferro no meio do antigo bloco leste, separando “países irmãos” como Polónia e Ucrânia e, até mesmo, garantindo o espaço necessário para o surgimento de ondas xenófobas no continente. Se depois da reunificação alemã, em 1989, os poloneses arriscavam suas vidas para ultrapassar na escuridão da noite as águas geladas do rio Oder, divisa entre a Alemanha e a Polónia, agora serão russos, ucranianos ou georgianos que terão de ultrapassar barreiras quase intransponíveis para terem acesso à nova Europa.

Em síntese, esse seção procurou mostrar que os impactos do alargamento da União Europeia sobre o mercado de trabalho dos países envolvidos e, conseqüentemente, sobre os fluxos migratórios de todo o continente, não podem ser desconsiderados.

4) CONCLUSÃO

A entrada de dez novos países na União Européia em maio de 2004 é um acontecimento de especial relevância para a economia mundial. O bloco ampliado terá 450 milhões de habitantes, será responsável por cerca de um quarto da soma de todas as riquezas produzidas no mundo ao longo de um ano e continuará a representar o exemplo mais bem-sucedido de integração regional em todo o mundo.

O presente alargamento, mais uma vez, confirma a razão de ser da União Européia, criada após a Segunda Guerra mundial com a ambiciosa e corajosa intenção de evitar que mais guerras pudessem ocorrer, e com o objetivo de dar aos cidadãos europeus a possibilidade de construir um continente próspero.

É certo ainda que a ampliação reforçará a União Européia como uma união regida pelo estado de direito, unida na sua diversidade e profundamente comprometida na promoção dos princípios de liberdade, democracia e estabilidade.

Os dez novos países que agora integram a União Européia, à exceção de Malta e Chipre, eram, há menos de dez anos, ex-repúblicas soviéticas ou integrantes da Cortina de Ferro. O pouco espaço de tempo que estes países tiveram para implementar importantes reformas internas, não impediu o sucesso da transição e a solidificação de suas recém formadas democracias, além da rápida integração de suas economias ao mundo capitalista globalizado.

A análise do caso da Polônia evidenciou o fato de que a entrada na União Européia pode aumentar as perspectivas de crescimento e integração à economia mundial mas, simultaneamente, demandar reestruturações profundas na economia e impactar negativamente alguns setores menos preparados.

As principais tarefas da Polônia nos próximos anos serão o desenvolvimento de uma agricultura mais competitiva, garantia de boa qualidade de vida aos pequenos agricultores poloneses e a manutenção de um ambiente favorável à entrada de investimentos diretos estrangeiros.

A implementação de tais reformas não será fácil e o sucesso da execução não dependerá exclusivamente dos esforços individuais do país. Mais uma vez, o desafio da modernização está colocado à Polônia.

Bibliografia

KRUGMAN, R.P., OBSTFELD M. **Economia Internacional : TEORIA E POLÍTICA.** São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2001. 797p.

THE OFFICE OF THE COMMITTEE OF EUROPEAN INTEGRATION. **THE BALANCE OF COSTS AND BENEFITS OF POLAND'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION : Presentation of the Results of Studies Performed by Polish research Centres.** Executive Summary, 2003.

EUROPEAN COMMISSION, DG AGRICULTURE. **CAP Reform and EU Enlargement. The future of European Agriculture Policy.** Sofia, 2004.

Seminar on CAP capacity building day for NGOs. **Learning from previous experiences : CAP and agriculture in Spain. Krakov, 2003.**

KAMINSKI, B., SMARZINSKA, B. **Foreign Direct Investment and Integration into Global Productions and Distributions Networks ; The Case of Poland.** The World Bank Development Research Group Trade, 2001. 27p. (Policy Research Working Paper, 2646).

KRYN, J. **A United Front: European Union Enlargement, the Common Agricultural Policy, and Polish Agriculture.** School of Polish Language and Culture – The Catholic University of Lublin, Lublin, 2003.

AUGUSTO SOUTO PESTANA. **União Européia.** São Paulo, 2002, cap. 5: A Importância da União Européia para a Política Mundial.

ARANGO, J. **Migratory implications of the enlargement.** University Institute of Ortega y Gasset, Centre of Studies on Citizenship and Migrations, set. 2003.

KOK, W. **Enlarging the European Union – Achievements and Challenges.** European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, mar. 2003

COMISSÃO EUROPEIA. **Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership.** Set, 2003.

Organisation for Economic Co-operation and Development. **Economic Survey of Poland, 2001.** abr. 2001.

Organisation for Economic Co-operation and Development. **Economic Survey of Poland, 1999-2000.** abr. 2001.

SWISHER, M. **Agriculture as a Challenge to Poland's Accession to the European Union.**

MULARCZYK, K. **Poland and the CAP: snatching defeat from the jaws of victory.** Set. 2003.

BERLINCK, D. A Europa diante do Futuro. **Jornal O Globo**. 25 abr. 2004. O Mundo, p. 39.

BERLINCK, D. Entrevista: Aleksander Kwasniewski. **Jornal O Globo**. 01 fev. 2004. O Mundo.

GALENO, R. UE Como Solução para Guerras e Ódio Étnico. **Jornal O Globo**. 1 mai. 2004, O Mundo, p. 35.

RODRIGUES, L. Com ampliação, UE perde competitividade. **Jornal O Globo**. 27 abr. 2004, O Mundo, p. 32.

MAGALHÃES, G. Walesa: UE é um sonho tornado realidade. **Jornal O Globo**. 2 mai. 2004, O Mundo, p. 48.

SOLANA, J. Novos e prósperos tempos para a União Européia. **Jornal O Globo**. 2 mai. 2004, O Mundo, p. 48.