

## **2. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) DA UNIÃO EUROPEIA (UE):**

uma experiência para pensar  
o Acordo de Livre Comércio  
entre a UE e o Mercosul

*Patrícia Nasser de Carvalho*

### **Considerações iniciais**

Em 2019, foi muito celebrado por políticos e representantes de Estado e de governo a conclusão do Acordo de Livre Comércio entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) depois de quase 20 anos de negociações. Mesmo sem data certa para entrar em vigor, pois depende da ratificação por todos os 27 Estados-membros da UE e dos 4 Estados-partes do Mercosul (Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina),<sup>1</sup> não há dúvidas da importância do acordo para ambas as partes em termos econômicos e políticos: esse é um dos primeiros acordos de livre comércio proposto pela UE a um parceiro extrarregional no domínio de uma associação estratégica, envolve um mercado com quase 780 milhões de habitantes, representa 35% das exportações mundiais

---

<sup>1</sup> Como a Venezuela não era um Estado-parte do Mercosul no início das negociações do Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul, não participa das negociações.

de bens e de serviços e envolve quase 30% dos fluxos mundiais de investimento direto estrangeiro (AZEVEDO *et al.*, 2019). Também é um acordo bastante complexo e ambicioso, pois, além da redução de tarifas, inclui padrões de qualidade de produtos, proteção ambiental e ao trabalho, regras de *e-commerce*, direitos de propriedade intelectual, transparência etc. Por fim, o acordo pretende se tornar um símbolo do compromisso europeu com o livre comércio. Ao buscar se firmar como importante ator global, a UE quer demonstrar que atua na contramão das medidas protecionistas aplicadas por diversos países, com destaque para as duas outras maiores potências do mundo, Estados Unidos e China, em decorrência da mais recente guerra comercial.

Não obstante suas distintas características, UE e Mercosul são grandes, bem organizados e altamente produtivos mercados produtores de bens agrícolas e pecuários e, talvez por esse motivo, o tema agricultura tenha sido um dos mais sensíveis e que por muito tempo obstaculizou o progresso das negociações do Acordo de Livre Comércio. Em 2004, o processo negociador chegou a ser paralisado por inúmeras divergências, sobretudo em razão do demasiadamente protecionista setor agrícola europeu (assim considerado pelos países do Mercosul), tendo sido o processo negociador retomado apenas em 2010. O Mercosul reclamava da alta incidência de tarifas e barreiras não tarifárias sobre seus produtos agrícolas, apesar das condições de seus Estados-partes, os quais têm vantagens comparativas e competitivas para a produção desse tipo de bem: diversificação de clima, ampla quantidade de terras, *know-how* e alta tecnologia em certas regiões. O Brasil, com maior destaque, é um dos maiores mercados produtores de bens agroalimentares do mundo, tem grande produtividade e escala e é um vetor importante das exportações e do crescimento econômico do país. No que diz respeito à participação da atividade agrícola no PIB, as economias de Argentina, Uruguai e Paraguai também dependem muito da agricultura para crescer.

A escolha pela especialização em produtos agropecuários, além de histórica nos países do Mercosul, encontrou condições conjunturais ainda mais favoráveis entre 2003 e 2013, com o aumento dos preços de alimentos, minerais e outras *commodities* no mercado internacional. Com o fim desse ciclo internacional de alta de preços, por volta de 2014, o mercado europeu voltou chamar a atenção dos governos do bloco mercosulino para a conclusão do acordo, uma vez que a UE era (e continua sendo) o principal parceiro comercial e investidor dos países do Mercosul, sendo que as exportações do Mercosul para a UE estavam relativamente concentradas no setor agropecuário (alimentos, bebidas e tabaco) e em algumas manufaturas.

A UE é o maior importador agrícola mundial: em 2017, o bloco importou US\$ 176 bilhões, o que representou 15,3% de todas as importações agrícolas no mundo (MAPA, 2018). Certamente, caso ocorra o fim da incidência de tarifas sobre frutas, suco de laranja, café e outros bens, como previsto pelo acordo, os países do Mercosul devem ampliar suas exportações totais para a UE.

Embora a agricultura seja um setor pouco representativo em relação às exportações totais europeias para o Mercosul, uma vez que sua pauta está concentrada em produtos industrializados e na prestação de serviços, desde 2013, a UE ocupa a posição de maior mercado exportador mundial de bens agroalimentares, em sua maioria do tipo processados (cerca de 75%), como vinhos, cereais, carnes, azeite e produtos lácteos (dados de 2016), a despeito da tendência de pequena participação média da agricultura nas economias dos Estados-membros (atualmente em torno de 1,5% do PIB) e no total de empregos (a taxa média corresponde mais ou menos a 4,5% da população economicamente ativa). Em 2017, a UE exportou US\$ 159 bilhões ou 13,9% das exportações totais do setor no mundo. O comércio extrarregional de bens agroalimentares, de maneira geral, cresceu 124% do período de

2006 a 2016, colocando a UE no posto de importante *player* do comércio global do setor (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

Diante desse cenário, é relevante pensar como funciona o setor agrícola da UE, centrado na figura da Política Agrícola Comum (PAC), a primeira política comum da Europa e precursora no âmbito do projeto europeu de integração regional desde que foi aprovada, em 1962. Certamente, é importante que os políticos dos países do bloco mercosulino, especialmente do Brasil, entendam melhor essa política antes de ratificar o Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul, e assim possam compreender a posição dos europeus quando se trata de negociar o tema agricultura a partir de uma política tão complexa, realizada seguindo a lógica de um sistema de Estados nacionais que cooperam de uma maneira completamente diferente de qualquer outro. Neste sentido, a PAC é uma experiência essencial para refletir sobre as negociações e os possíveis impactos do Acordo de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul.

O objetivo deste capítulo é apresentar o contexto em que a PAC foi negociada e institucionalizada, seus instrumentos, mecanismos e princípios e a fonte de recursos de seu financiamento. Em seguida, são discutidos o papel dos grupos de interesses na conformação e na persistência da PAC ao longo das décadas e seus principais resultados. Destaca-se, por um lado, o aumento da produtividade no campo e a superação da escassez de alimentos na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial, além de como a PAC adquiriu legitimidade perante os cidadãos, tornando-se um símbolo positivo do processo europeu de integração regional ao longo dos anos de 1960 e 1970. Discorre-se, por outro lado, como a PAC se tornou uma política controversa desde o início e, por conseguinte, fonte de conflitos e desequilíbrios, demandando reformas subsequentes a partir dos anos de 1990, que pouco modificaram a sua essência protecionista (DE BIÈVRE; POLETTI, 2014).

A discussão segue ordem cronológica na esteira do processo de integração da Europa para mostrar que a PAC não tem importância primordialmente econômica. Os determinantes políticos e o simbolismo do campo sintetizados na PAC foram, na maioria das vezes, mais importantes do que seus benefícios econômicos.

## **A primeira Política Comum da Europa**

Até 1962, ano de aprovação da PAC, os países fundadores do projeto – Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – cooperavam em três comunidades: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, de 1951), a Comunidade Econômica Europeia (CEE, de 1957) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom, de 1957). A partir do final dos anos de 1950, quando os termos da PAC começaram a ser negociados, os líderes europeus apostaram nos seus princípios e instrumentos para garantir a produção e a distribuição de recursos agroalimentares aos cidadãos das nações as quais lideravam. O longo intervalo de escassez de gêneros alimentícios havia causado fome e doenças no período entre os dois conflitos mundiais, e a Segunda Guerra Mundial tinha marcado de maneira traumática a sociedade europeia, pois a fome se manifestou como um dos mais graves problemas durante e após o fim do confronto e contribuiu para manter a sensação de insegurança no continente. A emergência da ordem bipolar, com o início da Guerra Fria, pouco depois do cessar-fogo de 1945, reforçou o temor da população de que o desabastecimento de alimentos pudesse ser novamente uma realidade na região (SWINNEN, 2009).

O contexto de difíceis condições em que se encontravam as nações europeias no pós-Segunda Guerra Mundial foi fundamental para a constituição do paradigma do Estado assistencialista em muitos países da região, isto é, para a concepção

de que o Estado deveria buscar soluções emergenciais e tomar iniciativas por meio da adoção de políticas públicas. A situação precária em que elas se encontravam após o fim do conflito exigia a intervenção imediata dos governos para organizar programas de longo prazo a fim de recuperar a infraestrutura e a economia e reverter a condição de insuficiente oferta de produtos básicos em seus mercados. No âmbito das políticas keynesianas e de bem-estar social adotadas no pós-Segunda Guerra, os líderes políticos da Europa entendiam que era sua a tarefa de recuperar não somente as bases materiais de suas nações, mas também proteger o cidadão, garantindo a segurança social. Por isso, desde o fim dos confrontos, vários governos europeus estabeleceram como uma de suas metas primordiais elevar a produção total de bens agroalimentares para alcançar a autossuficiência, com a finalidade de eliminar o sofrimento dos indivíduos, superar seus traumas e evitar novos enfrentamentos na região.

Desse modo, a partir da segunda metade dos anos de 1940, com investimentos em planos públicos nas áreas de educação e de treinamento da mão de obra, inovações tecnológicas, melhoramento técnico e em infraestrutura, o problema da oferta de alimentos foi direcionado. Os governos europeus priorizaram ações voltadas ao aumento da produtividade agrícola a fim de expandir a produção na área rural e, conseqüentemente, elevar a oferta doméstica aos consumidores para depender cada vez menos das importações (ALVAREZ-CUADRADO, 2005).

Além disso, muitos países da Europa introduziram sistemas de estabilização artificial de preços, normalmente por meio da determinação de patamares mínimos garantidos por cada governo, diversos tipos de subsídios à exportação, ajuda direta aos produtores e a imposição de tarifas e quotas máximas sobre os produtos importados (CHANG, 2009). Em um contexto de economia dirigida, capital e trabalho foram orientados pelo Estado, em maior medida para a produção de manufaturas, seguida da

agricultura, energia e mineração, setores considerados estratégicos por eles naquele momento (BROADBERRY, 2009).

Abria-se, assim, uma fase que levou a um salto de produtividade agrícola em função dos investimentos na modernização do campo, resultado do esforço único e direto dos Estados da parte ocidental da Europa, que à época estavam sendo apoiados militar e economicamente pelos norte-americanos. Em pouco tempo, as mudanças estruturais que aconteceram na agricultura dos países que formavam a CEE se mostraram profusas: crescimento da especialização agrícola e integração de mercados nacionais, entre si e com a pecuária, e formação de cadeias produtivas agroalimentares, as quais foram cada vez mais dominadas pelo grande capital industrial.

Como consequência disso, houve transformação de insumos finais destinados às fábricas de alimentos processados, que se tornaram mais duráveis. À semelhança de outros setores da indústria da parte ocidental da Europa, que crescia rapidamente, a agropecuária europeia foi organizada sob uma rede de insumos efetivamente integrada e organizada, voltada à produção eficiente.

A admissão de um novo paradigma tecnológico nos domínios dos transportes e das máquinas agrícolas na maior parte dos países resultou em acentuado êxodo rural no período de recuperação econômica a partir do início dos anos de 1950. Paralelamente, o crescimento do tamanho das propriedades rurais – embora a maioria delas fosse do tipo familiar –, tanto em relação à intensidade de capital investido quanto à extensão das áreas plantadas, o alto grau de especialização produtiva e o aumento da diferenciação dos padrões produtivos agrícolas à custa do número de trabalhadores do campo, cuja mão de obra foi sendo substituída por máquinas, marcaram as mudanças estruturais na agricultura europeia. Com as novas oportunidades na indústria e no setor de serviços, as áreas urbanas absorveram contingentes renovados e

significativos de força trabalho provenientes do campo (MARTÍN-RETORTILLO; PINILLA, 2013).

Logo, entre os anos de 1950 e 1960, a agricultura dos membros da CEE alcançou o posto de uma das mais modernas, produtivas e uma das mais protegidas do mundo. Paralelamente, a nova ciência, a Nutrição, determinava a importância de padrões alimentares e nutricionais e servia como guia para as políticas relacionadas à melhoria das dietas dos cidadãos (SHAW, 2007). De modo geral, o período imediato ao pós-Segunda Guerra se caracterizava por grandes correntes migratórias do campo para a cidade, importantes ganhos de eficiência e extraordinário crescimento econômico na Europa Ocidental, incluindo os membros da CEE.

Por conseguinte, no final da década de 1950, quando as condições de operacionalização e financiamento da PAC começaram a ser negociadas pelos membros da CEE, muitos deles haviam alcançado a autossuficiência na produção de diversos bens agroalimentares e precisavam importar cada vez menos. No ano da aprovação da PAC, em 1962, a estrutura agrícola dos seis que formavam a CEE era completamente diferente do período entreguerras. Na maioria dos casos, eles não somente conseguiam produzir diversos tipos de alimentos em níveis suficientes para seu consumo, como o faziam em excesso. Havia produção de excedentes de trigo, açúcar, carnes (bovina e suína) e alguns vegetais, por exemplo (ACKRILL, 2000). Por outro lado, as diferenças de volume produzido e de produtividade também eram claras entre regiões e dentro dos países.

Depois de 1967, ano em que a PAC entrou em atividade, a oferta de alimentos foi ainda mais ampliada em um número concentrado de bens, e o volume do comércio intrarregional cresceu de modo rápido e consistente. Em vista disso, aos olhos dos cidadãos, os investimentos públicos no campo se mostravam exitosos no seu principal propósito: garantir a suficiência

alimentar nos mercados dos membros da CEE e integrar o tema agricultura ao mercado comum, em fase de formação. O objetivo do Tratado de Roma, que havia institucionalizado a CEE em 1957, era alcançar uma “união cada vez mais convergente” pela via da integração econômica. Seus integrantes propuseram a formação de uma união aduaneira, em que haveria livre circulação de bens sem barreiras, aplicando uma tarifa externa comum. Em seguida, incluíam capital, serviços e pessoas, a fim de promover a unificação econômica para a formação de um mercado comum e a preparação da futura integração política da Europa pela união de Estados.

As incertezas relativas aos preços dos produtos agrícolas, normalmente vistos como mais voláteis do que os demais bens, e a necessidade de defender a tradicional propriedade familiar, entendida como um símbolo do campo e parte de sua história pela sociedade europeia, também foram motivos que legitimaram a PAC perante a sociedade europeia. Não ficava claro para o cidadão comum que a PAC não havia sido formulada para resolver exclusivamente o problema da escassez de alimentos naquele período, mas que, na verdade, ela servia também para gerenciar excedentes de várias categorias de bens agrícolas. Esse era um inconveniente porque o excesso de bens impactaria na queda dos preços dos produtos e na renda dos produtores rurais. Além disso, a ideia de que o campo era responsável por produzir bens vitais e proporcionar bem-estar era amplamente aceita pela opinião pública dos membros da CEE, legitimando a institucionalização da PAC (KNUDSEN, 2009).

Três novos Estados-membros se associaram à CEE em 1973: Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, formando a CEE-9. Em 1981, foi a vez da Grécia (CEE-10) e, em 1985, foi aprovada a adesão de Portugal e da Espanha (CEE-12). Com exceção do Reino Unido, que era um grande importador de alimentos, e da Dinamarca, cujo nível de produção industrial era relativamente alto frente à

agricultura, os demais países recém-incorporados à CEE eram economias essencialmente agrárias de baixo nível de mecanização e onde havia regiões menos competitivas em relação aos demais mercados.

Apesar do crescimento do número de membros das comunidades europeias, a agricultura havia sido incorporada aos artigos do Tratado de Roma como um setor fundamental para a concretização do mercado comum e capaz de garantir a oferta de todos os tipos de bens. Além de bens agrícolas e o abastecimento de alimentos aos consumidores a “preços justos” terem sido incluídos no mercado comum, o Tratado de Roma abarcou prescrições para a formação de uma política agrícola comum com “diretrizes fracas e pouco precisas se comparadas aos de outras áreas da integração econômica” (LUDLOW, 2007, p. 350).<sup>2</sup> O texto indicava que a inclusão da agricultura teria caráter social porque evitaria as flutuações dos preços agrícolas, melhoraria a qualidade de vida dos produtores e trabalhadores rurais, particularmente através do aumento do nível de sua renda, e sugeria que as metas gerais da política agrícola comum assegurariam a elevação da produtividade no campo (KOESTER, 2001), apesar de que não tenha indicado como se daria o progresso técnico e os investimentos nas regiões menos favorecidas e onde a produtividade do campo era baixa. Foram as divergências entre os interesses nacionais no setor que impediram que os “Seis da CEE” chegassem a uma decisão comum de harmonizar a estrutura dos mercados agrícolas.

Uma das explicações para essas dificuldades estava no fato de que, desde o início do processo de integração da Europa, com a fundação da CECA, em 1951, houve pouca vontade política dos Estados-membros de instituir uma verdadeira comunidade que pudesse sacrificar alguns interesses nacionais em nome da solidariedade entre os membros do bloco da forma que o projeto

---

<sup>2</sup> São minhas as traduções de citação em língua estrangeira feitas neste capítulo.

de integração regional da Europa foi pensado no início dos anos de 1950. Muitas vezes, durante o processo decisório para a formulação das bases jurídicas da CEE, os Estados-membros não conseguiram convergir suas vontades e interesses em direção à harmonia deles. Como consequência disso, depois de o projeto de integração da Europa ter sido iniciado, a recuperação econômica dos membros da CEE-6 e o sucesso comercial intrarregional encobriram o aumento dos custos das divergências entre os Estados-membros na área agrícola e a incapacidade das instituições comunitárias de harmonizar interesses pela via da integração política. O verdadeiro sentido da integração, como haviam planejado muitos pensadores do projeto europeu de integração regional, ainda no final da Segunda Guerra, enfrentaria sérias dificuldades no âmbito político.

De outro modo, embora o projeto europeu de integração regional tenha sido inicialmente pensado em bases para além da economia com o objetivo de ser uma verdadeira união de povos que compartilhavam um destino comum, na realidade, ele se desenvolvia priorizando a ampliação de seus princípios materiais com resistência à integração política. Os Estados defendiam seus próprios interesses nacionais e não se mostraram dispostos a ceder em prol do grupo. As condições heterogêneas e as divergências nacionais, que só poderiam ser suplantadas se um verdadeiro aparato político supranacional funcionasse, marcaram as décadas seguintes da CEE. Com efeito, a agricultura era um setor consensualmente estratégico para o projeto de integração regional e, assim como o mercado comum, apresentava bom desempenho geral, mas no qual as fraturas políticas do projeto de integração regional da Europa ficavam expostas. A integração política não avançava com o aceite dos Estados-membros de que eles não mais desempenhariam o papel principal e, por isso, o processo favorecia a integração econômica regional e o grande capital em detrimento da integração política.

As maiores discordâncias ficaram centradas no eixo franco-germânico, dado que França e Alemanha Ocidental eram as maiores economias e tinham importância estratégica para o avanço do processo de integração regional. Seus interesses com relação à agricultura eram completamente divergentes. O mercado francês era o maior produtor agrícola da CEE e tinha dificuldades de lidar com estoques crescentes, resultados de décadas de estímulos à produção por meio de gastos públicos com subsídios, sustentação do nível de preços, incentivos à exportação e controle de importações (ZOBBE, 2001). Por esse motivo, o governo da França mostrou forte determinação em assegurar um acordo positivo sobre uma política comum por meio da PAC (WEBBER, 1998), defendendo altos preços mínimos dos bens.

Na Alemanha Ocidental a agricultura não desempenhava um papel central em termos econômicos, embora sua indústria fosse muito forte e competitiva. Como o país comprava muitos produtos agrícolas de fora, a organização do seu mercado estava fundada na estrita administração das importações e no controle de estoques. Por isso, ao país interessava que os bens agroalimentares tivessem baixos preços mínimos determinados pela PAC na CEE.

Até o início dos anos de 1960, aqueles dois países haviam feito um grande esforço político para apoiar a integração regional da Europa. Todavia, no que tange à agricultura, uma vez que a dimensão histórica e a importância para a economia e a sociedade de França e Alemanha Ocidental eram bastante diferentes, o posicionamento de cada um desses países nas negociações da PAC era antagônico. Desse modo, ambas as nações protagonizariam grandes conflitos no processo de barganha da PAC e em outros temas no período da Guerra Fria, o que resultou em frágeis compromissos da CEE ao longo dos anos de 1960 e 1970. Sem convergência sobre formato de uma política agrícola comum harmônica, a PAC foi aprovada em 1962 como uma “colcha de

retalhos”, não atendeu às demandas e se voltou mais aos interesses da França. Nas duras negociações, a Alemanha Ocidental acabou cedendo várias vezes para alcançar seus objetivos relativos à livre circulação de bens industrializados (LUDLOW, 2007).

## **Instrumentos e mecanismos da PAC: fontes de desequilíbrios**

Uma breve análise dos instrumentos e mecanismos que compõem a estrutura fundacional da PAC clarifica o seu modo de funcionamento e a sua dinâmica, além de apontar que as próprias incongruências daqueles que foram primariamente escolhidos resultaram em consequências que exigiram que a PAC fosse subsequentemente reformada. Em razão das divergências de interesses nacionais, a seleção dos instrumentos dessa política não foi neutra em termos políticos e nasceu carregada de simbolismo e determinada a cumprir com os objetivos estabelecidos no artigo 39º do Tratado de Roma, os quais abarcavam metas relativas à garantia da oferta do mercado, à melhoria da produtividade e à manutenção da renda agrícola (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004).

O artigo 40º do Tratado de Roma ficou reservado aos instrumentos legais da PAC. Vagamente explicitados, afirmavam que, a fim de alcançar os objetivos da integração no setor, o mercado agrícola deveria ser organizado considerando uma das seguintes formas, dependendo do produto: regras comuns de competição e substituição das organizações nacionais pelas Organizações Comuns de Mercado (OCMs). As OCMs eram responsáveis por implementar, administrar e representar as diretrizes do “mecanismo de apoio aos preços da PAC” e eliminar as barreiras intracomunitárias, criando regras comuns relativas ao comércio interno, assegurar a competição e a oferta de alimentos por meio de ajudas diretas e indiretas, além de apoiar com fundos o

mecanismo de apoio aos preços para a sua progressiva harmonização e estabilização (DE LA ROSA JR., 2010).

Na prática, as OCMs abarcavam as seguintes atividades: regulação de preços e de estoques, transferências e auxílios para a produção e venda de cada produto (inclusive ao exterior), sobretudo para as regiões com condições naturais ou estruturais mais frágeis, além de mecanismos para estabilizar as importações e exportações. Elas também estabeleceram medidas para determinação de estoques e quotas de importação. Ou seja, as OCMs detalhavam a operação dos mecanismos de suporte aos preços comuns de produtos específicos e os períodos sob quais condições as intervenções seriam feitas no mercado. Cada uma delas deveria se concentrar na busca por seus objetivos sem qualquer discriminação entre produtores e consumidores na CEE. Na prática, todavia, elas não levaram em conta as deficiências de cada país ao não admitirem que os Estados-membros mais competitivos deveriam sacrificar alguns objetivos para que o mercado comum pudesse ser viabilizado em etapas. Por essa razão, a necessidade de coordenação demandou difíceis decisões sobre os níveis de preços comuns.

Dado que os governos passaram a se preocupar mais com a garantia do aumento dos rendimentos do setor agrícola do que com a suficiência alimentar nos mercados europeus depois dos anos de 1950, esses preços foram estipulados em níveis bem mais elevados do que os que vigoravam no mercado internacional. Toda vez que o produto importado chegasse à fronteira a um preço inferior ao arbitrado pelas OCMs, a diferença seria cobrada sob a forma de “taxas variáveis” ou “taxas móveis”. Portanto, na fronteira, as taxas equivaleriam à diferença entre preços do mercado mundial e os preços mínimos praticados pela CEE (CARÍLIO, 2006).

Admitia-se que esse sistema de apoio aos preços seria duplamente positivo: para além de impedir a concorrência dos

produtos importados, recolheria fundos para financiar os mecanismos de garantia e os subsídios à exportação. O mecanismo de suporte aos preços como a “espinha dorsal da PAC” foi justificada pelos governos com base no argumento de que ele 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 importadora líquida de alimentos. A necessidade de contenção das flutuações dos preços agrícolas também foi outra forte razão apresentada.

Como desde a metade dos anos de 1950 os excedentes de vários produtos aumentavam, as exportações agrícolas passaram a ser subsidiadas a expensas crescentes do orçamento comunitário. Quando apropriado, as autoridades revendiam esses excedentes a preços subsidiados no mercado doméstico ou internacional. Todas essas ações garantiam preços, independentemente das flutuações do mercado mundial. Um sistema público de compras e estocagem também foi desenvolvido, embora posteriormente a CEE tenha ampliado o uso de recursos de estocagem do tipo privada.

O primeiro movimento em direção a uma política de preços comuns envolveu o setor de cereais (1964) em razão do peso do seu consumo no mercado europeu e da sua influência sobre os outros setores da economia. Os demais foram aqueles nos quais a CEE tinha autossuficiência: açúcar, carne e produtos lácteos (PEZAROS, 1998). Existiam ainda outras medidas de salvaguarda para conter situações inesperadas pela desorganização do mercado interno causadas pelas importações. Elas tomaram a forma de aumento de tarifas, restrições quantitativas ou a suspensão pura e simples das importações por um período determinado.

A escolha pelo apoio ao nível de preços como a “espinha dorsal” da PAC e dos demais instrumentos – chamados de medidas de mercado – sem um acompanhamento de qualquer tipo de política estrutural paralela que facilitasse o ajustamento imediato de

preços deixava claro que ela não era uma política que visava mudanças de longo prazo na produção e na organização de mercado da CEE, postergando soluções até o limite dos desalinhamentos totais da capacidade de sustentação dos recursos do orçamento comunitário destinados a esse fim. Na verdade, os moldes escolhidos para a PAC, refletidos pelos seus instrumentos, abriam espaço para a superprodução e não traziam nenhuma solução para o problema das diferenças de produtividade e de tamanho das propriedades. Consequentemente, persistiam as disparidades locais e regionais de capacidade de produção, produtividade e de renda. O sistema de preços isolava cada vez mais os níveis de preços do mercado comunitário do mercado internacional, alcançando patamares constantemente mais altos, estimulando o aumento dos investimentos na produção agrícola do mercado comunitário e potencializando o risco de excedentes produtivos (FREIRE; PARKHURST, 2003). Na maioria das vezes, “quando havia oferta superior à demanda, as autoridades comunitárias encontravam grande dificuldade para se desfazer dos estoques, principalmente quando eles cresciam por safras consecutivas” (CARÍSIO, 2006, p. 46).

A complexa estrutura fundacional da PAC, pautada nas preferências de alguns Estados-membros da CEE, tomando como padrão os altos níveis de preços já praticados na França, a expensas dos fornecedores internacionais, refletia excesso de tecnicidades da PAC e as conveniências de alguns, não logrando ser uma política harmônica de interesses verdadeiramente comuns. Ao contrário, as decisões relativas à PAC se mantinham distantes do entendimento do cidadão comum e sintetizavam diversos instrumentos de políticas nacionais agrícolas anteriormente existentes, como uma “colcha de retalhos”. Contraditoriamente, os resultados da PAC, no que se refere à produção e à produtividade, implicavam imagem positiva de política comum na esteira do processo de integração regional da Europa para a maior parte

da sociedade europeia, que progressivamente se tornava urbana (DE LA ROSA JR., 2010).

Previamente à escolha dos instrumentos de operacionalização da PAC, foram apresentados os seus princípios. O primeiro deles, o Mercado Unificado, determinava que os produtos agrícolas deveriam transacionar livremente no mercado único, isto é, dentro dos limites geográficos da CEE, onde “todos os mercados agrícolas nacionais operariam como ‘um só mercado regional’ e as práticas de comércio consideradas injustas seriam eliminadas” (SORENSEN, 2008, p. 127).

O segundo princípio, denominado Preferência Comunitária e Paridade e Produtividade, afirmava que os produtos da CEE teriam prioridade no acesso ao mercado europeu e que esse mercado seria protegido dos importados similares ou mais baratos provenientes de terceiros países a partir da aplicação de tarifas de importação. Através das OCMs, esse princípio deveria assegurar que a renda dos produtores rurais fosse equivalente à de outros setores.

O terceiro, que era o Princípio da Solidariedade Financeira ou Princípio do Financiamento Comum, referia-se a todos os custos da PAC, que seriam financiados por um fundo comunitário, assegurado com recursos originados a partir da arrecadação na fronteira e de outras fontes. Isso significava que a operação das regras da PAC e os mecanismos relacionados à organização de mercado seriam totalmente custeados por um orçamento comunitário independente do peso da produção agrícola em cada Estado-membro. Em outras palavras, tanto o formato quanto o financiamento da PAC seriam decididos conjuntamente, em consonância com o princípio do Mercado Comum.

Dessa maneira, todos os membros dividiriam os custos da PAC de acordo com os recursos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia (FEOGA) (ZOBBE, 2001). Desde o início, o FEOGA foi pensado para que seus recursos harmonizassem as condições

tão diversas das estruturas do campo dos Estados-membros da CEE. Por isso, seus recursos deveriam ser distribuídos de acordo com a necessidade de cada um, a fim de equalizar as condições de produção no mercado comum. Desse modo, a PAC foi a primeira experiência de política comum, cuja adoção de um método comunitário de arrecadação foi constituída a partir de um fundo estrutural coletivo para o seu financiamento conjunto, “com vistas à realização de uma política agrícola verdadeiramente estrutural” (LASCHI, 2011, p. 34).

Em 1964, o FEOGA foi dividido em duas seções: a “Seção Garantia” – ou FEOGA-Garantia – responsável por financiar os gastos com base na operação das OCMs, as compras ou estoques de produtos, dar incentivo às exportações agrícolas, além de realizar pagamentos compensatórios e medidas de acompanhamento, essas duas últimas introduzidas com a primeira reforma chamada “estrutural” da PAC, que aconteceu em 1992; e a “Seção Orientação” – ou FEOGA-Orientação – responsável por financiar a porcentagem dos fundos estruturais destinados às reformas dessa natureza no campo e o desenvolvimento das áreas rurais, sobretudo daquelas menos produtivas. Essa última direcionaria recursos à compra de novos equipamentos e ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras. Os recursos do FEOGA-Orientação incluíam a ajuda para a modernização das propriedades e para a instalação de jovens produtores, apoio ao processamento e à venda de bens agrícolas e à diversificação da produção (PEZAROS, 1998). Parte dessa seção seria custeada pelo orçamento comunitário, com recursos distribuídos pelos programas de financiamento plurianuais, e outra pelos próprios Estados-membros (em regime de cofinanciamento) (TANGERMANN; CRAMON-TAUBADEL, 2013).

A despeito de ser um fundo estrutural, no plano inicial da PAC, apenas um terço do orçamento total do FEOGA foi destinado às medidas estruturais (“Seção Orientação”), ou seja, em 1962, somente 25% das despesas totais coube ao FEOGA-Orientação;

o restante ficou a cargo dos Estados. Essa disparidade de distribuição não foi modificada nos anos seguintes.

Dois grupos de medidas destinadas a cumprir com os princípios foram delineados e até hoje constituem os dois pilares da PAC. O Pilar I abarcou os objetivos “tradicionais” e, de maneira geral, as suas medidas consistiram em medidas de mercado, políticas de comércio e de renda. As OCMs deveriam ser aplicadas por todos os Estados-membros de maneira igual (PEZAROS, 1998). O Pilar II da PAC compreendeu as medidas estruturais, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural, ou seja, incluía políticas referenciadas como voltadas à promoção do desenvolvimento do campo financiadas pelo FEOGA-Orientação (CARÍSIO, 2006). Nesse caso, os países poderiam selecionar medidas específicas que ficaram sob a sua competência. Apesar de não ter ficado explicitado, as políticas estruturais da CEE do Pilar II, incluindo o desenvolvimento rural, não tinham como objetivo exclusivamente melhorar as condições de produção agrícola, mas o plano da PAC supunha que elas também aprimorariam a igualdade social entre os membros mais e menos desenvolvidos, fortalecendo a coesão entre os membros da CEE (TANGERMANN; CRAMON-TAUBADEL, 2013). As temáticas deixadas totalmente a cargo das políticas nacionais foram: provisão para segurança social dos produtores rurais, regulação das condições de trabalho, salários dos trabalhadores agrícolas e regulação dos títulos de propriedade (ROEDERER-RYNNING, 2010).

Na prática, os Pilares da PAC explicitavam que as escolhas protegiam artificialmente o mercado europeu da concorrência externa e financiavam as disparidades existentes entre setores, regiões e Estados-membros (CARÍSIO, 2006).

No que se refere aos recursos para gastos comunitários destinados ao FEOGA, eles seriam arrecadados por meio de três tipos diferentes de fontes de renda: 1) recursos originados de tarifas de importação. Esse sistema aproveitar-se-ia da posição

da CEE de importadora daqueles bens agrícolas que não eram produzidos no mercado comunitário, ou dos que não eram produzidos em quantidade suficiente; 2) receitas apuradas com os Impostos de Valor Adicionado (IVA), aplicados sobre os bens comercializados por cada Estado-membro com o exterior; deveres alfandegários: tarifas arrecadadas com importação e exportação; também foram chamados de “recursos próprios”; 3) contribuição fixa relacionada ao Produto Nacional Bruto (PNB) de cada país. Sobre esse último quesito, a contribuição nacional para o orçamento deveria ser amplamente determinada pelo tamanho da economia (SWINNEN, 2003), ou seja, quanto maior ela fosse, mais o país teria de contribuir. Como o PNB diferia muito entre os Estados-membros, as suas contribuições também. Depois de 1962, as transferências para a agricultura em cada Estado-membro da CEE foram determinadas de maneira centralizada pelas diretrizes da PAC, de acordo com seus princípios e prioridades (ANDERSON, 2010).

Havia, assim, variações em relação às fontes de recursos e as condições para cada um deles, implicando diferentes montantes de contribuições. A escolha dos mecanismos para o funcionamento da PAC a partir da priorização de uma política de garantia de preços, de preferências e da criação do FEOGA foi feita quando os governos da CEE-6 apostaram que a PAC geraria receitas suficientes com a arrecadação de tarifas na fronteira para sustentar o orçamento comunitário e, portanto, que elas seriam capazes de permitir que a PAC pagasse pelos seus custos com garantias de preços mínimos, subsídios à exportação, pela ajuda direta e por outros tipos de apoio ao setor agrícola (ZOBBE, 2001).

O orçamento comunitário tinha limites teóricos (legais) e práticos. A premissa legal colocada pelo Tratado de Roma de 1957, que estabeleceu a CEE, a chamada Regra do Orçamento Equilibrado, determinava que os gastos deveriam, no mínimo, ser iguais à arrecadação, isto é, não poderia haver déficits orçamentários

em cada ano fiscal. Essa regra foi quebrada somente na metade dos anos de 1980 quando medidas temporárias e excepcionais foram necessárias para autorizar a CEE a continuar financiando os altos custos da PAC. Até lá, a Regra teve larga adesão (ACKRILL, 2000).

Em teoria, essa regra representava um constrangimento às decisões, afetando os dispêndios com a PAC. Na prática, porém, os instrumentos escolhidos para sua operacionalização, sobretudo o mecanismo de apoio a preços garantidos, provocaram aumentos sucessivos nos gastos ao longo das décadas em relação aos recursos totais do orçamento comunitário. Ou seja, em função da importância do setor agrícola para as economias da CEE e do formato da PAC, os recursos para o FEOGA, com destaque para o item Garantia (Pilar I), dominaram as despesas do orçamento da CEE durante décadas, embora a PAC fosse uma das políticas para a qual os recursos do orçamento seriam direcionados. Como consequência disso, as provisões para o Pilar II mantiveram posição coadjuvante nas décadas seguintes.

A tendência de aumento dos gastos com a agricultura foi crescente até o ponto em que gerou conflitos entre Estados-membros, tendo em vista que as maiores economias da CEE, que tinham os maiores PNB e arrecadavam o maior volume de IVA, eram as que mais contribuíam com o orçamento comunitário e, ao mesmo tempo, eram as maiores importadoras de bens agroalimentares. Neste sentido, sobretudo a Alemanha Ocidental e os Países Baixos e, depois de 1973, também o Reino Unido ficaram insatisfeitos com a sua condição de contribuintes líquidos do FEOGA, além de que pagavam altos preços para importar bens da CEE. França, Espanha e Irlanda se tornaram os principais beneficiários líquidos. Dadas as diferenças entre os membros, os custos da PAC recaíam sobre alguns (PRIKS, 2012) e isso não se modificou à medida que os alargamentos se sucederam. Não houve, por esse motivo, uma clara disposição

a cumprir com o princípio da solidariedade financeira sobretudo por parte de alemães e britânicos, ao mesmo tempo que a França, maior mercado produtor de bens agrícolas da Europa, pressionava o processo negociador para se beneficiar dele. As soluções adotadas pelos europeus foram as mais imediatistas e baseadas em privilégios, optando por deixar a política agrícola de caráter estrutural em segundo plano.

Crises orçamentárias, embates internos e pressões internacionais por parte de países que eram grandes exportadores em reação aos altos subsídios agrícolas praticados no mercado europeu marcaram as décadas de 1970 e 1980. Como resultado das divergências políticas e da adoção de instrumentos que distorciam a sua operação para preservar um nível adequado de renda aos produtores em todo território da CEE, os dispêndios com a agricultura não pararam de crescer. Em 1984-1985, eles aumentaram até atingir o teto dos “recursos próprios”, demandando pagamentos adicionais dos Estados-membros de modo que permitisse que a CEE continuasse funcionando e cumprindo com suas funções (ACKRILL, 2000). Essas situações-limite, certamente, colocaram à prova o paradigma assistencialista da PAC, previsto no Tratado de Roma, e a primeira reforma estrutural foi realizada apenas em 1992.

## **Interesses de produtores agrícolas**

De maneira geral, a crise agrária do pós-Segunda Guerra teve efeitos devastadores sobre os produtores e trabalhadores rurais. Sua renda declinou drasticamente e famílias inteiras caíram abaixo da linha de pobreza, abrindo espaço para o aumento do êxodo rural. Aliás, as hostilidades levaram fatalmente a dificuldades no fornecimento de insumos para a geração de energia, inclusive para os países não beligerantes, particularmente por conta do confisco de matérias-primas essenciais. Para completar,

os rigorosos invernos que atingiram a Europa no imediato pós-Segunda Guerra agravaram ainda mais as condições de penúria em que se encontrava a população europeia (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011).

Os interesses direcionados por toda gama de políticas mobilizaram os produtores rurais na produção de bens agrícolas que gradualmente ampliaram as suas expectativas sobre a continuidade da assistência estatal. Na maior parte dos países europeus, os políticos sabiam do tradicional peso econômico e político-eleitoral desse segmento da sociedade e da sua importância histórica e estratégica para assegurar a oferta doméstica de alimentos. No período de reconstrução europeia, a capacidade desses grupos organizados de expressar seus interesses imediatos de maneira efetiva aumentou a pressão sobre a maioria dos governos para prover apoio aos seus produtores rurais, a fim de aumentar a produção agrícola em diversos mercados nacionais do continente (GUIRAO, 2010). Geralmente, eles eram detentores de propriedades do tipo familiares, predominantemente pequenas e com baixo potencial de produção, e cuja mão de obra contava com os membros de uma família ou poucos trabalhadores. Na percepção desses produtores, muitas propriedades não sobreviveriam em mercados livremente competitivos (SPOERRER, 2010). Com o apoio da sociedade, as lideranças políticas da Europa se empenharam em encontrar maneiras para que a renda das famílias produtoras de bens agroalimentares e dos trabalhadores que viviam no campo ficasse menos suscetível à variação das condições de mercado (SORENSEN, 2008).

Como visto, nas décadas de 1950 e 1960, houve permanentes estímulos públicos destinados às melhorias da tecnologia nas áreas biológica, química e mecânica, e ao aumento da produtividade do trabalho e da terra, depois que a agricultura se tornou um verdadeiro “negócio” na parte ocidental da Europa (FRIEDMANN, 1993). Em face das condições econômicas mais

favoráveis e da alta produtividade do setor, a partir daquelas décadas, o volume de bens agroalimentares produzidos foi ampliado para além da capacidade de absorção dos mercados domésticos europeus. Essa tendência à superprodução agrícola resultou no aumento da oferta e na queda de preços agrícolas e, conseqüentemente, na necessidade de que os governos continuassem intervindo nos mercados agrícolas nacionais para conter a queda de preços e garantir a renda dos produtores.

Essa não foi uma disposição somente nos mercados europeus, pois os preços do mercado internacional de bens agrícolas, particularmente de grãos, declinavam de maneira generalizada no mundo (TANGERMANN; KELCH, 1991) na segunda metade dos anos de 1950. Desse modo, não demorou para que os grupos organizados de produtores rurais fizessem novas demandas aos governos em prol da defesa intensiva do setor agrícola. Mais uma vez, medidas de intervenção foram aplicadas para restaurar os níveis de preços e de renda, agora sob a tutela da PAC, alimentando um círculo vicioso: quanto mais a agricultura era protegida e estimulada, maior era o volume produzido e mais excessos eram gerados. Por conseguinte, os produtores rurais reivindicavam crescente e constante apoio dos governos de seu país ao setor.

As lideranças políticas, por sua vez, interferiam novamente no mercado agrícola. Elas apelavam para o argumento da segurança alimentar, a fim de defender as práticas de apoio aos preços do setor agrícola perante a população. De modo geral, mantiveram as justificativas de que tais regulações eram necessárias para estabilizar os preços domésticos e constituíam formas de garantir um padrão “justo” de vida para a população do campo, sobretudo dos trabalhadores rurais, representantes de um setor estratégico para a sociedade e para a economia dos países europeus (FERNÁNDEZ, 2006).

Os governos europeus expandiam a regulação dos mercados para fazer face aos constantes superávits, principalmente de

cereais, de produtos lácteos e de carne. Também concediam compensações à queda de preços e instrumentos para controlar a oferta através de esquemas de rotação de terras, além de elevarem tarifas sobre produtos importados e ampliarem o uso de regulamentações sanitárias e fitossanitárias para favorecer os mercados domésticos (OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2013). Logo, o esforço de modernização e proteção da agricultura tinha como efeito o aumento e não a diminuição da proteção do setor agrícola de maneira significativa no mercado europeu (BROADBERRY, 2009), embora as razões para isso tenham se modificado depois que eles atingiram a condição de autossuficiência alimentar.

Perpetuava-se na Europa Ocidental um tradicional padrão de proteção agrícola, assim como em diversas outras nações capitalistas desenvolvidas, resultante da combinação de duas forças que aumentavam a eficácia dos grupos de interesses agrícolas sobre as políticas de seus países: forte compaixão da sociedade em relação à população do campo, principalmente nas democracias nas quais foi rápido o declínio da atividade agrícola na economia frente à crescente produção industrial e prestação de serviços, e à crescente sensibilidade da renda dos produtores a movimentos de preços que poderiam, de acordo com o discurso político, ser evitados pela ação governamental. Ou seja, embora fossem segmentos da população gradativamente minoritários – em 1968, apenas 6,3% da população economicamente ativa da CEE-6 (média) se dedicada à atividade rural (EUROPEAN COMMISSION, 1984) –, os produtores rurais conseguiam ampliar a sua força de pressão política sobre o Estado (VEIGA, 1994). É verdade que havia heterogeneidade dos perfis da estrutura agrícola no que se refere ao nível de empregabilidade de mão de obra em cada um deles: o setor tinha maior importância para a França e para a Itália, ainda que a taxas decrescentes ao longo das décadas, e menor para a Alemanha Ocidental e para o Reino Unido.

No momento em que a PAC começou a funcionar, as organizações de produtores formavam lóbis ativos no continente europeu. As associações de produtores de leite e de açúcar eram as mais fortes e tinham peso político suficiente para que suas reivindicações fossem atendidas (SWINNEN, 2009). No discurso político, a atividade agrícola era considerada um alicerce imutável da sociedade nacional de cada Estado europeu (MILWARD, 2014). As experiências da Segunda Guerra também permitiram que os governos europeus ligassem os objetivos da política agrícola nacional à segurança em seu sentido mais amplo, e, assim, cada Estado se tornava um terreno mais propício para a atuação dos grupos de interesses agrícolas. As ideias de que o setor agrícola era excepcional e de que os valores simbólicos e históricos do campo estavam imbuídos na mente da sociedade europeia foram empregadas na retórica política, refletindo-se nos documentos e relatórios das instituições comunitárias encarregadas de preparar e decidir sobre a PAC. Os produtores rurais se beneficiavam efetivamente da tradicional percepção da sociedade europeia de que eles eram os responsáveis pela provisão de bens alimentares básicos, “os guardiões do campo, vivendo em harmonia com a natureza e perpetuando o padrão de cultivo apreciado pela população urbana” (GRANT, 1997, p. 159).

Após a institucionalização da PAC, muitos produtores rurais, que desde o século XIX estavam nacionalmente organizados, sentiram que poderiam perder influência nas decisões agrícolas nacionais, uma vez que elas passaram a ser crescentemente centralizadas em Bruxelas. Seu desafio organizacional foi respondido com a criação do Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA), em 1955, uma associação que nasceu com o fim de unir os vários lóbis agrícolas de vários países europeus sob a tutela de uma só organização, em um esforço para se chegar a métodos de trabalhos alinhados e posições comuns, além de prover uma única voz aos produtores rurais nas suas relações com

a CEE. Se a criação da PAC havia “europeizado” os padrões nacionais de protecionismo agrícola, ela também conferiu maiores condições para que os grupos de produtores rurais mantivessem sua tradição no longo prazo, um obstáculo certo para futuras reformas da PAC (GERMOND, 2011), com o fortalecimento de lóbis consubstanciado na figura do COPA.

Juntamente ao Comité Général de la Cooperation Agricole (COGECA), uma organização-irmã do COPA, e “mesmo sendo fruto de diferentes tradições políticas, administrativas e culturais” (GERMOND, 2011, p. 7), a relação corporativista dos respectivos grupos de interesses agrícolas nacionais com os seus governos foi reforçada. A despeito do seu poder de influência e de ter uma imagem de forte convergência, os produtores rurais estavam divididos entre grandes e pequenos, das regiões mais e menos produtivas, produtores de bens vegetais e pecuaristas.

Mais adiante, o COPA-COGECA compartilharia os mesmos motivos para se opor às iniciativas de reformas da PAC, pois qualquer modificação dos instrumentos e do sistema operacional e de financiamento alteraria o seu poder de influência e os seus privilégios, sobretudo porque estava acostumada a décadas de apoio e intervenção estatal em seus mercados nacionais (BOWLER, 1985). Consequentemente, apesar dos desequilíbrios gerados, a PAC continuou sendo usada nos anos de 1970 para beneficiar uma pequena parcela da sociedade que reivindica para si o apoio e a proteção das instituições comunitárias (BUREAU, 2002).

Não obstante o discurso de que a PAC tenha se tornado uma representação positiva do processo de integração regional da Europa logo nos primeiros anos, na verdade, ela nasceu como uma política de conflitos e contradições, cuja base dificilmente seria modificada adiante. A legitimidade do discurso de apoio à PAC pelas autoridades europeias se sustentou até os anos de 1970, quando ela se tornou “a mais contestada das políticas

comunitárias” pelos membros da CEE (GUIRAO, 2010, p. 13), pois não havia promovido a completa estabilização dos mercados europeus, tampouco o equilíbrio de preços e de condições de estrutura produtiva nos diversos mercados nacionais. Desde o início, o processo decisório ficou nas mãos de uma elite política e econômica que deixou transparecer as diferenças nacionais. A PAC também não conseguiu manter o nível dos rendimentos dos produtores rurais, mesmo depois de um período inicial de aumento de preços dos bens agrícolas. O mesmo aconteceu com os trabalhadores assalariados do campo (BOWLER, 1985). Na verdade, a PAC chegou até a aumentar a disparidade e as assimetrias entre eles. Ademais, os contribuintes entenderam que pagavam impostos para financiar uma política muito dispendiosa e com resultados díspares nos países. A França continuava sendo a maior beneficiada com os recursos do FEOGA.

Diante das diversas tentativas de reformar a PAC, propostas pelas instituições comunitárias, em reação, muitos protestos, que se estenderam ao longo dos anos de 1970 e 1980, aconteceram nas ruas de Bruxelas, cidade sede da maioria das instituições comunitárias. Em particular, o COPA se mostrou bastante contrário a qualquer medida que impactasse na renda dos produtores rurais ou modificasse as estruturas vigentes (GERMOND, 2011).

Embora os governos de vários países justificassem as regulações do setor agrícola como sendo necessárias para continuar estabilizando os preços agrícolas domésticos, essa era, na verdade, uma forma de garantir o elevado padrão de vida de produtores rurais, que passou a ser um segmento social preferido aos consumidores (FERNÁNDEZ, 2006). A ampliação dos ecos do discurso de proteção da agricultura se mantinha mesmo que a maior parte da população europeia não tivesse qualquer relação com as atividades agrícolas e que tivesse acesso a bens cujos preços eram mais altos do que os praticados no mercado internacional. Esses fatos destacavam ainda mais o poder e a unidade dos produtores

rurais dos membros da CEE em que a agricultura era mais forte e explicitavam o quanto a agricultura conservava seu caráter de atividade excepcional, mesmo com o passar do tempo.

## **Desequilíbrios internos e externos e reformas da PAC**

De fato, a partir da década de 1970, as despesas com o orçamento da PAC passaram a aumentar mais rápido por conta do crescimento dos subsídios ao trigo, aos produtos lácteos, ao açúcar, à manteiga e a outros bens. Uma vez que as ações contracíclicas paliativas acabavam estimulando a maior produção no mercado europeu, a CEE tinha de recorrer cada vez mais às exportações subsidiadas e às compras dos crescentes excedentes a fim de manter o elevado patamar de 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. Ficava claro que a escolha pelo mecanismo de apoio aos preços como “espinha dorsal” da PAC tinha criado uma dinâmica própria de gastos, atrelando a produção aos níveis de apoio aos preços, estimulando, por sua vez, mais produção e gastos crescentes com a PAC (KAY; ACKRILL, 2010). Estimativas apontam que entre 1970 e 1987 as medidas de mercado representaram 97,25% do orçamento agrícola e o restante foi alocado em medidas estruturais (ROEDERER-RYNNING, 2003). O custo da proteção dos mercados agrícolas da Europa aumentava inexoravelmente, limitando recursos para outros propósitos, e era muito concentrado: calculava-se que 80% do apoio provindo do FEOGA direcionava-se a somente 20% das propriedades.

Entre 1980 e 1984 a “Seção Garantia” do FEOGA teve suas despesas duplicadas, o que forçou as instituições da CEE a proporem reajustes em matéria de orçamento e de controle de

produção, sobretudo porque a ênfase dos gastos não estava nos ajustes estruturais (CARÍSIO, 2006). Até aquela década, a PAC foi sofrendo poucas adaptações, uma vez que somente foram realizadas mudanças incrementais para atenuar os efeitos negativos dos imensos excedentes e dos seus custos. Segundo grande parte dos especialistas da época, essas ações “não eram mais do que um exercício de contenção” (FENNELL, 1997, p. 168).

Depois de anos de negociação, desequilíbrios e conflitos, a Reforma MacSharry foi aprovada em 1992, mesmo ano em que a UE foi formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, que incorporou a CEE e as demais comunidades europeias em seu primeiro pilar, também chamado de “pilar comunitário”. A proximidade da assinatura do tratado, que tinha metas mais ambiciosas para a integração regional europeia, havia sinalizado que a questão orçamentária da PAC deveria ser enfrentada antes de se pensar na realização completa do mercado comum. De modo geral, os objetivos da reforma eram: controlar os gastos do orçamento com a agricultura, aumentar a competitividade agrícola da UE e manter a população rural no campo.

Em termos práticos, a Reforma MacSharry introduziu um sistema de quotas para vários produtos e outro de ajuda direta aos produtores, que passou a ter um papel fundamental na determinação do volume da produção agrícola comunitário, substituindo o sistema de apoio de preços como a “espinha dorsal” da PAC. Esses pagamentos poderiam ser modulados em favor dos pequenos produtores com uma compensação percentual que declinaria de acordo com o aumento do tamanho da propriedade. Para ser elegíveis, os produtores eram obrigados a deixar de utilizar parte de suas terras a fim de restringir a produção total em 15%. Também foram adotados pagamentos por deficiência, os quais eram fixos e destinados aos produtores rurais e, portanto, não estavam submetidos à lógica do quanto mais se produz, mais

se recebe em pagamentos. O objetivo central da reforma era desacoplar a política de renda da política de preços. Desse modo, o sistema de apoio aos produtores não era mais pago diretamente pelos consumidores na forma de altos preços, mas indiretamente pela arrecadação de impostos (MATTHEWS; BUREAU, 2005). Proteção ao meio ambiente, agricultura sustentável (“*greening*”) e manutenção do controle de qualidade dos produtos agroalimentares de forma rigorosa tornaram-se temas mais relevantes para a sociedade da Europa nas últimas duas décadas e, por isso, foram enquadrados no item desenvolvimento rural (CANTORE; KENNAN; PAGE, 2011).

O ritmo e o conteúdo das reformas da PAC MacSharry de 1992 foram claramente influenciados pelas negociações na rodada do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês). Desde o início das negociações para a liberalização do comércio internacional, o setor agrícola foi considerado excepcional pelos países desenvolvidos pelos mesmos motivos que a própria CEE o considerava. Portanto, as exceções ao livre comércio na questão agrícola foram aceitas, em grande medida, devido à existência de amplos programas de apoio aos preços e ao rendimento agrícola nos principais países industrializados no pós-Segunda Guerra, incluindo a CEE. Portanto, a agricultura não entrou nos artigos do GATT quando ele foi aprovado, em 1947. Desde o início, os dispositivos especiais para a liberalização dos bens agrícolas tomaram a forma de restrições quantitativas à importação e subsídios à exportação.

Essas exceções permaneceram até 1986, ano de início da Rodada Uruguai. Em face das crescentes tensões comerciais, incluindo guerras de subsídios à exportação entre a CEE/UE e os Estados Unidos, e os custos elevados das políticas agrícolas dos países industrializados, que mantinham o seu alto nível de apoio interno aos produtores (cerca de 60% do valor da produção agrícola nos países da OCDE entre 1986 e 1988), houve o

reconhecimento explícito – por parte de muitos outros países no GATT, principalmente do Terceiro Mundo, por serem grandes produtores agrícolas e amplamente dependentes de suas exportações – de que tais políticas precisavam ser disciplinadas. Argumentavam que os preços dos bens agrícolas europeus eram excessivamente subsidiados e que os preços dos bens agrícolas, cujo destino era o 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 (ROSENBLATT, 1988). O estímulo ao “efeito contágio” também foi outro ponto levantado na Rodada, pois, em reação, outros países também começaram a pressionar os seus governos a proteger os seus respectivos mercados agrícolas nacionais (WICKMAN, 2003). Ademais, havia iminência de outra crise orçamentária da CEE/UE no início dos anos de 1990, e todas as medidas adotadas até ali haviam sido ineficazes para mudar a estrutura da PAC.

Após duras negociações, o Acordo do GATT sobre Agricultura foi alcançado ao final da rodada, em 1994. Ele introduziu a primeira regulação ao setor agrícola no âmbito multilateral e demandou que os países reduzissem sua 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 propriedades rurais) e aos subsídios à exportação. Assim, a CEE/UE ficou obrigada a remover as taxas variáveis e convertê-las em taxas fixas, a serem reduzidas ao longo do tempo de acordo com a agenda aprovada (TANGERMANN; CRAMON-TAUBADEL, 2013, p. 18). De fato, as pressões externas forçaram a mudanças na PAC e nas políticas agrícolas de outros países e estabeleceram uma estrutura para monitorá-las. Os ventos em favor da reforma vieram de fora, embora a aquiescência interna tivesse sido essencial para sua implementação interna (JOSLING, 2008).

Apesar dos esforços da Reforma MacSharry de modificar seus principais instrumentos, seus resultados, na prática, ficaram aquém do esperado. Na esteira da dinâmica de seu funcionamento, a PAC manteve o seu objetivo de proteger a agricultura dos membros da UE, mesmo sendo uma política que continuou carregando várias contradições e gerando sérios desequilíbrios internos e externos. Pouco tempo depois, vários países reclamavam que a UE não cumpria com o cronograma de diminuição dos subsídios estabelecido pelo Acordo sobre Agricultura ou maquiava o uso de subsídios, especialmente no caso do açúcar. Ao mesmo tempo, a reforma criou uma lógica que abriu possibilidades para novas reformas por pressão interna, tendo em vista que havia Estados-membros que pregavam que a PAC deveria ser mais competitiva e orientada para o mercado e enquadrada dentro dos limites orçamentários da CEE/UE.

Desse modo, a Reforma MacSharry foi seguida pela Agenda 2000, pela Reforma Fischler, de 2003, do Health Check, de 2008 e pela Reforma de 2013. Por um lado, elas modificaram o cerne dos instrumentos de proteção do setor, reduzindo o tipo de auxílio à agricultura centrado no mecanismo de apoio aos preços, além do volume de subsídios à exportação, iniciando um movimento de maior peso em direção do Pilar II. Essas mudanças repercutiram na queda para 40% dos recursos totais do orçamento reservado à agricultura, diminuição do nível de preços médios e do volume de subsídios. Por outro, serviram para modificar o discurso da CEE/UE, que passou a justificar, perante a comunidade europeia e internacional, as ajudas diretas aos produtores e as barreiras não tarifárias à importação, como medidas sanitárias e fitossanitárias, instrumentos que crescentemente passaram a ser utilizados para a operacionalização da PAC.

A PAC buscou ainda ser atualizada na lógica de competição internacional, conectando-se a várias outras políticas e temas de uma agenda mais ampla e complexa no sentido de

torná-la multifuncional. Para além de sua tradicional importância geopolítica centrada na eliminação da fome e na manutenção da população no campo, evitando o êxodo rural e conservando a agricultura na história e na cultura da Europa, a PAC passou a estar mais conectada aos interesses europeus no plano do comércio internacional e a questões como saúde, bem-estar, segurança alimentar e energética, conservação da biodiversidade e proteção do meio ambiente contra as mudanças climáticas (ROEDERER-RYNNING, 2010). Para alcançar esses múltiplos papéis, a PAC foi apresentada à população como uma política estratégica, capaz de gerar externalidades positivas. Essas “novas funções” ampliaram seu escopo, pois ela passou a ser tomada como uma política “multifuncional”, fornecedora de diversos bens públicos para a sociedade (HARVEY, 2009).

No entanto, por falta de vontade política de alguns membros da UE, a PAC manteve as distorções e a baixa orientação para o mercado, sem que houvesse modificação de seus paradigmas fundadores (FERRER; KADITI, 2008): o nível de apoio não foi realmente modificado e os novos instrumentos continuaram favorecendo os maiores produtores dos Estados-membros no que diz respeito ao volume de produção agrícola. Portanto, as reformas foram mais incrementais do que estruturais e, em consequência disso, as pressões por parte da Organização Mundial do Comércio (OMC), institucionalizada ao final da Rodada Uruguai, prosseguiram.

Com efeito, conflitos entre os Estados-membros foram mantidos constantes em razão das diferenças entre os que mais contribuíram para o FEOGA e os que mais recebiam recursos dele. Em 2014, por exemplo, a França, país que desde a institucionalização da CEE era o maior mercado agrícola e o mais interessado em exportar excedentes, foi o maior beneficiário dos fluxos recebidos, em torno de 8,5 bilhões de euros, seguida por Espanha, Alemanha, Itália e Reino Unido. A maioria dos demais

Estados-membros obteve apenas 1 bilhão naquele ano. Apesar de 12 Estados-membros terem sido contribuintes líquidos do FEOGA em 2014, 43% dos seus recursos foram provenientes da Alemanha, seguida por Países Baixos, Reino Unido e Itália. A França, na realidade, foi a maior beneficiária do sistema de distribuição de recursos (MATTHEWS, 2015).

Na prática, os recursos da PAC destinados ao desenvolvimento rural foram e ainda são insuficientes para equilibrar as condições de produção dentro do bloco. A mais recente reforma da PAC (Multiannual Financial Framework 2014-2020) propôs congelar a proporção de gastos da PAC entre os Pilares I e II no período. O primeiro ficou com 73% dos recursos totais do FEOGA e o segundo, com 27% (EUROPEAN COMMISSION, 2013), ou seja, a distribuição dos fundos continuou desigual desde o início da institucionalização da PAC: os gastos com as mudanças estruturais na agricultura se mantiveram relativamente menores do que os destinados aos mecanismos de mercado e pouco cresceram em relação a períodos anteriores (OECD, 2017). Em grande medida, os dispêndios se concentraram na produção de leite e laticínios, carne e cereais. O orçamento da PAC de 2018 explicita isso: dos 58,82 bilhões de euros destinados à agricultura comunitária, mais de 70% foram destinados ao apoio à renda, 24,4% ao desenvolvimento rural e 4,6% a medidas de mercado (EUROPEAN COMMISSION, 2019). O eixo de funcionamento da PAC também permaneceu favorecendo os maiores produtores agrícolas e alguns dos mais ricos Estados-membros, como França, Irlanda e Áustria. Os sucessivos alargamentos da UE de 2004, 2007 e 2013, quando 13 Estados-membros da Europa Central e do Leste, de economias agrárias pouco mecanizadas e menos produtivas, aderiram à UE, houve aumento da heterogeneidade de interesses, posturas e opiniões dos seus membros, tornando ainda mais difícil encontrar um denominador comum

nas negociações sobre o formato da PAC que seja capaz de diminuir as assimetrias.

A UE não desiste de proteger e apoiar a agricultura pelas razões apresentadas, as quais não são apenas econômicas, mas pelo seu simbolismo e pela ideia de que os europeus têm sobre a importância estratégica, histórica e social do campo. O grau de abertura do mercado da UE às importações agroalimentares permanece muito reduzido e impede o acesso de produtos agrícolas ao mercado comunitário de forma competitiva.

## **Considerações finais**

A análise do nascimento e do desenvolvimento da PAC mostrou seu caráter pioneiro como política comunitária, seus êxitos, desequilíbrios e contradições, os quais se mantêm por décadas. Em razão de a política ter raízes em um período histórico marcado por atrocidades da Segunda Guerra Mundial que deixaram marcas, de o campo pertencer ao imaginário popular e de a agricultura ser defendida com empenho e organização por parte de políticos, grupos de interesse tradicionais e bem organizados e Estados-membros europeus poderosos em relação à produção e produtividade agrícola, é possível entender por que a PAC transcende resultados econômicos. De fato, por um lado, ela proporcionou as condições para que os investimentos do grande capital privado realizados por grandes empresas se revertissem em cadeias produtivas agroalimentares integradas e eficientes, e que, em pouco tempo, revelaram o alto grau de competitividade da agricultura europeia. Por outro, manteve sua importância política e estratégica, a despeito de que os Estados-membros da UE se furtassem de construir uma verdadeira integração política, amparada por um aparato de governança supranacional que deixou espaços para que interesses nacionais se destacassem. Por

essas razões, mesmo com pressões internas e externas, a essência da PAC foi mantida.

Para qualquer país sul-americano envolvido no Acordo da UE com o Mercosul, é essencial ter em conta o perfil da PAC e sua lógica de funcionamento na hora de ajustar e aprovar os termos relativos à agricultura contidos no acordo, uma vez que a remoção de tarifas incidentes sobre bens agrícolas certamente não será daqueles considerados tradicionalmente mais sensíveis para os europeus. Depois de 38 rodadas de negociações até a assinatura desse acordo, em 2019, e com o recente malogro da Rodada Doha da OMC, que minimizou as chances de se concretizar um novo Acordo Geral sobre Agricultura em âmbito multilateral, que poderia ser mais eficaz para os propósitos de acesso a mercados dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, a UE se esforçará para que o acordo ratificado com o bloco mercosulino lhe garanta, ao menos na área agrícola, resultados positivos, sem abrir espaço para mudanças vigorosas na PAC. Ao mesmo tempo, o acordo deverá contemplar a ideia de agricultura multifuncional, incluindo salvaguardas relacionadas à preservação ambiental, que atualmente é um ponto muito delicado para os países do Mercosul.

## Referências

ACKRILL, R. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 2000.

ALVAREZ-CUADRADO, F. *A Quantitative Exploration of the Golden Age of European Growth: Structural Change, Public Investment, the Marshall Plan and Intra-European Trade*. Montreal, Canadá: McGill University, 2005. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.549.1799&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ANDERSON, K. Globalization's Effects on World Agricultural Trade, 1960–2050. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, v. 365, p. 3007-3021, 2010.

AZEVEDO, B. *et al.* *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea*. Nota Técnica No IDB-TN-01701. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

BOWLER, I. R. *Agriculture under the Common Agricultural Policy: A Geography*. Manchester: Manchester University Press, 1985.

BROADBERRY, S. Agriculture and Structural Change: Lessons from the UK Experience in an International Context. In: LAINS, P.; PINILLA, V. (org.). *Agriculture and Economic Development in Europe Since 1870*. London and New York: Routledge, 2009.

BUREAU, J. *Enlargement and Reform of the EU Common Agricultural Policy: Impacts on the Western Hemisphere Countries*. Washington: Inter-American Development Bank, 2002.

CANTORE, N.; KENNAN, J.; PAGE, S. *CAP Reform and Development: Introduction, Reform Options and Suggestions for Further Research*. London: Overseas Development Institute, 2011.

CARÍSIO, M. C. D. A. *Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. Brasília: IRBr: Funag, 2006. (Coleção Teses CAE).

DE BIÈVRE, D.; POLETTI, A. The EU in Trade Policy: From Regime Shaper to Status Quo Power. In: FALKNER, G.; MÜLLER, P. (org.). *EU Policy in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes?* London: Routledge, 2014.

DE LA ROSA JR., M. The Common Agricultural Policy: The Future of the CAP and Why Real Reform Will Never Happen. *EUMA Paper*, Miami, v. 6, n. 7, May 2010. Disponível em: <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/deLaRosaJrCAPediEUMA.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *The Agriculture Situation in the Community: 1983 Report*. Brussels: European Commission, 1984. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/31393/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Overview of CAP Reform 2014-2020. *Agricultural Policy Perspectives Brief*, n. 5, Dec. 2013. Disponível em: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf). Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *Agricultural and Food Trade*. DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics. Brussels: European Commission, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/>

agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-food-trade.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *The Common Agriculture Policy at a Glance*. [S. l.]: Agriculture and Rural Development, 2019. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#documents). Acesso em: 22 jul. 2020.

FENNELL, R. *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

FERNÁNDEZ, E. *Looking for National Food Security? Agricultural Policies in Western Developed Countries, 1920-1980*. Programa José Castillejo, Universidad Carlos III / Madrid e University of California / Davis, 2006. Disponível em: [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/dpto\\_ciencias\\_sociales/profesorado/Eva\\_Fernandez/Paper%20Policies\\_1.pdf](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/dpto_ciencias_sociales/profesorado/Eva_Fernandez/Paper%20Policies_1.pdf). Acesso em: 16 jun. 2019.

FERRER, J. N.; KADITI, E. The EU Added Value. In: DEHOUSSE, F.; TIMMERMAN, P. (org.). *The New Context of Agriculture Debate in Europe*. Egmont: Academia Press, 2008.

FREIRE, D.; PARKHURST, S. Where is Portuguese Agriculture Headed? An Analysis of the Common Agricultural Policy. *Working Paper PRI -5*, Berkeley, Institute of European Studies, University of California, 2003.

GERMOND, C. Obstacle to Reform? Farm Interest Groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984. In: EUSA CONFERENCE, Boston, 2-5 Mar. 2011. *Papers [...]*. Boston: EUSA, 2011.

GUIRAO, F. Introduction to Special Issue on CAP Reform. *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 13-24, 2010.

GRANT, W. *The Common Agricultural Policy*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

HARVEY, D. R. Agriculture & Multifunctionality. In: CONFERENCE ON 2020 EUROPEAN AGRICULTURE: LONG TERM CHALLENGES, NEW PUBLIC AND PRIVATE POLICIES, Paris, 5 Feb. 2009. *Papers [...]*. Paris: Sciences Po, 2009. Disponível em: [http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Harvey\\_CAPMultifunctionality012009.pdf](http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Harvey_CAPMultifunctionality012009.pdf). Acesso em: 22 jul. 2020.

JOSLING, T. External Influences on CAP Reforms: An Historical Perspective. In: SWINNEN, J. F. M. (ed.). *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: CEPS Paperbacks, 2008. p. 57-75. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/32611/1/50...The\\_Perfect\\_Storm.pdf](http://aei.pitt.edu/32611/1/50...The_Perfect_Storm.pdf). Acesso em: 22 jul. 2020.

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.

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.

KOESTER, U. Europäische Agrarpolitik: ein Spannungsfeld Divergierender Interessen. In: OHR, R.; TREURL, T. (org.). *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. München: Verlag Vahlen, 2001. Disponível em: [http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/marktlehre/research/download/EuropAgrarpol\\_OHR.pdf](http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/marktlehre/research/download/EuropAgrarpol_OHR.pdf). Acesso em: 11 jul. 2018.

LASCHI, G. Agricultores y sus intereses en el proceso de integración: ¿Qué política par qué tipo de agricultura? *Puente@Europa*, v. 9, n. 1, p. 34-41, jun. 2011.

LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. Action publique Saisie par les instruments. In: LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. (org.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Sciences Po, 2004. p. 11-44.

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, p. 347-371, 2007. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/2415>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Relatório de Gestão 2017 e 2018*. Brasília: MAPA, 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/arquivos-das-publicacoes/relatorio-de-gestao-sri-2013-bienio-2017-18-2013-versao-preliminar.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MARTÍN-RETORTILLO, M.; PINILLA, V. Patterns and Causes of Growth of European Agricultural Production, 1950-2005. *Documentos de Trabajo*, n. 1302, 2013. Disponível em: <http://www.aehe.net/2013/01/dt-aehe-1302.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MATTHEWS, A. CAP Reform: Gainers and Losers. *Blog CAP Reform*, 17 Nov. 2015. Disponível em: <http://capreform.eu/gainers-and-losers-from-the-cap-budget/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MATTHEWS, A.; BUREAU, J-C. EU Agricultural Policy: What Developing Countries Need to Know? *The Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series*, n. 91, 2005.

OTERO, G.; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The Political Economy of “Food Security” and Trade: Uneven and Combined Dependency. *Rural Sociology*, v. 78, n. 3, p. 263-289, 2013.

PEZAROS, P. An Introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, Objectives and Orientations. In: BAOURAKIS, G. (ed.). *The Common Agricultural Policy of the European Union*. Chania, Grécia: CIHEAM, 1998. p. 2-20. Disponível em: <http://om.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

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.

ROEDERER-RYNNING, C. From ‘Talking Shop’ to ‘Working Parliament’? The European Parliament and Agricultural Change. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 1, 2003.

ROEDERER-RYNNING, C. The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged. In: WALLACE, W.; POLLACK, M.; YOUNG, A. (org.). *Policy-Making in the European Union*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 181-206.

SORENSEN, A. T. *Denmark, the Netherlands and European Agricultural Integration, 1945-1960*. Thesis – Department of History e Civilization, European University Institute, Florence, 2008. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9468/2008\\_Sorensen.pdf?sequence=2](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9468/2008_Sorensen.pdf?sequence=2). Acesso em: 22 jul. 2020.

SPOERER, M. “Fortress Europe” in Long-Term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003. *MPRA Paper*, n. 24120, 2010. Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24120/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SWINNEN, J. F. M. The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds. In: LAND USE POLICY GROUP (LUPG) CONFERENCE “ON FUTURE POLICIES FOR RURAL EUROPE”, Brussels, 12-14 Mar. 2003. *Papers* [...]. Brussels: [LUPG], 2003. Disponível em: <http://www.econ.kuleuven.ac.be/prg/papers/Microsoft%20Word%20-%20SNH%20budget%20final.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2019.

SWINNEN, J. F. M. Agricultural Protection Growth in Europe, 1870-1969. *Agricultural Distortions Working Paper*, n. 80, May 2009.

TANGERMANN, S.; CRAMON-TAUBADEL, S. Agricultural Policy in the European Union: An Overview. *Diskussionsbeitrag*, n. 1302, Jan. 2013.

Disponível em: <http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/468756dd26772ba40606fb7034c7995d.pdf/Diskussionsbeitrag-1302.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

TANGERMANN, S.; KELCH, D. Agricultural Policy Making in Germany: Implications for the German Position in Multilateral Trade Negotiations. *International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper*, n. 91-8, 1991.

VEIGA, J. E. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

WEBBER, D. The Hard Core: The Franco German Relationship and Agriculture Crisis Politics in the European Union. *RSCAS Working Paper*, n. 98/46, 1998. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1598/98\\_46t.htm?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1598/98_46t.htm?sequence=1). Acesso em: 22 jul. 2020.

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*. Stockholm: Timbro, 2003.

ZOBBE, H. World Trade Report: The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe. *Unit of Economics Working Papers*, n. 12, 2001.

ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. Introduction. In: ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I.; DUFFETT, R.; DROUARD, A. (ed.). *A Food and War in Twentieth Century in Europe*. London: Ashgate, 2011.