

2258

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA EUROPA: CONTROVÉRSIAS E CONTINUIDADE

Patrícia Nasser de Carvalho



A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA EUROPA: CONTROVÉRSIAS E CONTINUIDADE

Patrícia Nasser de Carvalho

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete

Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F02; F15; F55.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 CONTROVÉRSIAS E CONTINUIDADE 9

3 OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À INTEGRAÇÃO AGRÍCOLA NA EUROPA 17

4 A QUESTÃO AGRÍCOLA NOS TRATADOS DE ROMA E O
NASCIMENTO DA PAC 30

5 ESTRUTURA FUNDACIONAL DA PAC 40

6 CONFLITOS, COMPROMISSO E PRIMEIRAS IMPLICAÇÕES DA PAC 57

7 REFORMAS INCREMENTAIS E PERSISTÊNCIA DOS PROBLEMAS 73

8 REFORMAS DA PAC E REFLEXÕES FINAIS 90

REFERÊNCIAS 98

SINOPSE

A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) – um dos mais importantes símbolos do processo de integração regional europeu – completou, em 2012, cinquenta anos. À primeira vista, muitos dos seus aspectos positivos, que colocam a UE na posição de maior exportador líquido mundial de bens agroalimentares, mantêm a política agrícola comercial firme na defesa do protecionismo e a PAC como uma política preocupada com a garantia da segurança alimentar no continente. Todos esses elementos se mostram traços positivos da integração regional europeia. Todavia, essa política é bastante controversa, pois, ao longo das décadas, privilegiou os interesses da classe de produtores rurais pela manutenção do seu nível de renda – sobretudo de determinados Estados-membros da UE –, e persiste por mais de cinco décadas mantendo a essência de sua estrutura original, mesmo sendo uma política extremamente custosa aos cidadãos do bloco europeu de integração regional e que gera desequilíbrios. A partir desses elementos, o objetivo deste trabalho é discutir as origens da PAC, que estão ligadas à segurança alimentar da Europa do pós-Segunda Guerra Mundial, os interesses que embasaram sua formulação original, as negociações anteriores e aquelas que se deram durante seu processo de institucionalização. Além disso, pretende-se analisar os primeiros resultados da política europeia integrada na área agrícola, que passou por mudanças incrementais até 1992.

Palavras-chave: Política Agrícola Comum; União Europeia; Comunidade Econômica Europeia; agricultura.

ABSTRACT

The Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU), one of the most important symbols of the European regional integration process, completed fifty years in 2012. At first glance, many of its positive aspects, which places the EU as the global largest exporter position of agri-food goods, stands strong in the defense of agricultural protectionism, position which is reflected in the European way of acting in the negotiations and the CAP as a concerned policy to ensure food security in the European Continent. All these elements show positive traits of European regional integration. However, the CAP is quite controversial because over the decades it favored the interests of the European farmers maintaining its level of income, especially of certain member states of the EU, persists for more than five decades keeping the essence of its original

structure, even it is an extremely costly policy to citizens of the European bloc of regional integration and resulted in imbalances. Taking into account these elements, the purpose of this article is to discuss the origins of the CAP, which are linked to food security in the post-Second World War Europe, the interests that supported its original formulation, the previous negotiations and those that occurred during the its institutionalization process. In addition, we intend to analyze the first results of the integrated European policy in the agricultural area, which went through incremental changes until 1992.

Keywords: Common Agricultural Policy; European Union; European Economic Community; agriculture.

1 INTRODUÇÃO

A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) – um dos mais importantes símbolos do processo de integração regional europeu –, que completou, em 2012, cinquenta anos, pode parecer, à primeira vista, sobretudo aos olhos *não europeus*, uma política bem-sucedida. Isto porque a PAC se afigura como uma política capaz de garantir uma farta e variada oferta de alimentos ao mercado europeu, colocar a UE na posição de maior exportador líquido mundial de bens agroalimentares e, além disso, proporcionar um dos mais destacados níveis internacionais de produtividade no setor, em razão da alta tecnologia utilizada, apesar de empregar apenas 5% do total da mão de obra do bloco regional. Ademais, a eficiência da PAC aparenta estar centrada na organização integrada do setor agrícola, cujo nível de renda proporcionado aos produtores rurais – que investem geralmente em um concentrado número de bens cultivados em áreas agrícolas muito extensas – é compatível com outros setores da economia europeia, ainda que a participação da agricultura, nos últimos anos, contemple somente por volta de 2% do produto nacional bruto (PNB) da UE.

No comércio internacional, é perceptível que, por meio da PAC, a UE se mantém firme na defesa do protecionismo agrícola; posição que se reflete no seu modo de atuação nas negociações, até mesmo diante dos fortes constrangimentos políticos exercidos por parte de alguns países, tanto desenvolvidos – como os Estados Unidos e o Canadá – como em desenvolvimento – a exemplo de Brasil e a Índia –, que se sentem prejudicados e constantemente pressionam a UE para que realize mudanças nos mecanismos institucionais e funcionais da política. A relativa estabilidade do mercado europeu também dá mostras de que a PAC – por meio de seus rigorosos instrumentos de proteção setorial –, consegue manter controle eficaz sobre as flutuações de preços de bens agrícolas, cuja volatilidade no mercado internacional geralmente é maior se comparada a produtos de outros setores. Particularmente na última década, todavia, os preços das *commodities* – incluindo-se as agrícolas – vêm mostrando tendência de alta crescente, entre outros fatores, em razão do aumento mundial de sua demanda por parte dos países em desenvolvimento.

A PAC demonstra igualmente ser uma política preocupada, desde sua institucionalização nos anos 1960, com a distribuição de recursos alimentares entre os cidadãos europeus, com vistas a garantir a segurança alimentar no continente, uma vez que foi pautada na concepção – instituída no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a Política Agrícola Comum europeia começou a ser pensada – de que esta é condição necessária

para a manutenção da paz entre os Estados da região. Nos anos mais recentes, nota-se que “os novos papéis da PAC” se concentram na conservação da biodiversidade, no fomento à agricultura sustentável e na disciplina do meio ambiente. Em suma, diante de todos esses aspectos, a política aparenta ser resultado da integração regional positiva da Europa que resiste ao tempo.

Ao tomar como objeto principal a PAC, o propósito deste trabalho é – a partir de uma perspectiva histórica – mostrar as origens, os interesses que embasaram sua formulação original, as negociações anteriores e as que se deram durante seu processo de institucionalização, além de discutir os primeiros resultados da política europeia integrada na área agrícola, que passou por mudanças incrementais até 1992, quando aconteceu a primeira reforma estrutural. A finalidade é demonstrar que a PAC, apesar de se mostrar elemento positivo da integração europeia e de ter passado por algumas reformas, é uma política bastante controversa. Como privilegia os interesses da classe de produtores rurais pela manutenção do seu nível de renda ao longo das décadas – sobretudo de determinados Estados-membros –, persiste por mais de cinco décadas mantendo a essência de sua estrutura original, mesmo sendo uma política extremamente custosa aos cidadãos do bloco europeu de integração.

A primeira seção aponta algumas razões que demonstram por que a PAC pode ser considerada uma política bastante controversa desde sua origem e por que a sua continuidade se dá sem que se realizem grandes modificações em sua estrutura essencial, apesar das reformas. A segunda seção trata das origens históricas da PAC, quando, no pós-Segunda Guerra Mundial, as necessidades comuns dos Estados europeus – que convergiam em direção aos primeiros estímulos para a construção do projeto de integração regional, de garantir o abastecimento e otimizar a produção e a distribuição de alimentos no continente – implicaram planos mais consistentes de integração agrícola. As primeiras iniciativas, interesses e projetos para a constituição da Política Agrícola Comum aconteceram na década de 1950 e tiveram a garantia da segurança alimentar como meta principal. A terceira seção concentra-se em fazer uma análise crítica da questão agrícola nos Tratados de Roma, que, em 1957, instituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e demonstraram a vontade dos Estados europeus de agregar o tema agricultura ao mercado comum, embora sem que se deixasse explicitado de maneira clara o caminho a ser percorrido para tanto. A quarta seção explica a estrutura fundacional da PAC – instituída em 1962 –, seus instrumentos, seus mecanismos e seu funcionamento, além do privilégio conferido aos interesses de certos Estados europeus na formulação dessa estrutura. A quinta seção revela os principais conflitos dos Estados-membros em torno da estrutura fundacional da

PAC nos anos 1960, os primeiros desequilíbrios orçamentários e as pressões iniciais por mudanças, que só aconteceram a partir do fim daquela década, como se discute na sexta seção. Verifica-se que essas reformas, apenas de caráter incremental, adiaram as primeiras modificações na estrutura fundamental da PAC para o início da década de 1990. A última seção apresenta os principais pontos do formato da PAC – alguns alterados nas décadas posteriores –, e seus impactos na posição negociadora da UE no comércio internacional, bem como levanta alguns aspectos sobre os efeitos protecionistas dessa política. Esses elementos ajudam a pensar nas implicações da PAC para o comércio de bens agrícolas dos países em desenvolvimento, cujas economias são dependentes das exportações desse tipo de bem. Os países componentes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco de integração sul-americano do qual o Brasil é parte integrante e cujas negociações para um acordo para a formação de área de livre comércio com a UE se estendem desde 1995, são importantes exemplos. Por isso, reserva-se o fim da última seção para se refletir a respeito de algumas implicações da PAC para as relações da UE com o Mercosul.

2 CONTROVÉRSIAS E CONTINUIDADE

A partir de uma observação mais cuidadosa da PAC, várias controvérsias, com traços de continuidade, podem ser destacadas. Inicialmente, verifica-se que os cidadãos europeus financiam uma política agrícola que está entre as mais custosas da UE – consome em torno de 40% do orçamento comunitário; ou seja, € 60 bilhões, em 2012 (European Commission, 2011) –, para proteger um setor que pouco representa para a economia de grande parte dos seus Estados-membros. Os consumidores do bloco europeu são ainda obrigados a adquirir produtos agrícolas com preços bem mais altos que aqueles praticados no mercado internacional, tendo-se em vista que o elevado grau de proteção do mercado agrícola comum europeu os obriga a adquirir bens tarifados ou com preços artificialmente ajustados aos níveis estipulados pelas instituições europeias. Na verdade, desde o início das negociações para a formulação da PAC, nos anos 1950, os cidadãos europeus ficaram – de maneira geral – à margem do processo decisório relativo à PAC, embora tivessem de conviver diretamente com seus efeitos práticos no dia a dia.

A PAC – assim como diversas outras políticas da UE – também reflete o complexo processo decisório comunitário, uma vez que as resoluções relacionadas ao seu formato, aos mecanismos de funcionamento e à forma como serão gastos os recursos do orçamento comum exigiram e ainda exigem a participação de diversas instâncias decisórias, que, em alguma medida, têm de coordenar muitos interesses institucionais e

sociais dos vários Estados-membros. Qualquer mudança na estrutura da política exige, pois, a participação de diversas instituições, cujas opiniões nem sempre coincidem entre si, sendo um processo lento. Ademais – desde a fundação da PAC – um complicado sistema de suporte ao setor agrícola de difícil entendimento, especialmente para um cidadão comum da UE, mantém a essência da estrutura da política, ainda que alguns instrumentos tenham sido extintos e outros criados. Percebe-se que nas últimas décadas não parece ter havido vontade política de certos atores, por conta de seus interesses, de realizar mudanças significativas na estrutura fundamental da PAC. A pesada burocracia comunitária ajuda ainda a dificultar o processo de reformas do seu sistema funcional.

Pode-se observar também que uma quantia substancial dos fundos destinados à PAC foi e ainda é usada para beneficiar uma pequena parcela da sociedade da UE. Isto porque a PAC reflete o poder político dos produtores rurais, que, a despeito de serem numericamente poucos em sociedades muito industrializadas em vários dos Estados-membros da UE, historicamente formam grupos de pressão organizados que reivindicam para si o apoio e a proteção das instituições comunitárias, de modo que seu nível de renda – consequência direta do desempenho do setor agrícola – não seja afetado por eventuais dificuldades. Verifica-se que, na atual fase do capitalismo competitivo, muitos grupos políticos representativos dos interesses agrícolas se associam aos grandes conglomerados industriais agroalimentares, o que torna o desejo de ganhos do grande capital importante força motriz da PAC. Em vários momentos da trajetória institucional dessa política, desde os anos 1960, esses grupos representativos de produtores rurais formaram *lobbies* de importância fundamental para que esta tivesse um formato específico ou se modificasse de acordo com a sua vontade, não refletindo – na maioria das vezes – os interesses coletivos ou dos setores mais representativos da economia. Por essa razão, a maior parte do apoio conferido à PAC foi e permanece canalizada para pequena porcentagem de produtores rurais, donos das maiores e mais produtivas propriedades.

Além disso, salienta-se que os efeitos econômicos da PAC são assimétricos entre os Estados-membros e nas diversas regiões agrícolas da UE. O eixo estrutural de funcionamento da PAC favorece os maiores, mais antigos e ricos Estados-membros da UE – como a França e a Alemanha –, até mesmo depois dos últimos alargamentos do bloco, que se sucederam a partir de 2004 e incluíram muitos países cujo setor agrícola geralmente tem maior participação relativa no produto interno bruto (PIB) da economia e nos quais a força de trabalho, em grande medida, se concentra no setor primário. Aliás, a associação à UE de Estados-membros com nível de desenvolvimento relativamente inferior trouxe mais diversidade de interesses e, com isso, maiores dificuldades para a

harmonização coerente em uma política comum. A distribuição desigual dos fundos destinados à PAC, por seu turno, provoca instabilidades sociais e políticas e contestações por parte da opinião pública organizada pró-reforma, em inúmeros *think tanks* e outros tipos de movimentos ou instituições representativas. A campanha cujo *slogan* era *feed for rich!* de 2008, que acusou a família real britânica – dona de grandes propriedades de terra – de beneficiar-se dos recursos da PAC, é um dos diversos exemplos das insatisfações populares com essa política.

No âmbito do comércio internacional, as críticas mais comuns à PAC referem-se aos seus mecanismos de proteção, que ampliam os efeitos negativos sobre outros mercados resultantes de uma competição considerada “injusta”, porque desvia o comércio e impede que produtos provenientes de países que são muito competitivos na produção agrícola – como os Estados Unidos – e cujas economias ainda dependem muito das exportações desse tipo de bem – como a Austrália, a Argentina e o Brasil – tenham acesso ao mercado consumidor do bloco europeu. Por conseguinte, a PAC pode ser considerada um dos maiores obstáculos às paralisações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) – a última das rodadas –, desde julho de 2006, quando os Estados Unidos, as coalizões formadas por países em desenvolvimento e a UE não conseguiram resolver as disputas em torno do formato da PAC, visto que os excessivos instrumentos protecionistas da agricultura provocaram a queda dos preços no mercado internacional e incitaram a reação de outras nações, que, em contrapartida, também passaram a proteger seu setor agrícola.

A excessiva proteção conferida ao setor pela UE – que faz do mercado agrícola comunitário o mais protegido do mundo – contrapõe-se ao fato de que, até mesmo depois da crise internacional iniciada em 2008 e da piora relativa da sua posição, a UE ainda é o maior mercado importador mundial de bens agroalimentares – em 2012, dispendeu €102 bilhões com estes (European Commission, 2013b) –, sendo cerca de 70% destes bens provenientes dos países em desenvolvimento. Não obstante isso, os excedentes agrícolas formados no mercado europeu, resultado de décadas de suporte à PAC, implicam que a UE pressione os mesmos países em desenvolvimento a fim de que abram seus mercados para os bens europeus, o que estimula um movimento em círculo vicioso: mais produção agrícola na UE gera a necessidade de novo suporte e causa mais excessos de produção, que precisam ser exportados ou comprados pelas instituições europeias, a fim de garantir o nível de preço dos bens e de renda dos produtores rurais. Por esse motivo, há maior demanda por parte desses produtores aos governos por maior proteção ao setor, o que acaba estimulando mais produção, e assim por diante. Nessa

dinâmica, os produtos mais protegidos pela UE (trigo, carne e laticínios) foram também os que originaram os maiores excedentes produtivos, em parte exportado, o que ajudou a reversão do *deficit* comercial de bens agrícolas pelo bloco europeu a partir de 2010. Como consequência disso, percebe-se que a importância da PAC e seu impacto sobre as relações comerciais da UE – principalmente com os países em desenvolvimento, cujas economias são dependentes das exportações agrícolas – é tão grande que qualquer mudança em sua oferta e/ou demanda agroalimentar implica fortes impactos mundiais no setor e, no limite, na condição da segurança alimentar internacional.

Em função dos sucessivos fracassos da Rodada Doha na conclusão de acordos de liberalização comercial, observa-se que a UE passou a enfatizar as suas alianças bilaterais e birregionais, a fim de desviar – do âmbito multilateral – as atenções mundiais para a liberalização comercial do setor agrícola e, ao mesmo tempo, conseguir alcançar outros interesses. Por um lado – para além de ampliar seu raio de influência e seu poder político em claro contraponto aos Estados Unidos, bem como estender o escopo e o alcance de suas relações internacionais e divulgar suas normas e seus valores –, o objetivo da UE ao estabelecer esses tipos de acordos é estimular a abertura dos mercados desses países e blocos de integração para diversos tipos de bens, inclusive para os excedentes agrícolas europeus, a fim de que a UE consiga manter seu generoso apoio à PAC. Por outro lado, as alianças bilaterais e birregionais permitem ao bloco comprar bens agroalimentares e de outros tipos os quais não produz de maneira competitiva, pautando-se em acordos de liberalização comercial, que são diferentes dos acordos mantidos com certos países considerados menos desenvolvidos. Para estes últimos, vale o princípio do Sistema Geral de Preferências (SGP), que garante um regime preferencial de comércio, não recíproco, como o Everything but Arms (Tudo, menos Armas). Introduzido pela UE em dezembro de 2001, esse acordo remove unilateralmente restrições quantitativas e tarifárias de diversos bens – com exceção de armas – ao entrarem no mercado europeu, de maneira a beneficiar os países menos desenvolvidos, uma vez que seus bens têm menor valor agregado. Como a maioria desses produtos são agrícolas, sua livre entrada na UE acaba por ajudar o bloco europeu a adquiri-los a preços mais baixos, se comparados aos de outros países. Aqueles que não estão classificados como países menos desenvolvidos enfrentam as consequências da intransigência da UE em modificar as regras de funcionamento da PAC.

No que tange aos acordos de livre comércio (FTAs – em inglês, *free trade agreements*), pode-se citar como exemplo o FTA da UE com a Índia – em vias de negociação desde 2007 – e com a Ucrânia – iniciativa lançada em 2008, em processo bem avançado, embora ainda não concluído. Com a África do Sul, em 1999, o México, em 2000, e o Chile,

em 2002, a UE finalizou acordos de livre comércio e investimento. Desde a conclusão do FTA da UE com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), em 2009, a relação privilegiada firma-se por meio de acordos bilaterais com alguns de seus membros – como Cingapura, que está em fase final de negociação. Com a Malásia, o Vietnã e a Tailândia, as negociações seguem em curso (European Commission, 2013c). Estratégias mais amplas de cooperação, chamadas de acordo de associação, que – além do livre comércio – incluem o diálogo político e a cooperação em outras áreas, também vêm sendo realizadas pela UE. Com relação à estratégia de cooperação birregional, as metas já alcançadas são o Asia-Europe Meeting (Asem), criado em 1996, que reúne atualmente a UE e vinte países que compõem a Asean, e a Parceria Estratégica UE-África, fruto da primeira cúpula entre as partes, iniciada em 2000 (Hänggi, 2000, p. 7).

Nesse fluxo, nota-se que, quando os acordos birregionais não se concretizam ou demoram para ser finalizados, a UE aposta no processo no âmbito bilateral. Esse foi o caso do FTA com a Comunidade Andina de Nações (CAN), cujas negociações foram paralisadas em 2008. Seu insucesso levou esse bloco a focar-se nos acordos bilaterais de livre comércio e de investimentos com o Peru e a Colômbia, concluídos em 2010. Os acordos da UE com grandes potências não podem ser esquecidos: em 2013, esse bloco começou conversas com os Estados Unidos sobre a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos, bem como com o Japão (2013) e a China (2012), em moldes similares. Entre estes, somente as conversas sobre um acordo com a China seguem aquém do esperado. Todos esses fatos demonstram a clara estratégia da UE em privilegiar entendimentos em outras instâncias de negociação que não sejam as multilaterais.

As intenções do Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação entre a UE e o Mercosul, lançado em 1995, que previa a criação de uma área de livre comércio nos dez anos seguintes, e do Acordo de Associação Estratégia Birregional da UE com a América Latina e o Caribe (ALC), proposto pela UE em 1999 – este último como escopo temático mais amplo, incluindo-se também o diálogo político e a cooperação para o desenvolvimento, além das relações econômicas – permanecem na agenda de negociações de ambas as partes, embora com poucos resultados concretos. Na verdade, desde 2010, as rodadas de conversas entre as partes vêm se focando mais nas regras de comércio que nas reduções aduaneiras ou no diálogo político.

Todos esses acordos se enquadram no âmbito de abordagem comunitária de política externa e política comercial diferenciada, que tem sido adotada pela UE desde a década de 1990 e que contempla não somente a potencialização dos fluxos comerciais

e de investimentos, mas também – na maioria dos casos – a intensificação das relações políticas e de cooperação. É interessante notar que esse enfoque passou a ser adotado pela UE paralelamente à primeira reforma estrutural da PAC, que aconteceu em 1992, e pouco tempo depois que os países em desenvolvimento deixaram de ser exportadores para tornarem-se importadores líquidos de alimentos.

Pensar as implicações da PAC para o Acordo de Associação Estratégia Birregional UE-ALC e, mais especificamente, para o Acordo UE-Mercosul – que se refere ao bloco de integração regional do qual o Brasil faz parte, que há anos segue sobre a mesa de negociações e contempla um importante eixo de comércio birregional – é central para a orientação deste trabalho. O acordo foi lançado pela UE, como alternativa às barganhas do bloco na esfera da OMC. Todavia, sabe-se que seu sucesso depende – entre vários fatores – dos resultados das negociações comerciais sobre a liberalização comercial multilateral da agricultura, que é obstaculizada, em larga medida, pelos impactos da PAC. Por tratar-se de um bloco de países que não usufruem do SGP ou de qualquer privilégio no comércio com a UE, e cujas exportações agrícolas em grande medida se destinam ao mercado europeu, o Mercosul é um dos maiores prejudicados pelos efeitos negativos da PAC. Percebe-se ainda que – apesar de grandes produtores de *commodities* agrícolas – os países do bloco sul-americano, assim como vários outros países em desenvolvimento, estão vulneráveis às oscilações de preços no mercado internacional e apresentam *deficit* comerciais desse tipo de bem, inclusive com o bloco europeu, visto que esses países não vêm conseguindo promover estratégias eficientes de produção e comercialização no mercado internacional. Além disso, na maioria destes, a pauta exportadora é bastante concentrada.

Nesse contexto, julga-se que a compreensão das implicações da PAC para o acordo UE-Mercosul exige, antes, uma pesquisa sobre as origens dessa política, o difícil processo de barganha e conciliação de interesses das partes, de como e por que ela foi instituída, seus mecanismos originais de funcionamento, o lugar que ocupou no processo de integração europeia nas primeiras décadas de sua atividade e os diversos instrumentos técnicos por esta designados, cujos impactos econômicos e interesses políticos são muito divergentes e bastante controversos. Todos esses elementos são fundamentais para entender a insatisfação do Brasil e dos demais países que compõem o Mercosul nas últimas décadas, que – ao lado de outros países em desenvolvimento – defendem a ideia de que sejam realizadas verdadeiras reformas estruturais da PAC. Ainda que mudanças profundas não tenham sido realizadas, dada a continuidade da estrutura protecionista dessa política, e que sua essência controversa persista, a pressão dos países

em desenvolvimento é a principal força propulsora para o processo de reformas que a política vem sofrendo desde os anos 1980.

Uma pesquisa histórica sobre a PAC – cujo projeto de integração na agricultura já constava dos Tratados de Roma de 1957, quando foi instituída a primeira organização de cooperação econômica comunitária – mostrará que esta nasceu em um quadro adverso de dificuldades de abastecimento de alimentos no pós-Segunda Guerra Mundial e de busca por proteção ao setor agrícola em muitos mercados europeus depois de um grande período de escassez, cujo formato não privilegiou medidas estruturais desde o início, precisou harmonizar diferentes concepções de políticas agrícolas nacionais em vigor há séculos – com o intuito de atender aos clamores dos produtores agrícolas politicamente organizados pela equiparação do seu nível de renda com o de outros setores – e foi o reflexo dos Estados-membros mais poderosos, que conseguiram impor suas vontades. A essência da PAC não se modificou justamente porque sua estrutura fundacional foi construída sobre bases que converteram o poder político em vantagens assimétricas no bloco europeu, conseguindo persistir ao longo do tempo.

Há, no Brasil e em vários outros países cujo comércio ou as economias como um todo são direta ou indiretamente afetados pela PAC, escassos estudos sobre o funcionamento da política agrícola integrada da Europa, especialmente sobre sua fundação e seu funcionamento durante as primeiras décadas. Admite-se que a melhor compreensão da PAC constitui um ponto fundamental para apreender as posições passadas e recentes da UE nas diferentes instâncias negociadoras de comércio, assim como suas consequências para o comércio internacional entre a UE e o Mercosul, ou até mesmo entre a UE e o Brasil e para os demais países cujas economias dependem da produção e da exportação de bens agrícolas. A proposta é tentar suprir essa lacuna, analisando-se o setor agrícola europeu desde que a PAC foi instituída no pós-Segunda Guerra Mundial. As seguintes premissas auxiliam a explicar a estrutura e a metodologia deste trabalho.

- 1) A estrutura da PAC pode ser considerada muito mais o resultado de um somatório de interesses nacionais na agricultura que da harmonização das políticas agrícolas dos seis Estados-membros fundadores da CEE em 1957 (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), que, por sua vez, estão ligadas às especificidades de cada uma das políticas agrícolas nacionais europeias desde o século XIX. A partir de 1880 – com o aprofundamento das instabilidades políticas no continente –, essas políticas agrícolas nacionais deixaram suas políticas comerciais de viés liberal e se tornaram cada vez mais protecionistas, o

que refletia as rivalidades e o contexto de guerras na Europa e a grande dificuldade de abastecimento de alimentos no início do século XX.

- 2) Foi difícil conciliar as diferentes motivações, ideias e valores dos Estados-membros com relação à integração na agricultura, tanto no período de negociação nos primórdios da PAC – logo após a Segunda Guerra Mundial –, como posteriormente, na fase de sua institucionalização, ao longo da década de 1960. Se havia consenso entre os Estados-membros de que a integração agrícola era essencial para a continuidade e o aprofundamento do processo de integração regional europeu desde o início da década de 1950, na prática, as posições negociadoras mostraram que não seria fácil harmonizar as divergentes posições acerca da importância econômica, política e social da agricultura, porque cada Estado-membro já tinha suas próprias políticas agrícolas nacionais com características e objetivos diversos e quiseram carregar sua “tradição” e vantagens próprias para a Política Agrícola Comum.
- 3) Apesar dos percalços – paralelamente ao processo de integração agrícola europeu, que conformava uma política protecionista do setor –, a CEE não hesitou em empenhar-se nas negociações multilaterais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade) para a liberalização comercial de bens industrializados, a partir dos anos 1950. Aliás, a evolução das políticas internas da comunidade desempenhou papel fundamental na definição do formato final da sua posição nas negociações, primeiro no GATT e depois na OMC, a partir de 1994. Apesar do empenho na liberalização do mercado de bens industrializados, a CEE inviabilizou qualquer negociação internacional que ameaçasse seus interesses na área agrícola.
- 4) A complexa estrutura institucional da PAC, cheia de tecnicidades que refletiram interesses políticos muito mais que a otimização de ganhos econômicos, privilegiou os desígnios dos maiores e mais fortes Estados-membros. Desde o início, houve polarização do debate sobre a estrutura institucional da política, que se concentrou nos dois principais Estados-membros do processo de integração regional europeu (França e Alemanha). Por conseguinte, esses Estados-membros travaram os maiores embates políticos sobre o melhor formato da PAC, que resultou, posteriormente, em uma política de consequências assimétricas na CEE, altamente custosa ao orçamento comunitário e aos contribuintes europeus e extremamente protecionista, o que gerou efeitos adversos ao comércio internacional de muitas economias associadas ao bloco e de fora deste.
- 5) As tentativas de reformas que se sucederam já a partir de 1968 foram um claro sinal de que a PAC teve início sem foco nas medidas de caráter estrutural e tentou utilizar-se – até o início da década de 1990 – de modificações incrementais, abrindo espaço para *deficit* orçamentários, excedentes produtivos e desequilíbrios entre os Estados-membros contribuintes e os recebedores de recursos. As reformas da PAC

são, por sua vez, o resultado da renovação de instrumentos e mecanismos originais de seu funcionamento, como parte de um processo de mudanças no sistema internacional com o fim da Guerra Fria e no projeto de integração regional da Europa, que se sucederam desde a década de 1980, com o início da Rodada Uruguai do GATT (1986-1993) e o aprofundamento da globalização, a despeito de que seu eixo estrutural original pouco tenha se alterado.

- 6) A PAC segue sendo um ícone da integração europeia por mais de cinco décadas, porque há uma crença da sociedade de que a vida rural é característica importante da identidade europeia. Razões socioculturais históricas explicam, pois, a oposição às profundas reformas da PAC, uma vez que os produtores rurais se acostumaram com alto nível de proteção ao setor desde o século XIX.

À luz dessas colocações, defende-se que a compreensão do funcionamento, das modificações que a PAC sofreu e das suas consequências, mesmo que negativas para atores como o Mercosul, exige-se uma análise *ex ante* de como foi a construção do seu formato original.

3 OS PRIMEIROS PASSOS RUMO À INTEGRAÇÃO AGRÍCOLA NA EUROPA

A origem da PAC está em um conjunto de motivações históricas e valores comuns que legitimaram a importância do setor agrícola nas esferas social, econômica e política de cada um dos Estados-membros fundadores da CEE. Antes de sua institucionalização, as políticas nacionais europeias de comércio de bens agrícolas foram formuladas e aplicadas em resposta tanto à conjuntura interna de cada economia quanto à internacional, às convicções de determinadas lideranças políticas e às pressões sociais de grupos de interesse. As políticas comerciais europeias variaram – em grande medida – com a necessidade e o desejo de proteger a agricultura, a partir de 1880, quando a mecanização do setor decorrente das inovações tecnológicas aumentou sua produtividade e as importações baratas do mercado internacional se tornaram uma constante na Europa. Quando a importância estratégica da agricultura ganhou ainda mais força no contexto das grandes guerras mundiais do século XX, as confluências de interesses configuraram-se na esteira do início do processo de integração regional da Europa e culminaram, na década de 1950, com as primeiras propostas de cooperação agrícola regional.

Em 1948, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), sob os auspícios do Plano Marshall, que instituiu o Programa de Recuperação da Europa (PRE),

com o propósito de administrar e assegurar a aplicação dos recursos financeiros recebidos dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial (Fearne, 1997, p. 12) e de estimular a integração entre os Estados europeus, por meio da redução de barreiras ao comércio. Antes disso, em 1944, havia sido assinado um acordo que previa a realização de união aduaneira entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, denominada de Benelux, precursora de um processo mais amplo de integração regional que se desenvolveria na Europa nas décadas posteriores e cuja convenção aduaneira entrou em vigor no primeiro mês de 1948.

Se, por um lado, o Benelux conseguiu promover de forma satisfatória a cooperação econômica entre seus membros, por outro lado, os resultados da OECE – no que se refere aos efeitos das negociações para a liberalização comercial entre os países da Europa Ocidental – foram limitados, assim como os primeiros resultados do GATT, acordo assinado por 23 países em 1947 em Genebra, que nasceu com o intuito de ser estrutura exclusiva para as negociações de concessões tarifárias mútuas do comércio internacional. Na Conferência de Bretton Woods, em 1944, os Estados Unidos – na liderança do projeto de reconstrução e reordenamento da economia internacional capitalista do pós-Guerra – já haviam proposto um órgão promotor do comércio internacional multilateral (a Organização Internacional do Comércio – OIC), com o objetivo de proibir todas as restrições quantitativas à importação – sobretudo as quotas – que haviam se proliferado no período entreguerras (Deblock e Hamel, 1994, p. 13). Apesar de não ter sido criada uma instituição *stricto sensu* àquela ocasião, o GATT-1947 – como foi chamado –, com dimensão de acordo, lançou as bases para as negociações sobre a liberalização do comércio internacional entre os países aliados depois da Segunda Guerra Mundial, que entrou em vigor em 1948 (Jackson, 1997, p. 313).

Desde o início das negociações do GATT-1947 – a primeira destas aconteceu na própria cidade em que este foi acordado, naquele ano –, os dispositivos especiais para a liberalização dos bens agrícolas tomaram a forma de exceções explícitas às regras sobre restrições quantitativas e subsídios à exportação, uma vez que a concepção desses mecanismos teve o intuito de acomodar os programas de apoio à agricultura dos países desenvolvidos, que eram as mais poderosas partes contratantes do acordo (Mesquita, 2005, p. 27). As quotas de importação acabaram sendo aceitas sob três circunstâncias: quando o país apresentasse desequilíbrios em seu balanço de pagamentos, em caso de proteção a indústrias nascentes em países em desenvolvimento e para a acomodação de determinados programas agrícolas.

O argumento referente à última condição mostrou que a preservação dos instrumentos de política agrícola nacional dos países desenvolvidos, sobretudo por parte dos Estados Unidos, do Reino Unido e do Canadá – instrumentos que se revelariam capazes de alavancar suas vantagens a partir das exceções citadas –, preponderaram na fase inicial de vigência do GATT. Como os preços de bens agrícolas praticados nesses mercados eram normalmente superiores aos preços do mercado internacional, as exportações desse tipo de produto dependiam de subsídios à exportação. Ao mesmo tempo, os controles de importações pareciam indispensáveis aos países desenvolvidos, para impedir que os bens vindos do mercado internacional pressionassem pela redução do nível de preços domésticos, ou acabassem tendo de ser adquiridos pelos seus governos, a fim de evitar o excesso de oferta (Mesquita, 2005, p. 26). A única restrição à regra seria sob a circunstância de que cada membro não obtivesse “mais do que uma parcela equitativa do comércio mundial” (*more than an equitable share*). Como essa definição tinha caráter muito vago (Josling, 2010, p. 19), ela foi objeto de consideráveis divergências entre as partes contratantes e acabou ainda por ser ineficaz para impor qualquer disciplina à concessão de subsídios às exportações de produtos agrícolas no âmbito do GATT (Josling, Tangermann e Warley, 1996, p. 76).

Dessa forma, a despeito de a política agrícola ter se tornado de importância estratégica para a integração regional europeia Sorensen (2008, p. 9) – desde o período entreguerras, dos interesses comuns na liberalização comercial, representados pela assinatura do GATT pelos países europeus – e da progressiva redução das tarifas aplicadas às importações de manufaturas, pode-se afirmar que houve, de maneira geral, pouco progresso na redução de barreiras ao comércio agrícola no período logo após a Segunda Guerra Mundial. As quatro primeiras rodadas de negociações comerciais realizadas sob a égide do acordo – a original, em 1947, e as três seguintes, Annecy, em 1949, Torquay, em 1951, e Genebra, em 1956 – contribuíram de maneira insuficiente para a liberalização do comércio agrícola internacional. Como as principais distorções do comércio agrícola eram não tarifárias, a redução de tarifas, quando ocorria, tinha poucos efeitos concretos (Mesquita, 2005, p. 28). O GATT não conseguiu comprometer os países desenvolvidos com a liberalização comercial desses produtos. Somente acordos sobre o livre comércio de trigo e açúcar foram realizados e, mesmo assim, tiveram de ser renegociados periodicamente. De fato, na maioria dos casos, as prioridades domésticas prevaleceram.

Paralelamente, os países da Europa Ocidental passaram a aspirar a uma política agrícola comunitária. As duas diretrizes fundamentais dos governos europeus relativas às políticas agrícolas nacionais no período do imediato pós-Guerra, que os alinharam nos planos de integração do setor agroalimentar, basearam-se na concepção das necessidades

comuns de assegurar o fornecimento de alimentos à população e a paridade da renda do setor agrícola. Essas diretivas básicas das políticas agrícolas nacionais da Europa foram mantidas até a institucionalização da PAC, na década seguinte. Adiante, discutir-se-á que a segurança alimentar perdeu importância a partir da segunda metade da década, à medida que o setor agrícola europeu se recuperou, deixando a *paridade de renda* no centro da integração agrícola europeia.

Os significativos choques externos que atingiram os mercados da Europa implicaram a ascensão imediata dos preços dos bens agrícolas e a ameaça da ampliação dos *deficit* nos balanços de pagamentos das já fragilizadas economias europeias. Por isso, a Europa foi forçada a eliminar as importações pagas em dólares, o que estimulou a produção doméstica e acabou por provocar um movimento de alinhamento entre as economias da região. Diante dessa situação, o objetivo era reorganizar e recuperar o desempenho do setor, a partir de estratégia conjunta (CVCE, 2012a, p. 2).

A preocupação com a oferta de alimentos não só no mercado europeu, mas também no internacional, estimulou alguns políticos e gestores públicos a considerar a necessidade de uma coordenação permanente entre as políticas agrícolas nacionais europeias e não europeias, capaz de criar equilíbrio de longo prazo entre a oferta e a demanda por alimentos no mundo, logo depois que a Segunda Guerra Mundial cessou, em 1945. Por conseguinte, em outubro de 1946, John Boyrd Orr, o então secretário-geral de origem britânica da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO – em inglês, Food and Agriculture Organization), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que se encontrava em processo de fundação, propôs a criação de um comitê supranacional para lidar com a oferta mundial de alimentos, por meio da cooperação das potências reguladoras do setor. O Comitê de Segurança Alimentar (WFB – World Food Board), como foi chamado, ficaria responsável pela regulação comum de preços de bens de modo permanente. Entre seus objetivos, a WFB teria como meta principal estabilizar os preços dos produtos agrícolas no mercado comum, a partir da provisão de um fundo mundial destinado a esse fim.

Entretanto, o medo da introdução de controles de produção – caso o WFB fosse criado como instituição autônoma – fize os Estados Unidos, o Canadá e o Reino Unido rejeitarem a proposta, que foi arquivada, e a FAO tornou-se somente uma agência técnica com funções de consultoria (Sorensen, 2008, p. 10). Ainda assim, a proposta de constituição do WFB serviu de inspiração para os projetos da França e dos Países Baixos apresentados em 1950 a dezesseis países na OECE, com vistas a iniciar as negociações para estabelecer uma organização de cooperação na área agrícola.

O primeiro projeto para a integração agrícola foi feito pela França, o maior produtor agrícola da Europa. Em junho de 1950, o então ministro da agricultura francês – primeiramente, entre 1947 e 1949 e, depois, entre 1950 e 1951–, Pierre Pflimlin, apresentou ao Parlamento do seu país e, posteriormente, às autoridades europeias presentes na I Conferência Agrícola de Paris do Conselho de Ministros da Agricultura, naquele ano, o plano para a criação de uma organização agrícola europeia, livre de tarifas e quotas, com o fim de aperfeiçoar a produção e o comércio entre seus membros e estabilizar os preços dos bens agrícolas. Como representante da França, Pflimlin pensava que seu país deveria assegurar novos mercados para seus produtos agrícolas na Europa, sobretudo por conta dos sucessivos excedentes (trigo, manteiga, vinho, açúcar etc.) (CVCE, 2012a, p. 2), uma vez que ele considerava os obstáculos futuros do setor, na medida em que o financiamento e a ajuda do Plano Marshall chegavam perto do fim, o que se deu definitivamente em 1952 (Fearne, 1997, p. 13).

BOX 1

As instituições da UE

As instituições comunitárias envolvidas no processo decisório da PAC são as seguintes.

- 1) Os tratados afirmam que o conselho deve “consistir-se de um representante de cada Estado membro em nível ministerial autorizado a comprometer o seu governo com as políticas da EU”.¹ Sozinho – ou em codecisão com o Parlamento Europeu –, o Conselho de Ministros decide sobre as principais orientações da UE e qual legislação será adotada e como será esta, sendo o mais importante órgão legislativo do bloco. Ainda que os tratados mencionem o conselho como um só órgão, este é formado pelos respectivos ministros de cada Estado-membro em diferentes áreas de competência política – ou seja, há diferentes “conselhos”, dependendo da temática. Além do Conselho de Ministros da Agricultura e da Pesca, há outros oito “conselhos” (Bomberg *et al.*, 2012, p. 53), especialmente em temas em que o Parlamento tem papel limitado. O conselho também tem tarefa executiva, pois é responsável pela decisão de alocação de fundos da PAC entre o Pilar I e o Pilar II (Kroeger, 2009, p. 14). Além disso, contribui para a coordenação das políticas dos Estados-membros – nomeadamente em matéria econômica; desenvolve a política externa e de segurança comum, com base nas linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu; celebra, em nome da União Europeia, acordos internacionais e aprova – junto com o Parlamento Europeu – o orçamento do bloco.
- 2) Parlamento Europeu (PE) – Tem função legislativa, juntamente com o Conselho de Ministros. Desde 1979, é a única instituição comunitária diretamente eleita. Embora seu poder venha se ampliando nas últimas décadas, com a introdução do regime de codecisão legislativa com o conselho – isto é, pode emendar propostas legislativas da Comissão Europeia, incluindo-se o orçamento (Bureau e Matthews, 2005, p. 9). No entanto, no que se refere ao orçamento comunitário para a agricultura, o Parlamento pode propor ajustes, embora a palavra final seja do Conselho de Ministros. Juntamente com o conselho, o Parlamento aprova ou altera propostas da Comissão Europeia. O Parlamento Europeu também fiscaliza o trabalho da comissão e aprova o orçamento da União Europeia.
- 3) Comissão Europeia – Representa os interesses da UE no seu conjunto. Por isso, tem a função de propor a legislação (direito de iniciativa de projetos legislativos) que será aprovada ou não pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de Ministros. Além disso, tem a tarefa de representar a UE e agir como a “guardiã dos Tratados” – isto é, assegurar a correta aplicação da legislação europeia, com poder de execução e sanção –, bem como de gerenciar e negociar acordos de comércio e cooperação. O Colégio de Comissários – ou a Comissão Executiva – é formado por lideranças políticas da comissão, um de cada Estado-membro da UE, e tem mandato de cinco anos. Este é dirigido por um presidente eleito pelos governos nacionais, que deve ser aprovado pelo PE. A Comissão Europeia está dividida em direções e serviços. As direções são conhecidas por direções-gerais (DGs), classificadas de acordo com as políticas pelas quais são responsáveis; entre estas, a DG-Agricultura e Desenvolvimento Rural.

Fonte: Bomberg *et al.* (2012, p. 46-47, 53 e 61) – disponível em: <<http://goo.gl/EUpFfg>> –, sítio oficial do Parlamento Europeu em português – disponível em: <<http://goo.gl/zM6pQd>> – e sítio oficial da Comissão Europeia em português – disponível em: <<http://goo.gl/n5dGQN>>.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt>.

A proposta de Pflimlin era fundar um genuíno mercado agrícola comum, sem barreiras aduaneiras e das quotas, com livre acesso às fontes de produção, aberto a alguns outros membros da OECE, inclusive ao Reino Unido e à Dinamarca, além dos seis países envolvidos no processo de negociação da integração europeia. Na verdade, Pflimlin desejava criar uma organização, que foi informalmente chamada de Green Pool, e cujo nome foi dado em alusão ao Black Pool (Priks, 2012, p. 46), que havia lançado as bases para a realização de um mercado comum de carvão e de aço, por meio da remoção das obrigações aduaneiras e dos subsídios à produção e à comercialização desses dois elementos entre a França, o Benelux, a Itália e a Alemanha Ocidental.

A ideia da integração agrícola, administrada por uma instituição supranacional, tinha na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) – estabelecida em 1951 pelo Tratado de Paris – um exemplo de que a existência da Alta Autoridade, de caráter supranacional, criada para gerenciar a comunidade, pudesse caracterizar o formato de política eficiente de integração em outros setores. A Alta Autoridade deveria controlar a produção e a fixação dos preços, ao harmonizar os custos e a remoção de todas as barreiras ao comércio agrícola entre os mercados (Fearne, 1997, p. 12; Tracy, 1989, p. 246). As diferenças entre os preços nacionais e comunitários deveriam ser padronizadas por meio de “tarifas compensatórias” (Hofreither, 2007, p. 6). A integração gradual do mercado incluiria, no primeiro momento, a formação de uma organização comum de mercado especializada em produtos agrícolas considerados prioritários, que deveria assegurar a expansão da produção e o aumento da produtividade e, posteriormente, o comércio destes no mercado integrado, privilegiando sua distribuição equilibrada (Noël, 1988, p. 3).

Os resultados positivos da Ceca também tiveram influência na formulação das primeiras propostas holandesas de integração da agricultura, uma vez que, juntamente com a França, os Países Baixos estavam particularmente interessados na abertura dos mercados agrícolas europeus, porque ambos eram naquele momento os maiores exportadores líquidos de produtos agrícolas da Europa (Koester, 2001, p. 4).

O projeto de Pflimlin foi refinado em colaboração com sua contraparte holandesa, Sicco Mansholt, que também defendeu uma proposta de instituição da Comunidade Agrícola Europeia durante um período de transição para o mercado comum. Mansholt, da mesma forma, estava convencido de que a completa liberalização do comércio de produtos agrícolas entre os seis países era questão urgente (Noël, 1988, p. 2). De acordo com sua visão, havia pelo menos quatro razões para incluir a agricultura no processo de

integração da Europa Ocidental. Primeiro porque havia a dificuldade prática de não a considerar como parte do mercado comum europeu, em razão de não ser possível desenhar uma linha clara que separasse os produtos agrícolas dos industrializados. A agricultura também desempenhava papel importante nas economias dos seis países fundadores da Ceca; em particular, em termos de participação de bens agrícolas e alimentos no total das exportações e importações desses países. Ademais, as flutuações dos preços dos alimentos e bens agrícolas nas economias nacionais europeias influenciavam significativamente os preços dos bens dos setores não agrícolas (Sorensen, 2008, p. 47). Por fim, as mudanças e os ajustes na agricultura estavam em completa conexão com o crescimento geral dessas economias (Zobbe, 2001, p. 4).

Os objetivos de uma política agrícola europeia, segundo Mansholt, deveriam ser o aumento da produtividade pelo desenvolvimento do progresso técnico e a racionalização dos meios de produção, a fim de diminuir o nível de preços e aumentar o padrão geral de vida, além de estabilizar o balanço de pagamentos – principalmente pela redução de importações – e enfrentar as crescentes necessidades da população da Europa Ocidental. A gradativa supressão das barreiras comerciais até sua total eliminação conduziria à maior especialização na atividade agrícola e na redução das disparidades entre as condições de produção e, conseqüentemente, à melhor distribuição de renda (Noël, 1988, p. 3).

Mansholt propôs ainda o estabelecimento do Comitê Intergovernamental para a Agricultura, que deveria ser gerenciado pelo Conselho de Ministros do setor sob consulta do Parlamento Europeu (PE) (Sorensen, 2008, p. 120). Seu projeto indicava a fixação de preço de produção comum por todos os membros, perto do nível mais baixo dos preços de exportação. A base para determinar o nível de preço de cada produto deveria ser – de acordo com Mansholt – a situação econômica geral, e não somente o contexto da agricultura do país. Importantes fatores deveriam ser levados em conta para isso, como o equilíbrio comercial, a manutenção das importações dos Estados não europeus, uma política de bem-estar e a contribuição da agricultura para o nível geral de emprego.

Diferentemente do Plano Pflimlin, que limitava as atividades da Comunidade Agrícola Europeia a certos produtos (trigo, vinho, açúcar e leite), exatamente os produtos dos quais a França produzia os maiores excedentes (Priks, 2012, p. 47), embora posteriormente outros bens viessem a ser incorporados – o Plano Mansholt defendia a ideia da construção de uma organização que cobrisse todos os produtos agrícolas dos membros da OECE de forma imediata (Noël, 1988, p. 3). Mas ambos os planos previam, por um período de transição, que as restrições ao comércio entre os Estados-membros

fossem gradualmente reduzidas, enquanto os termos e as condições fossem equalizados, mediante a abolição de práticas injustas e de subsídios.

Contudo, nem Pflimlin tampouco Mansholt obtiveram o apoio dos seus próprios governos, apesar de terem defendido seu plano em várias instâncias políticas de diversas capitais europeias, sem alcançar o sucesso que esperavam. A maioria dos Estados europeus estava, na realidade, preocupada com seus próprios interesses, que eram intensamente defendidos pelas mais poderosas representações de produtores rurais (CVCE, 2012a, p. 3). Por sua vez, em função da ratificação da Ceca pelo Tratado de Paris, os representantes dos Estados-membros – que haviam se reunido no Quai d’Orsay, em março de 1952 – viam as discussões realizadas na Conferência Agrícola de Paris ganhar força no Conselho de Ministros da Agricultura, sob as lideranças de Pflimlin e Mansholt (Noël, 1988).

Desde o início das negociações, ficou claro que – como o maior importador de alimentos da Europa – o Reino Unido não desejava participar do Green Pool, por conta do caráter supranacional de sua instituição (Griffths, 1995, p. 190), pois o governo britânico estava muito mais interessado em manter uma política agrícola própria alinhada aos seus interesses no comércio com os parceiros da Commonwealth. O Reino Unido não havia participado do Plano Schuman, que tinha lançado o plano de cooperação para a formação da Ceca, apresentado em 9 de maio de 1950, por esse motivo (Fearne, 1997, p. 12).

Aliás, a Commonwealth seria um dos obstáculos para a associação dos britânicos à CEE na década posterior, pois a França entendia que não seria possível fazer exceções em favor dos privilégios comerciais com outros mercados, pois acreditava que isso não estaria em consonância com a estrutura da comunidade. Os escandinavos seguiram a posição britânica, tendo-se em vista que, naquela ocasião, os alinhamentos políticos e ideológicos entre seus governos fortaleciam os laços econômicos entre essas economias (Griffths, 1995, p. 189).

A comunidade agrícola francesa, todavia, ao fim e ao cabo, passou a pressionar pela realização de contratos comerciais de longo prazo entre os países da Europa Ocidental, em vez de apostar em uma organização supranacional permanente, no final da II Conferência Agrícola de Paris em 1953. As organizações representativas dos interesses da classe rural francesa – que se tornaram, depois de 1955, força motriz ainda mais importante para a pressão pela inclusão da agricultura no bojo do projeto para a realização de um mercado comum europeu – ficaram reticentes em

relação à criação de uma autoridade supranacional para a agricultura durante as negociações do Green Pool, entre 1953 e 1954 (CVCE, 2012a, p. 2). Esses grupos de interesse preferiram apostar na ratificação de acordos agrícolas com instituições de caráter intergovernamental, com forte participação dos próprios produtores rurais. De fato, sua influência sobre as decisões políticas dos governos foi aumentando gradativamente. Esses produtores sabiam que poderiam ter de lidar com grandes excedentes nos anos seguintes, já que o rápido progresso tecnológico depois da Segunda Guerra Mundial havia ampliado muito a produtividade agrícola (Hofreither, 2007, p. 3), e seu acompanhamento mais de perto seria indispensável.

Adicionalmente, os maus resultados da safra de 1952 induziram a comunidade agrícola francesa a perceber que o Green Pool não só abriria as oportunidades de exportação dos produtos agrícolas franceses, mas também proveria seu mercado doméstico. Temendo a competição externa, o governo da França preferiu manter os contratos de comércio de longo prazo com os demais países da Europa Ocidental, em vez de fazer parte de uma organização permanente. A oposição oficial ao Plano Pflimlin ficou definitivamente clara quando o governo posteriormente lançou um projeto de emenda, que não contemplava a adoção da Alta Autoridade para a agricultura. Com isso, a liderança francesa, apesar de interessada, evitou a questão supranacional e trabalhou pela conclusão de acordos preferenciais de comércio. Acabou tomando por foco a integração dos mercados de carvão e aço antes de envolver-se com um plano exclusivo para a agricultura.

Essa posição cética também foi apresentada pelos grupos de agricultores da Alemanha, da Bélgica e da Itália, durante as negociações do Green Pool. Eles entenderam que seus setores agrícolas ainda não estavam suficientemente preparados para enfrentar a competição internacional – incluindo a intrarregional (Sorensen, 2008, p. 49), na medida em que não eram tão competitivos, e, por isso, ficaram reticentes com o plano de criação da Comunidade Agrícola Europeia.

Portanto, não foi somente a supranacionalidade que obstaculizou as negociações da PAC, no início dos anos 1950. Mas a maioria dos Estados europeus, além da França, encontrava-se preocupada com a proteção dos seus próprios interesses nacionais, que eram firmemente defendidos pelas organizações de interesses dos produtores rurais e pelos sindicatos da categoria. Por conta disso, as Conferências de Paris para a organização dos mercados agrícolas foram adiadas várias vezes, até que as negociações cessaram a partir de 1954, passando a questão agrícola, finalmente, para o Conselho da OECE (CVCE, 2012a, p. 3).

Lembremos que a Europa se encontrava, naquele momento, em um processo de mudanças, que indispsôs seus membros, a partir de então, a dar um passo à frente no processo de integração. O insucesso da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em agosto de 1954, marcou o colapso das abordagens setoriais de integração e o arrefecimento das ambições do federalismo na Europa. Apesar do crescimento e da recuperação econômica da região, naquela fase da Guerra Fria, a expulsão dos franceses da Indochina e o medo do avanço comunista fragilizaram os planos para um forte compromisso político em direção ao aprofundamento da integração europeia, incluindo-se a agricultura – além da própria defesa.

Essas vicissitudes contrastavam com a situação das negociações para o formato da CEE no campo da liberalização industrial, que tiveram sucesso em balizar um caminho para a liberalização do comércio industrial intraeuropeu, que subsequentemente seria estendido a outros membros – ou seja, tornar-se-ia um processo irreversível (Ludlow, 2007, p. 350). De fato, os governos europeus estavam mais interessados em proteger os níveis nacionais de emprego do setor e facilitar o crescimento industrial, o que os fez preferir a segmentação de mercado à competição via integração de todos os mercados (Alter e Steinberg, 2009, p. 5).

No entanto, apesar dos parcos resultados tangíveis, as negociações do Green Pool constituíram um passo importante rumo à integração agrícola europeia, visto que as propostas e as discussões serviram para identificar diferenças que existiam entre os países envolvidos, pelo menos no que se refere à agricultura (Fearne, 1997, p. 12). A França comprometeu-se com o Movimento Europeu e continuou sendo o maior mercado exportador de bens agrícolas da Europa; o Reino Unido preferiu manter seus laços com a Commonwealth e a soberania sobre suas formulações políticas; e a Alemanha cresceu rapidamente depois da Segunda Guerra Mundial, em grande medida, em função do aumento de sua produtividade industrial, o que conduziu a mudanças estruturais e sociais nesse país (Ritschl e Eichengreen, 2008, p. 4) e à maior importância relativa da indústria *vis-à-vis* a agricultura. A Itália era o menor e menos poderoso país no início do processo de integração entre os “três grandes”, embora mantivesse a posição de país essencialmente agrário. Os Países Baixos continuavam a ser um dos maiores produtores de alimentos da Europa, dadas sua abundância de recursos e a existência de base agrícola muito eficiente (Fearne, 1997, p. 26). Bélgica e Luxemburgo, apesar de mercados muito pequenos, permaneceram grandes comercializadores e produtores de bens industriais.

As medidas protecionistas dos governos na agricultura continuaram fomentando *superavit* e desestimulando mudanças dos investimentos agrícolas para outras culturas e

produtos agropecuários nos anos 1950, como os lácteos e a carne, para os quais mercados exportadores pareciam mais promissores. Esse tipo de distorção e a má alocação dos fatores de produção eram mais evidentes em países que produziam grande quantidade de cereais, como a França, e menos proeminentes em países em que a agricultura se encontrava muito especializada em produtos lácteos, como os Países Baixos (Fennell, 1997).

Nesse contexto, era imperativo que as políticas agrícolas divergentes dos seis fundadores da Ceca alcançassem certo equilíbrio político com a França – que queria ampliar o mercado para suas exportações agrícolas – e com a Alemanha – que aspirava a exportar bens do setor industrial (Tangermann e Von Cramon-Taubadel, 2013, p. 17). As negociações do Green Pool provaram ainda ser uma primeira experiência importante para as barganhas subsequentes, que objetivavam a institucionalização da PAC. Em 1958, Sicco Mansholt tornou-se o primeiro comissário responsável pela agricultura.

O interesse dos seis países que participavam da Ceca desde 1951, agregado à experiência bem-sucedida do Benelux, foi imediato e serviu para a fundamentação nas discussões para o avanço da integração regional na Europa, compreendendo a agricultura (CVCE, 2012b, p. 2). Os Estados-membros sabiam, todavia, da dificuldade que seria estabelecer uma união política entre as economias europeias, por meio de uma série de propostas econômicas para a criação de mercado comum integrado que cobrisse vários bens, inclusive as *commodities* agrícolas. Ou seja, estes dividiam as mesmas visões sobre a imprescindibilidade da agricultura para a realização de um mercado comum na Europa.

Na Conferência de Messina, Itália, que envolveu os ministros das Relações Exteriores dos seis países da Europa, realizada em junho de 1955, os membros do Benelux apresentaram um memorando conjunto, com um plano para a criação de mercado comum de bens. Nesse documento, ficou clara a ideia de que um mercado comum europeu que não incluísse a agricultura não seria concebível, pois a ideia era que a especialização progressiva da produção e a expansão de oportunidades de um mercado integrado na agricultura trariam um impacto positivo sobre a qualidade de vida de produtores e consumidores de todos os setores. Além disso, admitia-se que a produção agrícola era importante para o desenvolvimento de outros setores.

Ao final da Conferência de Messina, ficou acordado que se preparariam os trabalhos para a redação dos textos dos tratados de integração econômica, com o objetivo de realização de um mercado comum e de cooperação em energia atômica. Na mente de algumas lideranças políticas, a “combinação da força econômica e política no mercado

comum transbordaria para a consolidação de uma agricultura organizada” (Milward, 1992, p. 51, tradução nossa). A proposta foi apresentada em 1956, sob a liderança do então ministro das Relações Exteriores da Bélgica, Paul Henri Spaak, que se tornou o presidente do comitê de delegados representando os governos. O chamado Relatório Spaak foi aprovado pelos seis países para o início das negociações formais para a ratificação dos Tratados de Roma no ano seguinte e conformaria as bases da CEE (Fearne, 1997, p. 14). O Reino Unido participou por um ano, mas, depois da inclusão do tema agricultura no relatório, resolveu abandonar o comitê.

A inserção de um capítulo sobre agricultura no Relatório Spaak anunciou inclusão do tema nos Tratados de Roma de 1957, que instituíram a CEE (Carísio, 2006, p. 34) e foram, de fato, um sinal do reconhecimento público da fragilidade do setor agrícola e da necessidade de obter oferta estável de alimentos. A criação de um mercado comum, que abrangeria produtos agrícolas, não necessariamente precisaria acontecer mediante simples desregulação do comércio, tampouco deveria ser mera fusão das políticas nacionais existentes, mas demandaria uma política comum que substituísse as regulações nacionais, depois de um período de transição para ajustes (Fennell, 1997, p. 11). Levar-se-iam em conta as demandas políticas e sociais de cada Estado-membro, enquanto seus próprios objetivos e procedimentos seriam flexibilizados o suficiente para permitir a aplicação de qualquer instrumento apropriado de política (CVCE, 2012b, p. 2). No capítulo sobre agricultura, ficou evidente a vontade política de criação de um mercado comum na Europa que não incluísse esse setor; seria impraticável, visto que este era essencial para o crescimento econômico de cada país (Zobbe, 2001, p. 4).

Embora a agricultura tenha sido diretamente relacionada ao pleno funcionamento do mercado comum na Conferência de Messina, não houve nenhuma definição sobre o que isso implicaria para as comunidades agrícolas nacionais (Priks, 2012, p. 47). As delegações de todos os países concordaram que deveria haver tarifas externas comuns para produtos agrícolas, mas não se discutiu quais seriam os níveis dessas tarifas. Spaak – cujo mandato em Messina lhe assegurava o direito de redigir o projeto dos Tratados de Roma – revelou, posteriormente, que ele próprio não estava interessado em questões técnicas sobre a agricultura, embora não negligenciasse a importância de incluí-las no tratado (Spaak, 1971, p. 241-242).

A partir de então, começaram as negociações que conduziram à conclusão dos dois Tratados de Roma assinados em 1957: um que institucionalizou a CEE e o outro, a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom),

esta última com a função de garantir a independência energética dos seis países, tanto para a produção industrial como em termos de segurança.

É preciso lembrar que o ambiente internacional do período 1955-1957 se mostrou mais positivo para a integração regional que no período 1950-1954, visto que, nesse último intervalo, como discutido, por razões políticas, o processo de liberalização comercial havia sido suspenso. Entre 1955 e 1957, a recuperação econômica da Europa era rápida e parecia ser provável que em breve haveria *superavit* comercial, especialmente na França.

O *boom* econômico da década de 1950 acelerou a industrialização e permitiu que várias atividades fossem mecanizadas e trabalhadores absorvidos pela indústria manufatureira ou pelo setor de serviços, o que implicava processo intenso de aumento da produtividade do trabalho. Perdurava o forte êxodo do campo para a cidade, e a melhoria das técnicas produtivas fez com que “na metade da década de 1950, muitas das dificuldades do período entreguerras tivessem passado: a oferta de alimentos alcançou um nível relativamente adequado de consumo” (Fennell, 1997 p. 6-7, tradução nossa). Quando se tornaram autossuficientes em alimentos, os países da Europa Ocidental passaram a concentrar seus esforços na defesa de políticas de segurança da renda rural, como uma reação defensiva à queda dos preços dos bens agrícolas e alimentares, pois cada vez mais apresentavam aumento de produtividade e, conseqüentemente, excedentes produtivos (Milward, 1992).

Parecia que a maioria dos Estados europeus continuava a dividir visões coincidentes sobre a necessidade de instituir um mercado comum na Europa, que também incluiria a agricultura (CVCE, 2012b, p.2), embora o modo como se chegaria à harmonização de interesses permanecesse em dúvida. Ademais, a etapa seguinte das negociações para a integração agrícola europeia – a partir de 1956 – caracterizou-se pela ausência de elementos institucionais supranacionais, depois que o plano do Green Pool foi abandonado em favor da abordagem institucional intergovernamental tradicional, adotada pela maior parte das instituições comunitárias.

O Reino Unido – para compensar sua não participação no mercado comum, em virtude do que considerava um pesado compromisso institucional – passou a negociar, a partir de 1958, junto com um grupo de sete países, a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), que seria constituída inicialmente – além do próprio Reino Unido – por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça (os “sete de fora”), com o intuito de potencializar o comércio mais livre e amplo entre seus membros (Sorensen, 2008,

p. 246), sem considerar qualquer objetivo de integração política. A AELC foi aprovada em 1960, mas seu desempenho econômico se mostrou significativamente inferior ao da CEE nessa década (May, 1995, p. 6). Os países que formaram essa associação também tinham no setor agrícola um dos principais focos de divergências. Por conseguinte, a AELC não incluiu o livre trânsito de bens agrícolas, somente o de industrializados (Sorensen, 2008, p. 116).

Depois da Conferência de Messina, ficou perceptível também que seria muito difícil de ser ratificado um modelo institucional e instrumentos para um acordo que objetivasse a fundação da Política Agrícola Comum por consenso – embora se soubesse que não se deveria simplesmente liberalizar o comércio agrícola –, mas era necessária uma política que substituísse as regulações nacionais de mercado existentes (Sorensen, 2008, p. 121). Havia não apenas razões econômicas e sociais para a adoção da PAC, mas também razões políticas: um acordo sobre agricultura realmente teria de ser concluído. O núcleo duro da CEE, composto por França e Alemanha, tinha importantes razões para conduzir as negociações desse acordo. Enquanto a França tinha o maior setor agrícola dos seis países, a Alemanha tinha o setor industrial mais robusto da região. Ambas queriam acesso a produtos a preços competitivos, e, além disso, a França desejava assegurar que a Alemanha não crescesse tanto a ponto de tornar-se uma ameaça. Foi nesse cenário que foram assinados os Tratados de Roma em 1957.

Não obstante, os impasses políticos implicaram uma resolução dos seis países, que conduziu posteriormente à integração da Europa e incluiu referências sobre a cooperação agrícola que deveriam comprometer a CEE com integração positiva nesse setor. Porém – como se discute a seguir –, as prescrições legais no capítulo sobre agricultura dos Tratados de Roma de 1957, que deveriam conduzir à PAC, mostraram-se fracas e pouco precisas, se comparadas aos de outras áreas da integração econômica (Ludlow, 2007, p. 350), sobretudo ao setor de bens industrializados.

4 A QUESTÃO AGRÍCOLA NOS TRATADOS DE ROMA E O NASCIMENTO DA PAC

Como se considerou a agricultura condição *sine qua non* para o êxito da integração dos seis Estados-membros, o tema foi incluído nos Tratados de Roma que estabeleceram a CEE. A agricultura apareceu como um dos dez temas para os quais uma gama de medidas legislativas foi aprovada (Fearne, 1997, p. 15). A agricultura deveria contar

com regras comuns para a realização de uma união aduaneira e, posteriormente, de um mercado comum. O que os Estados-membros queriam era ampliar seu acesso a mercados, ao potencializarem as suas exportações por meio do aumento do volume de comércio intrabloco e da proteção comunitária dos produtos provenientes do mercado internacional. Aliás, os governos europeus também almejavam assegurar a paridade dos preços agrícolas com os de outros setores, evitar flutuações e aumentar a renda dos produtores rurais no longo prazo.

O discurso em defesa da agricultura no escopo da manutenção do Estado do bem-estar social foi usado como um elemento de interesse comum no processo integracionista da Europa. Esse argumento pareceu convincente para começar a se pensar em uma política comunitária que privilegiasse as trocas comerciais agrícolas entre os Estados-membros em relação ao mercado internacional. Segundo as razões apresentadas pelos políticos, era possível canalizar de forma mais eficiente os respectivos problemas agrícolas dos seis Estados-membros, a partir da racionalidade da PAC. Em face dos diferentes regimes nacionais de apoio à agricultura, a harmonização das políticas agrícolas seria, assim, inevitável (Spoerer, 2010, p. 145).

Nesse sentido, tem-se o chamado *excepcionalismo* agrícola europeu, que desde o final da Segunda Guerra Mundial foi usado como retórica, a fim de formar uma parte orgânica do Estado do bem-estar social e ajustar-se às suas normas e seus valores. A intenção dos políticos era passar a ideia de que uma revolução na agricultura ocorreria a partir de uma política comum, cujo compromisso estava firmado em tratado, capaz de garantir a uma sociedade industrializada e com grande capacidade de produção – que havia passado por momentos de fragilidade depois de duas grandes guerras e de uma profunda depressão econômica (década de 1930), carência no fornecimento de alimentos e quedas vertiginosas nas rendas dos setores agrícolas – a autossuficiência, a segurança alimentar, as garantias de rentabilidade ao setor e a coesão social. Portanto, em vista disso, os argumentos em prol de uma política comum que protegesse os produtores rurais – sobretudo os menores e mais vulneráveis – de choques externos estavam embebidos na ampla ideia de Estado do bem-estar social europeu (Knudsen, 2009).

Os arts. 38 a 47 dos Tratados de Roma ficaram reservados à agricultura, e os seus objetivos permaneceram os mesmos ao longo das décadas e foram integrados ao Tratado de Lisboa em 2009. Podem-se destacar dois artigos importantes para a compreensão de como a questão agrícola foi exposta. O art. 39, que estabeleceu os objetivos gerais da PAC, especificava:

- o aumento da produtividade agrícola por meio da promoção do progresso técnico, assegurando-se o desenvolvimento racionalizado da produção agrícola e a ótima utilização dos fatores de produção – em particular, o trabalho;
- a garantia de um padrão justo de vida para a comunidade agrícola; em particular, por meio do aumento dos ganhos daqueles indivíduos comprometidos com a agricultura;
- a estabilização dos mercados;
- a garantia de oferta; e
- a segurança do abastecimento de alimentos aos consumidores a “preços razoáveis” (*reasonable prices*) (Carísio, 2006, p. 35).

O art. 40 afirmava que, a fim de alcançar os objetivos do art. 39, o mercado agrícola deveria ser organizado levando-se em consideração uma das seguintes formas, dependendo do produto: *i*) regras comuns de competição; *ii*) coordenação compulsória de várias organizações nacionais de mercado; e *iii*) organizações comuns de mercado (OCMs). Essas organizações teriam de incluir a regulação de preços, os auxílios para a produção e a venda de cada produto, os estoques e as transferências, os subsídios para produção e venda – sobretudo para as regiões com as condições naturais ou estruturais mais frágeis –, além dos mecanismos para estabilizar as importações e as exportações. Ou seja, as OCMs detalhavam a operação dos mecanismos de suporte aos preços de produtos específicos, durante quais períodos e sob que condições as intervenções seriam feitas.

Todos os demais artigos ficaram relacionados às regras para a criação e o funcionamento do mercado agrícola comum na CEE. Cada Estado-membro deveria, durante o período de transição, aplicar a produtos específicos, de maneira não discriminatória, um sistema de preços mínimos – em substituição ao sistema de quotas de importações, que havia predominado no período entreguerras –, no qual as importações teriam de ser temporariamente reduzidas ou suspensas, ou, ainda, as condições específicas em que os Estados-membros estariam autorizados a importar.

Os preços mínimos, por sua vez, não deveriam causar redução do comércio de qualquer Estado-membro, quando os Tratados de Roma comessem a vigorar, tampouco se pretendia que esses preços se tornassem um obstáculo progressivo à expansão do comércio e às preferências entre os Estados-membros. Assim que o tratado fosse ratificado, o Conselho de Ministros da Agricultura – com base em uma proposta da Comissão Europeia, depois de consulta ao Parlamento Europeu – estabeleceria os critérios objetivos para um sistema de preços mínimos e os fixaria. Por fim, a Comissão

Europeia revisaria as propostas para a autorização dos critérios, na tentativa de aproximar os preços, progressivamente implementando as OCMs. Os critérios e o procedimento de revisão seriam determinados pelo Conselho de Ministros.

Uma leitura atenta dos artigos dos Tratados de Roma relativos à integração agrícola mostra que o setor não foi considerado prioridade para a realização do mercado comum europeu, pois as bases para a integração agrícola foram incluídas no tratado de maneira muito geral. Os artigos reservados ao tema contemplaram apenas os objetivos, sem que tivessem sido delineadas políticas ou orientações operacionais, uma vez que a questão agrícola não foi discutida de maneira mais específica. Além disso, as diretrizes para a integração agrícola comum foram desenhadas de modo que fossem implementadas pelas instituições europeias já existentes, sem a criação de órgão especializado. Também não ficou determinado um aparato legal exclusivo para a agricultura, que permitisse uma integração positiva. Os artigos – amplamente livres de detalhes – não explicaram como os produtores rurais da Europa seriam afetados pela Política Agrícola Comum, tampouco o que eram padrões de vida considerados “justos”.

Percebe-se ainda que o art. 39 – que estabeleceu objetivos gerais da PAC – deixou em aberto o quão precisa seria essa política, pois não explicou como se resolveriam os problemas herdados de cada mercado agrícola, tampouco como seriam tratadas as especificidades e as contradições entre “os ganhos individuais e aqueles comprometidos com a agricultura”, e, ainda, como ocorreria a “garantia de oferta a preços razoáveis aos consumidores” (Tangermann e Von Cramon-Taubadel, 2013, p. 17, tradução nossa). O artigo também não mencionou como funcionariam os estabilizadores de mercados capazes de garantir o fornecimento de produtos, e suas determinações pareceram, muitas vezes, contraditórias.

A principal razão para a falta de clareza foram as divergências de interesses setoriais, que impediram que os seis Estados-membros chegassem a uma decisão comum. Na verdade, os governos não queriam que as discordâncias sobre os mecanismos e os diferentes interesses dos produtores rurais bloqueassem o processo de remoção de quotas dos produtos industrializados no mercado comum, ao mesmo tempo em que estavam entusiasmados em garantir a integração nas áreas capazes de assegurar a paz e a estabilidade na Europa. Some-se a isso o fato de que a vontade política entre os ministros da agricultura dos seis países mostrava pouca vontade de implementar uma política agrícola comum estrutural, em virtude dos diferentes pontos de vista sobre o que seria esta (Fennell, 1997, p. 38).

Ademais, os artigos dos Tratados de Roma referentes à agricultura foram fortemente influenciados pelos interesses da classe de produtores rurais, que mostraram seu poder de pressão sobre os políticos europeus. A comunidade agrícola francesa, por exemplo, coagiu os representantes parlamentares por meio de poderosos *lobbies*, ao argumentar que seria possível ratificar os tratados somente se as necessidades dos exportadores agrícolas fossem preenchidas (Priks, 2012, p. 47). A preocupação dos produtores rurais da França referia-se às reais possibilidades de que o volume de bens agrícolas produzidos na Europa Ocidental pudesse crescer ainda mais nas décadas seguintes (Milward, 1992, p. 58). Por isso, a promessa de uma política agrícola comum – que possibilitasse aos franceses expandirem suas exportações – foi o elemento que mais estimulou a França a ratificar os Tratados de Roma em 1957 (Ludlow, 2007, p. 349). No caso da Alemanha, ocorreu um importante ato lançado em 1955 pela Associação de Produtores Alemães (DBV – em alemão, Deutsche Bauernverband), a classe representativa dos interesses dos produtores rurais do país, que resultou em leis gerais de garantias de pensão aos trabalhadores do setor, fundada em 1957. A nova Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Rurais rapidamente contou com cerca de 80% da participação dos proprietários alemães (Sorensen, 2008, p. 66).

O texto do tratado sobre os objetivos comunitários na área agrícola sugeria que a realização das metas gerais da PAC asseguraria o aumento da produtividade na agricultura (Koester, 2001, p. 5), embora não tenha sido mencionado como se daria o progresso técnico e tampouco os investimentos nas áreas cujas estruturas produtivas eram menos favorecidas. Os demais objetivos pareceram ainda mais imprecisos. A meta de “assegurar a disponibilidade de oferta” encobria o fato de que os Estados-membros da CEE não só já haviam alcançado a autossuficiência de alimentos, como também existiam massivos *superavit* em vários mercados. Esse objetivo resultaria, portanto, em número maior de produtos, cujos significativos excedentes teriam necessariamente de ser exportados para outros países por um longo tempo, com a ajuda de volumosos subsídios. Ademais, corroborava com o anseio primário da PAC que era – e ainda é –, sobretudo, aumentar a renda dos produtores rurais, por meio de transferências do resto da economia para o setor agrícola. Diante disso, pode-se concluir que a meta de equilíbrio da renda dos produtores rurais foi, na verdade, a maior prioridade do tratado.

Como as negociações do Green Pool e a Conferência de Messina haviam mostrado, os políticos europeus concordavam sobre a necessidade de estabelecer a Política Agrícola Comum, embora, do mesmo modo, persistissem os constrangimentos da PAC, até mesmo depois de instituídos os Tratados de Roma (Zobbe, 2001, p. 5). A disposição

dos artigos revelava que esses tratados foram mais uma forma de acomodar os interesses nacionais do que uma maneira de exigir ajustes de cada mercado na área agrícola. Desde o início das negociações para a integração agrícola, era inteligível a falta de interesse dos representantes europeus, tendo-se em vista sua disposição de não criar conflito em torno de questões sensíveis entre Estados-membros mais intransigentes ou da incorporação das pressões dos representantes dos setores rurais. Por essas razões, embora os objetivos da PAC tenham sido detalhados nos tratados, os mecanismos específicos que deveriam ser atingidos, não o foram.

Apesar de todas essas contradições e da falta de metas claras, as escolhas políticas para a conformação da PAC teriam de ser feitas, uma vez que era impossível conciliar todos os interesses (Griffiths, 1995, p. 194). Foi nesse contexto que começaram na Conferência de Stresa, Itália, que aconteceu entre 3 e 12 de julho de 1958, as consultas sobre o formato da PAC. Nessa conferência, todas as delegações nacionais dos seis Estados-membros – incluindo-se os políticos, os servidores civis e os representantes dos produtores rurais e das organizações da indústria de alimentos – se reuniram com a Comissão Europeia, para discutir os problemas que desafiavam a agricultura na Europa, os meios com os quais os Estados-membros poderiam resolvê-los e a harmonização das políticas agrícolas nacionais (Tracy, 1989). Essa foi uma tentativa de encontrar maneiras para colocar em prática as diretrizes dos tratados sobre a agricultura (Fearne, 1997, p. 16) e estabelecer os parâmetros de funcionamento e implementação da PAC no período de dois anos; prazo dado pela própria comissão para que esta submetesse as propostas finais para o Conselho de Ministros.

Durante a Conferência de Stresa, as discussões não foram orientadas para debates sobre as questões técnicas das políticas agrícolas nacionais. Em razão dessas restrições, as discussões que se seguiram não tocaram em questões técnicas mais sensíveis (Priks, 2012, p. 50). Em suas apresentações, os países justificaram as medidas de proteção agrícolas aplicadas em razão das dificuldades particulares enfrentadas pelo setor, mostrando-se resistentes a orientações que exigissem sacrifícios (Knudsen, 2009, p. 127). A Comissão Europeia pretendia não conferir tempo suficiente para a mobilização dos *lobbies* de produtores rurais, pois, caso isso acontecesse, seria provável que as negociações sobre o formato da PAC fossem mais uma vez interrompidas (Priks, 2012, p. 50).

De acordo com Fearne (1997), a questão crucial para a Comissão Europeia em Stresa foi a formulação de uma política agrícola de caráter estrutural. A comissão apon-
tou insistentemente que o sistema de apoio aos preços (*price support*), como descrito

nos Tratados de Roma, não seria uma forma de política estrutural que pudesse levar ao alcance dos objetivos mais importantes relacionados à renda dos produtores rurais. Segundo a Comissão Europeia, somente uma política estrutural seria capaz de ajustar a agricultura às realidades econômicas e técnicas de cada Estado-membro no longo prazo, ao estimular a competitividade, sem ter de recorrer essencialmente ao mecanismo de apoio aos preços, visto como incapaz de permitir que aquelas propriedades rurais que produziam com estrutura inferior – e, conseqüentemente, a um custo maior – permanecessem no mercado (European Commission, 1960).

Era evidente que a Comissão Europeia estava procurando formular uma política que conseguisse salvaguardar as fazendas familiares e os níveis de rendas dos fazendeiros, mas que ao mesmo tempo evitasse *superavit* e laços comerciais com terceiros países (Fearne, 1997, p. 17). Todavia, existiam ainda conflitos e dificuldades inerentes a essa tarefa, o que significava que, nos quatro anos seguintes, a harmonia de interesses seria um imperativo para a formulação de política suficientemente flexível para acomodar esses constrangimentos.

Os representantes dos Estados-membros contra-argumentaram que uma política comum nesses termos seria implementada de maneira muito lenta e seria bastante custosa ao orçamento comunitário. Vários representantes dos países envolvidos no processo de barganha insistiram na tese de que o obstáculo primário a ser enfrentado era a disparidade de renda entre o setor agrícola e os demais setores da economia. Ao mesmo tempo, sabiam da necessidade de continuar mantendo relações comerciais fora da CEE, o que significava que não poderia se tornar entidade autossuficiente. Nesse sentido, a ajuda aos proprietários rurais menos favorecidos era vista como uma forma de facilitar as adaptações necessárias e melhorar as estruturas produtivas de cada mercado, além de que capacitaria a remuneração dos fatores de produção capital e trabalho empregados em níveis comparáveis aos dos demais setores (European Commission, 1960).

Ao final da Conferência de Stresa, as conclusões contidas no documento final publicado destacaram somente os pontos “óbvios” para o processo de cooperação agrícola, deixando de lado as diretrizes de mudanças estruturais:

- a agricultura continuaria a fazer parte de estratégia econômica geral de integração da CEE;
- o comércio intracomunitário de produtos agrícolas seria protegido das distorções do mercado mundial;

- o sistema de OCMs baseado no mecanismo de preços seria desenhado e aplicado paralelamente às medidas estruturais e deveria assegurar a alocação ótima dos fatores de produção;
- as fazendas familiares (*farm families*) continuariam a ser o eixo central da agricultura europeia; e
- o mecanismo de apoio aos preços garantiria o nível de renda dos fazendeiros compatível com outros grupos econômicos (Zobbe, 2001, p. 6).

Pode-se afirmar que, de modo similar aos objetivos delineados nos Tratados de Roma, a Declaração de Stresa foi expressiva no que tange aos objetivos e aos incentivos à política agrícola, mas ficou carente de precisão sobre a forma de implementação da PAC (Fearne, 1997, p. 17). As divergências também foram mantidas, sobretudo no que se refere às metas de longo prazo. As delegações da França e da Itália enfatizaram a importância das preferências mútuas e a manutenção de alto nível de preços nas organizações de mercado, ao passo que as representações da Alemanha e dos Países Baixos se mostraram muito mais preocupadas com as relações comerciais com terceiros países (Priks, 2012, p. 49). Os representantes dos Estados-membros tinham opiniões diferentes porque suas realidades estruturais e territoriais eram bastante desiguais (Fearne, 1997, p. 16-17). Também não havia ainda uma clara posição comum com relação a como se resolveriam os problemas dos excedentes no mercado agrícola, o que parecia indicar que, na prática, estes automaticamente desapareceriam com o tempo. Persistiam ainda diferenças sobre o nível “ótimo” de autossuficiência e a base de cálculo para os níveis de preços comuns (Hofreither, 2007, p. 11).

Na Conferência de Stresa, as organizações nacionais representativas de fazendeiros na CEE estabeleceram uma associação comum, nomeada Comitê das Organizações Profissionais Agrícolas (Copa – em francês, Comité des Organisations Professionnelles Agricoles), que se tornou uma das mais coerentes e influentes organizações de fazendeiros dos seis Estados-membros da comunidade. Esse comitê foi criado a fim de unir os vários *lobbies* de produtores rurais europeus sob a tutela de uma organização, dados seus esforços para alcançar métodos de trabalhos alinhados e posições comuns frente à CEE. Criada para prover uma única voz aos produtores rurais com a Comissão Europeia, o Copa gradualmente se tornou um ator-chave no processo de *policy making* da integração agrícola (Germond, 2011, p. 5).

Paralelamente ao Copa, foi criado o Comitê-Geral para a Cooperação Agrícola (Cogeca – Comité Général de la Cooperation Agricole), uma organização-irmã do Copa –

com a finalidade de representar as organizações de cooperação agrícola –, que se manteve como uma das mais antigas e maiores organizações de produtores rurais da Europa. A fim de criar um grupo representativo ainda mais forte perante a Comissão Europeia, as secretarias executivas do Copa e do Cocega fundiram-se em 1962, tornando-se gradualmente mais poderosas no processo de construção da PAC (Fennell, 1997).

Mas se os políticos não queriam abrir mão de resultados de curto prazo *vis-à-vis* os de longo prazo, o comissário para a agricultura, Mansholt, também não quis sacrificar sua posição política com os desentendimentos entre os Estados-membros. Assim, a proposta final da Comissão Europeia sobre a PAC foi submetida em 7 de novembro de 1959 ao Parlamento Europeu, apontando que os seis países queriam uma aceleração da realização do mercado comum, com a diminuição do período de transição de dez para seis anos (Sorensen, 2008, p. 127). O documento final apresentando o projeto acabou mostrando o caráter protecionista e ambíguo da PAC, com relação ao equilíbrio entre uma política de suporte aos preços e uma estrutural (Knudsen, 2009, p. 138).

A partir disso, grupos de trabalho especiais no Parlamento passaram a lidar com: *i)* a situação atual e problemas da agricultura, assim como as características da Política Agrícola Comum; *ii)* as possíveis repercussões de curto prazo da aplicação dos Tratados de Roma em direção a uma agricultura “regional”; e *iii)* os objetivos de longo prazo da PAC.

Após consulta ao Parlamento, a proposta revisada final foi submetida ao Conselho de Ministros em junho de 1960. De acordo com esta, a PAC deveria fundamentar-se em quatro políticas intimamente relacionadas: *i)* política estrutural; *ii)* política de mercado; *iii)* política comercial – também conhecida como política de comércio internacional; e *iv)* política social (European Commission, 1960).

Temendo dificuldades na aprovação, a Comissão Europeia afirmou que seria importante ligar a proposta da PAC ao plano de aceleração das decisões gerais referentes ao mercado comum de bens manufaturados, cujo projeto foi apresentado em maio de 1960. De acordo com essa visão, isso cimentaria, futuramente, uma relação mais ampla, já estabelecida pelos Tratados de Roma, ao assegurar que ambos os mercados comuns (agrícola e industrial) existiriam concomitantemente. Segundo a comissão, os dois mercados funcionarem paralelamente era imprescindível para o setor agrícola manter o compasso com a integração comercial de outros bens e os demais setores em processo de integração.

Além da íntima inter-relação entre as políticas acima elencadas, o projeto da Comissão Europeia incluiu a livre circulação de produtos agrícolas na CEE no âmbito da política de mercado, bem como previu um período de transição e sua implementação, em conformidade com as atividades econômicas e sociais. Contudo, apesar de as quatro políticas (estrutural, de mercado, comercial e social) terem sido descritas com a mesma importância na proposta, as discussões políticas que se seguiram se focaram na política de mercado, pois os debates sobre a política comercial ficaram muito limitados (Knudsen, 2009, p. 139). Isto porque era a política de mercado, e não as três outras, que geraria renda para os proprietários agrícolas.

Na reunião do Conselho de Ministros da Agricultura com a Comissão Europeia, em julho de 1961, ficou claro que a Política Agrícola Comum deveria escapar das divergências de interesses nacionais, visto que permanecia considerável desacordo entre essas posições até ali. Estas eram especialmente perceptíveis entre os dois maiores e mais importantes Estados-membros da CEE: a Alemanha, tradicional importadora de alimentos – sobretudo da França –, interessava que os preços comuns tivessem como referência os níveis praticados internacionalmente, visto que tinha o maior nível de preços agrícolas da comunidade (Fearne, 1997, p. 29). A França, por seu turno, precisava lidar com estoques crescentes porque vinha, há anos, incentivando a produção agrícola por meio de subsídios, mecanismos de sustentação de preços e estímulos à exportação. Com isso, os preços praticados no mercado francês eram, em geral, superiores aos do mercado mundial (Koester, 2001, p. 4). A determinação francesa em assegurar um acordo altamente lucrativo para seus produtores rurais era vista no país como a razão mais importante para o apoio do seu governo à PAC.

Ao longo de 1961, várias regulações foram incorporadas à proposta da Comissão Europeia. Todas deram destaque ao mecanismo de suporte aos preços – sem dúvida, entendido naquele momento como o principal instrumento da Política Agrícola Comum –, às tarifas sobre importação e aos instrumentos para restituição às exportações. A comissão esperava que a arrecadação de tarifas na fronteira excedesse o custo das restituições à exportação, bem como atraísse recursos para o financiamento da política. Justificou-se a escolha do mecanismo de suporte aos preços como a “espinha dorsal da PAC”, com base no argumento de que este seria o maior incentivador ao rápido aumento da produtividade do setor no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a maior parte dos Estados-membros da CEE ainda era de importadores líquidos de alimentos. A contenção das flutuações dos preços agrícolas também foi outra forte razão apresentada.

O conteúdo das propostas referentes a um sistema de tarifas intracomunitário e ao comércio com terceiros países apresentados ao Conselho de Ministros da Agricultura foi aceito depois de doze meses de constantes negociações. Finalmente, depois de várias sessões de intensos debates e impasses, o conselho aprovou a proposta da Comissão Europeia, e os Estados-membros concordaram com os termos da PAC em janeiro de 1962 (Fearne, 1997, p. 18). As regulações agrícolas foram aceitas, em grande parte graças aos esforços de Mansholt, que convenceu o governo alemão – principal opositor à proposta – a aceitá-la em nome da aceleração dos projetos de integração dos mercados comuns (agrícola e industrial). Logo, o acordo sinalizou o nascimento oficial da política comum da Europa na área agrícola.

5 ESTRUTURA FUNDACIONAL DA PAC

Uma breve análise de instrumentos e mecanismos que compõem a estrutura fundacional da PAC permite entender como e por que estes foram escolhidos, seu modo de funcionamento, o privilégio dado aos interesses de certos Estados e a concessão que outros tiveram de fazer. Ademais, auxilia a compreensão de que as reformas subsequentes da PAC aconteceram em razão das próprias contradições dos instrumentos políticos primariamente escolhidos. Justificou-se a adoção desses instrumentos técnicos como aqueles capazes de promover o bem-estar social, uma vez que estes eram imbuídos de valores relacionados ao setor agrícola dos Estados-membros da CEE, que eram “tradição” e “herança” (Spoerer, 2010, p. 3). Como já discutido, juntamente com a preocupação com a segurança alimentar no pós-Segunda Guerra Mundial, esses fatores constituíram uma combinação que fundamentou o *excepcionalismo* agrícola europeu (Grant, 2010, p. 3). Por conseguinte, sabe-se que a escolha dos instrumentos da PAC não foi politicamente neutra, primando pelos aspectos econômicos, mas que esta já nasceu carregada de simbolismo e determinada a cumprir com os objetivos estabelecidos no art. 39 dos Tratados de Roma, cuja essência não foi modificada ao longo dos anos, diferentemente de outras partes desses tratados (Lascoumes e Le Galès, 2004, p. 12).

Previamente aos instrumentos, foram apresentados os princípios da PAC. O primeiro destes se referiu ao mercado unificado, que determinou que os produtos agrícolas deveriam transacionar livremente no mercado – nos limites geográficos – da CEE, em que todos os mercados agrícolas nacionais operariam como “um só mercado regional” e todas as práticas de comércio consideradas injustas seriam eliminadas (Sorensen, 2008, p. 127). Esse princípio asseguraria que os preços dos produtos produzidos nos Estados-membros

seriam muito mais estáveis e altos o suficiente para encorajar o aumento da produção e da produtividade. Acreditava-se, desse modo, que a influência de qualquer oferta excessiva de alimentos no mercado mundial e em flutuações de preços e de renda seria limitada ou, pelo menos, manter-se-ia sob controle (Pezaros, 1998, p. 4).

O segundo princípio, denominado de preferência comunitária e paridade e produtividade, afirmava que os produtos da CEE teriam prioridade no acesso aos mercados europeus, que seriam protegidos dos produtos importados similares ou mais baratos provenientes de terceiros países. Para a operação nos moldes de um mercado comum, foram estabelecidas tarifas externas comuns, preços institucionalizados determinados pelas OCMs, que cobririam todos os produtos, além da manutenção das paridades fixas entre as moedas (Koester, 2001, p. 12). As OCMs ficaram responsáveis pela tarefa de implementar, administrar e representar as políticas da PAC, e a estas ainda caberia:

- eliminar as barreiras intracomunitárias, ao criar regras comuns relativas ao comércio interno;
- arrecadar tarifas nas fronteiras e estabelecer quotas de importação;
- assegurar a competição e as regras antitrustes; e
- dar suporte com fundos ao mecanismo de apoio aos preços, para sua progressiva harmonização (De La Rosa Junior, 2010, p. 6).

O princípio da paridade deveria assegurar que as rendas dos fazendeiros fossem equivalentes àsquelas de outros setores. Isso poderia ser parcialmente alcançado pelo apoio aos preços por parte das instituições comunitárias ou por meio de políticas estruturais.

O terceiro princípio (da solidariedade financeira ou princípio do financiamento comum) referia-se a todos os custos da PAC que seriam financiados por um fundo comum, que, por sua vez, seria asseverado com fundos originados de tarifas de importação (arrecadação na fronteira) e de outras fontes de renda dos governos. Isso significaria que a operação das regras da PAC e os mecanismos relacionados à organização de mercado deveriam ser totalmente financiados por orçamento comunitário independente do alcance ou do peso da produção agrícola em cada Estado-membro. Isto é, não só o formato da PAC seria decidido conjuntamente, mas também seu financiamento também em consonância com o princípio do mercado comum. Todos os membros dividiriam os custos de acordo com os recursos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia (Feoga), gerenciado pela Comissão Europeia (Zobbe, 2001, p. 7).

Pode-se notar que, no momento em que os fundamentos da PAC foram anunciados, no início dos anos 1960, se apresentavam os seguintes aspectos.

- 1) Os objetivos focaram-se em questões relacionadas à produção e à oferta de alimentos.
- 2) Ainda permanecia a desconfiança mútua entre França e Alemanha, os dois principais Estados-membros da CEE e negociadores do processo de integração europeia, sobre a vontade política de apostar no processo europeu de integração regional.
- 3) Os setores agrícolas dos Estados-membros consistiam primariamente de pequenas propriedades rurais – nos moldes das *family farms* –, a maioria composta de produtores relativamente pobres; não obstante, esse cenário mudaria futuramente, com o aumento do número de propriedades cada vez maiores.
- 4) Cada Estado-membro manteria mecanismos próprios e instituiria outros comuns para proteger seus produtores.

Dois conjuntos de medidas destinadas a cumprir com esses princípios foram delineados no projeto da Comissão Europeia, e até hoje constituem os dois pilares da PAC. O Pilar I descreveu os objetivos “tradicionais” da PAC, e, de maneira geral, as medidas consistiram em políticas de mercado, comércio e renda. Estas foram consideradas indispensáveis para a conformação de um mercado agrícola comum, embora o orçamento comum quase sempre tenha se mostrado insuficiente para cobrir todas as necessidades dos seis países em matéria de ajuda direta. Os mecanismos referiam-se aos instrumentos de sustentação de preços e às ajudas diretas aos produtores articuladas pelas OCMs.

Ao longo da década de 1960, a preferência da Política Agrícola Comum recaiu sobre esse primeiro pilar, embora as subsequentes reformas da PAC tentassem, de certo modo, mudar essa estrutura. O Feoga ficou responsável pelo financiamento dos gastos com políticas de apoio de preços de mercado e de pagamentos diretos do Pilar I (Tangermann e Von Cramon-Taubadel, 2013, p. 17). As medidas do Pilar I – que formavam o “coração” da PAC – seriam decididas em caráter puramente supranacional e financiadas inteiramente no âmbito das instituições, e deveriam ser aplicadas de modo igualitário aos Estados-membros.

O Pilar II da PAC compreendeu as medidas estruturais, de modo a promover o desenvolvimento local/rural, ou seja, incluía políticas estruturais referenciadas como políticas de desenvolvimento (Carísio, 2006, p. 44). As políticas do Pilar II ficaram sob a corresponsabilidade de decisão e financiamento das instituições da CEE e dos Estados-membros respectivamente, visto que estes poderiam selecionar medidas específicas que

ficaram sob a sua competência. Isto é, em estrutura comum comunitária, determinaram-se medidas específicas que os Estados-membros poderiam utilizar por meio de suas políticas domésticas (Cantore, Kennan e Page, 2011, p. 3). Essas políticas nacionais, por sua vez, estavam relacionadas às regras criadas pela CEE, cujo objetivo era evitar distorções de competição no mercado comum. Desse modo, o direito de cada Estado-membro de decidir sobre a sua própria política agrícola ficaria limitado à obrigação de codecidir com seus parceiros sobre qualquer regulação aplicada aos mercados agrícolas cobertos pela PAC (Pezaros, 1998, p. 2).

O Feoga também ficou responsável pelo financiamento do Pilar II. Na verdade, em 1964, este foi dividido em duas seções. A *seção garantia* (*guarantee section*) – ou Feoga-Garantia – tinha de financiar os gastos relacionados às OCMs para comprar ou estocar produtos, incentivar as exportações agrícolas, realizar pagamentos compensatórios e outras medidas – introduzidas na Reforma da PAC de 1992 – ou seja, medidas referentes ao Pilar I. A *seção orientação* (*guidance section*) – ou Feoga-Orientação, também chamada de Feoga-Diretrizes – financiaria uma porcentagem dos fundos estruturais, que contribuiriam para as reformas dessa natureza no campo e o desenvolvimento de áreas rurais – sobretudo daquelas menos desenvolvidas –, por meio de financiamento em novos equipamentos e tecnologia – ou seja, destinavam-se às medidas do Pilar II. Esses fundos poderiam ser aplicados horizontalmente ou em determinado Estado-membro, sendo que uma parte seria bancada pelo orçamento comunitário e outra seria cofinanciada pelos próprios Estados-membros, com recursos distribuídos em programas multianuais (Tangemann e Von Cramon-Taubadel, 2013, p. 40). Nesse sistema de orçamento compartilhado, o Conselho de Ministros da Agricultura ficou responsável pelo gerenciamento do fundo. Inicialmente, os planos eram que um terço dos gastos comunitários do Feoga seria destinado a essas medidas. Enquanto a política de mercado do Pilar I se baseava nos princípios da solidariedade comunitária (preços comuns, orçamento comum e preferência por produtos europeus), a política estrutural (Pilar II) calcava-se nas diferenças nacionais ligadas às particularidades históricas e geográficas das formas sociais rurais de cada Estado-membro, e era limitada pela competição entre os setores econômicos no âmbito das fronteiras nacionais.

O mecanismo de apoio aos preços constituiu o eixo fundamental do Pilar I da PAC (Zobbe, 2001, p. 11). A determinação de uma OCM para cada produto exigia a fixação de preços comuns, nível uniforme de proteção e financiamento conjunto – com base no princípio da solidariedade financeira. Na prática, o significado dessa medida não levou em conta as deficiências de cada país, ao não admitir que os Estados mais

competitivos no setor agrícola precisariam sacrificar alguns objetivos para que o mercado comum pudesse ser viabilizado em etapas. Por essa razão, a necessidade desse tipo de coordenação demandou decisões difíceis sobre como estabelecer um nível comum de preços e quais estes deveriam ser.

O sistema de apoio aos preços foi implementado inicialmente estabelecendo três preços básicos. O primeiro foi chamado de preço-alvo (*target price*) ou preço indicativo (*indicative price*). Era um preço de cunho político, que poderia ser definido como o nível de preço que as autoridades comunitárias consideravam “justo” para trocas comerciais no interior do mercado comum (Carísio, 2006, p. 46). Seria estabelecido pelo Conselho de Ministros da Agricultura. O conceito de *preço-alvo* estaria ligado aos objetivos de garantir, ao mesmo tempo, a sustentação do nível de renda rural e a manutenção de preços “razoáveis” ao consumidor. Na prática, quando os governos passaram a preocupar-se mais com o aumento da renda rural que com a segurança alimentar, esses preços foram estabelecidos em níveis bem mais elevados em comparação aos que vigoravam no mercado internacional. Até a metade da década de 1960, a CEE havia estabelecido um sistema de proteção de mercado para quase todos os produtos agrícolas, com base nos preços-alvo (European Community, 1994, p. 12).

O segundo era o preço inicial ou preço mínimo para importação (*threshold price*), regulamente estabelecido pelo Conselho de Ministros da Agricultura em patamar ligeiramente superior ao do preço de intervenção ou preço de sustentação (*intervention price*), de forma a preservar a margem de preferência dos fornecedores no mercado regional. Corresponhia ao preço-alvo menos o custo de transporte da área na qual esse preço havia sido fixado (Ellis, Marsh e Ritson, 1973, p. 23). Era calculado reduzindo-se o custo de transporte – entre as fronteiras para um mercado interno representativo – do preço indicativo. Seu objetivo era proteger a CEE das flutuações de preços no mercado internacional e aumentar a renda comunitária, a fim de compensar os custos do sistema de apoio ao nível de preços (European Community, 1994, p. 13), pois as taxas (*levies*) seriam arrecadadas na fronteira e constituiriam o fluxo financeiro que nutriria o orçamento comunitário, que, por sua vez, seria destinado ao Feoga. Ademais, seu propósito era evitar saturação do mercado interno com importação de bens a preços menores. Não se permitiria que os produtos de fora da CEE entrassem no mercado abaixo do preço mínimo (Sorensen, 2008, p. 128). Até 1992, o preço mínimo para importações ficou em um patamar médio bem maior do que o nível de preços agrícolas mundiais (*import prices*) (Pezaros, 1998, p. 6).

Toda vez que o produto importado chegasse à fronteira a um preço inferior ao arbitrado, a diferença seria cobrada sob a forma de *taxas variáveis* ou *taxas móveis* (*variable levies*), também chamadas de *taxas de importação* (*import levies*), de forma a evitar choques de preços durante o período de transição para o sistema de preços comuns. Se o preço do produto importado se tornasse inferior ao limite estabelecido como preço de referência, a Comissão Europeia adicionaria uma taxa variável correspondente. Portanto, na fronteira, as *levies* equivaleriam à diferença entre preços mundiais e os preços mínimos para importação (Carísio, 2006, p. 45).

O sistema de apoio aos preços seria duplamente positivo: impediria a concorrência dos produtos importados, pois evitaria que estes tivessem vantagem competitiva, e recolheria fundos para financiar os mecanismos de garantia e os subsídios à exportação. As taxas variariam, pois seriam calculadas diariamente pela Comissão Europeia, de modo a anular em bases permanentes qualquer flutuação dos preços no mercado internacional (Carísio, 2006, p. 48) e forçariam que os produtores externos vendessem seus bens na CEE acima do preço mínimo para importação (European Community, 1994, p. 12). As taxas seriam estipuladas independentemente das tarifas que existiam e diferir-se-iam das tarifas aduaneiras comuns, na medida em que não eram fixadas, mas variáveis, dependendo das quedas e dos aumentos dos preços de importação.

A arrecadação com as taxas aplicadas na fronteira para o financiamento dos programas de apoio à produção e à exportação da PAC deveria aproveitar-se da posição da CEE de importadora daqueles produtos agrícolas que não produzia – ou que não o fazia em quantidade suficiente –, para a arrecadação das taxas aplicadas na fronteira. Acima de tudo, era preciso proteger o mercado das importações extrazona, sem o qual os preços-alvo não poderiam ser mantidos em alto nível.

O preço de intervenção foi o terceiro tipo de preço que compunha o mecanismo de apoio aos preços a ser estipulado. Cada OCM asseguraria o preço de sustentação para os produtores da comunidade. Este seria o preço-base (piso) do mercado, sendo que nenhum vendedor aceitaria um preço mais baixo para determinado produto. Dessa forma, pelo menos nos primeiros estágios da PAC, os produtores tiveram garantias de preços mínimos, independentemente do comportamento do mercado (Pezaros, 1998, p. 9). Os preços considerados mínimos eram normalmente os mais altos que vigoravam entre os Estados-membros – ou seja, os denominadores comuns máximos foram considerados preços mínimos.

Outra justificativa para a implementação do preço de intervenção se referia à sua capacidade de proteger os consumidores da volatilidade dos preços do mercado agroalimentar internacional. Uma vez operando, as autoridades agrícolas da união aduaneira poderiam cumprir com as expectativas dos consumidores, com relação ao nível de preços desses produtos no longo prazo (Wickman, 2003, p. 10).

Quando houvesse *superavit* de produção, o preço de mercado tenderia a cair abaixo do preço de intervenção. As autoridades dos Estados-membros eram obrigadas a intervir e comprar o excesso de produção – sob certas condições – a um preço mínimo, estocar os produtos ou pagar pela estocagem. Portanto, um sistema de compras e estocagem público ou sistema de intervenção por compras foi se desenvolvendo, embora posteriormente a CEE fosse ampliando o uso de mecanismo de apoio à estocagem privada (South Centre, 2011, p. 8).

Os altos preços de intervenção, desenhados como instrumento de estabilização do mercado agrícola, rapidamente substituíram os preços determinados livremente no mercado e estimularam o crescimento da produção. Ao mesmo tempo, quando os produtos agrícolas que receberiam tratamento especial eram selecionados, a pressão aumentava para a incorporação de outros bens ao sistema.

Os mecanismos de garantia, propostos pela Comissão Europeia, constituíram a base de sustentação do sistema de preços até a década de 1970. As OCMs foram divididas de acordo com a sensibilidade de cada setor a que se destinavam e podiam oferecer (European Commission, 1960) as garantias a seguir especificadas.

- 1) Garantias máximas, oferecidas para produtos mais “nobres” e “básicos”, tais como trigo, outros cereais, açúcar, carne bovina, produtos lácteos e azeite de oliva – este último contemplado, sobretudo, para satisfazer às demandas da Itália (Pezaros, 1998, p. 7). Para esses tipos de bens, a intervenção era automática – isto é, aplicava-se tão logo as condições do mercado justificassem sua adoção e não necessitava de decisão expressa do conselho.
- 2) Garantias médias, fornecidas a produtos menos “nobres”; a saber, vinhos, frutas, legumes, produtos de pesca e carne de carneiro e suína. Não havia obrigatoriedade de compra. O preço pago não era necessariamente o de intervenção, mas ainda próximo do preço indicativo. Em situações menos drásticas, a sustentação dos preços dar-se-ia por meio da ajuda à estocagem privada ou às operações de estocagem financiadas por organizações de produtores.

- 3) Garantias mínimas, oferecidas para ovos, plantas vivas, aves vivas, produtos transformados à base de frutas e legumes. Para esses produtos, por razões de ordem econômica, julgava-se que o livre jogo da oferta e da demanda poderia assegurar a regularidade do mercado. Para estes, não havia preços comuns nem medidas de sustentação de preços, e, em caso de necessidade, a proteção dar-se-ia sob a forma de ajuda direta à produção.

Além das taxas variáveis, a proteção contra importações de produtos agrícolas podia tomar a forma de licenças e tarifas. Estas visavam evitar que os preços estabelecidos internamente fossem afetados pelas flutuações no mercado mundial.

Os subsídios diretos à produção, à transformação e à comercialização de produtos agrícolas formavam outro sistema de funcionamento da PAC, que permitia que os subsídios às exportações para terceiros mercados, por meio de pagamentos diretos, compensassem a diferença entre o preço médio praticado no mercado comunitário e o preço mundial – ou seja, os subsídios agrícolas deveriam ser uma ponte entre o preço interno e o preço mundial mais baixo, providos para vender possíveis excessos produtivos no mercado mundial. Estes eram concedidos tanto para cobrir os custos do processo como para permitir que o produto fosse vendido de modo competitivo em outro mercado (Ellis, Marsh e Ritson, 1973, p. 24). Essas medidas objetivavam, portanto, assegurar margem de lucro satisfatória para os operadores, que compravam a produção.

Caso se constatasse que os preços comunitários eram superiores aos preços mundiais, as restituições à exportação procuravam viabilizar a colocação de preços agrícolas europeus nos mercados externos e representavam a diferença entre o preço comunitário e o preço praticado nos mercados aos quais se destinavam (cereais e produtos lácteos), ou a manutenção de correntes de comércio vantajosas com certos países (açúcar com as ex-colônias do Grupo Ásia-Caribe-Pacífico – ACP). Na prática, os pagamentos diretos ao produtor deveriam servir de substitutos para o sistema de sustentação de preços quando se julgasse inconveniente a elevação dos preços de dado produto. Seu objetivo seria, portanto, aumentar a renda dos produtores sem provocar alta nos preços para os consumidores. Algumas OCMs previam igualmente subsídios à produção como mecanismo suplementar. Essas medidas objetivavam, portanto, assegurar margem de lucro satisfatória para os operadores, que compravam a produção e, em geral, assumiam principalmente a forma de restituições à exportação e de ajuda à transformação de produtos agrícolas.

Em resumo, o terceiro mecanismo assim funcionaria: se a exportação fosse para uma área de custo mais elevado de determinado produto, esta pagaria uma taxa para

compensar a diferença. Quando a situação fosse inversa, o produto de maior custo poderia beneficiar-se de subsídios. A fim de capacitar a competitividade dos produtos da CEE nos mercados mundiais, as exportações agrícolas seriam subsidiadas a expensas do orçamento comunitário.

Existiriam ainda outras medidas de salvaguarda para conter situações inesperadas pela desorganização do mercado interno causadas pelas importações. Estas poderiam tomar a forma de aumento de tarifas, restrições quantitativas ou a suspensão pura e simples das importações por um período determinado. Competia à Comissão Europeia fixar, por sua livre iniciativa ou a pedido de um Estado-membro, a salvaguarda que julgasse apropriada (Carísio, 2006, p. 49).

Embora os controles de oferta – com exceção das quotas de oferta de açúcar, instituídas em 1968, e de leite, introduzidas em 1984, como se discutirá adiante – e os controles de produção ou quotas de produção – cujo objetivo era produção em níveis mais alinhados à demanda do mercado, incluindo-se a produção com base em previsões (South Centre, 2011, p. 4) – tenham sido proibidos para bens de cultivo agrícola, critérios rigorosos de qualidade, outra forma de proteção, seriam implementados a partir da primeira reforma da PAC em 1992. Outros instrumentos protecionistas ganhariam destaque, a partir das mudanças subsequentes por que a estrutura da PAC passou.

Diante desse quadro, reafirma-se que a estrutura original da PAC conferiu mais peso e destaque ao sistema de apoio aos preços de mercado que aos demais mecanismos de proteção. Por isso, reitera-se que este foi a “espinha dorsal” da PAC nas primeiras décadas de sua institucionalização. Todavia, dependendo dos objetivos que se pretendia alcançar e das dificuldades de cada setor, diversas medidas de cada tipo podiam ser aplicadas simultaneamente. O primeiro movimento em direção a uma política de preços comuns – internos e na fronteira – envolveu o setor de cereais, em razão do peso do seu consumo no mercado europeu e da sua influência sobre os demais setores da economia. Esse sistema – com destaque para as taxas variáveis e os subsídios – isolou os níveis de preços do mercado comunitário do mercado internacional, ao alcançar patamares crescentemente mais altos, estimular o aumento dos investimentos na produção agrícola do mercado comunitário (Freire, 2002, p. 6) e potencializar o risco de excedentes produtivos. Na maioria das vezes, quando havia oferta superior à demanda, as autoridades comunitárias encontravam grande dificuldade para desfazer-se dos estoques, principalmente quando estes cresciam por safras consecutivas (Carísio, 2006, p. 46).

Verifica-se também que o formato original do sistema de funcionamento da PAC foi assim construído em virtude das pressões pela institucionalização de instrumentos e mecanismos condicionados pelos interesses por ora consolidados do setor agrícola, cujos representantes máximos permaneciam política e socialmente influentes nas decisões relativas às políticas agrícolas de cada um dos Estados-membros. A partir disso, os preços de produtos agrícolas na Europa comunitária – gerenciados pela PAC – passaram a não ser mais determinados pela oferta e demanda na CEE, mas por decisões eminentemente políticas dos Estados-membros.

Durante os anos 1960 – década em que a PAC foi sendo implementada e adaptada –, alguns dos seis Estados-membros permaneceram contra a liberalização comercial regional do setor agrícola, visto que sua integração não poderia ameaçar a soberania dos seus governos nacionais e tampouco diminuir seu grau de competitividade. Porém, uma vez que o processo de integração regional europeu já estava em curso e que a agricultura era uma das áreas em processo de inclusão em um projeto mais amplo da integração econômica e política da Europa, os mercados menos competitivos em termos agrícolas passaram a concentrar-se na defesa de uma estrutura da PAC que fosse menos danosa para sua economia.

Nesse contexto de diversidade de opiniões e interesses, o caminho para a institucionalização da PAC mostrar-se-ia bastante tortuoso, como se discutirá adiante. Coube, muitas vezes, à Comissão Europeia o papel de intermediário, ao auxiliar as negociações para a quebra das barreiras comerciais e a negociação dos níveis de preços mínimos, além de – ao usar seus poderes, mesmo que muitas vezes limitados, de autoridade proponente e executiva – influenciar o curso dos eventos (Fearne, 1997, p. 32). Os países europeus, cujos setores agrícolas eram os mais competitivos – notavelmente, a França e os Países Baixos – apoiaram, desde o início, uma política agrícola comum pautada essencialmente no mecanismo de apoio aos preços, ao passo que outras economias, cujos setores agrícolas eram relativamente mais fracos ou pouco representativos – sobretudo, a Alemanha e a Itália –, se opuseram à priorização do mecanismo de preços, temendo que estes fossem, desde o princípio, demasiadamente altos (Webber, 1998).

De fato, nos dez anos posteriores a 1963, quando a PAC entrou em vigor, a CEE tornou-se autossuficiente na produção da maioria dos produtos, com exceção de carne bovina, frutas e vegetais, para os quais havia crescente demanda em função do aumento da renda doméstica média (European Commission, 1994, p. 13). Adicionalmente, a escolha pelo mecanismo de altos preços mínimos e suas implicações exigiram que a renda

agrícola dependesse gradativamente mais da arrecadação das taxas variáveis, que tiveram de contrabalançar os altos custos gerados por esse caro sistema (Pezaros, 1998, p. 10).

Destaca-se ainda que o funcionamento primário do sistema de instrumentos e os mecanismos da PAC se fundamentaram em estrutura bastante complexa (Chotkowski e Gazínski, 2012), pois foram criadas 21 OCMs e diversos mecanismos de apoio, com potenciais impactos distintos nas várias regiões produtoras, que dependiam do tipo de bem cultivado e do grau de produtividade da terra. Na verdade, os níveis de preços praticados em cada mercado já eram muito diferentes antes mesmo de indicarem-se as OCMs, e, por isso, precisaram ser harmonizados, disso decorrendo a grande dificuldade enfrentada nas negociações. Por exemplo, na Itália, já havia explícita política de manutenção do nível preços, e o Estado controlava todo o comércio de produtos agrícolas. Nos Países Baixos, o governo só intervinha no mercado para manter os preços estáveis, ao passo que na França e na Bélgica os governos intercediam para estipular os preços acima do nível médio do mercado internacional (Zobbe, 2001, p. 8).

A estrutura primária da PAC também influenciou a posição da CEE nas rodadas de negociações de comércio multilateral do GATT. A proximidade da entrada em vigor da PAC em 1959 foi motivo suficiente para a realização de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais. As partes contratantes do acordo aceitaram a proposta dos Estados Unidos e decidiram lançar uma nova rodada, denominada de Rodada Dillon (1960-1962), em duas etapas: a primeira procuraria, com base no art. XXIV do GATT, restabelecer o equilíbrio de direitos e obrigações entre a CEE e os demais membros; a segunda seria uma rodada de negociações tarifárias no estilo tradicional.

A iniciativa no âmbito do GATT foi justificada pelas distorções provocadas pelo mecanismo de apoio aos preços, que já eram considerados um tema decisivo no curso das rodadas multilaterais de comércio, desde os anos 1950. Por isso, os Estados Unidos chegaram a requisitar, antes do início da Rodada Dillon, que a CEE considerasse ao menos uma revisão dos tetos das *variable levies*. O objetivo era restabelecer o equilíbrio de direitos e obrigações entre a CEE e os demais membros do GATT. Na fase de negociação do art. XXIV na Rodada Dillon, a comunidade desconsolidou as tarifas dos Estados-membros e recusou-se a designar novas tarifas para todos os produtos que seriam objeto das OCMs (Mesquita, 2005, p. 35). Como resultado, a CEE só se comprometeu – a título de compensação, pelas elevações tarifárias decorrentes da PAC – a reduzir a tarifa para frutas, legumes e hortaliças e ofereceu baixar a zero as tarifas para certos produtos agrícolas: algodão e oleaginosas, especialmente soja (Carísio, 2006, p. 56). As concessões

feitas pela comunidade direcionaram-se a produtos para os quais esta não tinha interesse em sujeitar ao controle de preços – ou seja, concordou em adotá-las porque os termos do art. XXIV não foram aplicados para os *produtos básicos*.

Os Estados Unidos acabaram optando – por motivos políticos – por ceder, e a Rodada Dillon terminou, em março de 1962, sem que nenhuma disciplina fosse imposta à PAC. As reduções tarifárias acordadas na segunda etapa da rodada, por sua vez, não tiveram qualquer efeito significativo para os produtos agrícolas (Josling, Tangermann e Warley, 1996, p. 45). Sem sucesso, a questão da liberalização do comércio agrícola ficou, mais uma vez, postergada (Mesquita, 2005, p. 34).

Depreende-se que, além da recusa a cumprir as determinações do GATT sobre proteção agrícola previstas pelo art. XXIV, as soluções adotadas pelos europeus naquele momento foram as mais imediatistas para o problema da agricultura na fase de institucionalização da PAC. Grande parte dos produtores rurais era, na realidade, muito pequena para ter o grau de *paridade de renda* dos maiores. Nesse caso, em teoria, eles deveriam receber apoio financeiro para modernizar suas propriedades ou encontrar empregos fora do setor agrícola – isto é, as políticas estruturais teriam o papel de realizar as compensações necessárias, a fim de que esses produtores conseguissem competir no mercado. Dessa forma, as propriedades rurais menos favorecidas ou menores teriam de receber investimentos diferenciados – em sua estrutura – para sua modernização, o que não aconteceu.

Na verdade, a escolha pelo mecanismo de apoio ao nível de preços como instrumento mais importante da PAC justifica-se pelo fato de que, no início da década de 1960, qualquer outro mecanismo escolhido teria resultado em maiores custos para o modesto orçamento comunitário e de que nenhum dos seis países tinha infraestrutura administrativa suficiente para fazer pagamentos diretos aos produtores rurais (European Community, 1994, p. 12). Por isso, no processo de institucionalização dessa política, não houve hesitação dos governos em optar pelo apoio ao nível de preços como o núcleo duro da PAC, até mesmo porque estes enfrentariam forte oposição dos produtores rurais caso não o priorizassem. Na verdade, várias dessas medidas protecionistas já faziam parte das políticas agrícolas nacionais da maioria dos seis Estados-membros antes da institucionalização da PAC, e demandar-se-iam apenas ajustes para a harmonização entre todos.

Houve, de fato, transformações nas estruturas produtivas das propriedades rurais, embora estas não tenham sido induzidas pelas políticas estruturais. Isso se deu porque os

primeiros critérios adotados e os instrumentos fundacionais da PAC estavam orientados para os produtores, que eram os maiores, os mais capazes e mais inclinados à aplicação das melhores tecnologias e métodos, para ampliar seu grau de competitividade no mercado comunitário (Freire, 2002, p. 6). Por isso, o crescimento, a modernização e a especialização agrícolas resultaram em rápidas mudanças no setor a partir da década de 1960, deslocando as propriedades menores e menos produtivas.

Como discutido anteriormente, o princípio da solidariedade financeira indicava que os custos de manutenção do sistema seriam divididos entre todos os Estados-membros. Porém, na prática, dadas as diferenças, isso significava que os custos dos *superavit* produtivos e da manutenção de altos níveis de preços pela CEE recairiam sobre os ombros de países como a Alemanha, que importava mais alimentos, em relação àqueles que mais os produziam e exportavam, como a França (Priks, 2012, p. 55). Nesse sentido, o princípio da solidariedade financeira introduziu o problema do “risco moral”, ao capacitar certos Estados-membros – os maiores produtores e exportadores – a “externalizar” seus crescentes custos de produção em detrimento dos maiores consumidores e importadores, cujos dispêndios seriam gradativamente maiores quanto mais altos os níveis de preços mínimos fossem estabelecidos (Ingersent e Rayner, 1999, p. 7). Assim – como será discutido detalhadamente na próxima seção –, desde a década de 1960, não houve uma clara disposição a cumprir com o princípio da solidariedade financeira por parte da Alemanha, ao mesmo tempo em que a França pressionou o processo negociador para beneficiar-se desse princípio. Essas divergências ficaram bastante evidentes no Conselho de Ministros e no Comitê Especial para a Agricultura, nos quais as negociações se mostraram extraordinariamente difíceis, apesar do grande esforço da comissão para conciliar as demandas (Webber, 1998).

Já nos primeiros anos em vigor, a funcionalidade desse sistema levou à perda geral de bem-estar dos consumidores, ao implementar uma política agrícola basicamente embasada em instrumentos de apoio aos preços em altos patamares. Isso se deu porque, no início dos anos 1960, esse mecanismo foi visto como instrumento mais simples de ser aprovado no processo decisório sobre a PAC (Zobbe, 2001, p. 8), em relação às políticas agrícolas estruturais, que acabaram sendo deixadas de lado. Nesse caso, os ganhos dos produtores rurais tiveram de ser, portanto, financiados pelos consumidores, uma vez que eles eram obrigados a pagar preços mais altos que o preço médio internacional.

O mecanismo de apoio ao nível de preços, tomado como a âncora do Pilar I, fez recair não apenas sobre os consumidores, mas também sobre os contribuintes – já na

década de 1960 – o ônus da PAC. Isso aconteceu porque os consumidores transferiam recursos para os produtores agrícolas por meio do pagamento de impostos, a taxas cada vez mais altas, a fim de financiar os custos crescentes da política a cada ano, e visto que as arrecadações com as taxas na fronteira já não conseguiam ser suficientes para suprir os fundos com a PAC. Registre-se igualmente a transferência de benefícios de um país a outro, uma vez que aqueles produtores e exportadores das *commodities* agrícolas mais fortemente subsidiadas recebiam da CEE mais do que contribuíam para o orçamento comum. Ao mesmo tempo, os países mais dependentes das importações de produtos agrícolas contribuíam mais do que recebiam (Carísio, 2006, p. 68).

Em outras palavras, em uma união aduaneira como a CEE, ainda que os membros menos eficientes estivessem protegidos contra a concorrência de fora do bloco, o eixo estrutural primariamente escolhido para fundamentar a PAC permitiu aos maiores e mais eficientes produtores agrícolas – como a França e os Países Baixos, por exemplo – se expandirem à custa dos menos eficientes Estados-membros, como a Itália e a Alemanha (Spoerer, 2010, p. 4). Essa ilustração das disparidades – que o sistema gerava desde o início do seu funcionamento – contribuiu, em grande medida, para os embates no período de institucionalização e os ajustes da PAC ao longo dos anos 1960. Ademais, o sistema contribuiu para que o Feoga não refletisse o princípio da solidariedade financeira, como previsto, na medida em que os maiores importadores – em especial, a Alemanha – teriam de financiar os produtores e exportadores de outros Estados-membros, em particular, os da França, grande exportadora, embora de produtos cujos preços eram pouco competitivos (Carísio, 2006, p. 48).

É importante recordar que geralmente os preços de bens agrícolas, cujo fim é a alimentação, respondem relativamente pouco à volatilidade de oferta e demanda. Por conta de sua natureza essencial para o consumo, a procura total por alimentos não se modifica muito se os preços aumentarem ou diminuírem – ou seja, a demanda é relativamente inelástica. Da mesma forma, os produtores não conseguem migrar rapidamente do cultivo de certos bens agrícolas para outros, pois, em geral, estes levam tempo para serem cultivados. Em mercado sem garantia de assistência, a incerteza sobre as duas variáveis (o preço e a quantidade) seria uma constante e implicaria maior cautela aos produtores rurais (Ackrill, 2000, p. 21). O sistema da PAC, não obstante, eliminava qualquer necessidade de postura mais comedida por parte dos produtores rurais.

A opção pela sustentação do nível de preços, em prejuízo das políticas estruturais capazes de auxiliar os produtores agrícolas menos competitivos, foi consolidando

uma estrutura produtiva agrícola cada vez mais autossuficiente e moderna na Europa comunitária; por sua vez, também foi crescentemente promotora de privilégios aos produtores maiores, cada vez mais difíceis de serem modificados. Os altos preços foram o resultado de compromisso assimétrico, no qual os maiores, os que geravam mais excedentes e os que não eram muito produtivos determinavam o nível de proteção para o conjunto da produção comunitária.

Durante toda a década de 1960, as políticas agrícolas estruturais foram veementemente negadas, visto que todas as propostas reduziriam o volume de mão de obra empregada e o tamanho das propriedades. O argumento em favor das grandes áreas produtoras, como solução para os problemas da Europa integrada, acabou sobrepondo-se (Tracy, 1989). Mais uma vez, recorde-se que a rejeição às políticas estruturais comuns na área agrícola no início dos anos 1960 se deu, sobretudo, pelo aspecto financeiro, porque os cálculos realizados à época mostraram que essa política seria muito custosa para ser bem-sucedida, pois a harmonização de políticas de preços e os custos administrativos seriam bem mais altos que as opções imediatistas adotadas (Kay e Ackrill, 2010, p. 123). A escolha pelo apoio ao nível de preços como a “espinha dorsal” da PAC sem acompanhamento de qualquer tipo de política estrutural paralela facilitaria o ajustamento imediato de preços, embora certamente não fosse uma política com vistas a mudanças de longo prazo na produção, pois postergaria a solução para os desalinhamentos de interesse e sustentação dos recursos do orçamento comunitário destinados a esse fim. Os moldes escolhidos para a PAC – refletidos pelos seus instrumentos – abriam, pois, espaço para a superprodução e não traziam nenhuma solução para o problema das diferenças de produtividade e tamanho das propriedades. Consequentemente, persistiam as disparidades locais e regionais de renda.

Outro fator agravante foi o fato de que, na fase inicial de institucionalização da PAC, os tomadores de decisão admitiram que haveria estabilidade da taxa de câmbio com paridades fixas mas ajustáveis, operando nos mercados da Europa Ocidental (Fearne, 1997, p. 35). Embora, no pós-Segunda Guerra Mundial, a escassez de dólares – necessários para compras internacionais – já tivesse sido superada, as economias europeias passaram a vivenciar as dificuldades com as flutuações da moeda norte-americana, que se iniciaram no início da década de 1970 e geraram instabilidade e incertezas para o sistema monetário internacional e o funcionamento para o mercado integrado da Europa. Não obstante, poucos políticos da CEE conseguiram visualizar, naquele momento, os problemas que emergiriam no início da década seguinte, com o fim do sistema dólar-ouro e a flutuação das principais moedas em relação à moeda norte-americana (Tracy, 1989),

além dos choques do petróleo e da inflação, que acompanharam a crise econômica interacional na década de 1970.

Diante desse cenário, não demorou muito para que o mecanismo de apoio aos preços – como o instrumento central para cumprir os objetivos da PAC – fosse criticado, tanto pelos custos criados na CEE e pelos Estados-membros em geral menos competitivos, como pelos grupos de fora do bloco, sobretudo pelos países do Terceiro Mundo (Germond, 2011, p. 2), que se manifestavam principalmente no GATT. Esses países argumentavam que os preços dos bens agrícolas europeus eram excessivamente subsidiados, que os preços dos bens agrícolas com destino ao mercado europeu acabavam sendo distorcidos em função das taxas aplicadas e geravam efeitos negativos sobre a economia mundial (Fennell, 1997), por conta dos desvios de comércio. O estímulo ao *efeito-contágio* também foi um ponto levantado, pois, em reação, outros países também começaram a pressionar seus governos para proteger seus respectivos mercados agrícolas nacionais (Wickman, 2003, p. 10). Internamente, apesar do aumento da produção, a demanda por alimentos manteve o nível, o que resultou em rápido crescimento das despesas comunitárias das compras de intervenção e dos subsídios à exportação de trigo, produtos laticínios e açúcar (European Commission, 1994, p. 13).

Alinhados com a vasta literatura sobre o tema, defende-se aqui a ideia de que a melhor solução para o problema de harmonização da renda agrícola na CEE teria sido a escolha da aplicação de medidas políticas de caráter estrutural, combinadas à política de preço determinada pelo mercado, e não essencialmente pelo mecanismo de suporte aos preços. Essas diretrizes em conjunto poderiam permitir aos fazendeiros ajustarem-se por meio do aumento do valor dos fatores de produção (Zobbe, 2001, p. 2). No caso do fator trabalho, por exemplo, seu ajuste poderia ter sido feito por meio de esquemas de aposentadorias antecipadas ou capacitando a mão de obra agrícola técnica em áreas menos produtivas, ou, ainda, provendo oportunidades de trabalho fora do campo e aplicando diferentes políticas macroeconômicas, capazes de estimular investimentos. A produtividade de terras menos férteis, por seu turno, seria melhorada pela transferência de recursos e valorizar-se-ia.

No caso da determinação do nível de preços, este poderia ter sido substituído pelos *pagamentos por deficiência* (*deficiency payments*), que são um tipo de ajuda concedida aos produtores para compensá-los de uma *commodity* por toda a diferença ou parte desta entre o preço garantido pelo governo e o preço de mercado. Os britânicos utilizaram os pagamentos por deficiência entre 1952 e 1970.

BOX 2

Os pagamentos por deficiência

Os pagamentos por deficiência são definidos em termos da especificidade do bem, pois são pagamentos fixos aos produtores rurais, feitos com base em séries históricas da área cultivada (a tonelada de um bem produzido ou por hectare cultivado) e do número de animais criados. Por exemplo, subsídios fixos por hectare poderiam ser indicados como compensação pela queda dos preços de intervenção, ou realizar-se-iam pagamentos diretos em detrimento da diminuição da quantidade de animais criados por hectare. O governo estabelece um preço-alvo para cada produto. O preço de equilíbrio permanece sendo o de mercado. A diferença entre o preço-alvo e o preço de equilíbrio é transferida diretamente para os produtores rurais, com base no orçamento fiscal.

A ajuda financeira do governo via pagamentos por deficiência tem a função de compensar a insuficiente proteção externa, ao assegurar um nível satisfatório de renda agrícola (Pezaros, 1998, p. 11). Sob esse sistema, o mecanismo de preços praticados nas fronteiras seria eliminado – ou seja, as *levies* não incidiriam mais sobre os produtos importados. Assegurados pelos pagamentos, os produtores ofereceriam bens a preços competitivos aos importadores do bloco, e os consumidores poderiam comprar bens a menores preços relativos, uma vez que os níveis de preços praticados pela CEE seriam compatíveis com os níveis de preços internacionais (*op. cit.*, p. 10). Esses pagamentos ajudariam os governos a cobrir os custos fixos e a reduzir as restrições nos mercados de capitais e de trabalho, além de reduzir o risco dos produtores rurais.

Enquanto no mecanismo de apoio ao nível de preço é principalmente o consumidor quem paga a diferença entre o nível de preços do mercado internacional e os preços institucionais preestabelecidos, no caso dos pagamentos por deficiência são os contribuintes, sobretudo, que os pagam, pois a ajuda direta é fruto da arrecadação fiscal (Zobbe, 2001, p. 2). Por conseguinte, esses pagamentos são considerados, pela maioria dos economistas, instrumentos mais transparentes, se comparados ao sistema de sustentação do nível de preços, e deveriam ter sido vistos como uma alternativa melhor à escolha feita em 1962.

Em geral, os pagamentos podem ser diretamente atrelados (*coupled direct aid payments*) ao volume de produção, ou parcialmente desacoplados (*partially decoupled*) ou totalmente desacoplados (*totally decoupled*) do volume de produção. No último caso, estes são fixados independentemente do volume produzido (Rudoff, 2006, p. 7), sendo que a concessão de subsídios não estaria mais ligada à produção, mas às obrigações. Através do “desacoplamento”, os produtores rurais ficam mais livres para escolher quais produtos irão cultivar e não são constrangidos pelo sistema de transferências. Com isso, as propriedades passam de “otimizadoras” de subsídios a empresas competitivas, responsáveis pela competição de mercado. Isso auxilia a queda da oferta (Kroeger, 2009, p. 10).

O “desacoplamento” constitui um dos maiores resultados das negociações da Rodada Uruguai do GATT de 1994 e das reformas atuais da PAC. Outras reduções nas medidas “atreladas” são uma das maiores questões das atuais conversações da Rodada Doha da OMC.

Fonte: Pezaros (1998).

Na prática, o tipo de ajuda parcial ou totalmente desacoplada acabou sendo instituída somente a partir de 1992 pela UE, quando a primeira reforma da estrutura da PAC realmente se concretizou. Até lá, o mecanismo de apoio aos preços continuou sendo parte da “espinha dorsal” da política agrícola integrada. Isso se justifica, em grande medida, pelo expressivo crescimento econômico da Europa vivenciado na década de 1960 e pelo aumento dos salários acima do nível dos preços agrícolas proporcionados pela PAC, além das barganhas políticas para que o eixo central da política não se modificasse. Essas razões explicam as críticas mais contundentes à PAC (Zobbe, 2001, p. 6), sobretudo ao seu processo de institucionalização, a ponto de forçar mudanças. Por essa razão, a questão só se tornou mais sensível, de fato, a partir da década de 1970, quando o cenário econômico positivo se reverteu na economia internacional – em geral – e na Europa – em particular – e a PAC passou a desempenhar papel bem mais decisivo, obstaculizando o curso das negociações multilaterais do GATT no sentido da conciliação do Acordo Geral sobre Agricultura (Mesquita, 2005, p. 40).

Portanto, a estrutura fundacional da PAC – pautada com base nas preferências de alguns Estados-membros da CEE, às expensas dos fornecedores internacionais, cujo sistema de preços e controles de importação fundado era repleto de tecnicidades – tornou-se um símbolo da burocracia, da ineficiência gerencial e do embate de interesses entre os Estados-membros europeus e não logrou ser política harmônica de interesses verdadeiramente comuns desses Estados, pois manteve a essência de várias políticas nacionais ao mesmo tempo. Contraditoriamente, a estrutura da PAC, gestada nos anos 1960, fez com que esta se tornasse a mais emblemática política de integração europeia e aquela com caráter supranacional de suas instituições mais forte entre as demais políticas da Europa comunitária (De La Rosa Jr., 2010, p. 6).

Tendo-se em vista os mecanismos fundacionais da PAC e de suas fragilidades inerentes, torna-se mais fácil compreender o lugar ocupado pela agricultura na economia europeia nos anos 1960 e os entraves que contribuíram para a lentidão das mudanças de longo prazo que a PAC sofreria posteriormente, e que não implicaram transformações radicais dessa política, ou, pelo menos, não no mesmo ritmo no qual as outras instituições europeias evoluíram nas décadas posteriores. Além de existir pouca vontade política dos seis Estados-membros para implementar uma política comum de cunho essencialmente estrutural (Fennell, 1997, p. 38-39), ainda persistiam outros interesses divergentes sobre a PAC.

6 CONFLITOS, COMPROMISSO E PRIMEIRAS IMPLICAÇÕES DA PAC

A despeito de o projeto original da PAC ter sido aprovado em 1962 e entrado em vigor no ano seguinte, sua implementação demandou mais de uma década de intensas negociações para a deliberação de diversos itens da Política Agrícola Comum, que permaneciam conflitantes entre os Estados-membros. Sem dúvida, o nível de preços mínimos comuns continuava sendo a questão mais sensível. Os países sabiam que um nível de preços muito alto poderia piorar o desequilíbrio do balanço de pagamentos de vários Estados-membros e aumentar o custo financeiro da PAC para o orçamento comunitário e os importadores líquidos de alimentos, enquanto um nível muito baixo seria capaz de afetar adversamente a renda dos produtores rurais. Depois de vários anos de rodadas de negociações no Conselho de Ministros da Agricultura – que caracterizaram as chamadas “maratonas agrícolas”, entre 1963 e 1967 –, a insistência pela opção relacionada ao mecanismo de sustentação de preços garantiu um nível satisfatório de apoio para produtos agrícolas da CEE, embora também tenha contribuído para aumentar os custos orçamentários da PAC. Inevitavelmente, essa medida acabou por gerar *superavit*

agrícolas cada vez maiores, que se tornaram ainda mais agravantes para o orçamento comunitário a partir da década de 1970.

De acordo com a OECE (1956¹ *apud* Zobbe, 2001), o tipo de propriedade rural predominante na Europa naquele período ainda era a familiar, de pequena escala e detentora de problemas estruturais de diversos tipos. Até aquele momento, os países europeus haviam abordado de diferentes maneiras as questões relacionadas ao Pilar II, tendo-se em vista a diversidade de padrões de desenvolvimento econômico dos seis Estados-membros (Tracy, 1989, p. 17), a dependência econômica e a “tradição social” (Spoerer, 2010, p. 5) do setor agrícola. Por conta disso, certamente haveria reais dificuldades de coordenação das reformas de caráter estrutural da PAC entre os Estados-membros, caso essa tivesse sido a opção escolhida. Como anteriormente discutido, essas políticas não haviam sido priorizadas entre 1961 e 1962 – momento de fundação da PAC – e tampouco seriam nas maratonas de negociações agrícolas, que aconteceram entre 1963 e a primeira metade de 1967. A PAC, depois de alguns ajustes, passou a vigorar de fato a partir do verão europeu de 1967.

Por trás das razões essencialmente “econômicas” sobre a institucionalização da PAC, havia elementos de interesse político, que sugeriam a necessidade de tratamento especial e incorporação completa do setor agrícola a uma união aduaneira. Os primeiros idealizadores da CEE consideravam que o bloco de integração teria de ser criado de modo a garantir os interesses econômicos de todos os parceiros. Mas – pelo histórico de rivalidades geopolíticas e pela relativa importância econômica – as demandas, principalmente dos dois maiores, França e Alemanha, deveriam ser providas prioritariamente para o desenho definitivo da PAC e, acima de tudo, para a continuidade do processo de integração europeu e a estabilidade do continente. Consequentemente, os interesses primários dos dois países precisavam ser assegurados (Moravcsik, 2000, p. 5). Ou seja, a PAC foi mais uma política integracionista dependente da distribuição de poder político e econômico entre os seis países, com destaque para o eixo franco-germânico, e resultado da forte dimensão histórico-social e da grande importância do setor agrícola para as atividades econômicas de cada Estado-membro. Decerto, havia um inevitável conflito de interesses, embora esses Estados reconhecessem a necessidade de solução comunitária para a problemática agrícola.

1. OECE – ORGANISATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION. *Agricultural policies in Europe and North America*: first report of the ministerial committee for agriculture and food. Paris: OECE, 1956.

A agricultura da França já tinha uma posição dominante na CEE desde o início dos anos 1950, produzindo em torno de 40% do total da produção de alimentos do mercado europeu. O país tinha dificuldades de lidar com crescentes estoques agrícolas, resultados de décadas de estímulos à produção por meio de subsídios, sustentação do nível de preços, incentivos à exportação e controle de importações (Zobbe, 2001, p. 9). Em geral, os preços de bens agrícolas praticados no país eram superiores aos que vigoravam no mercado mundial, tendo-se em vista o forte e tradicional protecionismo do setor na França. Na década seguinte, o crescimento do setor agrícola francês e de sua economia foi ainda maior, embora – em contrapartida – o número de propriedades produtoras rurais declinasse, considerando-se que estas se tornavam cada vez maiores e mais concentradas nas mãos de poucos proprietários.

A participação da força de trabalho no setor agrícola francês era de aproximadamente 25% do total; número muito expressivo se comparado aos demais Estados-membros e inferior somente ao italiano. Mas – apesar de sua grande produção na agricultura – a competitividade da indústria francesa no mercado internacional revelava-se, de modo geral, bastante baixa, dados os poucos produtos capital-intensivos e a grande quantidade de bens terra-intensivos, sobretudo grãos, açúcar, vinho, produtos lácteos e carne bovina. Como maior produtor e exportador agrícola entre os seis países da CEE, a França mostrou forte determinação em assegurar um acordo de integração agrícola altamente lucrativo para seus produtores rurais por meio da PAC (Webber, 1998).

Com o objetivo de aumentar sua renda agrícola e tendo de lidar com uma produção que crescia a um ritmo bem maior que o consumo doméstico, além dos baixíssimos níveis de preços domésticos, entre 1963 e 1965, o governo francês passou a incorporar a posição dos *lobbies* agrícolas em defesa da rápida implementação da PAC, argumentando que essa seria uma condição para seu empenho no aprofundamento do processo integracionista europeu em outras áreas (Fearne, 1997, p. 23). Segundo o ponto de vista da França, em um mercado agrícola comunitário, baseado em preferências, suas oportunidades de exportação estariam asseguradas pelo comércio intrazona e seriam favorecidas pelos subsídios às exportações. Portanto, a realização da política tinha papel indispensável para a solução do “problema do campo”, que – no contexto da agitação rural generalizada que vivenciava o país na década de 1960 – foi considerada questão prioritária para o governo, sobretudo porque o apoio dos produtores rurais era um nicho muito importante para os partidos da situação e centro-direita (Moravcsik, 2010, p. 18). Aliás, naquele momento, a conclusão do então presidente Charles De Gaulle, que governou o país entre 1959 e 1969, era de que a única solução para a França seria

exportar o excedente em um mercado preferencial europeu, de modo que os franceses pudessem comprar bens manufaturados baratos – em especial, da Alemanha – e manter os mecanismos que já protegiam sua agricultura.

Nas negociações para a ratificação dos Tratados de Roma, De Gaulle já havia alegado que a formulação da PAC ao gosto dos seus interesses seria condição *sine qua non* para a continuidade da participação francesa no processo de integração europeu. O argumento dos franceses aos demais Estados-membros era de que as suas concessões em prol da PAC iriam ser compensadas pelos ganhos da integração em outros setores. Desde as negociações dos tratados, o governo francês considerava que a Política Agrícola Comum era o único caminho capaz de equilibrar as vantagens que os alemães possuíam em um mercado que se consolidava livre para a circulação de manufaturas (Webber, 1998). Nesse fluxo, os franceses consideraram a proposta da Comissão Europeia de 1961 “um elemento de consolidação e aceleração da integração agrícola” (Germond, 2010, p. 28, tradução nossa).

Na maratona agrícola de 1963, depois que a PAC entrou em vigor, o então presidente francês usou um de seus discursos para anunciar que “o desenvolvimento de toda a entidade seria paralisada se o programa da PAC não fosse honrado” (Ludlow, 2007, p. 354). Tendo-se em vista que, no início da década de 1950, os franceses haviam vetado o projeto da Comunidade Europeia de Defesa (CED), novamente a França poderia ameaçar o aprofundamento do processo de integração europeu, caso suas demandas para o formato da política não fossem atendidas. Por isso, o embate – sobretudo com os alemães, que haviam se mostrado contra os termos da PAC propostos pela comissão até ali, especialmente na questão das OCMs para cereais – foi bastante intenso nas maratonas de negociações subsequentes.

Desde os anos 1950, o Reino Unido – que via poucas vantagens nas negociações tarifárias recíprocas e era firmemente contra as propostas que envolvessem a supranacionalidade – sinalizou claramente seu pouco interesse pela associação à CEE. Por sua vez, os produtores rurais franceses redobram seus esforços para atrair a Alemanha para concretizar o acordo (Moravcsik, 2000, p. 6). Com isso, a França se empenhou em cumprir as prioridades da Alemanha para que esta cooperasse com a integração agrícola e ambas chegassem a um acordo sobre quais seriam os instrumentos da PAC. Após Ludwig Erhard ter sido eleito sucessor do então chanceler alemão Konrad Adenauer, em 1963 – cujo mandato durou de 1949 a 1963, e que havia se colocado anteriormente como forte opositor à PAC –, os franceses insistiram no argumento de que o progresso

em direção a uma união política europeia, que vinha sendo tão intensamente perseguida, especialmente pela Alemanha, dependia da flexibilidade desse país com relação à integração na agricultura (Fearne, 1997, p. 23).

Próximo ao início da Rodada Kennedy do GATT, que aconteceria entre maio de 1964 e junho de 1967, a França condicionou sua contribuição às negociações comerciais multilaterais ao progresso da PAC. A Alemanha, por seu turno, insistiu no argumento de que um movimento nesse sentido só aconteceria se a França cooperasse, primeiro, apoiando a rodada. À Alemanha interessava mais o acesso a seus produtos industriais em terceiros mercados e a manutenção das importações de certos produtos agrícolas, dos quais esta não produzia a preços baixos, que os provenientes do mercado comum europeu em formação (Carísio, 2006, p. 57).

Os Estados Unidos, proponentes do encontro, também tinham grandes expectativas de conseguir um acordo bem-sucedido para o acesso de seus produtos ao mercado agrícola europeu, que só poderia ser alcançado no contexto de uma rodada suficientemente atrativa para os exportadores europeus de produtos manufaturados. A preocupação dos norte-americanos estava na tarifa externa comum da CEE, pois os exportadores do país temiam que houvesse um desvio de comércio em favor dos concorrentes europeus (Koopmann, 2004, p. 12), além de que a intensificação das negociações para a adesão do Reino Unido, da Noruega, da Dinamarca e da Irlanda à comunidade alavancava o desejo de a Casa Branca lançar um amplo programa de liberalização comercial. O governo norte-americano queria reduzir as desvantagens dos exportadores do seu país, que reclamavam dos efeitos das taxas variáveis comunitárias aplicadas pelo mercado comunitário europeu, o que ajudaria na redução dos desequilíbrios dos Estados Unidos em seus balanços de pagamentos.

Vale lembrar que os Estados-membros da CEE tinham a Comissão Europeia para os representar nas rodadas do GATT, e, como bloco, estes se tornavam mais fortes frente aos Estados Unidos. Na contramão, os países que compunham a AELC eram prejudicados pela impossibilidade de atuarem em conjunto e viam seu poder de barganha enfraquecido. Isso explica a iniciativa do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca – e depois da Noruega, sem sucesso – de reapresentar suas candidaturas à CEE, antes mesmo do fim da Rodada Kennedy.

Em face da prioridade da França de consolidação do mercado comum europeu, tanto para produtos agrícolas como para manufaturas, a nova rodada foi vista mais como

uma ameaça que uma oportunidade pelo país (Mesquita, 2005, p. 37). Caso a negociação para a admissão dos quatro países candidatos fosse bem-sucedida, um grande número de setores poderia ser objeto de propostas americanas de liberalização no GATT, o que desagradava particularmente a França. Adicionalmente, esse país – que ainda não obtivera a consolidação do financiamento da PAC – não aceitava a abertura do mercado de produtos agrícolas para terceiros e utilizava seu poder de veto sobre possíveis concessões para produtos industriais, para evitar qualquer “traição” por parte da Alemanha na área agrícola (Carísio, 2006, p. 57).

Dessa forma, De Gaulle insistiu, ao pressionar o governo alemão a concordar com determinados níveis de preços comuns para os cereais em patamares favoráveis à França – ou seja, mais altos *vis-à-vis* aqueles em vigor no país –, o mais rápido possível, caso contrário o acordo franco-germânico sobre a Rodada Kennedy estaria ameaçado. Ademais, o governo francês não queria dar oportunidade para os alemães rejeitarem as regulações de mercado para arroz, produtos lácteos e carne bovina, adotados desde dezembro de 1963 (Germond, 2010, p. 29).

De Gaulle trabalhou ainda para obter apoio político dos grupos de interesses agrícolas, promover a modernização industrial e prevenir greves e protestos no campo, por meio da concessão de garantias de bem-estar econômico aos produtores rurais, evitando, ao mesmo tempo, *deficit* público. O governo francês também atribuiu especial importância ao financiamento comunitário da PAC, pois, caso contrário, o setor agrícola francês – se confrontado com o aumento da concorrência de outros Estados-membros da CEE – ficaria demasiadamente sobrecarregado com os altos custos de produção e com os subsídios e as taxas que seriam aplicados aos seus produtos (Webber, 1998). Os custos financeiros da PAC eram uma questão muito sensível para os franceses, porque eles viam com preocupação a possibilidade de mudanças na redistribuição dos recursos do Feoga ou no modo de operação do mercado agrícola comum, sobretudo porque – a partir de 1966 – as decisões comunitárias relativas a transporte, agricultura e política externa passariam a ser tomadas, como previsto nos Tratados de Roma, por maioria qualificada, e não mais por consenso.

Naquele momento, a Comissão Europeia sugeriu que o Parlamento Europeu – que até então tinha poderes bastante limitados – também deveria ser incluído no processo de aprovação do orçamento comunitário, o que ampliaria ainda mais o caráter supranacional da CEE. Suas propostas previam também maior controle direto por parte dessa comunidade sobre as arrecadações com as taxas de importação e aumentavam sua autonomia

financeira *vis-à-vis* os Estados-membros. Essas ações fizeram com que De Gaulle sentisse que os interesses franceses estavam ameaçados (Priks, 2012, p. 55). O governo alemão, por sua vez, apoiava o fortalecimento do Parlamento Europeu. Mais uma vez, não houve uma saída conciliatória e não foi criada uma instituição supranacional capaz de controlar e gerenciar a PAC. O poder de estabelecer os preços-alvo permaneceu nas mãos dos governos nacionais, que se esforçavam para uma concertação no Conselho de Ministros. A Comissão Europeia manteve seu papel crucial na administração da PAC, propondo e, geralmente, consultando o Copa (Elton, 2010, p. 109).

Por conta das divergências, uma crise política entre os dois principais Estados-membros instalou-se. Os alemães afirmaram que só adotariam as regulações da PAC em troca da conformidade francesa com o mandato para a CEE participar da Rodada Kennedy. Para os alemães, era fundamental dar continuidade à liberalização comercial de manufaturados no âmbito do GATT. À época, Adenauer – em final de mandato – estava sendo exposto a fortes pressões dos produtores rurais e temia que a “europeização” da PAC pudesse lhe custar apoio eleitoral e causar instabilidade geopolítica, visto que os franceses levariam adiante suas ameaças. Em vista disso, e da vontade de preservar a credibilidade política alemã, Adenauer preferiu conferir grande importância à manutenção de boas e próximas relações com a França, para a promoção do processo integracionista europeu (Webber, 1998). Essas razões foram apontadas como as principais para a baixa resistência do governo alemão aos termos originais da PAC (Germond, 2010, p. 30).

Em verdade – nas maratonas de negociações agrícolas –, as ações do governo da França passaram a acontecer ainda em maior consonância com os *lobbies* de produtores rurais desse país, que foram de crucial importância para a posição francesa. Os sindicatos de produtores foram reorganizados sob a *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA) (Sorensen, 2009, p. 64), que firmou sua liderança política na agricultura francesa, argumentando que um acordo preferencial seria capaz de proteger os produtores franceses de pressões do mercado internacional (Moravcsik, 2010, p. 18). Ansiosa por explorar suas capacidades e de forma oportunista – ao longo da década de 1960 –, a FNSEA insistiu na ideia de que a PAC europeia deveria basear-se em sistema de preferências comunitárias, amparado por taxas móveis e quotas de importação, provendo salvaguardas para proteger, acima de tudo, a renda dos produtores rurais (Fearne, 1997, p. 22).

Nesse âmbito, a consolidação da PAC pode ser vista como um dos principais fatores para explicar o comportamento do governo francês em dois importantes episódios: os dois vetos franceses à adesão do Reino Unido (1963 e 1967), cuja primeira candidatura

à CEE havia sido apoiada pelos alemães, em 1961; e a “crise da cadeira vazia” de 1965 (Ludlow, 2007). Nos dois vetos à entrada do Reino Unido à comunidade, o argumento de De Gaulle pautou-se no fato de que os britânicos haviam se convertido em uma representação dos interesses norte-americanos no continente europeu e ainda estavam comprometidos com seus parceiros da Commonwealth, o que tornava sua associação impraticável (Robertson e Singleton, 2000, p. 4). Para os franceses, estava claro, que para que a PAC fosse seguramente financiada, legalizada e se tornasse uma política estável, o Reino Unido teria de ser mantido fora da CEE, as negociações da Rodada Kennedy do GATT deveriam ser adiadas, para não comprometer o grau de protecionismo agrícola da política, e a unanimidade no processo decisório comunitário precisaria ser mantida.

A meta de De Gaulle era finalizar a negociação da PAC, pautando-se no formato orçamentário proposto, desde o momento em que os britânicos começavam a negociar seu acesso formal à CEE. O governo francês tinha receio de que o Reino Unido, se aceito como Estado-membro, tentaria influenciar a PAC de acordo com sua política agrícola nacional, que consistia em preços domésticos que eram próximos dos preços internacionais de mercado combinados com *pagamentos por deficiência* pagos aos produtores, e não se baseava em altos preços “continentais” e subsídios à exportação (Priks, 2012, p. 53), como queriam os franceses.

No que tange à “crise da cadeira vazia”, os franceses retiraram seus representantes de Bruxelas em junho de 1965, em sinal de boicote à CEE, como resultado do seu insucesso em alcançar compromisso satisfatório sobre o financiamento da PAC. Eles buscavam consolidar o orçamento dessa política, a fim de evitar uma renegociação anual, mas não desejavam aumentar o poder da comissão, transferindo parte de sua soberania. De Gaulle – por razões de “interesse vital” para a França – parecia ter seus interesses fundamentais ameaçados, em razão de os Tratados de Roma preverem o voto por maioria qualificada no conselho, o que era, até então, pelo menos no papel, o caso da agricultura. As ameaças, muitas vezes dramáticas, justificavam as principais preocupações da França com sua cessão de soberania, caso o processo decisório europeu se modificasse. Por isso, o governo defendeu suas preferências intracomunitárias sem aceitar renunciar aos recursos que privilegiassem sua posição como país receptor.

Pressionado pelas eleições presidenciais da V República, previstas para dezembro de 1965, e para as quais seria necessário assegurar os votos dos produtores agrícolas, De Gaulle decidiu condicionar seu apoio ao fortalecimento das instituições europeias ao aumento dos recursos da PAC destinados à França (Carísio, 2006, p. 52). Quando as

negociações não tomaram o rumo desejado, De Gaulle retirou seu representante permanente de Bruxelas e, durante seis meses, impediu qualquer acordo sobre o processo decisório na CEE. Por todos esses motivos, não surpreende o fato de que a política seja vista – por muitos analistas – como uma “vitória francesa”, uma vez que a pressão da França acabou levando, ao final, a um acordo nos moldes nos quais Paris desejava.

Diante de tantos conflitos de interesse, o impasse sobre a crise da “cadeira vazia” foi resolvido, firmando-se, em 1966, um documento chamado de *Compromisso de Luxemburgo*, que reconheceu a falta de acordo dos seis países em relação ao processo decisório na CEE. Esse “acordo de desacordo”, firmado em janeiro de 1966, foi suficiente para costurar as posições adotadas pela comunidade na Rodada Kennedy do GATT. O *Compromisso* substituiu informalmente a proposta de votação das questões agrícolas em todas as matérias controversas de alguns domínios políticos por maioria qualificada, e não mais por consenso, ao justificar que assuntos sensíveis estavam em jogo (Grant, 1997, p. 70).

Em outras palavras, esse *Compromisso* – que nada mais era que um acordo de cavalheiros, e, por isso, nunca foi reconhecido *de jure* pela Comissão Europeia ou pela Corte Europeia de Justiça – também pode ser mais precisamente descrito como o “veto Luxemburgo”, pois suspendeu a proposta anterior e manteve o voto por unanimidade no Conselho de Ministros, até a segunda metade na década de 1980. Reformas substanciais nas questões agrícolas demandavam forte consenso para serem implementadas, uma vez que pequenos ajustes poderiam resultar em grandes efeitos distributivos (Priks, 2012, p. 56). Embora sem formato legal, o Compromisso de Luxemburgo conseguiu, ao menos, acabar com o boicote francês e destravar as negociações. No que tange ao financiamento da PAC, o acordo correspondeu – em grande medida – às aspirações do governo francês, pois atingiu seus principais objetivos, ao garantir a mesma distribuição de recursos orçamentários à França (Webber, 1998).

Dessa forma, a essência protecionista da PAC eliminou, mais uma vez, os resultados das negociações comerciais no GATT no que concerne à liberalização da agricultura, resultado bem diferente do setor industrial, de maior interesse dos principais Estados-membros. A obstinação comunitária pelo amparo ao setor agrícola e a falta de determinação dos Estados Unidos de ir contra esses termos implicaram que a Rodada Kennedy fosse concluída em 1967, com resultados muito aquém de seus objetivos declarados na área agrícola (Mesquita, 2005, p. 36). Por conseguinte, ao final da rodada, a PAC tinha sido instituída de acordo com os mais protecionistas desígnios franceses, ao mesmo tempo em que os demais países desenvolvidos – a CEE e os da América do Norte,

inclusive – não haviam aberto seus mercados para produtos agrícolas e nenhuma disciplina liberalizante havia sido imposta às políticas agrícolas nacionais (Josling, Tangermann e Warley, 1996, p. 39).

Na impossibilidade de chegar a um consenso, a França partia do princípio de que qualquer Estado-membro dispunha do direito de veto quando se considerasse afetado em seus interesses vitais. Paris mostrou-se cada vez mais empenhada em transformar os mecanismos de funcionamento da CEE, de acordo com sua própria vantagem, trabalhando pela priorização do mecanismo de suporte ao nível de preços como principal instrumento da PAC. Isso ficou mais evidente à medida que os sucessivos governos usaram sua capacidade de transformar a agenda da CEE para priorizar os avanços da política às expensas de outras questões. Os franceses também proclamaram em alto e bom tom sua aversão ao supranacionalismo, e justificaram que isso abriria espaço para que a Comissão Europeia moldasse a PAC de acordo com seu jeito e seus interesses (Ludlow, 2007, p. 353).

Pode-se afirmar que – até o início da “crise da cadeira vazia” – a França estava disposta a fazer concessões importantes no setor industrial, de especial interesse da Alemanha, cujo mercado era o principal destino das exportações agrícolas francesas (Grant, 1997, p. 63). Assim como a Alemanha desempenhava papel de líder no direcionamento das políticas industriais comunitárias desde o início do processo de formação do mercado comum europeu, a França queria garantir seu papel instrumental de destaque, na direção de um acordo sobre uma política agrícola comunitária, que lhe permitisse compensar a baixa competitividade de sua base industrial (Fearne, 1997, p. 22).

Diferentemente da França, na sociedade germânica do pré e pós-Guerra, a agricultura não desempenhou papel central em termos econômicos. A Alemanha era um tradicional e o maior importador de alimentos da CEE, responsável por um terço de sua pauta – perdendo só para o Reino Unido em termos de *deficit* comerciais desse tipo de produto – e era muito dependente das fontes fornecedoras externas (Ludlow, 2007, p. 354).

A difícil situação alimentar vivida pelos alemães desde os anos 1940 ajuda a explicar seus argumentos em defesa de política mais intervencionista no setor agrícola, diferentemente dos franceses. O preço dos bens alimentares – sobretudo dos cereais – era muito elevado, e os mecanismos de proteção baseavam-se em uma previsão anual de produção e consumo, para estabelecer o preço de mercado interno e o volume das quotas de importação permitidas para o período. Por um lado, a necessidade de garantir

a segurança alimentar e, por outro lado, os altos preços de bens agrícolas no mercado alemão no pós-Guerra foram os principais condicionantes do empenho do governo da Alemanha em negociar uma política de integração da agricultura (Carísio, 2006, p. 26). Interessava, assim, ao governo desse país que os preços comuns estabelecidos pela PAC tivessem como referência, ao menos, os níveis praticados internamente (Fearne, 1997, p. 24), visto que – como grande importador – a Alemanha não queria pagar preços ainda mais altos pelos alimentos e temia ser contribuinte líquido da PAC (Webber, 1998). Ou seja, o funcionamento do orçamento comunitário, nos termos que os franceses queriam, tornaria a Alemanha o “*paymaster* da Europa” (Koester, 2000, p. 8). Até sua “rendição”, Bonn negou-se a pagar o ônus primário da política no que dizia respeito ao orçamento comunitário. Assim, subsidiou a produção agrícola da Europa integrada e, conseqüentemente, indispôs-se com a França.

Contrariamente ao que ocorria na França – que contava com inúmeras associações de agricultores, com interesses diversos e, por vezes, conflitantes –, os alemães reuniram-se em uma única e forte associação, para exercer pressão sobre outros políticos da época. O DBV – o principal grupo de representação dos interesses dos produtores rurais alemães –, temendo que os instrumentos da PAC – como os franceses queriam – ameaçasse o nível de renda agrícola da Alemanha, agiu de maneira agressiva nas negociações agrícolas desde o início da década de 1960, ao insistir na manutenção de suas vantagens na comunidade. A visão prevalecente dos produtores agrícolas alemães no pós-Guerra era de que eles não poderiam competir com os preços praticados no mercado internacional e sua atividade era suficientemente importante, do ponto de vista político e social, para justificar medidas de sustentação de renda rural por meio de mecanismos de preços. Não é surpreendente, assim, que o DBV discordasse da Comissão Europeia sobre o princípio da preferência comunitária.

É interessante observar que a pressão sobre o governo para manter sua posição nas negociações da PAC não veio somente do *lobby* dos produtores rurais alemães, mas também da indústria alemã. Além disso, até aquele momento, a Alemanha importava muito de mercados de fora da CEE, muitas vezes por meio de sistemas de compras atreladas. Por exemplo, as compras de grãos da Alemanha provenientes da Argentina eram atreladas às compras argentinas de produtos manufaturados alemães. Isso significava que a indústria alemã tinha interesse em manter os laços comerciais com terceiros, sobretudo, depois da divisão do país. Entretanto, os poderosos industriais alemães não dispunham de um tipo de organização política semelhante aos produtores agrícolas franceses para pressioná-los.

Do ponto de vista do governo alemão, o conceito de mercado comum agrícola seria aceito se a liberalização comercial fosse gradualmente precedida pela remoção de práticas de comércio consideradas injustas. Segundo sua concepção, o problema para o impasse com relação à PAC não era o alto nível dos preços, mas o fato de que os custos de produção em qualquer outro mercado da CEE eram mantidos artificialmente baixos, mediante o uso de subsídios às exportações e do controle do nível de preços. O apoio às propriedades agrícolas ineficientes também era algo inconcebível para os alemães.

Por essas razões, o plano da Comissão Europeia foi bastante criticado pela Alemanha. Embora consideráveis compensações de renda tenham sido indicadas para determinados Estados-membros (Alemanha, Itália e Luxemburgo) que precisariam baixar seus níveis de preços – em consequência da adoção de preços comuns –, as propostas seriam problemáticas na visão dos alemães, porque estas acelerariam a realização do mercado comum europeu sem a contrapartida de garantia paralela em outras áreas. Bonn, no entanto, queria assegurar a completa sincronia da integração. O sistema de preços comuns, como disposto, certamente forçaria a diminuição das rendas dos produtores alemães; questão bastante sensível tanto para as autoridades federais como para o DBV (Germond, 2010, p. 28).

Em face disso, a estratégia dos negociadores alemães baseou-se em manobras políticas para ganhar tempo, atrasando ao máximo a introdução da PAC. O governo alemão priorizou o apoio à liberalização do comércio, à integração política e até ao alargamento da CEE, de modo a incluir o Reino Unido, ao mesmo tempo em que – no auge da Guerra Fria – também se preocupou em manter relações estáveis com a França.

Outro importante fator que contribuiu para a dificuldade da Alemanha de posicionar-se rapidamente com relação à PAC foi a diversidade de interesses e posições no próprio país (Fearne, 1997, p. 29), sobretudo na alta cúpula política. Diferentemente dos franceses – cuja posição política se mostrava coordenada –, os alemães tiveram dificuldades em colocar-se nas negociações agrícolas de forma consistente e coerente, e seus esforços para modificar as propostas apresentadas sobre a PAC foram, quase sempre, pouco eficazes.

Depois de um longo processo de negociações, na manhã de 15 de dezembro de 1964, após a *nuit du blé*, os seis países finalmente chegaram a um acordo sobre o preço

comum dos cereais, estabelecidos em um alto patamar, que entraria em vigor somente em 1º de julho de 1967 (Germond, 2010, p. 32). Esse nível não foi muito bem visto pelos alemães, mas permitiria a seus produtores “sobreviverem” no mercado comunitário, ao mesmo tempo em que dava aos franceses lucros bastante convenientes. A conta dessa escolha seria paga pelos contribuintes e consumidores europeus, que não formavam grupos de interesses tão poderosos e capazes de influenciar as negociações com a força das associações de representação dos produtores rurais (Spoerer, 2010, p. 5).

O eixo de discussões franco-germânico acabou deixando nas maratonas o papel de coadjuvantes para os países do Benelux e a Itália. Os Países Baixos eram o terceiro maior exportador de produtos agrícolas entre os seis – depois da França e da Itália – e, por esse motivo, esperavam beneficiar-se da PAC. Dessa forma, os holandeses tinham razão em almejar um sistema de proteção que potencializasse sua capacidade de vender seus produtos agrícolas aos parceiros europeus.

Na verdade, os holandeses praticavam preços bem mais baixos e mais próximos do mercado mundial que os franceses e dominavam grande parte do mercado alemão, nos setores de produtos lácteos e carne. Não interessava a eles um sistema de preços que desse maior competitividade aos franceses e acreditavam poder beneficiar-se de um sistema de preferências que lhes permitissem conquistar mercados antes dominados pela Dinamarca e pelos Estados Unidos. Nesse sentido, o governo almejava acelerar a liberalização do comércio e estabelecer um sistema que garantisse ao país exportar produtos agrícolas e lácteos – especialmente para a Alemanha –, ainda que, em alguma medida, tivesse de aceitar as desvantagens dos preços mais altos de grãos, produtos nos quais os Países Baixos tinham deficiências na produção (Fearne, 1997, p. 37). Assim, sua dependência da importação de grãos fez os holandeses defenderem mecanismos de baixos preços garantidos.

Em meio ao conflito franco-germânico, a França recebeu apoio dos Países Baixos, que também tinham a Alemanha como sua principal adversária. No entanto, suas prioridades agrícolas não eram idênticas às da nação francesa. Horticultura e pecuária de leite, por exemplo, tinham mais importância nos Países Baixos que na França. Ademais, os holandeses não dependiam tanto do seu setor agrícola, como os franceses, uma vez que a indústria do país era uma das mais eficientes da Europa Ocidental entre as décadas de 1950 e 1960. Os Países Baixos acabaram esforçando-se o suficiente para cumprir com sua intenção de vender seus excedentes (Webber, 1998).

Luxemburgo e Bélgica, por sua vez, enfrentavam diversos problemas estruturais no setor agrícola, que era pouco eficiente. As limitações produtivas de Luxemburgo impostas pela qualidade do solo e pelas condições climáticas, além do pequeno tamanho do seu território, tornava a agricultura uma questão “marginal” no país. Sua posição nas negociações refletiu isso, embora o governo tenha deixado claro que apoiava medidas de redução de custos e compensações aos produtores, pelos ajustes estruturais que teriam de ser feitos. Durante a década de 1960, Luxemburgo teve prejuízos líquidos com a PAC, dados seus pequenos ganhos na forma de apoio estrutural, que se mostrava insuficiente para cobrir os inevitáveis *deficit* com o Feoga-Garantia.

Com exceção do trigo, no qual havia excesso de produção, a Bélgica tinha *deficit* até maiores que os de Luxemburgo e menores somente que os da Alemanha (Ackrill, 2000, p. 26). A posição do governo belga aproximou-se mais dos alemães em defesa da harmonização de preços antes da liberalização. A vulnerabilidade da agricultura não impediu que o governo defendesse patamares de preços mais altos, que auxiliassem a sustentação do nível de renda dos produtores.

A Itália – interessada em abrir os mercados para suas frutas, seus vegetais e seu vinho – alinhou-se às posições da Bélgica e de Luxemburgo, apesar de mostrar-se menos favorável à liberalização comercial para outros produtos além dos cereais e criticou, em alguns aspectos, às propostas da Comissão Europeia (Groeben Von Der, 1983, p. 148 *apud* Webber, 1998). O país mediterrâneo – que contava com a maior população agrícola dos seis – nutria esperanças de que a PAC pudesse atuar como mecanismo capaz de canalizar fundos comunitários de modo eficiente para as regiões mais empobrecidas, sobretudo na parte sul e nas ilhas (Fearne, 1997, p. 39), e estimular o nível de empregabilidade no campo, embora desejasse manter a estrutura das *family farms* (Ackrill, 2000, p. 27). Além disso, os italianos também entendiam que a PAC poderia favorecer suas exportações, nas quais eles tinham vantagens comparativas, em frutas e verduras, assim como o lançamento de programas estruturais e de ajuda financeira direta.

Em vários momentos das negociações, o governo italiano tentou fazer-se ouvir, mas – no decorrer dos anos 1960 – percebeu que as medidas estruturais não eram prioridade para os demais Estados-membros e que o formato original da PAC não o favorecia, visto que sua produção não se enquadrava no rol de *garantias máximas*. A fraca capacidade dos produtores rurais da Itália de competir no mercado agrícola integrado era muito limitada, e o alto grau de dependência das importações levou os representantes italianos a

colocar-se – na maioria das vezes – ao lado da França e dos Países Baixos nas maratonas. Porém, na metade da mesma década, o governo da Itália percebeu que a PAC original, que havia apoiado inicialmente, apresentava desempenho contrário aos seus próprios interesses econômicos (Ludlow, 2007, p. 363).

À luz de todos esses fatos, pode-se perceber que – apesar de ter partido do princípio de que a integração regional serviria de alicerce para fortalecer o setor agrícola e permitiria sua inserção mais competitiva no mercado mundial – a CEE cedeu às pressões das associações de produtores e estabeleceu um sistema de mecanismos para a PAC, baseado no conjunto de fragilidades de cada Estado-membro. Em vez de utilizar a concorrência intrazona para melhorar a competitividade, tornou comunitárias as dependências individuais (Carísio, 2006, p. 41). A PAC aumentava a disparidade entre os grandes e os pequenos produtores, pois se baseava, em grande medida, na escala de produção: quanto mais se produzisse, mais se poderia pleitear em ajuda comunitária. Havia, portanto, a existência de vínculo direto entre o tamanho das propriedades rurais, a renda e a ajuda que recebiam: em média, as propriedades europeias com as maiores áreas eram as que tinham a maior margem de lucro e as que mais recebiam ajuda da PAC.

Durante toda a década de 1960, a comunidade pouco fez em matéria de política estrutural e limitou-se a utilizar a ínfima parcela do Feoga destinada à orientação para coordenar políticas nacionais e financiar projetos individuais (Pilar II). Na prática, as estruturas da PAC protegiam artificialmente o mercado europeu da concorrência externa e financiavam as disparidades existentes entre setores, regiões e Estados-membros, sem enfrentar os problemas particulares de cada um. Nesse sentido, entende-se que a solução da PAC, instituída em 1967, havia sido um “somatório” de demandas, e não uma política resultante de estratégias de harmonização entre os mercados da CEE.

Ademais, a produção agrícola dessa comunidade continuou crescendo, assim como sua produtividade, e conduzindo a um excesso de oferta que precisou ser estocada, destruída ou exportada para o mercado externo. O mecanismo de suporte aos preços encorajava rápida expansão da renda das fazendas, mas os volumosos *superavit* de produção exigiram maiores intervenções no mercado e, conseqüentemente, custos mais elevados para o orçamento do Feoga (Elton, 2010, p. 110). A tabela 1 explicita a evolução do crescimento dos gastos comunitários com esse fundo, ao longo da década de 1960.

TABELA 1
Crescimento dos gastos do Feoga (1962-1969)

Ano	Gastos com a agricultura		Feoga – total (Milhões de UA)	Gastos com a agricultura (% do total)
	Garantia (Milhões de UA) ¹	Orientação (Milhões de UA)		
1962-1963	24	7	31	100,0
1963-1964	42	14	57	98,2
1964-1965	136	45	181	100,0
1965-1966	200	67	267	100,0
1966-1967	308	103	412	99,7
1967-1968	1.094	237	1.505	88,4
1968-1969	1.377	237	2.031	94,2

Fonte: Fearn (1997, p. 32).

Nota: ¹ Em dezembro de 1952, a Ceca criou a unidade de paridade de conta (unidade de paridade de conta – UA; em inglês, *parity unit of account*), como referência monetária para seu orçamento, e que depois foi incorporada pela CEE. Inicialmente, a UA equivalia a US\$ 1,00. Quando o sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas se rompeu em 1971, e as moedas começaram a flutuar em 1973, a CEE atrelou a UA ao valor que o dólar teve entre 1934 e 1971. A UA foi substituída pela unidade monetária europeia (ECU – em inglês, *European currency unit*), em março de 1979, que, por sua vez, deu lugar ao euro, em janeiro de 1999. A taxa de câmbio entre a UA e o US\$ permaneceu US\$ 1,00 até agosto de 1971 (Spoerer, 2010, p.11).

Os excedentes – que eram, em sua maioria, exportados – estimulavam ainda mais a produção agrícola irrestrita. Isso tinha sérios efeitos sobre os países que dependiam da produção e da exportação desse tipo de bem. Ao blindar o setor agrícola da competição externa com altas proteções na fronteira e impedir a racionalização do mercado interno, os instrumentos da PAC provavam ser inflexíveis para o encorajamento de um setor moderno e competitivo. A produção respondia mais aos incentivos artificiais aos preços que às necessidades do mercado. É interessante perceber que – apesar do protecionismo agrícola, a partir de 1964 – o comércio intrarregional cresceu, mas o comércio exterior da CEE também aumentou, o que indica maior integração da economia europeia com o resto do mundo (Koopmann, 2004, p. 13).

Ao final da década de 1960, os preços do mercado agrícola comum da CEE estavam bem superiores aos do mercado mundial, com diferenças que podiam variar entre 100% (trigo, carne bovina e sementes oleaginosas) e 300% (açúcar e manteiga). Até mesmo os produtos com maior competitividade – como arroz, carne de frango, azeite e outros – tinham preços 20%, 30% ou 60% superiores aos praticados externamente (Carísio, 2006, p. 67).

Com efeito, a PAC mostrava-se cada vez mais cara e, muitas vezes, um entrave político para todo o projeto de integração da Europa nas décadas subsequentes. Os custos, tanto econômicos como financeiros, continuaram a crescer relativamente aos benefícios, ao longo das décadas de 1970 e 1980. Esses custos não somente foram

pagos pelos consumidores da CEE, tampouco apenas pelos contribuintes europeus, mas também pelas indústrias – que utilizavam *commodities* agrícolas – e pelos países importadores desses produtos dos mercados europeus em outras partes do mundo, já que passaram a importar bens agrícolas com mais altos preços, em um momento em que já havia extraordinária tendência de aumento de preços no mercado internacional (Josling *et al.*, 2009, p. 16). Em razão de assimetrias e inconsistências da PAC, a pressão interna por reformas – mesmo que incrementais e não estruturais – intensificou-se paralelamente à externa. Ao mesmo tempo, o sistema de proteção ao mercado agrícola obstaculizava as rodadas de negociações do GATT e minava a credibilidade da CEE no cenário internacional.

7 REFORMAS INCREMENTAIS E PERSISTÊNCIA DOS PROBLEMAS

Diante dos resultados iniciais da PAC, em 21 de dezembro de 1968, a Comissão Europeia apresentou o *Memorandum sobre a reforma da agricultura da CEE* (European Commission, 1968), que seria a primeira proposta de muitas para a realização de reforma estrutural da política. O projeto, lançado pelo próprio comissário para Agricultura – e, por isso, também chamado de Plano Mansholt –, questionava a eficiência da política de preços como eixo central da PAC, ao argumentar que sozinha esta não conseguiria conduzir à solução dos problemas estruturais no setor, e propunha a implementação de medidas capazes de promover transformações radicais na agricultura de cada Estado-membro. Para isso, seriam concedidos estímulos à modernização das propriedades e à redução do seu número, por meio da busca por funções alternativas, como a expansão das áreas destinadas ao turismo rural, além de auxílios para que os produtores e os trabalhadores deixassem o setor. Segundo a Comissão Europeia, era necessário definir uma política de desenvolvimento rural para a PAC e incentivar a concessão de ajudas diretas aos produtores, para sanar os problemas estruturais do mercado comum.

Porquanto os produtores rurais e os políticos da maioria dos Estados-membros não estavam preparados para tais mudanças, pois, decerto, alguns deles teriam de ser sacrificados em nome da equalização, a proposta causou uma “oposição violenta nos círculos da CEE” (Tracy, 1989, 267, tradução nossa), que a consideraram excessivamente radical. A Comissão Europeia foi atacada pelos diversos *lobbies* de produtores rurais que a acusavam de ser excessivamente “tecnocrática” e hostil às suas demandas. Diversos protestos – que se estenderam até o início dos anos 1970 – aconteceram nas ruas de Bruxelas, em reação ao projeto de redução do número de trabalhadores no campo.

Por fim, algumas modificações na PAC foram implementadas, somente com caráter complementar ao seu formato original.

Em particular, o Copa mostrou-se bastante contrário a qualquer medida que impactasse na renda dos produtores rurais ou modificasse as estruturas vigentes da PAC (Germond, 2011, p. 9). Os membros do Copa estavam conscientes dos possíveis impactos sociais da reforma, sobretudo com relação ao setor de laticínios, no qual propriedades rurais pequenas e ineficientes usufruíam de robusto sistema de preços mínimos. Por esse motivo, qualquer proposta de reforma da Comissão Europeia que tentasse diminuir os preços do leite e dos laticínios ou reduzir os incentivos à produção era entendida como uma “sentença de morte para um grande número de produtores”. O comitê “estava convencido de que os princípios fundamentais e os mecanismos essenciais da PAC deveriam ser mantidos” (Germond, 2011, p. 11, tradução nossa). Por conseguinte, o Plano Mansholt de 1968 foi rejeitado pelos governos, da mesma forma que o de 1950 havia sido.

No que concerne aos preços dos bens agrícolas em um mercado integrado, no fim dos anos 1960, alguns ajustes cambiais tiveram de ser realizados, a fim de compensar os efeitos da volatilidade das taxas de câmbio entre as moedas circulantes na CEE sobre os níveis de preços domésticos. Paridades cambiais foram implementadas entre França e Alemanha: o franco foi desvalorizado em 11,11%, e o marco alemão foi revalorizado em 9,29% (Fearne, 1997, p. 32). Em seguida, os ministros das finanças e da agricultura reuniram-se para discutir as repercussões desses ajustes. Seguindo o plano, a Comissão Europeia introduziu o mecanismo de compensação monetária (MCA – em inglês, *monetary compensatory amount*), em agosto de 1969.

Como a desvalorização cambial implicou que os produtores rurais franceses se tornassem mais competitivos, eles teriam de pagar MCAs quando exportassem para outros Estados-membros da CEE. Em contraste, os produtores rurais alemães que exportassem para essa comunidade receberiam esses mecanismos, de modo que sua posição competitiva não se deteriorasse. O resultado positivo beneficiou os produtores alemães e abriu prerrogativas para que outros países se favorecessem com os MCAs, o que contribuiu para novos aumentos dos níveis de preços no mercado comum. Por causa disso, consideráveis diferenças de preços nacionais voltaram a ser um problema em um mercado comum já em funcionamento, que, na verdade, havia sido programado para trabalhar em um sistema de taxas de câmbio fixas. Esses ajustes forçados eram uma clara

contradição aos princípios de mercado comum. Como a Alemanha periodicamente tinha de valorizar sua moeda, seus preços agrícolas eram continuamente os mais altos entre os Estados-membros (Koester, 2000, p. 10). Tal sistema – gerado para sustentar diferentes níveis de preços entre os Estados-membros – ficou conhecido como *green money* e passou, desde então, a fazer parte das negociações relacionadas à PAC até janeiro de 1993 (Fearne, 1997, p. 36).

Versões mais brandas de propostas de reforma foram apresentadas pela Comissão Europeia nos anos 1970. Todavia, em face da recessão econômica experimentada pela economia europeia naquele momento, as propostas tiveram baixo impacto. Desse modo, a problemática dos *superavit* agrícolas não era devidamente enfrentada. Ao visarem prioritariamente o apoio político doméstico, os principais negociadores dos seis países não pareciam estar interessados no esforço de alinhamento de suas coalizões domésticas, em nome das reformas de longo prazo da PAC. Ademais, todas as tentativas da comissão de quebrar a relação entre altos preços mínimos garantidos e apoio à renda provocaram reações hostis por parte dos grupos de interesses dos produtores.

Em outubro de 1973, a Comissão Europeia apresentou um novo memorando, o *Memorandum para o ajuste da PAC: 1973-1978* (European Commission, 1973), cujo objetivo era melhorar o equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado interno, reduzir o custo do apoio ao setor, em particular aos laticínios, por meio da introdução de uma taxa temporária aplicada sobre os excedentes não superior a 2% sobre o preço indicativo. Outra solução proposta pela comissão no memorando se referia ao regime de corresponsabilidade dos produtores. Segundo a sua concepção, esse novo sistema deveria comprometer os produtores com os excedentes que eles produzissem e compartilhar a responsabilidade financeira do Feoga, enquanto não se modificassem os preços do leite. A seção do Copa especializada na produção de leite e derivados a rejeitou categoricamente, alegando que a renda da categoria seria penalizada sem resolver o problema.

Naquele ano, o primeiro alargamento com a associação do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca à CEE trouxe mudanças significativas para a PAC. Desde o início de suas negociações, estava claro para os Estados-membros da comunidade que se o Reino Unido – importante e tradicional mercado importador mundial de bens agrícolas – fosse aceito como membro, este seria forçado a comprar produtos de modo preferencial da CEE e absorveria, em grande medida, os excedentes comunitários, que, segundo os cálculos da época, poderiam chegar a 40% do volume de diversos tipos de produtos. Ademais, seu potencial para arrecadar recursos fiscais na fronteira e,

consequentemente, contribuir para o orçamento também era requisito importante, fator de interesse da comunidade.

Diferentemente da Irlanda e da Dinamarca, cujas economias eram amplamente dependentes do setor agrícola, o Reino Unido, assim como a Alemanha, estava menos interessado nos aspectos da integração agrícola – com exceção do peso que este teria no seu orçamento – e focava mais oportunidades de ganhos com a liberalização do mercado de bens industrializados (Fearne, 1997, p. 36). Isso acontecia em uma época em que a libra esterlina e a própria economia britânica estavam bastante enfraquecidas, o que fez com que o Reino Unido visse nos ganhos proporcionados pela integração à CEE esperanças de recuperação via comércio.

Não obstante, o acesso do Reino Unido demandou algumas concessões comunitárias capazes de acomodar relações comerciais especiais que esse país mantinha com vários países da Commonwealth, como a Nova Zelândia, grande produtora de bens agrícolas, como manteiga e carne de carneiro. Pode-se explicar o consentimento pela CEE da manutenção das ligações privilegiadas britânicas com a Commonwealth, até mesmo depois de o Reino Unido ter sido aceito como membro do bloco de integração regional europeu, pelo desejo similar da CEE – sobretudo por parte da França – de estabelecer laços comerciais diferenciados com os países do Grupo ACP, que foram formalmente firmados com a assinatura do Primeiro Tratado de Lomé, em 1975. Esse tratado, que seria renovado várias vezes nas décadas seguintes, concedia preferências comerciais não recíprocas a produtos provenientes do grupo no mercado comunitário, como a isenção de tarifas e quotas de importação. Com efeito, a maioria dos países do grupo também era essencialmente produtora de bens primários, com destaque para o açúcar, o que – de certa forma – tenderia a contrabalançar as preferências comunitárias no mercado agrícola do Reino Unido.

No entanto, nas últimas negociações antes da associação do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca à CEE, aconteceram algumas modificações nas regras do orçamento. Até os anos 1960, a PAC deveria ser financiada a partir do orçamento comunitário comum, que tinha limites teóricos (legais) e práticos (orçamentários). O princípio do orçamento baseava-se na premissa legal colocada pelo Tratado de Roma de 1957, chamada de Regra do Orçamento Equilibrado, que determinava que os gastos deveriam ser, no mínimo, iguais à arrecadação – isto é, não poderia haver *deficit* orçamentários em cada ano fiscal (Spence, 2012, p. 1238). O orçamento parecia ser um jogo de soma positiva – quando o total da arrecadação aumentasse, cada país poderia receber mais transferências, até o limite do próprio orçamento (Kay e Ackrill, 2010, p. 129). Esse procedimento foi confirmado

na Conferência de Stresa em 1958, implementado em 1962 e revalidado pelo Tratado de Fusão, assinado em 1965, que instituiu as comunidades europeias (CEs).² Na prática, porém, essa regra representava constrangimento às decisões e afetava as perspectivas de mudanças na PAC.

Aos poucos, as condições do orçamento da CEE mostravam que as contribuições não estavam necessariamente alinhadas ao PNB de cada Estado-membro, mas refletiam certas vantagens políticas em contexto no qual uma parte das atividades era financiada e implementada pelos órgãos executivos comunitários e a outra, partilhada com as autoridades dos Estados-membros. Diante do rápido crescimento da participação da agricultura no total dos gastos comunitários, parecia urgente que as regras fossem modificadas. Em 1970, os seis países concordaram com uma alteração no artigo dos Tratados de Roma relacionado ao orçamento comunitário, cujo sistema de *recursos próprios* se tornou parte da *acquis communautaire*. As provisões dos tratados afirmavam que “sem prejuízo para a renda do outro, o orçamento deve ser completamente financiado pelos recursos próprios” (Guirao, 2010, p. 17).

Alguns dispositivos de intervenção de mercado ficaram garantidos pelos “gastos compulsórios” e, portanto, não se submetiam a qualquer negociação interestatal *ad hoc*. Esses gastos deveriam partir do esquema de *recursos próprios*, que substituiu o sistema de contribuições nacionais. Esses recursos foram definidos como “as receitas alocadas irrevogavelmente para a CEE financiar o seu orçamento, sem a necessidade de posterior decisão das autoridades nacionais, mesmo tendo sido arrecadados pelos próprios Estados-membros” (Ackrill, 2000, p. 19). Esse sistema contava com os recursos provenientes da arrecadação fiscal com base no PNB, mas incluía ainda as receitas “das fronteiras”, realizadas pelos Estados-membros por meio das imposições aplicadas sobre os produtos agrícolas de terceiros países, os direitos aduaneiros sobre importações – como a tarifa externa comum –, as *taxas móveis* e até parte do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), fonte dos *recursos próprios* (Spence, 2012, p. 1239). Em alguma medida, o orçamento dependia das arrecadações de cada Estado-membro, que, por sua vez, estavam atreladas ao seu nível de preços e às variadas taxas aplicadas nas fronteiras.

Tendo-se em vista as mudanças no cálculo da contribuição ao orçamento, o Reino Unido – o maior importador da CEE – teria de transferir relativamente mais recursos

2. O Tratado de Fusão de abril de 1965, que entrou em vigor em julho de 1967, incorporou as outras demais instituições comunitárias (Ceca e Euratom) à CEE. Estas foram rebatizadas de comunidades europeias (CEs).

que os demais Estados-membros, em parte porque os recursos com o IVA arrecadado representavam porcentagem maior do seu PNB, se comparado aos outros Estados-membros e aos recém-ingressos, e porque arrecadaria volume considerável de recursos na fronteira, considerando-se seu volume de importações (Kay e Ackrill, 2010, p. 130). O país foi aceito como Estado-membro somente após concordar com a participação como financiador líquido da PAC, juntamente com a Alemanha. Os britânicos ainda precisaram arcar com os efeitos inflacionários decorrentes do impacto dos altos níveis de preços comuns (Germond, 2011, p. 16). Todas essas implicações relacionadas à política caracterizaram, entre outros aspectos, os principais fatores que haviam obstaculizado a intenção britânica de candidatar-se à CEE durante vários anos.

Sobre o Reino Unido ainda incidia o ônus de ter de abandonar uma política agrícola nacional de caráter mais liberal *vis-à-vis* a PAC e cujo instrumento mais usado eram os pagamentos diretos, que tiveram de ser deixados para trás (Spoerer, 2010, p. 17). As renegociações posteriores à associação mostraram que o Reino Unido não apenas havia feito cálculos pré-negociações sobre os benefícios da adesão, considerando-se as arrecadações aduaneiras como direito dos Estados-membros, mas também teria subestimado suas contribuições líquidas compulsórias para o orçamento comunitário. Entre 1973 e 1975, suas receitas quase duplicaram, sobretudo em função da alta produtividade agrícola, apesar de a contribuição britânica ter alcançado um nível considerado “insustentável” pelo governo. Dessa forma, em 1975, as lideranças britânicas reclamaram no Conselho de Ministros – afirmando que a regra dos *recursos próprios* levaria a futuros desequilíbrios ainda mais profundos no orçamento – e reivindicava à Comissão Europeia mecanismos corretivos urgentes, que acabaram sendo aprovados e aplicados posteriormente.

Some-se a isso o fato de que o cenário que se desenhou no período seguinte não foi mais tão positivo para a integração europeia, em relação às primeiras décadas do pós-Segunda Guerra Mundial. Como os gastos com a PAC aumentavam – entre 1965 e 1970, a participação da agricultura no total de gastos da CEE cresceu de 8,5% para 86,9% (Spence, 2012, p. 1239) –, mal a regra de *recursos próprios* foi aprovada, já se mostrou insuficiente para satisfazer às necessidades do equilíbrio do orçamento comunitário. Ressalta-se que o primeiro alargamento também alterou o caráter econômico da agricultura da comunidade, pois a área produtiva, o número de propriedades e seu tamanho médio também aumentaram. Estimulado não só pelo generoso apoio ao nível de preços, mas também pelas mudanças técnicas que afetaram a produtividade das lavouras, a renda da CEE cresceu em torno de 30% nos dez anos posteriores a 1963. Essa comunidade se tornou autossuficiente na maioria dos produtos, sobretudo em razão do aumento da renda

média familiar, e o *deficit* comercial agrícola líquido da década de 1950 transformou-se em *superavit* na maioria dos setores nos anos 1970 (Kroegeer, 2009, p. 6). Os excedentes produtivos não pararam de ampliar, o que gerava “lagos de leite” e “montanhas de manteiga”, sobretudo porque as mudanças tecnológicas continuavam diminuindo os custos de produção combinadas com preços altos e a estabilidade do mercado (Bureau e Matthews, 2005, p. 8). Essa tendência ia na contramão do mercado internacional, que, desde 1971, enfrentava uma sucessão de eventos climáticos e políticos que se reverteram em redução sensível nos estoques mundiais de cereais (Mesquita, 2005, p. 41).

Desde o início, os tratados fundadores da CEE previram apenas um limite a um tipo de despesa, a não compulsória, enquanto para as compulsórias – como os gastos com a agricultura – não havia um teto máximo de gastos (Spence, 2012, p. 1244). Consequentemente, os gastos com o orçamento da PAC passaram a aumentar cada vez mais rápido, por conta do crescimento dos subsídios ao trigo, aos produtos lácteos e ao açúcar (European Commission, 1994, p. 13). Uma vez que as ações contracíclicas paliativas acabavam estimulando a maior produção no mercado europeu, a CEE teve de recorrer cada vez mais às exportações subsidiadas e às compras dos crescentes excedentes, a fim de manter o elevado patamar dos preços. As exportações subsidiadas, por seu turno, custavam cada vez mais, à medida que a comunidade tinha de pagar ao produtor a diferença entre o preço de exportação e os preços garantidos. A escolha pelo mecanismo de apoio aos preços como “espinha dorsal” da PAC tinha criado dinâmica própria de gastos, pois atrelava (*coupling*) a produção aos níveis de apoio aos preços, o que estimulava, por sua vez, mais produção e gastos constantes e crescentes com a PAC (Kay e Ackrill, 2010, p. 129).

Os dispêndios com a PAC alcançaram 90% do orçamento comunitário entre a metade da década de 1970 e a metade dos anos 1980 (Guirao, 2010, p. 16). As tensões em função do aumento dos gastos com a PAC marcariam o teor do debate sobre a reforma da PAC nos anos 1990, visto que as exportações subsidiadas constituíam tecnicamente um tipo de *dumping* (Priks, 2012, p. 63). Como o orçamento da PAC era financiado pelos contribuintes e consumidores, no limite, eles se manteriam dispostos a financiar a política comum, até o ponto em que os custos não superassem – pelo menos aparentemente – os benefícios dos produtores rurais. Do ponto de vista discutido neste trabalho, as longínquas raízes do campo por parte das sociedades industriais da CEE e a romantização da vida rural pelas populações altamente urbanizadas explicam, nos anos 1970 e 1980, o alto nível de tolerância que, em geral, as populações da Europa tiveram diante do protecionismo agrícola (Spoerer, 2010, p. 18). Observa-se a seguir a evolução dos itens relacionados à agricultura na segunda metade da década de 1970.

TABELA 2
Evolução dos estoques, comércio, consumo e orçamento da PAC (1974-1979)
 (Em milhares de toneladas)

	1976				1977				1978				1979			
	Leite	Manteiga	Carne	Açúcar	Vinho	Leite	Manteiga	Carne	Açúcar	Vinho	Leite	Manteiga	Carne	Açúcar	Vinho	
Estoque inicial	1.248	164	440	906	77.833	1.339	255	460	949	81.583	1.124	195	379	1.592	75.684	78.171
Produção	2.060	1.797	6.461	9.703	148.416	2.024	1.817	6.338	10.003	128.795	2.149	1.966	6.384	11.536	139.000	167.000
Importação	1	132	365	1.570	5.496	0	120	347	1.575	5.872	0	125	371	1.487	6.296	5.617
Consumo	1.804	1.720	6.528	9.535	145.502	1.821	1.727	6.595	9.036	136.159	1.998	1.591	6.680	9.470	136.463	154.711
Exportação	166	118	273	1.637	4.660	421	270	171	1.898	4.407	408	277	189	3.707	6.346	5.696
Estoque final	1.339	255	460	1.007	81.583	1.124	195	379	1.593	75.684	925	418	265	1.438	78.171	90.396
Orçamento	2.278	-	616	229	90	2.924	-	467	598	64	4.015	-	639	878	94	350

Fonte: Dados do DG-Agricultura da Comissão Europeia, março de 1980.
 Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/surpluses_en.pdf>.
 Elaboração da autora.

Perante esses acontecimentos, a CEE fortaleceu a proteção ao seu mercado da competição internacional, por meio da proliferação de restrições não tarifárias, controles de demanda, sobretaxas à importação, direitos compensatórios e acordos de restrição voluntária. Além de aumentar as intervenções políticas comerciais em âmbito comunitário, foi estabelecida forte tendência à “renacionalização” da política comercial da CEE. Os Estados-membros europeus eram os novos protagonistas do “novo protecionismo”. Com efeito, o art. 115 dos Tratados de Roma permitia a proteção comercial por intermédio de restrições à importação ou da importação indireta por outros Estados-membros (K o o p m a n n , 2004, p. 14). Várias dificuldades atingiram o processo de integração europeu como um todo, o que trouxe à tona o temor da “fortaleza europeia”.

Entre 1973 e 1975, como reflexo da crise econômica internacional, os preços dos alimentos – sobretudo dos cereais – explodiram no mercado internacional, o que caracterizou uma “crise internacional no mercado de alimentos” que implicou, consequentemente, mais excedentes e protecionismo (Josling *et al.*, 2009, p. 3). Era difícil argumentar em favor das reduções de preço como forma de diminuir a ineficiência da PAC, quando o mundo parecia precisar de todos os recursos que a UE pudesse prover. Porém, a Comissão Europeia sabia da necessidade de continuar insistindo em uma reforma estrutural; caso contrário, o orçamento comunitário comprometer-se-ia sobremaneira com os gastos com a política. Nesse fluxo, as conclusões contidas no *Balanço da Política Agrícola Comum* (European Commission, 1975) – submetidas ao Conselho de Ministros pelo então comissário Petrus Lardinois, em março de 1975 – tiveram como meta não só limitar a expansão da Seção Garantia do Feoga, como também reduzir drasticamente o custo da PAC nos cinco anos seguintes, o que se mostrava desafio ainda maior depois dos efeitos negativos da crise internacional na economia europeia. Entre 1975 e 1986, a CEE passou da posição de importadora *líquida* de bens agrícolas para a de exportadora *líquida* de cereais, açúcar, vinho e carne.

Os *superavit* estruturais de alguns setores, em particular do leite e de produtos derivados, foram o exemplo concreto usado para justificar a restrição dos gastos do Feoga e demandar a corresponsabilidade dos gastos dos produtores. Segundo o *Balanço*, o Copa deveria envolver-se no gerenciamento do mercado comum em regime de corresponsabilidade pelos excedentes (Germond, 2011, p. 17). Alguns governos, com destaque para o alemão, apoiaram a proposta. Paralelamente, os países do Terceiro Mundo pressionavam a Comissão Europeia para enfraquecer suas preferências e usaram esse argumento nas negociações comerciais no GATT.

A continuidade dos problemas financeiros em períodos de recessão conduziu a PAC a um caminho gradualmente mais tortuoso, que ao mesmo tempo impedia que uma reforma estrutural fosse implementada, sobretudo por causa das discordâncias em relação às contribuições ao orçamento. A situação foi agravada com os efeitos da crise econômica internacional, que trouxe incertezas quanto à estabilidade do sistema monetário internacional, após o rompimento da conversibilidade ouro em 1971 e as valorizações das moedas europeias frente ao dólar pelo Acordo Smithsonian (Smithsonian Agreement). Como o sistema de preços comunitário havia sido estabelecido com base na estabilidade cambial, era preciso agir para que as flutuações não comprometessem os mecanismos de preços e as transferências financeiras para a PAC, o que desencadearia efeitos inflacionários em alguns mercados. A reação veio no ano seguinte, quando em 1972 a “Serpente Monetária” estipulou limites para as flutuações cambiais entre as moedas, com vistas a realizar a União Econômica e Monetária Europeia (UME). Ademais, o primeiro choque do petróleo, em 1973, gerou inflação, recessão econômica e aumento do desemprego nos países industrializados, o que tornou a estabilização questão ainda mais premente.

Em 1976, a Comissão Europeia submeteu ao Conselho de Ministros o documento o *Programa de ação 1977-1980 para o equilíbrio gradual do setor de laticínios* (European Commission, 1976), visto que a posição estratégica desse setor no mercado agrícola europeu se assemelhava aos grãos e à carne (Kay e Ackrill, 2010, p. 131). Um dos principais pontos do programa referia-se novamente à introdução de uma taxa de 1,5% sobre o preço indicativo do leite, finalmente adotada em maio de 1977. O Copa aceitou o princípio depois de negociar a queda do nível da taxa, que originalmente havia sido colocado a 2,5% acima do preço indicativo do leite (Germond, 2011, p. 16). Sua participação no regime de corresponsabilidade foi condição para a manutenção do mecanismo de suporte aos preços no setor de laticínios e, assim, para a garantia de renda dos produtores de leite, e, em contrapartida, passou a ser consultado sobre as decisões relacionadas à PAC. Esse tipo de regulação já existia para o açúcar desde 1977; em 1986, também foi aplicado aos cereais. Mesmo com essa medida, as condições do orçamento pouco mudaram.

Apesar dos percalços, o primeiro alargamento fez da CEE um *player* muito mais importante no mercado agrícola mundial, pois sua participação no comércio mundial desse tipo de bem alcançou quase um terço (European Commission, 1994, p. 14). O comércio da Europa dos Nove foi ganhando, gradativamente, a partir da década de 1970, mais espaço, por meio de preferências unilaterais com diversos países do Terceiro Mundo – incluindo os da América Latina e o Grupo ACP –, além de que vários acordos

mútuos de liberalização comercial com outros parceiros também foram instituídos e formaram uma rede de acordos de cooperação e associação.

Para os Estados Unidos, esses acordos realizados pela CEE formaram um grande incentivo para que esse país insistisse nas reduções tarifárias, a partir de um novo ciclo de negociações comerciais multilaterais no âmbito do GATT (Koopmann, 2004, p. 13). Em meio a um sistema internacional que convivía com uma crise energética, alimentar e econômica, os norte-americanos lançaram, mais uma vez, a ideia de uma nova rodada de negociações comerciais, suficientemente abrangente e capaz de frear o alastramento do “novo protecionismo”, agora também praticado não só nos mercados dos países desenvolvidos – incluindo-se notavelmente os Estados Unidos, além da CEE –, mas também nos países do Terceiro Mundo, que enfrentavam, à época, desequilíbrios em seu balanço de pagamentos.

Destaca-se que somente quando os subsídios agrícolas de outros mercados começaram a prejudicar de fato os interesses de exportação e importação norte-americanos, é que os Estados Unidos resolveram atacar de frente os efeitos comerciais desfavoráveis dos subsídios agrícolas, trazendo-os para a mesa de negociações do GATT. Mas, apesar do discurso, a posição norte-americana mostrava-se contraditória – desde o agravamento da crise internacional de alimentos –, visto que esse país tinha forte interesse na liberalização do comércio agrícola, mas não se furtava a agir de forma unilateral, ao utilizar seus estoques e sua posição de principal produtor agrícola mundial para proteger seu mercado agrícola. Essa atitude gerou desconfiança na CEE e no Japão, que se viram reforçados em suas determinações de aumentar suas taxas de autossuficiência e proteção (Mesquita, 2006, p. 41).

Um dos principais objetivos dos Estados Unidos na Rodada Tóquio, iniciada em 1975, era assegurar o acesso a fontes fornecedoras de matérias-primas. Esse objetivo precisava ser compatibilizado com as aspirações do Terceiro Mundo, que buscava o acesso aos mercados agrícolas do Primeiro Mundo, cujo forte protecionismo aplicado ao setor primário reforçava sua situação terceiro-mundista de meros fornecedores de matérias-primas. Consequentemente, nas rodadas anteriores do GATT, a participação dos países do Terceiro Mundo havia sido muito pouco expressiva, tanto em número de participantes como em relação à quantidade de linhas tarifárias objeto de rebaixas (Carísio, 2006, p. 61).

Antes da Rodada Tóquio, um grande debate já havia sido aberto nos países do Terceiro Mundo em torno da questão da deterioração dos termos de troca e das más condições da “periferia” rural em relação ao “centro” industrializado. A ideia ganhou força política e foi a principal motivação para que esses países fundassem a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad – em inglês, United Nations of Trade and Development) em 1964, que visava construir uma “nova ordem econômica internacional”, na década de 1970 (Josling *et al.*, 2009, p. 428). Na verdade, esses países temiam que os esquemas de concessões feitas pelo SGP – criados pela II Conferência da Unctad, em 1971 – pudessem ser anulados ou diminuídos. Esses fatores combinados contribuíram para o temor de que o setor agrícola fosse objeto de concessões menores ou, simplesmente, excluído das negociações do GATT.

A CEE – mesmo resistente e alegando que a agricultura era um setor diferente de todos os demais, em razão de sua importância política, econômica e social, e que havia tendência crônica à instabilidade de seus mercados – aceitou que a agricultura fosse um tema da agenda negociadora da Rodada Tóquio. Isso aconteceu porque o GATT excluía novamente o comércio de produtos primários das disciplinas em matéria de subsídios. A comunidade havia deixado claro, desde o início da rodada, que se negava a colaborar com a realização de um código que restringisse sua liberdade na aplicação das medidas ao amparo à PAC alcançadas até ali (Tancu, 2010, p. 7). Para o Conselho de Ministros, essa política permanecia inegociável (Josling, 2009, p. 87-88). A prevalência do intervencionismo em vários mercados agrícolas no mundo também abria espaço para que a CEE se mostrasse muito pouco disposta a mudar os termos da PAC.

As posições divergentes entre os Estados Unidos e a CEE acabaram levando à paralisação da rodada por três anos e meio, até julho de 1977, entre outros motivos, por conta das divergências em torno da competência dos grupos negociadores: enquanto os Estados Unidos queriam que as medidas que afetassem a agricultura fossem discutidas em todos os grupos de trabalho – inclusive naqueles que tratavam medidas tarifárias e não tarifárias –, a CEE só aceitava discutir medidas tarifárias, situação que acabou prevalecendo.

O agravamento dos problemas econômicos norte-americanos na década de 1970 incitou uma mudança de postura do país em direção ao protecionismo. Por isso, os Estados Unidos não tiveram, naquele momento, condições de oferecer concessões significativas em agricultura. A compartimentalização de temas ainda minimizou seu poder negociador. As negociações também foram dificultadas pela atenção que o governo norte-americano teve

de dar à guerra no Oriente Médio e pelas consequências do segundo choque do petróleo em 1979 (Mesquita, 2006, p. 41). Os Estados Unidos acabaram cedendo ao aceitar que as negociações multilaterais de comércio não afetassem nenhuma das políticas agrícolas fundamentais da CEE. Sua retórica mais branda afirmava ainda que a agricultura era um setor “especial” e que poderia ser negociado de forma paralela futuramente. Com isso, o acordo selado em Tóquio resultou em baixos compromissos com relação à agricultura, e as resoluções contemplaram reduções tarifárias – em média, de 40% – sobre um quarto dos produtos agrícolas importados por nove países desenvolvidos. O contraste com o setor industrial ficou visível, uma vez que, consideradas médias simples, as reduções tarifárias para as manufaturas atingiram 39%; para as matérias-primas industriais, 32%; e para os produtos agrícolas, apenas 7% (Carísio, 2006, p. 62).

Como os países do Terceiro Mundo tinham pouco raio de manobra no GATT e sobre as exceções às regras, não puderam fazer muito em favor dos seus setores agrícolas, que – na maioria das vezes – eram mais competitivos que os dos países industrializados, embora constituídos de bens de baixo valor agregado e trabalho-intensivos. Por esses motivos, a Rodada Tóquio criou o Código de Barreiras Técnicas, que foi o ponto de partida para as negociações sobre o tema, considerado importante, mas que pouco acrescentou no momento. O Arranjo Internacional sobre Laticínios – também instituído, que tinha como base o compromisso de preços mínimos, em função das dificuldades do setor – não conseguiu harmonizar os padrões internacionais, o que teria sido útil para evitar barreiras ao comércio (Tancu, 2010, p. 8). O Código de Subsídios, na prática, também não introduziu nenhum controle efetivo sobre os subsídios à exportação para produtos agrícolas. Por fim, a rodada ainda revisou o código *antidumping* existente, as regras de licenças de importação, as compras governamentais e a valoração de têxteis, de produtos lácteos e de carne bovina (Sandiford, 2005).

As pressões por reformas na PAC aumentaram igualmente no início dos anos 1980, por conta das negociações no tocante ao alargamento para os países do Mediterrâneo – com a incorporação de outros mercados essencialmente agrícolas. O malogro das negociações na Rodada Uruguai do GATT em 1979 em resolver o imbróglio sobre o protecionismo agrícola e os constrangimentos domésticos da CEE – provocados por uma crise orçamentária cada vez maior e pela ampliação dos custos das políticas agrícolas também para os consumidores – tornaram urgentes uma reforma mais radical no setor comunitário de laticínios (Germond, 2011, p. 16). Novas pressões sobre os custos vieram dos crescentes gastos com o MCA – aprofundados pela instabilidade da moeda – e da ampliação da força de trabalho rural e da produção agrícola depois do acesso da Grécia,

em 1981. A renda real da agricultura caiu em torno de 10%, entre 1978 e 1980, apesar do declínio anual de 3% do número de propriedades produtoras, entre 1975 e 1980 (European Commission, 1994, p. 17).

Apresentando novas propostas no verão de 1982, a Comissão Europeia insistiu na ideia de que a “CEE não tinha outra saída a não ser adaptar a sua política de garantias de produção” (European Commission, 1984) e sugeriu várias medidas para diferentes produtos, incluindo-se as quotas, como um meio de aplicar limitadores garantidos para o leite. Esta também alertou para a possibilidade de reduzir os níveis comuns de preços em unidade monetária europeia (ECU – em inglês, *European currency unit*), uma unidade monetária compósita, adotada depois do desmantelamento dos MCAs, uma vez que aumentaram significativamente as diferenças de preços entre os mercados dos Estados-membros, após o colapso do sistema monetário de Bretton Woods. O sistema *green money* havia gerado, na prática, mais distorções ao já complicado sistema de preços.

Em 1984, o Conselho de Ministros chegou a um acordo para aplicar um pacote de medidas; entre estas, o controle sobre a produção de leite por meio da imposição de sistema de quotas, a fim de limitar a oferta de leite em cerca de 8% em um período de oito anos. Sua implementação provou ser, todavia, difícil. A Itália não entendeu que o esquema era adequado, e só passou a adotá-lo em 1995; os britânicos, por seu turno, acabaram vendendo suas quotas (Koester, 2000, p. 13). As quotas não elevaram automaticamente os preços do leite, uma vez que o nível destes últimos dependia das decisões do Conselho de Ministros, que as tomava com base no período anterior. A racionalização do setor provocou o desaparecimento de um grande número de pequenas propriedades produtoras e desestimulou a inovação setorial, embora, de maneira geral, tenha conseguido estabilizar a produção.

A Comissão Europeia havia previsto uma supersafra de trigo para 1985, na mesma época em que as fotos sobre a fome na África rodavam o mundo (Knudsen, 2009, p. 278). Porquanto a Comissão Europeia havia aplicado o sistema de quotas para setor de laticínios, esta introduziu esse instrumento para grãos com resistência dos produtores bem maior. A segunda solução foi reduzir a produção de grãos, demandando-se que os produtores “deixassem suas terras de lado (*set aside*)” – ou seja, se estes optassem por não produzir em suas terras, em troca receberiam pagamentos compensatórios. O programa – de caráter voluntário, iniciado em 1988 – tinha como propósito estimular a queda na produção de trigo e, conseqüentemente, a elevação de seus preços. Os produtores alemães

foram os únicos a obter grandes incentivos com a medida, que também não conseguiu mudar fundamentalmente a natureza da PAC.

Esse esquema demandou maior monitoramento, além da ampliação da capacidade da burocracia, o que não se deu de modo satisfatório. Também era muito difícil argumentar ao público sobre a necessidade de pagar para os produtores não produzirem, em vez de pagá-los para produzir. O sistema de altos custos em termos econômicos e financeiros mostrava-se, novamente, uma violação ao princípio do mercado comum. Na verdade, as ideias assistencialistas ganhavam espaço e mantinham a estrutura central da PAC (Tracy, 1989, p. 323), embora – para grande parte dos especialistas – não deixassem de ser “não mais do que um exercício de contenção” (Fennell, 1997, p. 168, tradução nossa). Até a metade dos anos 1980, a política foi sofrendo poucas adaptações em sua “espinha dorsal”, somente sendo realizadas mudanças incrementais para atenuar os efeitos negativos dos imensos excedentes e dos custos.

A primeira tentativa de estabilizar os gastos com a PAC havia acontecido com a assinatura do Acordo de Fontainebleau em 1984, que limitou o aumento dos gastos com essa política em 2% ao ano, embora tal acordo não tenha conseguido criar incentivos individuais práticos para os produtores, a ponto de estes reduzirem sua produção. A Comissão Europeia adiava, por diversas vezes, as ideias de reforma estrutural, visto que os Estados-membros não queriam arriscar seu capital político (Priks, 2012, p. 65).

Também em 1984, o Conselho da Europa aprovou o princípio orçamentário denominado de British Rebate – ou seja, o “Desconto Britânico”, em vigor até hoje, que afirma que “qualquer Estado-membro que suporte uma carga orçamental excessiva que atinja a sua prosperidade relativa, pode se beneficiar de uma correção apropriada” (Spence, 2012, p. 1245). Essa ação foi consequência da pressão britânica, que também se deu sobre o mercado comum de bens e serviços, paralelamente ao lançamento do Ato Único Europeu em 1985, símbolo da vontade da CEE de superar a “euroesclerose”. O “Desconto Britânico” proveria o reembolso para o Reino Unido de dois terços da diferença entre sua contribuição e o que o país recebia do orçamento. Calculado com base no PNB e no IVA, este seria atualizado nos quatro anos subsequentes (*op. cit.*, p. 1245).

Vítima de outra crise orçamentária, a CEE finalmente deu um passo em direção à reforma. Em fevereiro de 1988, foi instituído o Acordo de Estabilizadores de Bruxelas, com a finalidade de impor penalidades a toda produção acima da quantidade máxima garantida, com cortes de preços e taxas de “responsabilização”. Porém, como a questão

agrícola havia sido deixada relativamente de lado nas negociações do GATT, os crescentes e rápidos aumentos nos subsídios e outros tipos de proteção deixavam claro a urgência de que algo fosse feito. A Rodada Uruguai, lançada em Punta del Este em 1986, representou nova ofensiva contra o protecionismo e teve como objetivo negociar novas orientações de mercado. Essa rodada era, sem dúvidas, a mais ampla das negociações multilaterais do GATT, uma vez que se esperava que 75% de todo o comércio internacional estivesse sob a disciplina desse acordo (Sandiford, 2005). A agenda incluiu a agricultura e outros assuntos controversos – como a liberalização de produtos têxteis – e novos temas – por exemplo, a propriedade intelectual e os serviços.

As negociações começaram sob o impacto de um relatório produzido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) dois anos antes, no qual se reconhecia que o impacto das políticas agrícolas domésticas transbordava para o mercado mundial e causava reações protecionistas de outros países. Por conseguinte, a resposta tinha de ser comum. Nesse contexto, a PAC era apontada como o principal responsável pelo grave quadro. Como as mudanças nas regras do comércio de bens agrícolas eram imprescindíveis, a agricultura foi apresentada como o principal tema da agenda da Rodada Uruguai, que começou com duros ataques à PAC.

O Grupo Cairns – criado em 1986 por quatorze nações, sob a liderança da Austrália, para coordenar as posições dos principais países exportadores sem subsídios; entre estes, o Brasil – não autorizou que as negociações multilaterais de comércio acontecessem novamente sem que a agricultura fosse incluída (Moyer, 1993, p. 3), pois, com exceção do Japão, nenhum outro país demonstrava simpatia com a Política Agrícola Comum. As quotas de leite de 1984 e os textos orçamentários de 1988 não foram convincentes aos demais países de que uma reforma da PAC já havia sido feita (Josling, 2008, p. 66).

Por um lado, os Estados Unidos reivindicavam, sobretudo, o fim das taxas variáveis, que – desde a institucionalização do GATT – haviam deixado a questão agrícola em aberto. Por outro lado, também subsidiavam a agricultura. A aposta norte-americana estava na solução em remover todas as barreiras aplicadas pelas políticas agrícolas comerciais dos participantes da rodada ao livre comércio. Apesar da proposta, todos sabiam que as mudanças da política agrícola norte-americana, assim como na CEE, teriam altos custos políticos e econômicos, que o próprio governo não estava disposto a enfrentar.

Em consequência da “guerra” de subsídios à produção doméstica, enquanto o custo dos programas norte-americanos de apoio à agricultura foi multiplicado por seis,

entre 1982 e 1986, atingindo US\$ 26 bilhões; os gastos com os principais programas da PAC dobraram entre 1981 e 1986, de 11 para 22 bilhões de ECU (Mesquita, 2006, p. 49) – em 1987, o orçamento previsto foi estimado em 59 bilhões de ECU (Patterson, 1993, p. 9); e as divergências entre os Estados Unidos e a CEE ampliaram-se. Talvez pela fragilidade da posição norte-americana, em função da sua posição de *waiver* de suas obrigações sob o art. XI do GATT (proibição do uso de restrições quantitativas), os Estados Unidos jamais recorreram ao mecanismo de solução de controvérsias do art. XXIII para questionar a legalidade dos taxas variáveis, embora o tema tenha sido mencionado cada vez que o governo norte-americano propunha o lançamento de uma rodada de negociações no acordo (Carísio, 2006, p. 72).

A Comissão Europeia, representante da CEE na rodada – diferentemente dos Estados Unidos, cuja proposta de liberalização agrícola havia sido muito mais radical – advogou pela redução gradual de tarifas e subsídios dos produtos agrícolas, não com o propósito de liberalizar a agricultura no longo prazo, mas de gerenciar os custos da PAC. Àquela altura, o Copa não conseguiu manter-se coeso e empenhado no processo de reforma, o que, aos poucos, foi deteriorando a boa relação que mantinha com a comissão.

Além da adesão de Portugal e Espanha à CEE em 1986, países cujos setores primários ampliariam ainda mais a área produtiva agrícola, as negociações preparatórias para a proximidade da assinatura do Tratado de Maastricht – com metas mais ambiciosas para a integração europeia – sinalizavam que a questão orçamentária da PAC deveria ser enfrentada antes de pensar-se na realização completa do mercado comum. Isso porque as despesas do Feoga-Garantia continuavam consumindo a maioria dos recursos da política, cerca de 95% destes (Josling, 2008, p. 63). Nesse ritmo, e se nada fosse feito, logo as metas dos gastos orçamentários com a PAC, estipuladas em 1988, seriam alcançadas. O momento pós-Guerra Fria e as maiores aspirações da UE em termos econômicos – com a criação da União Econômica e Monetária (UEM), que se daria em 1991–, e também políticos, de modo a atuar como ator único e global, exigiam primeiramente sua concentração na “disciplina orçamentária”. Ademais, o crescimento dos gastos orçamentários com a PAC diminuía os incentivos da CEE a outros programas e exauria as suas finanças. Apesar dos gastos, as propostas de reforma eram limitadas pelo fato de que a renda rural média vinha caindo. A França, mais uma vez, era a mais radical opositora a uma reforma estrutural, pois tinha se tornado contribuinte líquida (Patterson, 1993, p. 10).

A própria iminência de outra crise orçamentária, no início dos anos 1990, e todas as medidas adotadas até ali haviam sido ineficazes para mudar a estrutura da PAC,

garantindo somente sua continuidade. Sob pressão da Comissão Europeia, e pelas circunstâncias relacionadas ao GATT – pois, apesar de os Estados Unidos e a CEE tentarem negociar um acordo em cada área separadamente, e da recusa desta última em ligar a reforma da PAC ao sucesso das negociações na Rodada Uruguai, sabia-se que, a menos que um acordo sobre a agricultura fosse firmado, a rodada iria colapsar (Patterson, 1993, p. 17) – e às mudanças que o Ato Único traria, o Conselho de Ministros aprovou – finalmente, em maio de 1992, logo após o Tratado de Maastricht ter sido firmado, depois de dezesseis meses após a proposta ter sido apresentada pela Comissão Europeia e de muitas discussões – a Reforma MacSharry, projeto do comissário Ray MacSharry, a primeira reforma estrutural da PAC.

8 REFORMAS DA PAC E REFLEXÕES FINAIS

A reforma MacSharry de 1992 introduziu a ajuda direta, que passou a ter papel fundamental na determinação do volume de produção agrícola comunitário, ao substituir o sistema de apoio ao nível de preços, que deixou de ser a “espinha dorsal” da PAC. Os preços garantidos para cereais, produtos lácteos e carne, os três bens com proteção máxima, foram, assim, reduzidos, ao passo que os produtores passaram a receber pagamentos diretos como compensações parciais aos níveis médios de preços agora mais baixos. Os pagamentos de compensação (*deficiency payments*) ficaram diretamente atrelados ao volume produzido (*coupled direct aid payments*), portanto, ao volume de produção. Para serem elegíveis a esses pagamentos, os produtores eram obrigados a deixar de utilizar parte de suas terras, a fim de restringir a produção total em 15%. A reforma incluiu ainda medidas de desenvolvimento rural; entre estas, a proteção ao meio ambiente (Cantore, Kennan e Page, 2011, p. 5). Esses temas ganhavam cada vez mais espaço nas preocupações da CEE relacionadas à PAC.

É interessante notar que, no mesmo momento da implementação da primeira reforma, os impactos de vários importantes acontecimentos para a integração europeia – como a Queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim do bloco soviético, a partir do início dos anos 1990 – retiraram a atenção pública concentrada na PAC e abriram possibilidades de futura candidatura dos países das Europas do Leste e Central à CEE. Ademais, essa reforma foi acompanhada por outras modificações as quais experimentava o bloco europeu de integração regional positiva. O Tratado de Maastricht – que instituiu a União Europeia, a partir de 1993 – determinou metas em direção à união monetária e econômica acompanhada de coesão social, políticas bastante desafiadoras.

Por todos esses motivos, a PAC passou a não ser mais a “única” política comum da UE (Josling, 2008, p. 65).

Não se pode esquecer que, indubitavelmente, houve uma ligação entre a Reforma MacSharry e a continuidade das negociações da Rodada Uruguai. Sem a eliminação dos obstáculos à PAC – pelo menos os mais urgentes –, a UE não poderia concordar com o Acordo sobre Agricultura do GATT, o maior alvo da rodada. Assim, o caminho e o conteúdo dessa reforma haviam sido claramente influenciados não apenas pelos próprios constrangimentos internos relativos ao orçamento, mas também pela pressão provinda pelas demais partes do acordo, ávidas por concluir um acordo multilateral para a liberalização agrícola. Na fase final de negociações da rodada, em dezembro de 1991, foi acordado o Draft Final Act – também conhecido como Dunkel Draft – entre a UE e os Estados Unidos, que firmou compromissos separados para acesso a mercados, concorrência nas exportações e apoio doméstico. Os Estados Unidos aceitaram que a medida agregada de apoio (*aggregate measure of support* – AMS) fosse geral, e não por produto (Mesquita, 2005, p. 53). A UE, por seu turno, concordou que seus níveis de preços de intervenção e os subsídios às exportações também seriam diminuídos em 21% até 1999 (Rudloff, 2006, p. 7). Os dois parceiros acordaram ainda exceções (*caixa azul*) para os pagamentos diretos aos produtores de cereais, que, se não eram totalmente “desvinculados”, pelo menos tinham compromissos de pousio (*set aside*) de terras. Por fim, a *cláusula de paz* foi instituída, limitando recurso ao mecanismo de solução de controvérsias durante o período de implementação do GATT sobre Agricultura.

A despeito dos esforços da Reforma MacSharry, seus resultados ficaram, na prática, aquém do esperado. Isso se deu porque o Acordo de Blair House – realizado no final de 1993 entre os Estados Unidos e a UE – acabou modificando, no fim das contas, a proposta do Dunkel Draft, uma vez que o processo de elaboração de listas de compromissos por cada país deu margem, na falta de supervisão multilateral, ao estabelecimento de tarifas maiores que as que efetivamente correspondiam às barreiras não tarifárias preexistentes (a chamada “tarifação suja”) (Mesquita, 2006, p. 55). Consequentemente, o impacto sobre o nível de preços de produtos sensíveis como açúcar, carne e laticínios não foi positivo, pois estes não caíram (Josling, 2008, p. 65). Ainda assim – visto sob a perspectiva das expectativas frustradas das rodadas anteriores, e apesar da demora em cumprir a agenda e das dificuldades enfrentadas, e se comparado às posições díspares no GATT que antecederam a Rodada Uruguai –, pode-se considerar o resultado final como um significativo passo avante. Seus resultados mais significativos foram uma considerável redução no nível de preços de intervenção – por exemplo, 29% dos preços

de intervenção de cereais e 15% dos de carne bovina (Patterson, 2005, p. 23) – e nos subsídios à exportação (Chotkowski e Gazinski, 2012, p. 4).

A PAC, pouco tempo depois da Reforma MacSharry, também não se mostrou capaz de resolver os problemas de superprodução. Os gastos com essa política tiveram, na prática, diferentes reduções nos subsídios às exportações, dependendo do produto. O leite continuou a atrair altos investimentos produtivos e demandou forte apoio aos preços. Como os preços de outros bens agrícolas domésticos também persistiram elevados, e, conseqüentemente, os excedentes produtivos continuaram sendo formados, o peso da PAC no orçamento comunitário permanecia alto. As intervenções no mercado eram constantemente necessárias, apesar dos compromissos na OMC (Rudloff, 2006, p. 9). Diante disso, reformas posteriores seriam inevitáveis.

Ao final da Rodada Uruguai, em 1993, além de ter sido instituída a OMC, o Acordo sobre Agricultura do GATT foi alcançado por fim. Este introduziu a primeira regulação ao setor agrícola no âmbito multilateral e demandou que os países reduzissem sua ajuda e proteção ao setor, por meio de disciplinas às barreiras de acesso a mercados (restrições comerciais à importação), à ajuda doméstica (subsídios e outros programas que aumentam os preços domésticos e a renda das fazendas) e aos subsídios à exportação. A UE ficou obrigada a remover as taxas variáveis e a convertê-las em taxas fixas, a serem reduzidas ao longo do tempo de acordo com a agenda aprovada (Tangermann e Von Cramon-Taubadel, 2013, p. 18). O *threshold price*, do qual se calculava a taxa variável, foi eliminado como a principal base de proteção. Até aquele momento, à França e à Alemanha destinava-se a maior parte dos recursos do Pilar I, tendo-se em vista o alto nível de apoio aos cereais, à carne bovina e aos produtos lácteos, uma vez que esses países eram os maiores produtores. A Espanha foi a maior beneficiada dos fundos do Pilar II (Rudloff, 2006, p. 10).

Percebe-se, durante os anos 1990, que o nível de suporte aos preços – que conduzia às ineficiências – se tornava cada vez mais impopular. O Conselho de Ministros regularmente minava o esforço da comissão para diminuir o nível de preços. Decerto o forte *lobby* dos interesses dos produtores rurais, juntamente com a redução dos incentivos a uma decisão coletiva sobre o orçamento comunitário, era o grande responsável pelas dificuldades. Adicionalmente – apesar dos diversos problemas do mecanismo de compras de intervenção e dos custos altos de consumidores e contribuintes –, a PAC permaneceu uma política cara e gerou reclamações de terceiros países, particularmente da Austrália, da Nova Zelândia e dos Estados Unidos, que condenavam os desvios de

comércio provocados sobretudo pelo alargamento ibérico da UE (European Commission, 1994, p. 69).

Até a metade de 1990, a instabilidade macroeconômica passou a ser uma constante, visto que a UE passava por transformações resultantes do aprofundamento do processo de integração e das rápidas mudanças da economia internacional. O euro foi introduzido em 1999 nos mercados financeiros – embora só tenha entrado em circulação em 2002 –, e, por isso, os preços dos bens agrícolas foram modificados, por meio de sistema desenvolvido para realizar os ajustes monetários necessários. Ao mesmo tempo, os países candidatos à associação ao bloco europeu mostravam dificuldades em se adaptar a um sistema comunitário complexo e de completar o processo institucional de privatização e transformação das suas estruturas agrícolas. A fim de concentrar-se nas necessidades estruturais da PAC – incluindo-se a ênfase em programas de desenvolvimento rural –, o conselho deixou disponível € 520 milhões de ajuda pré-acesso aos países das Europas do Leste e Central por ano sob o programa Special Pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Sapard), como foi chamado, durante o período 2000-2006 (Swinnen, 2008, p. 9).

Todos os rearranjos posteriores propostos para a PAC tiveram como objetivo reduzir as distorções de mercado ou fazê-las mais aceitáveis em âmbito internacional. O documento publicado pela Comissão Europeia em 1997, chamado de *Agenda 2000: por uma união mais forte e ampla* (European Commission, 1997) – elaborado com base nos problemas deixados pela Reforma MacSharry e nas perspectivas do orçamento do período 2000-2006 –, focou-se principalmente em estabilizar os gastos agrícolas (Chotkowski e Gazínski, 2012, p. 5). A preocupação estava especialmente no futuro alargamento – que poderia aumentar os gastos com a PAC, além do rebaixamento de preços de intervenção de cereais, leite e carne – e no aumento dos pagamentos por compensação (Boulanger *et al.*, 2010, p. 6). O desenvolvimento rural, componente do Pilar II da PAC, deveria mover-se no sentido da integração das economias para a melhoria das condições de vida, do desenvolvimento rural, da promoção de serviços sociais e da proteção ao meio ambiente, embora continuassem a existir muitos obstáculos. O princípio dos *padrões consentidos*³ (*cross-compliance*) foi introduzido a partir das reduções dos pagamentos diretos que forçassem o cumprimento de determinações ambientais e de segurança alimentar específicas, assim como o compromisso com a manutenção das terras em boas condições.

3. Tradução nossa.

Observa-se que embora o Pilar II tenha permanecido limitado em termos orçamentários, este constituiu, sem dúvida, a maior mudança na orientação geral da PAC, abrindo caminho para futuras reformas. Na esteira da Agenda 2000, outras medidas de desenvolvimento rural e proteção ao meio ambiente foram trazidas à tona na Regulação para o Desenvolvimento Rural (Bureau e Matthews, 2005, p. 11). Todas as demais reformas, com suas respectivas peculiaridades, foram realizadas nesse sentido. Em 2001, os principais Estados-membros contribuintes eram a Alemanha, os Países Baixos, a Holanda e a Áustria. O “Desconto Britânico” foi mantido. Grécia, Espanha e Portugal constituíam os principais recebedores (Swinen, 2003, p. 4).

O modesto impacto da Agenda 2000 conduziu à Reforma Fischler, em 2003, cujo propósito foi planejar a acomodação dos dez novos países das Europas Central e do Leste à integração da UE, seguido do acesso de Malta e Chipre, além de realizar ajustes de preços e dos pagamentos diretos. Sua inovação estava na substituição dos pagamentos diretos de compensação, introduzindo-se o esquema único de pagamentos (SFP – *single farm payments*). Para receber o SFP, o produtor tinha de provar a qualidade dos alimentos cultivados e cumprir as regras ambientais e de qualidade. Também foram feitos cortes nos preços de intervenção do arroz e do leite – este último previsto para 2005 –, além de que o apoio destinado aos estoques foi reduzido para arroz e manteiga. Um dos entraves para a reforma dizia respeito ao fato de que todos os novos entrantes eram amplamente dependentes do desempenho do setor agrícola e tinham diversas estruturas, quase sempre menos produtivas.

A reforma de 2003 ficou marcada por seguir “desacoplando” a maior parte dos pagamentos diretos da produção e dar sinais de mercado mais claros aos produtores. Sua finalidade também foi fortalecer a política de desenvolvimento rural, incluindo-se 5% de redução nos pagamentos diretos e aumento dos gastos com o desenvolvimento rural. Ao estabelecer um teto fixo para o orçamento, entre 2006 e 2013 – se o apoio ao mercado, via *threshold prices*, e os pagamentos diretos combinados estivessem dentro do teto de € 300 milhões –, o SFP seria reduzido até enquadrar-se no limite orçamentário, além de que os pagamentos “atrelados” seriam substituídos pelo SFP, com raras exceções. As compras de intervenção de diversos produtos ficariam abolidas, fixando-se o limite quantitativo para uns e o preço máximo para outros (Bureau e Matthews, 2005, p. 11). Apesar de que a PAC se tornava cada vez mais guiada pelo vetor comercial, tendo-se em vista os compromissos com as diretrizes da OMC, os acordos bilaterais e de outras ordens que a UE mantinha ou negociava exerciam cada vez mais pressão por mudanças em sua estrutura (Josling, 2008, p. 11). No período, os preços das *commodities* agrícolas

apresentavam tendência de queda no mercado internacional e estimulavam o decréscimo dos subsídios à exportação da UE.

O setor agrícola mostrava-se cada vez mais estável. Em 2003, alcançou € 37,8 bilhões. Mais € 4,8 bilhões se destinaram ao desenvolvimento rural, a partir do financiamento via Feoga. O orçamento da PAC incluía € 20 bilhões de pagamentos diretos aos produtores. As outras despesas se concentraram nos estoques, nos subsídios à exportação etc. Despesas complementares foram feitas pelos Estados-membros como cofinanciadores (Bureau e Matthews, 2005, p. 14). A reforma Fischler melhorou a aceitabilidade da PAC, tanto interna quanto externa, mas os progressos da Rodada Doha da OMC permaneceram condicionados às mudanças nessa política. Em 2006, as diretrizes relacionadas ao açúcar da PAC foram reformadas em resposta às reclamações enfrentadas pela UE, com relação aos subsídios concedidos ao setor. Houve significativo corte de suporte aos preços compensado pelos pagamentos diretos e acompanhado pela reestruturação dos pagamentos para que os produtores deixassem o setor.

A reforma mais recente, o Health Check de 2008, introduziu ajustes de curto prazo nas regulações de mercado, ao induzir os pagamentos atrelados remanescentes a tornarem-se ainda mais “desatrelados” da produção e estimular a equalização de algumas políticas estruturais produtivas. O período para os produtores adaptarem-se ao SFP foi estendido até 2013, e um fundo extra de € 90 milhões para pagamentos diretos foi aprovado. As quotas de leite seriam abolidas até 2015, e financiamentos especiais foram aprovados para certos Estados aplicarem na conservação do meio ambiente e para produtores em dificuldades em regiões mais vulneráveis (Kroeger, 2009, p. 26).

Verifica-se que a PAC se modificou bastante nas últimas duas décadas, pois a sucessão de reformas levou a mudanças claras na concepção da PAC e em suas prioridades, ainda que sua essência protecionista tenha sido mantida. Todas as reformas tentaram resolver os problemas de desequilíbrios criados pelos instrumentos originais, baseados no apoio ao mecanismo de preços como “espinha dorsal”, transferindo para os pagamentos diretos o eixo principal de funcionamento da política. Observa-se ainda que gastos destinados à PAC diminuíram como porcentagem do orçamento da UE de 70%, em 1985, para em torno de 40%, em 2009. A ajuda ao produtor estimada – medido pelo *producer support estimate* (PSE) – também declinou de 40%, em 2004, para 25%, em 2009. Os pagamentos diretos “desacoplados” caíram de 77% do total, em 2004, para 15%, em 2008; em contrapartida, os pagamentos “desacoplados” aumentaram, de 3% para 68%, e os para o desenvolvimento rural, de 15% para 18% (Cantore, Kennan e Page, 2001, p. 5).

Os subsídios à exportação caíram de € 10 bilhões, nos anos 1990, para € 160 milhões, em 2011 (European Commission, 2013a).

Também é perceptível que a importância do Pilar II vem se ampliando em detrimento do Pilar I, ainda que não se possa esquecer que as diferenças entre os pilares variam muito entre os Estados-membros, visto que a maior parte dos gastos diretos são feitos pela UE-15. A introdução dos pagamentos diretos – além de estes terem um princípio funcional mais vantajoso para o orçamento da UE em relação aos mecanismos de suporte aos preços, sem dúvida –, também é bem mais compreensível que o complexo sistema de preços anterior, e suas transferências acontecem de maneira bem mais transparente, se comparadas aos mecanismos de preços. Vale lembrar que o orçamento para outros gastos que não a agricultura aumentou *vis-à-vis* os dispêndios com a PAC, que caíram ao longo da década de 1990 (Tangermann e Von Cramon-Taubadel, 2013, p. 18) e nos primeiros dez anos dos anos 2000. Em 2007, o orçamento da PAC era 54,98 bilhões de euros; em 2009, 53,67 bilhões; em 2011, 51,77 bilhões.

Todavia, outros pontos relativos à PAC permanecem controversos. Apesar da associação dos novos Estados-membros à UE – como Polônia, Hungria e Romênia, em 2004, países cujo setor primário é relativamente mais importante que em outras economias e cujas propriedades produtivas agregam, em média, pequenas áreas –, a essência da estrutura agrária desse bloco não se modificou e ainda se caracteriza por grandes regiões produtivas concentradas nas mãos de poucos proprietários. Ademais, a despeito de que os programas estruturais tenham se ampliado com as reformas, a heterogeneidade das demandas não permitiu que os projetos para a promoção do desenvolvimento rural servissem a todos os interesses – sobretudo depois do último alargamento para as Europas do Centro e do Leste –, tampouco que as diferenças de produtividade fossem diminuídas na UE. Os sucessivos programas de reformas, além de não demonstrarem que são projeto de longo prazo de fato, não conferem tempo de adaptação diferenciado a cada mercado. Por fim, como a PAC já nasceu privilegiando os interesses de alguns Estados-membros – particularmente da França –, as reformas foram e continuarão difíceis de serem acordadas e, se aprovadas, de serem eficientes.

Estudos empíricos demonstram que os ajustes nas propostas da Comissão Europeia apresentadas para o Conselho de Ministros são quase sempre de resultados limitados. Tendo-se em vista que muitas vezes as posições do Conselho de Ministros e da comissão são divergentes e que o processo decisório da PAC é bastante complexo e lento, reduzem-se

os planos a meras mudanças cosméticas. Por exemplo, durante o processo decisório da Agenda 2000, diversas adaptações foram realizadas no projeto original elaborado pela Comissão Europeia, no que tange aos fundos de coesão social e estruturais. Finalmente, não se pode deixar de mencionar que os objetivos da PAC foram desenhados em termos gerais em um dos Tratados de Roma, o que instituiu a PAC. Para esses objetivos, os instrumentos individuais foram pensados sem antes se determinar metas mais específicas e critérios de avaliação de sua eficiência.

De fato, os gastos relativos ao orçamento da UE com a PAC têm declinado nos últimos anos, mas ainda correspondem a cerca de 45% do orçamento comunitário. Esse valor é relativamente alto se se recordam as diversas tentativas comunitárias de estabelecer tetos de gastos para os instrumentos da PAC ao longo das décadas, com ênfase para os “recursos próprios”. Na verdade, a manutenção da estrutura, bem como os níveis e a concentração dos gastos nos pagamentos diretos, acontece mais porque se quer evitar antagonismos entre os beneficiários da PAC e garantir a estabilidade da distribuição dos benefícios entre os Estados-membros.

Embora as últimas reformas tenham acontecido paralelamente às negociações da Rodada Doha, iniciadas em 2000, nas quais as intenções dos países em desenvolvimento eram – e ainda são – barganhar por mudanças estruturais da PAC, essa política continua causando impactos fora da UE e mobilizando grupos de pressão política. O exemplo mais emblemático foi a institucionalização do Grupo-20 (G20), formado pelas maiores economias produtoras de *commodities* agrícolas do mundo, em sua maior parte por países em desenvolvimento, na Reunião Ministerial de Cancún em 2003. Esses países ainda não conseguem competir com os preços praticados pela UE – ainda que o bloco europeu demonstre, em seus relatórios mais recentes, preocupação com o cumprimento dos Objetivos do Milênio da OMC⁴ de redução da pobreza –, uma vez que o bloco europeu exporta produtos agrícolas excessivamente baratos e ainda impõe diversos entraves para que os bens agrícolas importados fiquem mais caros no mercado europeu mesmo. Embora seja difícil analisar as complexas relações de causa e efeito entre a evolução da PAC e as negociações internacionais, várias evidências sugerem que as principais reformas foram afetadas diretamente pelo desenvolvimento das negociações no âmbito do GATT/OMC.

4. Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) são oito objetivos de desenvolvimento internacional, que os 192 membros da ONU e uma série de organizações internacionais acordaram para acabar com a pobreza em 2015.

Para além disso, as próprias necessidades internas da UE de equilibrar o orçamento, sustentar futuros gastos – sobretudo nos últimos cinco anos, em momento de recessão econômica pós-crise – e acomodar mercados e medidas funcionais ligadas ao amplo processo de integração regional podem ser sentidas pela mudança de foco das medidas de sustentação do nível de preço para os pagamentos “desacoplados”.

Da perspectiva deste trabalho, esse é o maior motivo para a paralisação das negociações da Rodada Doha desde 2006. Por conta disso, a UE vem mudando seu foco no comércio internacional, cada vez mais pautado na estratégia em acordos bilaterais e birregionais, que – na maioria das vezes – visam à liberalização comercial, sem considerar o tema agricultura, ou realizam parcerias nas quais o setor agrícola não tem grande importância. No caso do Acordo Inter-Regional UE-Mercosul, a agricultura é questão-chave para os países do bloco sul-americano e a UE; o impasse está posto há mais de uma década. Lembremos ainda que as discussões entre a UE e o Mercosul foram diretamente atingidas pela crise econômica da Europa, o que acabou retraindo também os investimentos diretos, além de que a China ultrapassou a UE como maior importador de produtos agrícolas e pecuários do Brasil, em 2013. Portanto, verifica-se que a PAC tem efeitos diretos e indiretos para os países em desenvolvimento. Qualquer mudança ou reforma nessa política tem efeitos na posição negociadora da UE nas diversas esferas de comércio internacional e, por conseguinte, afeta suas relações com diversos mercados.

REFERÊNCIAS

- ACKRILL, R. **The common agricultural policy**. Sheffield: Sheffield Academic Press, 2000.
- ALTER, K. J.; STEINBERG, D. The theory and reality of the European coal and steel community. In: MEUNIER, S.; McNAMARA, K. R. **Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty**. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 89-104.
- BERGER, H; SPOERER, M. Economic crises and the European Revolutions of 1848. In: CONFERÊNCIA DE OFFENBURG, 1998. Barcelona: Centro de História Comparada da Europa Universidade Livre de Berlim. **Resumos...** Berlin: European Hematology Association, 1998.
- BOMBERG, E.; PETERSON, J.; CORBERT, R. **European Union: how does it work?** Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BOULANGER, P. *et al.* **An economic assessment of removing the most distortive instruments of the Common Agriculture Policy (CAP)**. In: ETSG 2010 TWELFTH ANNUAL CONFERENCE. Lausanne: Sept. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jLnWHQ>>.

BUREAU, J.-C.; MATTHEWS, A. **EU Agricultural policy**: what developing countries need to know. Dublin: IIIS/Trinity College Dublin, Oct. 2005. (IIIS Discussion Paper, n. 91). Disponível em: <<https://www.tcd.ie/iiis/documents/discussion/pdfs/iiisd91.pdf>>.

CANTORE, N.; KENNAN, J.; PAGE, S. **CAP reform and development**: introduction, reform options and suggestions for further research. Londres: Overseas Development Institute, 14, May. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/roShjo>>.

CARÍSIO, M. **A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura**. Brasília: Instituto Rio Branco; Funag/IRBr/MRE, 2006. (Tese – 47^a CAE). Disponível em: <<http://goo.gl/cAEamO>>.

CVCE – CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE. **The Green Pool**. CVCE: Sanem, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/hEXLjV>>.

_____. **Document de travail sur l'agriculture et le marché commun**. CVCE: Sanem, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/13Qw3H>>.

CHOTKOWSKI, J.; GAZÍNSKI, B. **The common agricultural policy**. Widening and deepening of European integration: Challenges and Strategic Choices facing the European Union. In: ANNUAL RESEARCH CONFERENCE. 6., 2012. European Centre of Excellence Faculty of Arts and Social Sciences. Canadá: Dalhousie University Halifax April, 2012.

DEBLOCK, C.; HAMEL, B. Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre. **Interventions Economiques**, n. 26, p. 9-42, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/JQxdyP>>.

DE LA ROSA JR, M. The common agricultural policy: the future of the CAP and why real reform will never happen. **Miami-Florida European Union Center of Excellence**, v. 6, n. 7, May 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/f9p5rr>>.

ELLIS, F.; MARSH, J.; RITSON, C. **Impacts and foreigners**: impacts of the Common Agriculture Policy on the associates and associables. London: Overseas Development Institute, 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/qYrpEb>>.

ELTON, C. Paradigm change within the CAP 1985-92: the European Commission's construction of an alternative policy narrative in the late 1980s. **Journal of European Integration History**, v. 16, n. 2, p. 103-122, 2010. Disponível em: <http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf>.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposals for the working out and putting into effect of the Common Agricultural Policy in application of article 43 of the treaty establishing the European Economic Community**. DG VI/COM (60) 105. Brussels, 1960. Disponível em: <<http://goo.gl/b6pMcn>>.

_____. **Commission's Social Programme for Agriculture Information Memo**. Brussels, n. 36, Oct. 1963. Disponível em: <<http://goo.gl/IHtClS>>.

_____. **Memorandum of the reform of agriculture in the European Community**. DG VI/COM (68) 1000. Brussels, 1968. Disponível em: <<http://goo.gl/KpgJrx>>.

_____. **Adjustment of the Common Agricultural Policy**: 1973-1978. November, 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/VI2LB5>>.

_____. **Stocktaking of the Common Agricultural Policy**. COM (75) 100, February 1975. Disponível em: <<http://goo.gl/JnTVfx>>.

_____. **Action programme for the progressive achievement of balance in the milk market**. COM (76) 300, July, 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/FTigmj>>.

_____. EUROPEAN COMMISSION. **The agriculture situation in the community**: 1983 Report. Brussels, 1984. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/31393/1/CB3883637ENC_002.pdf>. p. 8

_____. EC Agricultural Policy for the 21st Century. **European Economy**, Brussels, n. 4, 1994.

_____. **Agenda 2000**: for a stronger and wider Union. 15 July, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/FhMrTX>>.

_____. **Agriculture in the European Union** – statistical and economic information, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/K7HiLq>>.

_____. **EU Budget 2012**: for 500 million Europeans, for growth and development. Luxembourg: European Commission, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/uV0wAF>>.

_____. **The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe** – Frequently asked questions. Brussels: August, 2013a. (Memo/13/631). Disponível em: <<http://goo.gl/Xqqrdb>>.

_____. **Monitoring Agri-trade Policy**. Agricultural trade in 2012: a good story to tell in a difficult year? 2013b Disponível em: <<http://goo.gl/ogChYe>>.

_____. **The EU's bilateral trade and investment agreements** – where are we? Brussels, 3 December, 2013c. (Memo). Disponível em: <<http://goo.gl/xUcQwo>>.

FEARNE, A. The history and development of the CAP 1945-1990. In: RITSON, C.; HARVEY, D. R. (Org.). **The common agricultural policy**. Wellingford, New York: CABI Publishing, 1997.

FENNELL, R. **The common agricultural policy**: continuity and change. Oxford: Clarendon Press, 1997.

FREIRE, D. **Where is Portuguese agriculture headed?** An analysis of the Common Agricultural Policy. In: CONFERENCE EUROPEAN UNION, NATIONS-STATE AND THE QUALITY OF DEMOCRACY: lessons from Southern Europe. Louisville, Nov. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/NIvVBr>>.

GERMOND, C. The agricultural bone of contention: The Franco-German tandem and the making of the CAP: 1963-1966. **Journal of European Integration History**, n. 2, v. 16, 2010, p. 25-44. Disponível em: <<http://goo.gl/Nx7b89>>.

_____. **Obstacle to reform?** Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984. *In*: EUSA PAPER CONFERENCE. Boston, 2-5 mar. 2011.

GRANT, W. **The common agricultural policy**. Basingstoke: Macmillan, 1997.

_____. Policy instruments in the Common Agricultural Policy. **West European Politics**, v. 33, n. 1, p. 22-38, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/tNvoKU>>.

GRIFFITHS, R. T. Agricultural pressure groups and the origins of the Common Agricultural Policy. **European Review**, v. 3, p. 233-242, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/a6jk2M>>.

GROEBEN VON DER, H. **Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft**: das ringen um den gemeinsamen markt und die politische union (1958-1966), Baden-Baden, Nomos, 1983.

GUIRAO, F. Introduction to special issue on CAP reform. **Journal of European Integration History**, v. 16, n. 2, p. 13-24, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/emBhBg>>.

HÄNGGI, H. Interregionalism: empirical and theoretical perspectives. **Dollars, Democracy and Trade**: External Influence on Economic Integration in the Americas Los Angeles: PCIP, 2000, p. 1-14. (Workshop Paper). Disponível em: <<http://goo.gl/yxPdEJ>>.

HOFREITHER, M. F. **The 'Treaties of Rome' and the development of the Common Agricultural Policy**. Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Universität für Bodenkultur, July. 2007. (Diskussionspapier n. 23). Disponível em: <<http://goo.gl/2TRd84>>

INGERSENT, J.; RAYNER, A. **Agricultural policy in Western Europe and the United States**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

JACKSON, J. H. **The world trading system**: law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: the MIT Press, 1997.

JOSLING, T. External influences on CAP reforms: an historical perspective. *In*: SWINNEN, J. (Org.). **The perfect storm**: the political economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy. Brussels, 2008. p. 57-75. (CEPS Paperbacks). Disponível em: <<http://goo.gl/dBeOW7>>.

_____. Western Europe. *In*: Anderson, K. (Org.). **Distortions to Agricultural Incentives**: 1955-2007. World Bank e Macmillan Palgrave, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/vsn3Pu>>.

_____. Reflections on the Exceptional Treatment of Agriculture in the WTO/Betrachtungen über die Sonderstellung des Agrarsektors in der WTO. *In*: BANSE, M.; GRETHE, H. (Org.). Perspectives on International Agricultural Policy – In Honor of the Retirement of Professor Stefan Tangermann. **German Journal of Agricultural Economics**. Frankfurt am Main, Deutscher Fachverlag GmbH, v. 59, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/lkX11k>>

JOSLING, T.; TANGERMANN, S.; WARLEY, T. K. **Agriculture in the GATT**. Basingstoke: Macmillan, 1996.

JOSLING, T. *et al.* Understanding International Trade in agricultural products: one hundred years of contributions by agricultural economists. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 92, n. 2, p. 424-446. Dec. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/3WPfyu>>.

KAY, A.; ACKRILL, R. Problems of composition, temporality and change in tracing the Common Agricultural Policy through time. **Journal of European Integration History**, v. 16, n. 2, p. 123-142, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/aFL34R>>.

KOESTER, U. The developments of the economics of agricultural product markets in Europe. **Rivista Di Economia Agraria**, n. 3-4, p. 553-579, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/Xtfdlt>>.

———. **The role of Germany in the Common Agricultural Policy**. University of Kiel Archive, 2000. Disponível em: <<http://www.uni-kiel.de/marktlehre/research/download/The%20role%20of%20Germany.pdf>>.

———. Europäische Agrarpolitik: ein Spannungsfeld Divergierender Interessen. In: OHR, R.; TREURL, T. (Org.). **Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik**. Munchen: Verlag Vahlen, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/YBfVLO>>.

KOOPMANN, G. **Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft**: Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft. Hamburgisches: Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/g9Ax12>>. (Discussion Paper n. 279).

KNUDSEN, A. L. Romanticising Europe? Rural images in European Union policies. **Kontur Artikler**, n. 12, 2005.

———. Ideas, welfare, and values: framing the Common Agricultural Policy in the 1960s. In: PATEL, K. K. (Ed.). **Fertile Ground for Integration?** Baden-Baden: Nomos, 2009.

KRÖGER, S. **Ideas, interests or institutions?** The drivers of recent reform of the Common Agricultural Policy. Vienna: EIF, 2009. (Working Paper, n. 2). Disponível em: <<http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2009-02.pdf>>.

LASCOUMES, L. ; LE GALÈS, P. L'action publique saisie par les instruments. In: L. LASCOUMES, L.; LE GALES, P. L. (Org.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Sciences Po, 2004, p. 11-44.

LEE, S. **Common Agricultural Policy**: path dependence and historical sequencing. eletronic doc. Rijksuniversiteit Groningen, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/YeeJTI>>.

LUDLOW, N. P. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common. **Contemporary European History**, v. 14 n. 3, London School of Economics, 2007. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/2415>>.

MAY, A. **L'Angleterre avec CET immense escorte: the Commonwealth and British's first application to join the EEC: 1961-63.** London: South Bank University, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/mJZZE3>>.

MESQUITA, P. E. **Multifuncionalidade e preocupações não comerciais:** implicações para as negociações agrícolas na OMC. In: XLVIII CURSO DE ALTOS ESTUDOS, Brasília: Funag/IRBr/MRE, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/4T09C8>>.

MILWARD, A. S. **The European rescue of the nation-state.** London: Routledge, 1992.

MORAVCSIK, A. De gaulle between grain and grandeur: the political economy of French EC Policy, 1958-1970 (Part 1). **Journal of Cold War Studies**, v. 2, n. 2, p. 3-43, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Jo7X3W>>.

MOYER, H.W. EC Decision-making, the MacSharry Reforms of the CAP, Maastricht and the GATT Uruguay Round. In: BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION, 3., 1993, Washington, D.C. **Papers...** Washington: European Community, 27-29 May 1993. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/7239/1/002490.PDF>>.

NOËL, G. **Du pool vert à la politique agricole commune, les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955.** Paris: Economica, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/wxglcR>>.

PATTERSON, L. A. **A three-level game approach to understanding agricultural policy in the European Community:** a study of the 1988 Stabilizers Agreement and the 1992 MacSharry Reform Package. In: III BIENNIAL EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION, Washington, May, 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/qa6jsO>>.

PEZAROS, P. An introduction to the Common Agricultural Policy: principles, objectives and orientations. In: BAOURAKIS, G. (Org.). **The Common Agricultural Policy of the European Union:** New Market Trends. Chania: CIHEAM Cahiers Options Méditerranéennes, n. 29, 1998, p. 2-20. Disponível em: <<http://goo.gl/jENURB>>.

PRIKS, A. **The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy.** 2012. Thesis (master's degree) – Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2012. Disponível em: <<http://dare.uva.nl/document/451847>>.

RITSCHL, A.; EICHENGREEN, B. **Understanding West German economic growth in the 1950s.** Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, 2008. (SFB 649 Discussion Paper n. 68). Disponível em: <<http://goo.gl/S5ty2t>>.

ROBERTSON, P.; SINGLETON, J. The Old Commonwealth and Britain's First Application to Join the EEC, 1961-3. **Australian Economic History Review**, v. 40, n. 2, p. 153-177, July 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/obuqOA>>.

RUDLOFF, B. New budget priorities for the Common Agriculture Policy. Reports on European Integration, **EU Monitor 40 Deutsche Bank Research**, Germany, Nov. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/eNarL9>>.

SANDIFORD, W. **GATT and the Uruguay Round, 2005**. European Central Bank, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/oyQZNO>>.

SORENSEN, A. T. **Denmark, the Netherlands and European agricultural integration, 1945-1960**. Tese (Doutorado) – European University Institute, Florence, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/aEbNef>>.

SOUTH CENTER. **EU's Common Agriculture Policy (CAP): tools protecting European's Farmers**. Geneve, Mar. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/p8ZMeS>>.

SPAACK, P. H. **The Continuing Battle**: Memoirs of a European, 1936-1966. London: Weidenfeld, 1971.

SPOERER, M. **'Fortress Europe' in long-term perspective**: agricultural protection in the European Community, 1957-2003. Munich: MPRA, July 2010. (Munich Personal RePec Archive Paper n. 24120). Disponível em: <<http://goo.gl/ehU302>>.

SPENCE, J. *A high price to pay?* Britain and the European budget. **International Affairs**, v. 88, n. 6, p. 1237-1260. Nov. 2012, Disponível em: <<http://goo.gl/l550tD>>.

SWINNEN, J. F. M. **The EU budget, enlargement and reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds**. In: CONFERENCE ON FUTURE POLICIES FOR RURAL EUROPE. Brussels, Mar. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/W4EgiH>>.

_____. Introduction. In: SWINNEN, J. (Org.). **The perfect storm**: the political economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy. Brussels, 2008, p. 1-8. (CEPS Paperbacks). Disponível em: <<http://goo.gl/i7kdHO>>.

TANCU, M. **US' and EU's Agricultural Policies in the Context of GATT/WTO**. 2010. Thesis – (Post Doc.). Aarhus University, Denmark, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/6NBF5U>>.

TANGERMANN, S.; VON CRAMON-TAUBADEL, S. Agricultural Policy in the European Union: an Overview. **Diskussionsbeitrag**, n. 1302. Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung Universität Göttingen. Jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/SBasj4>>.

TRACY, M. **Government and agriculture in Western Europe 1880-1988**. London, 1989.

WEBBER, D. **The hard core**: the Franco German Relationship and agriculture crisis politics in the European Union. European University Institute, 1998. Disponível em: <<http://timbro.se/sites/timbro.se/files/files/reports/000011.pdf>>. (Working Paper RSC n. 98/46).

WICKMAN, K. Whither the European Agricultural Policy? A viable reform of the CAP in the context of an enlarged EU and the Doha Development Round. **Agricultural Policy Timbro**, Stockholm, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/9H0Wkx>>.

ZOBBE, H. World Trade Report: the Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe. **Unit of Economics Working Papers**, 2001, n. 12. Denmark: Royal Veterinary and Agricultural University. Disponível em: <<http://goo.gl/9TTFvi>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FATTMAN, R. Die europäische Gewerkschaftsbewegung und die Gemeinsame Agrarpolitik (1958-1972): Annäherung an einen neuen Forschungsgegenstand. **Journal of European Integration History**, n. 2, v. 16, p. 45-58, 2010, Disponível em: <<http://goo.gl/Fh1bml>>.

KONING, N. Agriculture, development and international trade: lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union. *In* : FORUM ON FOOD SOVEREIGNTY, Roseau des Organizations des Paysannes et producteurs agricoles de L'Afrique de L'Ouest Afrique Nourricière. Niamey, 7-10 Nov. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/R9E3c5>>.

NEEBE, M. Von den Hungerkrisen des 19. **Jahrhunderts bis zur Verschiebung der Haushaltsausgaben Ende des 20.** Jahrhunderts. Nahrungsmittelpreise in Deutschland. Universität Potsdam Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, WS, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/dSysM3>>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural Statistics 1955-1968**. Paris, 1969.

_____. Farm Household Income: Towards Better Informed Policies. **Policy Brief OECD Observer**, Oct. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/yD4BCd>>.

RIEGER, E. Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik? *In*: JACHTENFUCHS, M.; KOHLER-KOCH, B. (Org.). **Europäische Integration**. Opladen: Leske und Budrich, 1996, p. 401-428.

SCHONHARDT-BAILEY, C. **From the Corn Laws to free trade**. Interests, ideas and institutions in historical perspective. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

SWINNEN, J. F. M. Political economy of agricultural distortions: the literature to date. **Agricultural Distortions**, May. 2009a. (Working Paper, 77). Disponível em: <<http://goo.gl/eVLAHb>>.

_____. The growth of agricultural protection in Europe in the 19th and 20th centuries. **World Economy**, 2009b. Disponível em: <<http://goo.gl/qp6XTj>>.

TRACY, M. **Historical archives of European Union 1994-2006**. European University Institute, Mar, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/FUSpc2>>.

WTO. Six decades of Multilateral Trade Cooperation: what have we learnt? The Economics and Political Economy of International Trade Cooperation. **World Trade Report**, 2007, p. 35-110. Disponível em: <<http://goo.gl/x3bavu>>.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Raul Vinicius Fernandes Gonçalves (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

