

PREFÁCIO DO EMBAIXADOR JOÃO GOMES CRAVINHO  
APRESENTAÇÃO POR KARINE DE SOUZA SILVA

# CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA UNIÃO EUROPEIA



MONOGRAFIAS VENCEDORAS DO 4º, 5º, 6º  
E 7º CONCURSOS DE MONOGRAFIAS DA  
UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL



UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL

# CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA UNIÃO EUROPEIA

MONOGRAFIAS VENCEDORAS DO 4º, 5º, 6º  
E 7º CONCURSOS DE MONOGRAFIAS DA  
UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL



União Europeia no Brasil  
Brasília - 2018

# DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL

CHEFE DA DELEGAÇÃO

Embaixador João Gomes Cravinho

CHEFE DA DELEGAÇÃO ADJUNTO

Claudia Gintersdorfer

CHEFE DO SETOR POLÍTICO, ECONÔMICO E DE  
INFORMAÇÃO

Stefan Simosas

COLABORAÇÃO/AGRADECIMENTOS

Karine de Souza Silva

Rosana Corrêa Tomazzini

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Ivan Vieira Piseta

IMAGEM DE CAPA

Selo comemorativo de 10 Anos da Parceria Estratégica União  
Europeia - Brasil, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

**Delegação da União Europeia no Brasil**

SHIS QI 07 Bloco A - Lago Sul

Brasília - DF - 71615-205

Telefone: +55 (61) 2104-3122

[delegation-brazil@eeas.europa.eu](mailto:delegation-brazil@eeas.europa.eu)

As opiniões expressas pelas autoras e pelos autores ao longo do  
livro não refletem, necessariamente, a posição oficial da União  
Europeia sobre os temas específicos mencionados.

CONCURSO DE  
MONOGRAFIAS DA  
UNIÃO EUROPEIA

## UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL.

Concurso de Monografias da União Europeia: Monografias vencedoras 4º, 5º, 6º e 7º Concursos de Monografias da União Europeia no Brasil. 1. ed - Brasília, 2018, 289 p.

ISBN 978-85-54204-00-6

1. União Europeia. 2. Relações União Europeia-Brasil. 3. Cooperação União Europeia-Brasil. 4. Integração Regional. 5. Integração econômica. 6. Países da União Europeia. 7. Política Externa. 8. Relações Internacionais. 9. Direitos Humanos. 10. Políticas Sociais 11. Mercosul. 12. Relações União Europeia-Mercosul. 13. América Latina

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO.....</b>	<b>9</b>
----------------------	----------

*João Gomes Cravinho*

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
---------------------------	-----------

*Karine de Souza Silva*

### PARTE I

<b>De pária a <i>paymaster</i>: o papel da Alemanha na União Europeia (1951-2015) .....</b>	<b>17</b>
---	-----------

*Jéssica Luciano Gomes*

<b>A atuação do comitê das regiões e a diplomacia subnacional multi-nível na União Europeia .....</b>	<b>40</b>
---	-----------

*Cairo Gabriel Borges Junqueira*

<b>União Europeia: a luta pelo reconhecimento identitário e a questão da cidadania supranacional.....</b>	<b>61</b>
---	-----------

*Vanessa Capistrano Ferreira*

**Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia:  
origens e causas da conformação da mais paradigmática  
das políticas comunitárias ..... 81**

*Patricia Nasser de Carvalho*

**Mais do que monólogo, quer-se diálogo: a interação  
entre as cortes supranacionais europeias e a integração  
através dos Direitos Humanos ..... 100**

*Alessandra Prezerpiorski Lemos*

**O multilinguismo na União Europeia: vantagens e  
motivações de uma agenda política na primeira década  
do novo milênio ..... 125**

*Ivan Vieira Piseta*

## **PARTE II**

**Parceria Estratégica no Papel: Análise do Discurso das  
Declarações Conjuntas das Cúpulas União Europeia -  
Brasil ..... 150**

*Angélica Saraiva Szucko*

**União Europeia e Brasil: a construção da parceria  
estratégica sob o aspecto da promoção democrática  
..... 173**

*Rafael Corrêa Fonseca*

**Os dez anos da parceria estratégica União Europeia – Brasil: os desafios e consonâncias de um projeto de cooperação estratégica ..... 198**

*Victor Domingues Ventura Pires*

**A cooperação na área de segurança: uma análise da construção da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia durante o governo Lula (2003-2010) ..... 224**

*Lisa Belmiro Camara Freitas*

**Relações econômicas entre Brasil e União Europeia: apostar no Mercosul como interlocutor? ..... 249**

*Brenda Reis Nadler Prata*

**O Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia sob uma perspectiva evolutiva: fatores nacionais, regionais e internacionais moldando as relações entre os blocos ..... 270**

*Rafael Schmuziger Golzweig*



# POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) DA UNIÃO EUROPEIA: ORIGENS E CAUSAS DA CONFORMAÇÃO DA MAIS PARADIGMÁTICA DAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

*Patrícia Nasser de Carvalho  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
5º Concurso de Monografias da União Europeia*

## **Resumo**

Tomando-se a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) como objeto principal, o propósito deste trabalho é discutir as origens da integração agrícola da Europa nos anos 1960 e as razões pelas quais o setor foi considerado uma área “especial”, capaz de justificar a continuidade do vultoso suporte dos governos por mais de cinco décadas. A importância econômica e geoestratégica da agricultura tem origem histórica e cultural e nos valores da sociedade dos Estados europeus e justifica o modo diferenciado e privilegiado com o qual essa política foi tratada no âmbito das políticas comunitárias. Portanto, o excepcionalismo da agricultura sustenta o discurso da PAC e a legítima importância perante a sociedade. Como consequência, apesar das contradições, essa política se sustenta por mais de cinco décadas mantendo a sua essência protecionista.

**Palavras-chave:** Política Agrícola Europeia, agricultura, protecionismo

## **INTRODUÇÃO**

Tomando-se a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) como objeto principal, o propósito deste trabalho é discutir as origens da integração agrícola da Europa nos anos 1960 e as razões pelas quais o setor foi considerado uma área “especial”, capaz de justificar a continuidade do vultoso suporte dos governos

por mais de cinco décadas. A importância econômica e geoestratégica da agricultura tem origem histórica e cultural para os valores da sociedade dos Estados Nacionais da Europa e justifica o modo diferenciado e privilegiado com o qual essa política foi e ainda é tratada no âmbito das políticas comunitárias. Oficialmente instituída em 1962, na esteira dos desdobramentos do pós-II Guerra Mundial, a PAC, desde então, e apesar de diversas controvérsias geradas relativas à geração de excedentes, ao exorbitante peso no orçamento comunitário, às divergências quanto aos recursos a serem recebidos, aos tipos de instrumentos operacionais e ao alto preço dos bens agrícolas instituídos no mercado comunitário, permanece sustentada por um discurso político que legitima o seu alto grau de protecionismo interna e externamente.

Desde as primeiras décadas do processo de integração, a PAC simbolizou o aprofundamento da integração econômica pela promoção do comércio intra-regional, da estabilidade de preços e da segurança alimentar. Dado que a PAC é a política comunitária setorial mais antiga e a que mais envolveu interesses diversos Estados membros, tendo em vista as heterogêneas condições estruturais de cada mercado agrícola e das posições dos grupos políticos organizados, ela nasceu das tentativas de conciliação de posições comuns relativas à sua operacionalização em um complexo sistema decisório de instituições comunitárias. As negociações sobre o seu formato original se estenderam por toda a década de 1950 em um difícil processo de barganhas políticas dentro dos países e entre eles (FEARNE, 1997).

O propósito dos governos era criar uma política capaz de fortalecer o papel da agricultura nas economias nacionais, cujos governos viam a necessidade de continuar fortalecendo o setor agrícola, que após um longo período de fome e escassez de alimentos (PRIKS, 2012), já havia conseguido modernizar a agricultura, primordialmente

por meio de iniciativas públicas. Com o passar do tempo, outras funções importantes foram acrescentadas ao discurso dos defensores da PAC para legitimá-la, como a proteção ao meio ambiente, a promoção da sustentabilidade territorial e a inibição do êxodo rural, mas os objetivos iniciais do PAC permaneceram inalteradas ao longo da história da UE.

No entanto, no decorrer das décadas o setor adquiriu importância econômica desproporcional no Produto Interno Bruto (PIB) das economias europeias da UE – hoje em torno de 2% em média – e na empregabilidade da mão de obra, cuja participação foi declinando cada vez mais rápido desde os anos 1960 – chegou a ser 30% nos anos 1950 e atualmente está em torno de 5% –, apesar de que os gastos comunitários permanecem em níveis bem elevados, próximo a 40% do total orçamento (TANGERMANN e CRAMON-VON TAUBADEL, 2013).

Além disso, as assimetrias geradas em termos de produção e renda no mercado interno levaram às constantes necessidades de reformas, às insuficientes mudanças estruturais na PAC e às discrepâncias geradas por uma política que deveria ser redistributiva de recursos a fim de promover o desenvolvimento rural. Até hoje a PAC não conseguiu eliminar as diferenças estruturais, sobretudo depois dos alargamentos dos anos 2000, quando 13 Estados membros se tornaram associados da UE. Ainda permanece a grande heterogeneidade da agricultura, tanto em termos de padrões de especialização produtiva, estrutura produtiva, quanto em termos do tamanho das propriedades. Com o alargamento da UE, a heterogeneidade aumentou, o que dificultou ainda mais um acordo sobre reformas (FEARNE, 1997). Ademais, a eficiência da PAC aparenta estar centrada na organização integrada do setor agrícola que conseguiu eliminar a grande volatilidade de preços e cujo alto nível de renda garantido aos

produtores rurais – outro objetivo da PAC, que ganhou maior projeção quando a Europa alcançou autossuficiência alimentar, sobretudo a partir da metade dos anos 1950 (ZOBBE, 2001) –, instigou-os a investir em um concentrado número de bens cultivados em áreas agrícolas muito extensas e de propriedade de poucos.

Por todos esses motivos, embora a PAC tenha se tornado a mais paradigmática das políticas setoriais comunitárias, por ter logrado alcançar o nível de segurança alimentar na Europa Ocidental no pós-II Guerra e influenciar diversas outras políticas comunitárias – como a política comercial e a política de meio ambiente – e aquela que por mais tempo cumpriu com o objetivo de construir uma imagem unificada da Europa, a equação econômica da PAC não se explica, isto é, a PAC não tem importância primordialmente econômica no processo europeu de integração regional. As suas razões são fundamentalmente históricas e culturais, pois estão ligadas a importância que a agricultura teve e ainda têm para a vida das famílias camponesas há séculos (SWINNEN, 2009a), para além de que a agricultura foi vista como uma atividade que capaz de garantir o bem-estar da população das cidades (KNUSDEN, 2009). A importância econômica, social e política da agricultura é bem maior do que a sua participação no PIB da UE.

## 1. O PROCESSO EUROPEU DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

As primeiras ideias para a constituição da PAC nasceram no início do processo de integração regional da Europa. Ao final da II Guerra Mundial, um quadro de depressão econômica se configurou no continente. A destruição da infraestrutura produtiva e das ligações inter-regionais e os bloqueios terrestres e marítimos interromperam os fluxos de comércio e tanto o de investimentos e configuraram um

ambiente de escassez de energia e de produtos básicos de consumo. A imediata ascensão dos preços de bens alimentares e a fome generalizada na Europa se tornaram uma realidade não somente para os combatentes, mas para a população das cidades e do campo. Para além dos desequilíbrios fiscais, do endividamento e da ampliação dos déficits de balanço de pagamentos na área econômica, a instabilidade geopolítica na Europa, as imigrações em massa, as doenças e as grandes perdas humanas marcavam profundamente física e psicologicamente a sociedade (MAIER, 1981).

As frágeis circunstâncias em que se encontravam os europeus instigaram a retomada de antigas “ideias de Europa” com o intuito de promover a paz e a construir uma unidade de povos (PAGDEN, 2002, p. 54). Importantes figuras políticas e grupos de interesses europeus perceberam que era preciso agir para superar não somente a desordem deixada pelos dois conflitos mundiais e uma grande depressão econômica, mas o permanente estado de guerra em que a Europa se encontrava, haja vista que a região havia sido palco do maior número de guerras ao longo da História. Por isso, começaram a ser traçados planos de união sob um mesmo projeto de desenvolvimento, capaz de estreitar relações políticas entre sociedades com memórias vivas de conflitos, e que ao longo de séculos haviam sofrido sucessivas perdas e aniquilações (SWEDBERG, 1994, p. 379). Construir confiança mútua entre os Estados era uma condição primordial para fazer convergir os seus esforços cooperativos.

Em sua ânsia por buscar soluções concertadas para os seus graves problemas e sabendo que os seus mercados nacionais eram muito pequenos e se encontravam excessivamente debilitados para recuperar por si mesmos a produtividade industrial, os europeus ocidentais tiveram a certeza de que os Estados Unidos poderiam ser a sua principal fonte de recursos para a imediata restauração econômica,

além de garantir a sua segurança estratégica, dado o notável avanço econômico, científico, tecnológico que esse país havia alcançado nas décadas anteriores. Àquela altura, os Estados Unidos resolveram assumir o seu papel de protagonismo na ordem internacional capitalista do pós-II Guerra, determinando as regras econômicas e políticas e eliminando qualquer chance de recuperação britânica. Do ponto de vista dos norte-americanos, o comunismo era o inimigo mais urgente a ser combatido na Europa, considerado um regime inaceitável na política e na economia. Na verdade, os norte-americanos entenderam que a estabilidade e o crescimento mundial seriam vitais para a sua posição no sistema internacional, que precisava de uma liderança e cujas regras eles poderiam impor. Por essas razões, o seu apoio à recuperação da economia europeia por meio do Plano Marshall foi um sinal da ação anticomunista no Continente europeu, sobretudo após o lançamento da Doutrina Truman em 1947. Em 1948 foi criada a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) com o propósito de administrar e assegurar a aplicação dos recursos financeiros recebidos dos Estados Unidos. A instauração do Sistema de Bretton Woods a partir de 1944 garantia um ambiente institucional com as condições necessárias para a reconstrução e a retomada do crescimento econômico dos países Aliados sob a hegemonia do dólar e do poder militar norte-americano a partir da promoção do liberalismo no comércio internacional (STEIL, 2013).

A despeito da iniciativa norte-americana de garantir a segurança – a partir da assinatura do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – e o financiamento à reconstrução da Europa, logo os europeus compreenderam que essa ajuda poderia não ser de longo prazo e, por si só, não resultaria em condições estruturais suficientes para a sua definitiva e forte retomada econômica. Além disso, a expectativa dos líderes da Europa era de que o comércio com a área do dólar

retornasse rapidamente ao equilíbrio, esperança que foi enterrada com a recessão do fim dos anos 1940 (EICHENGEEN, 2002, p. 145).

Neste cenário, os discursos sobre as “ideias de Europa” ganharam ainda mais força e mobilização e se disseminaram a partir de diferentes concepções entre as classes políticas e não políticas no início dos anos 1950 (SWEDBERG, 1994, p. 380). Diante da instabilidade geopolítica no contexto da recém iniciada Guerra Fria e as desconfianças com relação a extensão do apoio dos Estados Unidos, o objetivo principal dos europeus se tornou recuperar a ordem econômica capitalista na Europa pelo aumento da produtividade na região. Sabiam que não haveria paz duradoura entre os europeus ocidentais sem a definitiva retomada da sua capacidade de produzir riqueza.

Dentre as ideias que tiveram maior repercussão na comunidade política dos países europeus e suporte dos Estados Unidos, a construção de uma união federativa de Estados europeus e a recuperação da concorrência capitalista na região ganharam destaque, tanto por estarem de acordo com os interesses do grande capital norte-americano como porque eram defendidos por vários habilidosos e prestigiosos políticos que se tornaram seus defensores. O ideal federalista anunciava que a Europa unida, resultado da interdependência das economias e da superação do nacionalismo e da divisão em estados nacionais, sustentaria uma união política e de diversos setores em um equilíbrio dinâmico, conformando um espaço de liberdade, democracia e pluralismo de ideias, crenças e interesses em um tecido social complexo e diversificado (SIDJANSKI, 1992, p. 11).

O ideal federalista pautava-se na ideia de que o processo de integração com o objetivo maior de construção de um mercado comum seria gradativo e se consolidaria de setor a setor. A Europa política, por sua vez, seria consequência de uma realidade do êxito

econômico da integração regional. Para que o plano pudesse ser bem sucedido, a indústria, em primeiro lugar, e a produção de alimentos, em seguida, deveriam sustentar o crescimento econômico. A concessão de soberania para uma instituição política supranacional, isto é, que fosse para além das ideologias ou partidos de um Estado nação em particular, foi entendida pelos federalistas como uma condição indispensável para unir os povos da Europa sob um mesmo ideal de paz (SIDJANSKI, 1992, p. 11).

Após muitas discussões sobre o caminho exato a ser seguido e ampla penetração dos ideais federalistas, os governos da República Federal da Alemanha e França aprovaram o primeiro passo rumo à integração da Europa Ocidental, seguidos por Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. O Tratado de Paris de 1951, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), administrada por uma instituição supranacional, a Alta Autoridade, designou um modelo próprio de decisão política e independente dos Estados membros (SCHWARZE, 2006), assim como queriam os federalistas.

O bom desempenho da CECA conseguiu restabelecer a confiança na harmonia de interesses comuns no avanço do projeto de cooperação. Os planos de integração setorial gerenciados por instituições comuns avançaram a partir da metade dos anos 1950, mesmo com algumas divergências. Todavia, a negativa de criação de uma comunidade de defesa e outra de representação de unidade política entre os europeus mostrou que o desempenho da integração na economia contrastava com as primeiras tentativas de se criar uma união política e de defesa na Europa, fracassadas até aquele momento (SIDJANSKI, 1992).

No decorrer daquela década, quando a Europa Ocidental registrou sinais positivos e estáveis de restauração dos padrões de consumo proporcionados, sobretudo, pela estabilidade da economia



internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos, o clima otimista gerado pela CECA conseguia, aos poucos, estabelecer um forte apoio a novos setores da economia em direção de uma crescente aproximação entre os países da Europa Ocidental. Estes pautados na ideia de que somente poderiam restaurar o seu lugar no Sistema Internacional otimizando o uso de suas potencialidades dentro de um mercado comum dirigido por instituições comunitárias.

Nesse sentido, reuniram-se em Roma, em 1957, os mesmos seis países membros da CECA a fim de aprovar o tratado que estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) para a formação de um mercado comum. O objetivo era alcançar uma “união cada vez mais convergente” (“*an ever closer union*”), um plano que parecia sem volta. De fato, as bases para a realização do mercado comum, onde haveria livre circulação de bens industriais sem barreiras primeiramente, e, em seguida incluiria capital, serviços e pessoas, e que fosse capaz de promover a unificação econômica e preparar a futura integração política da Europa pela união de Estados federados (SCHWARZE, 2006). A CEE tinha a intenção de alcançar “*des réalisations concrètes*” e se fazer cada vez mais presente na vida dos cidadãos.

Para sustentar a forte e rápida recuperação europeia, principalmente da Alemanha e França, os dois maiores Estados em termos econômicos e geopolíticos, era indispensável garantir o fornecimento de energia e de alimentos para a toda a sociedade, assim como suprir a dependência energética e alimentar da Europa de fontes não europeias. Por esse motivo, paralelamente à CEE, foi decidido que seria criada a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), fundada pelo segundo tratado assinado em Roma na mesma data, estipulando as bases de uma união aduaneira desses dois bens (EICHENGREEN, 2002). Gradativamente, inovadoras instituições comuns político-administrativas foram sendo projetadas para

respaldar as decisões do processo integracionista.

Além dos objetivos de cooperação nas áreas de segurança estratégica, energética e econômica, muitos líderes europeus perceberam ainda que o projeto de integração deveria incluir políticas com vistas a asseverar a integridade do indivíduo por meio da promoção do desenvolvimento social. A intenção era superar o medo das consequências imediatas da guerra, como a fome e escassez que ainda assombravam a Europa. Por conseguinte, as diretrizes para a integração agrícola, cujo objetivo era garantir a segurança alimentar, indispensável à estabilidade e recuperação do Continente, também foram colocadas no Tratado de Roma. A concepção de que o nível de flutuações dos preços dos bens agrícolas era maior do que outros setores da economia também impulsionou a inclusão do tema agricultura nas bases legislativas para a conformação de regras alinhadas para a constituição de um mercado unificado. Esse era um indício de que os europeus consideravam que “os ajustes na agricultura tinham completa conexão com a recuperação e o crescimento geral das economias europeias” (ZOBBE, 2001, p. 4). Foi nesse contexto que as linhas gerais da política de integração da agricultura, o terceiro setor que recebia atenção dos políticos no âmbito da CEE e cuja política seria levada a termo, foram estabelecidas.

## 2. FATORES IMPULSIONADORES DA INTEGRAÇÃO AGRÍCOLA NA EUROPA

Em uma magnitude certamente não experimentada em outra região do mundo naquele período, a II Guerra teve um significativo impacto no setor agrícola da Europa, pois causou destruição da infraestrutura e das terras produtivas da região. Por essa razão, a agricultura foi incluída no esforço de guerra para prover alimentos

para a população e matérias primas para as indústrias (JOSLING, 2009), por meio de racionamento de consumo a fim de assegurar uma oferta suficiente de alimentos para a população não só nas cidades, mas também nas zonas rurais. Por todas essas razões, um “culto a comida” se difundiu pela Europa no pós-II Guerra. A agricultura foi considerada um setor fundamental para a segurança alimentar e chave para eliminar a fome e a miséria (LASCHI, 2011), além de importante para manter a paz no continente.

A insuficiência alimentar e a dependência de importações do exterior estimularam os governos europeus a buscar soluções públicas. Na verdade, desde a I Guerra, que foi seguida da grande crise do capitalismo de livre mercado nos anos 1930, mudanças em direção ao gerenciamento econômico por meio da adoção de modelos direcionados pelo Estado haviam sido implementadas, o que continuou a ser feito após o fim da II Guerra Mundial. As políticas agrícolas se tornaram mais assistencialistas em vários países do mundo desenvolvido, inclusive na Europa. Como consequência disso, o esforço de reconstrução do pós-guerra acabou aumentando a proteção do setor agrícola de maneira ainda mais significativa. Programas altamente financiados pelos governos em pesquisa, extensão e irrigação criaram instituições financeiras para subsidiar empréstimos para produtores, e introduziram sistemas de estabilização artificial de preços (CHANG, 2009). Os países importadores ofereceram assistência às suas comunidades agrícolas restringindo as importações e intervindo nos mercados para manter os níveis de preços e a provisão de renda justa aos produtores rurais. Na prática, os setores agrícolas da maioria dos fundadores da CEE se caracterizavam por inúmeros e geralmente pequenos produtores de propriedades familiares, muitos dos quais não sobreviveriam nos mercados competitivos (SPOERER, 2010, p. 4).

Portanto, a PAC foi pensada em um contexto de necessidade de garantir a segurança alimentar depois de um longo período de escassez de alimentos e de fome generalizada na Europa. No âmbito das políticas keynesianas do pós-II Guerra, a concepção geral estava no dever do Estado de prover as necessidades sociais básicas e domésticas dos cidadãos (KNUSDEN, 2009), além de principal apoiador do nível de renda do setor agrícola por meio de políticas contra-cíclicas na busca pelo pleno emprego no campo. Imediatamente depois da II Guerra Mundial, a produção agrícola e a distribuição estavam fortemente reguladas e os consumidores foram protegidos, ou seja, as ações dos Estados tinham como meta primordial garantir o bem estar dos cidadãos.

Em pouco tempo, a Europa Ocidental conseguiu superar a carência de alimentos do pós-II Guerra e promover a paz no continente europeu, além de que o setor agrícola parecia ser aquele com maior grau de integração. Por esses motivos, a PAC foi vista como uma política de sucesso, ganhando grande visibilidade perante a sociedade, embora as negociações relativas aos níveis de preços mínimos garantidos pelo governo dos bens agrícolas protegidos tivessem gerado inúmeros conflitos ao longo dos anos 1960 e, mesmo, ao longo das décadas seguintes. Em outras palavras, embora a maioria dos países europeus já tivesse logrado a sua segurança alimentar quando da institucionalização da PAC, a política agrícola comum foi percebida pela sociedade como aquela que, em pouquíssimos anos, conseguiu reverter a situação desvantajosa em que se encontravam os agricultores e da população rural.

De fato, a PAC não só permitiu com que o mercado agrícola europeu passasse da insuficiência alimentar, como rapidamente ele gerou os primeiros excedentes (LASCHI, 2011). Altos preços e garantias estimularam o crescimento da produção, que ficou atrás da

capacidade de absorção do mercado. O impressionante crescimento do produto agrícola levou a um aumento espetacular nos gastos da CEE com suporte aos preços. Desde que o sistema da PAC relacionou o apoio agrícola com a maior quantidade produzida – o que aconteceu desde o início –, ele inevitavelmente estimulou o crescimento da produção e encorajou a intensificação das técnicas produtivas. Essa reviravolta foi o resultado de políticas de apoio a renda mais do que a negativa de uma mudança nas vantagens comparativas.

Apesar da heterogeneidade presente no setor rural da Europa desde o fim dos anos 1940, os produtores rurais europeus compartilhavam uma característica comum: a ampla saída de trabalhadores do campo em direção à cidade. A modernização e o aumento da produtividade do campo proporcionadas pelas máquinas implicaram na menor demanda de mão de obra na zona rural. Por conseguinte, a política de integração do setor agrícola poderia evitar problemas sociais desestabilizadores e tentar acompanhar o fenômeno geral da modernização das economias europeias.

Nesse contexto, concebida como parte do projeto europeu de integração regional que buscou, desde o início, conciliar as rivalidades do continente após um longo período de conflitos e alcançar a convergência de interesses, a PAC também priorizou a realização de objetivos no âmbito geopolítico: garantir a segurança, inclusive alimentar, por meio da promoção da eficiência produtiva e estabilidade social a partir da fixação da população ao campo após um longo período de fome e depressão econômica no entre e nos pós-guerras. Portanto, desde quando foi instituída em 1962, a PAC foi uma política pensada para integrar não somente o mercado agrícola, mas também o espaço europeu, evitando o êxodo do campo para a cidade. O aumento de preços corrói o poder de compra dos trabalhadores, sobretudo dos mais pobres, e, dessa forma, a coesão social deve ser

uma meta dos Estados (KRÖGER, 2009).

A instabilidade sistemática dos preços agrícolas foi um fator-chave em torno do qual foram pensadas as políticas agrícolas em todo o mundo, pois normalmente os políticos pensam que eles podem ter impactos sociais relativos à garantia do abastecimento. As incertezas relacionadas às condições climáticas, à qualidade do solo, e às doenças, que provocam diferentes níveis de produtividade em determinados momentos, em geral, resultaram nas flutuações de preços dos bens agrícolas no imediato pós- II Guerra. Além das questões sazonais que afetam a produção e a produtividade agrícola, há ainda as falhas de mercado que justificam a intervenção do Estado na economia, vista, por muitos, como um ato totalmente racional na busca pela maximização do bem-estar da população. Desse ponto de vista, o remédio para as falhas de mercado seria a intervenção estatal vista, por muitos, como um ato totalmente racional na busca pela maximização do bem estar social da população (FEARNE, 1997). Esse foi um elemento de um discurso convincente e conveniente para a defesa da agricultura no escopo do Estado do bem estar social quando a integração agrícola da Europa começou a ser pensada. De outra forma, o setor foi tomado como excepcional em vista dessas razões e, por conseguinte, precisava ser protegido.

De fato, os preços dos bens agrícolas ficaram mais estáveis que os preços mundiais depois de 1962, embora em níveis bem mais altos (ZOBBE, 2001). Assim, o consumo europeu perdeu por ter de pagar altos preços. A relativa estabilidade do mercado europeu também deu mostras de que a PAC, por meio de seus rigorosos instrumentos de proteção setorial, conseguiu manter um controle eficaz sobre as flutuações de preços de bens agrícolas. Particularmente na última década, todavia, os preços das *commodities*, incluindo as agrícolas, vêm mostrando tendência de alta crescente, dentre outros fatores,

em razão do aumento mundial de sua demanda por parte dos países em desenvolvimento.

No que tange às razões sociológicas, os produtores rurais advogavam por intervenções governamentais no mercado em favor da manutenção do seu nível de renda, que caíam há décadas relativamente à média da indústria e dos serviços. Desde a revolução industrial, somente durante curtos períodos a renda do setor agrícola cresceu em paridade com os demais setores. Isso causou consideráveis dificuldades para os governos constitucionais na Europa, particularmente entre 1873 e 1929, de lidar com as crescentes disparidades de renda (SWINNEN, 2009b).

Historicamente, em diversos países da Europa esses grupos se organizaram em fortes blocos de pressão dos governos, seja através de sindicatos e associações, e usaram dessa importância estratégica do campo para demandar apoio em prol do setor agrícola aos governos, justificando a necessidade de a CEE de sustentar e manter a PAC por tanto tempo. A partir dos anos 1950, a “paridade de renda” se tornou uma questão central nos debates de política agrícola e na imprensa agrícola. Em resposta, os governos europeus introduziram uma série de medidas para dar apoio à renda agrícola. Essas medidas como preços mínimos, target prices e quotas de importação foram introduzidas. O sistema regulatório instalado durante a guerra era agora usado para dar apoio à renda agrícola intervindo nos mercados em favor dos produtores (SWINNEN, 2009b, p. 9).

O valor estratégico eleitoral da comunidade rural na maioria dos países europeus durante o período de reconstrução e a capacidade dos produtores de expressar os seus interesses imediatos de maneira efetiva levou a maioria dos governos, a partir do fim dos anos 1940, a prover apoio emergencial aos seus produtores domésticos, a fim de aumentar a produção agrícola doméstica (GUIRAO, 2010, p.

14). Consequentemente, a PAC foi e ainda é usada para beneficiar uma pequena parcela da sociedade da UE porque reflete o poder político dos produtores rurais, que, a despeito de serem numericamente poucos em sociedades muito industrializadas em vários dos Estados membros, formam fortes grupos de pressão organizados que reivindicam para si o apoio e a proteção das instituições.

O valor social simbólico desses grupos também influenciou a sua projeção durante as primeiras décadas do pós-II Guerra, tendo em vista a visão positiva e até “romantizada” que a sociedade tinha deles (KNUSDEN, 2009). Segundo esse ponto de vista, os produtores rurais contribuem para a realização dos maiores interesses e objetivos em termos de segurança, particularmente acentuados depois do período de guerras na Europa. Assim, justificava-se que a segurança alimentar e a estabilidade de preços eram de interesses públicos e deveriam ser apoiados pelos governos (KRÜGER, 2009). Por essas razões, o discurso “social” e da herança histórica do campo e a necessidade de manutenção do patrimônio rural foram bem utilizados pela elite política, os grupos de interesses organizados, que pressionaram seus governos e tomar ações que lhes favorecesse.

## CONCLUSÃO

O excepcionalismo da agricultura na Europa, seja pelo lado sociológico, econômico, geoestratégico ou político, explica a importância da agricultura para a Europa e o contexto para a ascensão das primeiras ideias que contribuíram para formulação de uma política agrícola integrada no pós-II Guerra Mundial. No contexto histórico do desenvolvimento do processo de integração europeu, a PAC se confirmou, desde os anos 1960, como uma das mais importantes políticas da história da UE, tanto em termos de mobilização política, de gestão, de dificuldades de barganhas, de alocação de recursos



orçamentários, quanto na formação de imagens simbólicas da vida rural na Europa, embasada nas “propriedades rurais familiares”.

No caso da PAC, na maioria das vezes, os elementos políticos se mostraram mais importantes do que os condicionantes econômicos, pois desde o começo do seu funcionamento, ela foi uma política cara para a sociedade e não favoreceu instrumentos operacionais que harmonizassem as diferentes estruturas agrícolas dos Estados membros por meio da promoção de uma política voltada para o desenvolvimento rural. As instituições supranacionais não conseguiram implementar instrumentos em prol da coesão social e regional e se mostraram pouco eficientes em conciliar interesses dos maiores e mais poderosos Estados membros, mesmo depois das reformas da PAC, que começaram nos anos 1990. Essas “reformas estruturais” não foram paradigmáticas, mas responderam essencialmente aos acontecimentos conjunturais e a necessidade de diminuir os custos da PAC e ao novo conceito de multifuncionalidade e bens públicos (agricultura sustentável, defesa do meio ambiente, saúde, etc..) que conferiram renovados papéis à PAC e modificaram a política externa da UE (política comercial, política de meio ambiente, política de cooperação em energia renovável). Atualmente, poucos Estados produzem os bens mais protegidos e poucos contribuem para o orçamento comunitário de apoio ao setor.

De fato, os objetivos da PAC têm se tornado mais complexos, a partir da incorporação de outras metas, complementares à segurança da oferta de alimentos e ao apoio ao rendimento do setor, - itens considerados fundamentais no Tratado de Roma de 1957, - e mais relativos ao desenvolvimento sustentável e à conservação do meio ambiente. Agora, o contexto é outro e os desafios da UE são diferentes vis-à-vis à sua fundação e os instrumentos operacionais da PAC se modificaram ao longo das décadas. Todavia, apesar das

contradições, o lugar da PAC no processo europeu de integração regional não mudou com o tempo; ao contrário, ele continuou ocupando posição estratégica e privilegiada nos âmbitos político, econômico e social dos países europeus e ainda mantém o seu valor histórico. Essas razões legitimam a importância da agricultura perante a sociedade e assim a PAC se sustenta por mais de cinco décadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EICHENGREN, B. **A Globalização do capital: história do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: Ed. 34, 2002.

FEARNE, A. The History and Development of the CAP 1945-1990. In: RITSON, C. & D. R. HARVEY (Orgs.): **The Common Agricultural Policy**. New

York: CABI Publishing, 1997. Disponível em: <https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/ecru/documents/Fearne-1997.pdf>

GUIRAO, F. Introduction to Special Issue on CAP Reform. **Journal of European Integration History**, vol. 16, no2, 2010, p. 13-24. Disponível em: [http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010\\_2.pdf](http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf)

JOSLING, T. Western Europe. In: Anderson, K. (Orgs.) **Distortions to agricultural incentives: 1955–2007**. World Bank e Macmillan Palgrave, 2009. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARHC/Resources/544824-1272467194981/DAI\\_Global\\_Perspective.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARHC/Resources/544824-1272467194981/DAI_Global_Perspective.pdf)

KRÖGER, S. Ideas, interests or institutions ? The drivers of recent reform of the Common Agricultural Policy. **Working Paper** no 02/2009. Institute of European Integration Research, Vienna, 2009. Disponível em : <http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2009-02.pdf>

KNUDSEN, A. L. Ideas, Welfare, and Values: Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s. In: PATEL, K. K. (Org.). **Fertile Ground for Integration?** Baden-Baden: Nomos, 2009

LASCHI, J. Agricultores y sus intereses en el proceso de integración. ¿Qué política para qué tipo de agricultura? **Puente@Europa**, Ano IX, No 1, Junho de 2011. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08600.pdf>

MAIER, C. S. The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth Century Western Europe. **American Historical Review**. Vol. 86, no 2, 1987, p. 327-352. Disponível em: [http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4727674/maier\\_2postwar.pdf?sequence=2](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4727674/maier_2postwar.pdf?sequence=2)

PAGDEN, A. **The Idea of Europe: from antiquity to the European Union.** Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

PRIKS, A. The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy. **Master thesis in Political Science.** European Union in a Global Order Programme. Universiteit van Amsterdam, 2012. Disponível em: <http://dare.uva.nl/document/451847>

SCHWARZE, J. The development of the European Union from a common market to a political union. **Ritsunmeikan Law Review**, no 23, March, 2006. Disponível em: <http://www.asianlii.org/jp/journals/RitsLRev/2006/8.pdf>

SIDJANSKI, D. **L'AvenirFédéraliste de L'Europe. La Communautéeuropéenne, des origines autraité de Maastricht.** PressesUniversitaires de France: Paris, 1992. [http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/avenir\\_federaliste.pdf](http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/avenir_federaliste.pdf)

SPOERER, M. “Fortress Europe” in Long-term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003. **MPRA Paper (MunichPersonalRePecArchivePaper)**, no 24120, Julho de 2010. Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24120/>

SWEDBERG, R. The “idea” of Europe and the origin of the European Union: a sociological approach. **Zeitschrift für Sociologie**, Vol 23, no5 ,Oktober 1994, p. 378387.

SWINNEN, J. F. M. The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19th and 20th Centuries. **World Economy**, Vol. 32, No 11, 2009a, p. 1499-1537. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2009.01247.x/abstract>

SWINNEN, J. F. M. Agricultural Protection Growth in Europe, 1870-1969. **Agricultural Distortions Working Paper**, no 80, Leuven, May, 2009b.

TANGERMANN, S. CRAMON-TAUBADEL, S.VON. Agricultural Policy in the European Union: an Overview. **Diskussionsbeitrag** no 1302. Department Für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung Universität Göttingen. janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/468756dd26772ba40606fb7034c7995d.pdf/Diskussionsbeitrag-1302.pdf>

ZOBBE, H. World Trade Report: the Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe. **Unit of Economics Working Papers**, 2001, no 12. The Royal Veterinary and Agricultural University Food and Resource Economic Institute of Denmark. Disponível em: <http://www.foi.life.ku.dk/publikationer/~media/migration%20folder/upload/foi/docs/publikationer/working%20papers/unit%20of%20economics/2001/hzwp%202001%20nr.%2012.pdf.ashx>