

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Política Agrária Comum da União Europeia: Concepção, Funcionamento e Reforma

Fernando Porto Ricardo da Silva
Matrícula nº: 103164357
E-mail: fernandoportoricardo@gmail.com

Orientadora: Profª Maria Mello de Malta

SETEMBRO 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Política Agrária Comum da União Europeia: Concepção, Funcionamento e Reforma

Fernando Porto Ricardo da Silva
Matrícula nº: 103164357
E-mail: fernandoportoricardo@gmail.com

Orientadora: Profª Maria Mello de Malta

SETEMBRO 2011

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao Instituto de Economia pelos anos em que eu me desenvolvi muito mais do que somente como profissional e acadêmico, mas como pessoa.

Agradeço a minha família por ter sido base tão sólida e fundamental para tudo o que quisesse desenvolver durante toda a minha vida. Agradeço a minha avó pelo estímulo infinito e por acreditar sempre que eu conseguiria. Agradeço à minha mãe por ter sempre me mostrado (de formas que talvez ela nem tenha conscientemente percebido) que valia a pena insistir, tentar mesmo quando as condições se mostravam tão difíceis.

Agradeço aos meus amigos por serem um complemento tão essencial, tão fundamental na minha vida, em tantos aspectos. Em especial à Carla Curty, Carolina Nicolau, Dra. Astrid Kühne e Dr. Markus Wendel.

Agradeço ao meu namorado, Simon Boisnier, pelo apoio e suporte irrestritos.

Agradeço a minha orientadora, Profa. Maria Mello de Malta pelo apoio para a execução desta monografia e principalmente por sempre ressaltar a importância de buscar ser um bom economista.

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo estudar o funcionamento da Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC – UE) e a evolução do seu papel dentro da realidade comunitária da União Europeia (UE), promovendo uma análise da sua fundação, suas principais reformas e seus mecanismos de funcionamento. Além disso, pretende-se abordar também os principais debates sobre as necessidades de reforma da política para o período pós-2013.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

CEE	Comunidade Econômica Europeia
EU-12	Países-Entrantes em 2004 (Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca) e 2007 (Bulgária e Romênia)
EU-15	Países membros antes de 2004 (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia)
EU-27	Países-Membro da União Europeia após as expansões de 2004 e 2007
PAC	Política Agrária Comum da União Europeia
SPS	Sistema de Pagamento Simples
SAPS	Sistema de Pagamento Simples por Região
SFPS	Sistema de Pagamento Simplesdo Fazenda
UE	União Europeia

INDÍCE

Introdução	8
1. Fundamentos da Política Agrária Comum da União Europeia (PAC)	10
1.1. Criação e Concepção da PAC	10
1.1.1. Motivações para a PAC: Justificativas e contexto histórico.....	10
1.1.2. Criação da PAC: O Tratado de Roma.....	14
1.2. Marcos Históricos da atual PAC.....	19
1.2.1. Reformas de 1988 e o Conselho de Bruxelas	20
1.2.2. Reformas de 1992 (Reformas MacSherry)	21
1.2.3. Agenda 2000	22
1.2.4. Reformas de 2003	24
1.2.5. “Health Check” 2008	27
2. Funcionamento da PAC: Mecanismos	30
2.1. Primeiro Pilar: Intervenção de Mercado e Suporte Direto de Renda.....	30
2.1.1. Intervenção de Mercado	33
2.1.2. Sistema de transferências diretas de renda	35
2.2. Segundo Pilar: Programas de Desenvolvimento Rural.....	37
3. Futuro: O Debate sobre a PAC.....	41
3.1. PAC e seus pontos de discussão	41
3.1.1. A questão das medidas de intervenção de mercado.....	41
3.1.2. A questão do sistema de pagamentos diretos	42
3.1.3. A questão das políticas de desenvolvimento rural.....	48
3.2. PAC 2013: Principais cenários	51
3.2.1.1. Comunicação “A PAC no horizonte 2020”	51
3.2.1.2. Opção 1: Ausência de Reforma	53

3.2.1.3. Opção 2: Reforma Gradual	53
3.2.1.4. Opção 3: Reforma Radical	54
4. Conclusão	56
5. Anexos	59
5.1. ANEXO A – Índices de preços de mercado para <i>commodities</i> de alimentos e produtos agrícolas brutos entre Janeiro-2001 e Julho-2011	59
Bibliografia	60

INTRODUÇÃO

Agricultura sempre foi e sempre será um tema importante ao se discutir economia europeia. Em todas as discussões recentes sobre as necessidades de reforma da Política Agrária Comum da União Europeia (PAC – UE), fica evidente o papel que essa atividade econômica desempenha em todas as economias nacionais do continente europeu. Mesmo se considerando o papel de liderança e destaque exercido pelas economias europeias no processo de industrialização da economia mundial, mesmo se levando em conta o altíssimo grau de sofisticação e desenvolvimento tecnológico atingido por muitos dos parques industriais dos países do continente, qualquer análise séria e profunda sobre a economia de qualquer país europeu não pode ser realizada sem considerar as questões pertinentes ao setor agrícola.

A criação da Comunidade Econômica Europeia (e, posteriormente, da União Europeia) representou um marco para as economias do continente, assim como representou uma mudança fundamental no tratamento das questões agrícolas por parte dos países membros da Comunidade. Questões que até anteriormente eram somente de competência e responsabilidade das autoridades e ministérios nacionais ligados ao setor agrícola passaram a ser discutidas por órgãos e autoridades com responsabilidades e poderes supranacionais. A formação de uma “economia europeia” viu nascer uma nova economia agrícola europeia unificada, integrando as vantagens, desvantagens, desafios e oportunidades apresentados por cada um dos países integrantes do bloco. Essa formação criou um ambiente sem precedentes na história europeia (pelo menos em termos de escala), e despontou para a necessidade de políticas direcionadas especificamente para a defesa, manutenção e desenvolvimento do setor agrícola.

A atual PAC representa um resultado de décadas de discussões e negociações entre seus países membros, mas que de forma alguma pode ser considerado como um processo acabado. A PAC foi, até a criação do euro, a principal forma de atuação da Comunidade/União Europeia e sempre foi um ponto-chave em toda discussão sobre os rumos da própria Comunidade. Uma análise de suas origens, resultados, atuais controvérsias e prováveis rumos futuros, portanto, se mostra fundamental para qualquer análise séria e profunda sobre o futuro da economia europeia nas décadas que estão por vir.

Esta monografia tem como objetivo realizar um estudo sobre a Política Agrária Comum da União Europeia, com especial foco nos seus atuais mecanismos de funcionamento e nas discussões que antecipam a Reforma de 2013. A maior fonte de informações e principal base para esta monografia foram os relatórios e comunicações oficiais publicados pela Comissão Europeia e Parlamento Europeu, mas também estudos realizados por organismos e estudiosos de setor de economia agrícola europeia sem vínculo oficial com a União Europeia foram utilizados com o objetivo de fornecer uma visão mais ampla e multilateral das críticas e debates que envolvem a Política Agrária da União Europeia.

O Capítulo 1 fala sobre a criação e os fundamentos nos quais estão assentados a PAC: são discutidas as motivações e interesses que envolveram a criação da política, sua forma nas primeiras legislações e tratados sobre o tema assim como seus principais marcos históricos de reformas. Uma compreensão sobre a origem e fundamentos da PAC é vital, porque qualquer reforma sempre é feita olhando-se para os objetivos estabelecidos no Tratado de Roma.

O Capítulo 2 discorre sobre os mecanismos de funcionamento atual da PAC, com ênfase nos Pilares em que a PAC se assenta atualmente.

O Capítulo 3 faz uma abordagem sobre os principais pontos de discussão sobre o futuro da PAC, discutindo o futuro do sistema de pagamentos, medidas de intervenção de mercado e das políticas de desenvolvimento rural. Mais adiante, no mesmo capítulo, é realizada uma análise dos cenários levantados pela Comunicação da própria Comissão Europeia sobre a Reforma de 2013.

1. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA AGRÁRIA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA (PAC)

1.1.Criação e Concepção da PAC

1.1.1. Motivações para a PAC: Justificativas e contexto histórico

A discussão sobre uma Política Agrária Comum para o futuro bloco surge com o desafio de conciliar os interesses, assim como balancear as vantagens e desvantagens obtidas pela criação de uma economia europeia unificada por parte dos países da Comunidade. De forma clara, o principal conflito de interesses aconteceria justamente entre as duas principais economias do bloco, a França e Alemanha, que apresentavam então composições e perfis econômicos bastante diferentes e de certa forma conflitantes. Enquanto a economia alemã vivia desde o final da Segunda Guerra Mundial um fortíssimo crescimento econômico, largamente baseado na expansão do seu já eficiente e altamente competitivo setor industrial, a economia francesa ainda não havia se recuperado completamente do declínio provocado pela guerra, e ainda extraía da agricultura grande parte das suas riquezas nacionais. A formação de um mercado consumidor comum europeu beneficiaria claramente as indústrias alemãs e representaria um sério risco a todas as outras indústrias nacionais, que então se enxergavam como menos capacitadas a competirem com os alemães. Essa lógica foi basicamente o principal temor das autoridades francesas envolvidas nas negociações para a formação da Comunidade Econômica, e o seu objetivo passou a ser então garantir que obtivessem algum tipo de compensação pela inevitável perda que viria a ser provocada pela competição com a indústria alemã (Parlamento Europeu, 2009d).

Neste ponto é que se encontra a origem da defesa por parte da França de uma Política Agrária Comum aos países integrantes do futuro bloco: como detentora de uma óbvia vantagem no setor agrícola (afinal a França possuía o maior território, maior quantidade de terras disponíveis para agricultura, além de maior capacidade produtiva no setor agrícola já instalada e pronta para produzir produtos à serem comercializados), a França seria a maior beneficiada com a implementação de uma política voltada ao setor e a criação de um amplo

mercado preferencial, completamente aberto e livre de barreiras alfandegárias sob seus produtos agrícolas.

De forma complementar a oposição de interesses econômicos entre França e Alemanha, também podemos citar como fatores importantes para adiscussão da criação de uma Política Agrária Comum as seguintes questões:

1. A importância estratégica do abastecimento alimentar da população europeia;
2. A elevada participação da população agrícola como parte da população total nos seis países fundadores¹;
3. As vantagens de explorar a complementaridade entre as diversas vocações regionais.

Com relação à primeira questão, segurança alimentar existe, segundo a definição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, quando “...*All people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.*” (Zahrnt, 2011b). A desorganização dos sistemas de produção e distribuição de produtos agrícolas, a escassez e necessidade de racionamento de alimentos provocada pela Segunda Guerra Mundial ainda encontrava-se na memória das populações europeias. Em alguns países, como na Grã-Bretanha, o sistema de racionamento de alimentos somente foi completamente abolido em 1954². Apesar de, no momento da criação da PAC, todos os países fundadores do bloco estarem longe de apresentar situação de risco alimentar (Zahrnt, 2011b), havia a preocupação com a garantia de um fornecimento de produtos agrícolas para a população europeia no longo prazo³. Assegurar que esses produtos agrícolas fossem produzidos na maior quantidade possível dentro dos territórios da futura Comunidade (mitigando possibilidades de corte de fornecimento, tanto por questões de produção como de ordem política) seria, portanto, um fator crucial para atingir-se essa meta de segurança alimentar da população europeia.

Com relação à segunda questão, a elevada participação da população agrícola como parte da população total nos países fundadores certamente tornava crucial a discussão de uma Política Agrícola Comum no processo de fundação da Comunidade Econômica Europeia.

¹Os países fundadores da Comunidade Econômica Europeia são Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

²British Broadcasting Corporation. 1954: Housewives celebrate the end of rationing, 4 de Julho de 2011. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/4/newsid_3818000/3818563.stm>

³Essa preocupação é expressada pelo item “d” do artigo 33º do “Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia” (Comissão Europeia, 2006).

Tabela 1: População rural como parte da população total (%)

	1950	1960
Alemanha Ocidental	31,9%	28,6%
Bélgica	8,5%	7,5%
França	44,8%	38,1%
Itália	45,9%	40,6%
Luxemburgo	32,8%	30,4%
Países Baixos	43,9%	40,2%
Reino Unido	21,0%	21,6%
Estados Unidos	35,8%	30,0%

Fonte: (United Nations – Population Division, 2008).

A Tabela 1 mostra a participação da população rural como parte percentual da população total nos países fundadores da CEE, Reino Unido e Estados Unidos em 1950 e 1960 (o Tratado de Roma, que funda a União Europeia seria assinado em 1957). Para todos os países analisados, a participação da população rural apresenta redução entre 1950 e 1960 - reflexo da recuperação e expansão da atividade industrial nos países diretamente envolvidos na Segunda Guerra Mundial. França, Itália e Países Baixos apresentam mais de 40% da população total composta por população rural em 1950; Alemanha Ocidental e Luxemburgo ligeiramente acima de 30% no mesmo período; a Bélgica representando a exceção no grupo de países analisados, com menos de 10% da população rural compondo a população total tanto em 1950 como em 1960. Tais magnitudes da participação da população rural como parte da população total dos países fundadores da CEE refletem a importância da questão agrícola nas discussões para a fundação da Comunidade.

Com relação à terceira questão, a produção de produtos agrícolas é dependente de fatores climáticos, geológicos e de forma de organização de estrutura produtiva agrícola existente em cada região. A Tabela 2 apresenta o *ranking* de *commodities* agrícolas produzidas na Bélgica-Luxemburgo e Itália em 1961, organizadas conforme o valor da produção em preços internacionais⁴.

⁴“These “international prices”, expressed in so-called “International dollars”, are derived applying a Geary-Khamis equation system to the agricultural sector. This method assigns a single “price” to each commodity. For example, one metric ton of wheat has the same price regardless of the country where it was produced.” [Esses “preços internacionais”, expressos em chamados “dólares internacionais”, são derivados da aplicação de um sistema de equações Geary-Khamis para o setor agrícola. Este método atribui um “preço” único para cada mercadoria. Por exemplo, uma tonelada de trigo tem o mesmo preço, independentemente do país onde foi produzido.] (Tradução livre do autor - FAO, 2011.)

Tabela 2: Ranking de *commodities* agrícolas produzidas em 1961- Bélgica-Luxemburgo e Itália –valores em unidades de milhar de preços internacionais (*Intl \$1000*) e toneladas métricas (TM)

Bélgica-Luxemburgo	Valores em Intl \$1000	TM
1 Leite	1.096,88	4.124,55
2 Carne Bovina	434,56	210,11
3 Batata	273,95	1.888,64
4 Carne Suína	260,43	257,18
5 Ovos	156,73	180,50
6 Beterraba	137,03	2.977,00
7 Trigo	122,81	787,37
8 Carne de Frango	82,65	70,85
9 Verduras	81,19	432,68
10 Aveia	46,08	514,45

Itália	Valores em Intl \$1000	TM
1 Uva	3.927,84	8.467,00
2 Leite	2.636,56	9.914,10
3 Trigo	1.294,82	8.301,20
4 Carne Bovina	1.284,82	621,20
5 Azeitona	1.125,61	2.250,00
6 Tomate	634,03	2.676,00
7 Maçã	622,41	2.167,00
8 Batata	570,26	3.931,50
9 Milho	457,36	3.936,00
10 Carne Suína	400,57	395,57

*Valores estimados com base em preços internacionais das *commodities* mencionadas no período de 1990-2001

Fonte: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)

Bélgica-Luxemburgo e Itália foram escolhidas por se tratarem de países com padrões climáticos consideravelmente distintos (Bélgica e Luxemburgo localizam-se integralmente em uma região de clima temperado úmido oceânico, enquanto a Itália apresenta uma enorme amplitude climática, indo do clima de tundra até o clima árido). A Tabela 2 reflete a grande diversidade na pauta de produção agrícola entre os dois países: enquanto a *commodity* mais rentável em 1961 foi o Leite na Bélgica-Luxemburgo, essa posição na Itália fora ocupada por Uva no mesmo ano. Enquanto culturas que possuem maior produtividade em climas temperados (como a batata e aveia) aparecem no *ranking* de Bélgica-Luxemburgo, culturas típicas de climas mediterrânicos (como a azeitona e tomate) aparecem na lista dos produtos mais rentáveis produzidos pela Itália em 1961. Com a formação da Comunidade Econômica

Europeia, é conseqüente o aumento expressivo na variedade de produtos agrícolas que cada um dos países membros possui com acesso prioritário (sem o pagamento de taxas aduaneiras). Sendo assim, as vantagens de se explorar a complementaridade entre as diversas vocações agrícolas regionais se tornam mais evidentes, pois: a) permitem acesso a uma gama maior de produtos a preços mais baixos e b) aumentam a integração econômica entre as economias participantes da Comunidade (favorecendo a importação de um determinado produto agrícola de um país participante da Comunidade Econômica à importação desse mesmo produto dos mercados internacionais).

1.1.2. Criação da PAC: O Tratado de Roma

As origens históricas da Política Agrária Comum da União Europeia se confundem com o surgimento do próprio Mercado Comum Europeu. O Tratado de Roma, que fundou o Mercado Comum e foi assinado por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos em 1957 já discutia a questão agrícola da seguinte forma:

“TÍTULO II

A AGRICULTURA

Artigo 32º

1. O mercado comum abrange a agricultura e o comércio de produtos agrícolas. Por «produtos agrícolas» entendem-se os produtos do solo, da pecuária e da pesca, bem como os produtos do primeiro estágio de transformação que estejam em relação direta com estes produtos.
2. As regras previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas, salvo disposição em contrário dos artigos 33.o a 38.o inclusive.
3. Os produtos abrangidos pelo disposto nos artigos 33.o a 38.o inclusive são enumerados na lista constante do Anexo I do presente Tratado.
4. O funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum para os produtos agrícolas devem ser acompanhados da adoção de uma política agrícola comum.”

(Comissão Europeia, 2006, p.53)

O item “4” do Artigo 32º deixa claro o interesse na adoção de uma Política Agrária Comum para a nova comunidade já no documento mais seminal da Comunidade (e futura União) Europeia. O grupo dos seis países (Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) interessados na formação do bloco econômico formava um

grupo com economias nacionais com perfis, escalas de mercado e estruturas produtivas consideravelmente distintas entre si, mas que em comum apresentavam alto grau de intervenção nos seus setores agrícolas, principalmente no que tangia à questão da escolha de bens a serem produzidos, manutenção dos preços para produtos agrícolas e na organização das unidades produtivas do próprio setor.

A intervenção no setor agrícola por parte das autoridades nacionais claramente representava um obstáculo à integração econômica e à livre circulação de mercadorias e bens dentro do bloco econômico, principalmente no que tange à questão da importação de produtos agrícolas. O Tratado de Roma estabelecia a imposição da abolição de encargos aduaneiros entre os países do futuro bloco, assim como a adoção de uma política aduaneira comum com relação a países terceiros, da seguinte forma:

“TÍTULO I

A LIVRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

Artigo 23º

1. A Comunidade assenta numa união aduaneira que abrange a totalidade do comércio de mercadorias e implica a proibição, entre os Estados membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente, bem como a adoção de uma pauta aduaneira comum nas suas relações com países terceiros.”

(Comissão Europeia, 2006, p.51)

O Tratado de Roma também instituiu os objetivos fundamentais da Política Agrária Comum a ser adotada pelos países da (então) Comunidade Europeia. A forma pela qual esses objetivos foram instituídos no Tratado de Roma possui fundamental importância porque todas as reformas e análises de resultados da Política Agrária Comum da União Europeia sempre levam em conta os objetivos estabelecidos no Tratado de Roma. O tema encontra-se exposto no Tratado de Roma de seguinte forma:

“Artigo 33º

1. A política agrícola comum tem como objetivo:

a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;

- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida eqüitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
 - c) Estabilizar os mercados;
 - d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
 - e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.
2. Na elaboração da política agrícola comum e dos métodos especiais que ela possa implicar, toma-se em consideração:
- a) A natureza particular das atividades agrícolas decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas;
 - b) A necessidade de efetuar gradualmente as adaptações adequadas;
 - c) O fato de a agricultura constituir, nos Estados membros, um sector intimamente ligado ao conjunto da economia.”

(Comissão Europeia, 2006, p.51)

Importante notar a abordagem sobre a qualidade de vida das populações rurais através dos rendimentos dos que trabalham na agricultura (que posteriormente serviria como base para a criação do sistema de pagamentos diretos); estabilização de mercados (que seria a base das medidas de intervenção de mercado) e garantia de segurança do abastecimento de produtos agrícolas (que responde ao ponto de discussão sobre a questão da segurança alimentar no âmbito da criação da PAC, como dito anteriormente).

Com relação aos mecanismos de funcionamento e instrumentos dessa futura Política Agrária Comum, o Tratado de Roma oferece um esboço no Artigo 34º da seguinte forma:

“Artigo 34º

1. A fim de atingir os objetivos definidos no artigo 33º, é criada uma organização comum dos mercados agrícolas.
Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes:
 - a) Regras comuns em matéria de concorrência;
 - b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado;
 - c) Uma organização europeia de mercado.
2. A organização comum, sob uma das formas previstas no nº1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objetivos definidos no artigo 33º, designadamente regulamentações dos preços, subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos

produtos, medidas de armazenamento e de reporte, e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objetivos definidos no artigo 33º e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade.

Uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.

3. A fim de permitir que a organização comum referida no nº 1 atinja os seus objetivos, podem ser criados um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia.”

(Comissão Europeia, 2006, p.55)

O Artigo 34º oferece um esboço, principalmente no Ponto “2”, das formas pelas quais a Política Agrária Comum poderia atuar: subsídios à produção, medidas de intervenção de mercado através da formação de estoques comunitários e proteção alfandegária contra países terceiros.

Apesar de o Tratado de Roma estabelecer um esboço bastante preciso da Política Agrária Comum a ser adotada posteriormente pela Comunidade Europeia, a complexidade do tema exigia a realização de uma reunião em separado para melhor análise do tema. A necessidade de conciliar os distintos interesses dos países envolvidos no processo e de comparar as políticas do setor agrícola então em vigor em cada um deles (subsídios, intervenções de mercado, classes de produtos protegidos) eram tarefas por demais complexas para serem executadas simultaneamente à fundação da própria Comunidade Europeia no Tratado de Roma. Portanto, o Artigo 37º do Tratado de Roma previa a realização de uma posterior conferência, para uma discussão somente sobre a Política Agrária Comum da nova Comunidade:

“Artigo 37º

1. A fim de traçar as linhas diretrizes de uma política agrícola comum, a Comissão convoca, logo após a entrada em vigor do presente Tratado, uma conferência dos Estados membros para proceder à comparação das suas políticas agrícolas, efetuando, nomeadamente, o balanço dos seus recursos e necessidades.

2. A Comissão, tomando em consideração os trabalhos da conferência prevista no nº 1, após consulta ao Comitê Econômico e Social, apresenta, no prazo de dois anos a contar da data de entrada em vigor do presente Tratado, propostas relativas à elaboração e execução da

política agrícola comum, incluindo a substituição das organizações nacionais por uma das formas de organização comum prevista no nº 1 do artigo 34º e a execução das medidas especificadas no presente título.”

(Comissão Europeia, 2006, p.58)

Essa Conferência que trataria especificamente dos assuntos pertinentes à elaboração de uma Política Agrária Comum aos países da Comunidade Econômica Europeia aconteceria em Julho de 1958, na cidade italiana de Stresa. De forma geral, foi durante a Conferência de Stresa que foram efetivamente definidas as prioridades da Política Agrária Comum a ser criada pelos países participantes da Comunidade Econômica Europeia. Em linhas gerais, essas prioridades seriam:

- “1. A agricultura dever ser considerada parte integrante da economia dos estados membros e para além disso um fator essencial na vida social desses estados;
2. As trocas comerciais agrícolas dentro da Comunidade devem ser incentivadas assim como as relações econômicas com países terceiros, apesar de sempre se evitando as práticas de “dumping”;
3. As políticas estruturais e de mercado devem ser harmonizadas: as primeiras devem apontar para uma racionalização da produção, enquanto as segundas deveriam estimular a produtividade;
4. Uma situação de equilíbrio em que a atribuição dos recursos seja eficiente tendo em consideração as diferentes condições naturais dos diversos estados membros deveria ser tomada como objetivo;
5. A política de preços deve estimular a produtividade sem, contudo contribuir para excedentes de produção - simultaneamente deveriam ser levadas em conta as situações das zonas menos desenvolvidas;
6. Os subsídios, contrários ao espírito do Tratado de Roma, devem ser abolidos;
7. A PAC deve ter em conta a produção e a procura de produtos agrícolas nas colônias e ex-colônias dos estados membros;
8. As reformas estruturais devem visar que o capital e o trabalho recebam na agricultura remunerações semelhantes à que nos recebem outros setores de atividade econômica;
9. A estrutura familiar, predominante no sector agrícola, deve ser preservada e;
10. Devem encarar-se programas de orientação profissional para as populações que abandonarem o sector agrícola.”

(Soares, 2000)

As prioridades estabelecidas pela Conferência de Stresa refletem diretamente as preocupações e anseios dos países fundadores da CEE⁵. Ao afirmar a essencialidade da agricultura na economia e vida social dos países membros da CEE, a Conferência de Stresa apresenta uma justificativa para a criação de uma PAC – e essa justificativa embasará todas as posteriores reformas pelas quais passarão a PAC. O ponto “5” apresenta uma importante abordagem sobre a questão da produtividade e excedentes de produção: já durante as discussões da Conferência de Stresa havia a preocupação que a política de preços pudesse ocasionar uma situação de superprodução de produtos agrícolas (Soares, 2000.). O ponto “8” (sobre a equalização da remuneração do capital e trabalho na agricultura com relação aos outros setores de atividade econômica) acabaria por ser a base teórica para a criação, em 1992, do sistema de pagamentos diretos⁶; enquanto o ponto “10” pode ser considerado como o embrião das políticas relacionadas aos programas de desenvolvimento rural da PAC, criados durante a Agenda 2000.

Conforme dito anteriormente, todas as reformas pela quais a PAC passou durante as suas cinco décadas de existência sempre utilizaram os objetivos do Tratado de Roma e da Conferência de Stresa como referência. As metodologias dos mecanismos de funcionamento da PAC são atualizados, objetivos são incluídos (o exemplo mais notório sendo a introdução de questões ambientais durante a Agenda 2000), mas as definições do Tratado de Roma e Conferência de Stresa sempre são utilizadas como referência em discussões sobre os resultados e futuras reformas da Política Agrícola Comum da União Europeia.

1.2. Marcos Históricos da atual PAC

Desde a sua criação, a PAC passou por diversas reformas que resultaram no funcionamento da Política Comum sob os atuais moldes. Em linhas gerais, essas reformas possuem em comum a tentativa de lidar com três questões principais: a) o peso financeiro da Política Agrária Comum para o orçamento da Comunidade/União Europeia, b) as distorções causadas pela PAC nos mercados agrícolas europeus (notadamente a questão da superprodução, intensamente debatida nas reformas que ocorreram na década de 1980) e c) absorver os impactos causados pelas sucessivas expansões do Bloco Econômico.

⁵Os fatores que levaram à concepção da PAC foram discutidos anteriormente sob o item 1.1.1.

⁶O sistema de pagamentos diretos é discutido de forma mais aprofundada no item 2.1.2.

Dentre o grupo de reformas da Política Agrária Comum ocorridas desde a sua criação, cinco se destacam pela importância das inovações realizadas e pela sua essencialidade com relação a forma atual de funcionamento da PAC. Seriam elas:

- 1) Reformas de 1988 e o Conselho de Bruxelas
- 2) Reformas de 1992 (Reformas MacSherry)
- 3) Agenda 2000
- 4) Reformas de 2003
- 5) *Health Check* 2008

1.2.1. Reformas de 1988 e o Conselho de Bruxelas

A principal discussão relacionada à PAC no período imediatamente anterior as discussões para as Reformas de 1988 seguramente era a questão da superprodução. Com uma política agrícola que unia a) uma política de garantia de preços de venda dos produtos agrícolas muito acima dos preços praticados nos mercados internacionais (a criação da PAC resultou na formação de um mercado europeu de produtos agrícolas subsidiados, conseqüentemente com preços distintos dos preços praticados em mercados internacionais) e b) a garantia de compra ilimitada dos excessos produtivos, a Comunidade Europeia logo se deparou com sérios problemas de superprodução, principalmente nos setores de laticínios e vinicultura. Tentativas de combater os casos de superprodução, conter a explosão de custos da PAC e de instalar uma política de preços comunitários mais próximos dos preços dos mercados internacionais ocorreram principalmente com a criação de quotas leiteiras em 1984 e taxas de corresponsabilidade sobre as culturas de cereais e oleaginosas em 1986, entretanto encontrando limitado sucesso (Parlamento Europeu, 2009).

Em vista da ineficácia das medidas anteriores, o Conselho de Bruxelas se reúne em 1988 com o objetivo dual de abordar os dois principais problemas da PAC: conter a explosão de custos do programa e resolver a questão dos excedentes agrícolas. Entre as principais medidas tomadas então, podemos citar:

1. Introdução de um sistema de Quantidades Máximas Garantidas (QMG) para a maioria dos produtos, aliado a um sistema de redução de preço de intervenção caso uma determinada cultura apresentasse produção acima do QMG estipulado para aquele ano.
2. Criação de um limite para os gastos da PAC.

Essas medidas basicamente representam o início de um processo de contenção de gastos e impactos da PAC, tanto no orçamento da (então) Comunidade Europeia como na produção das *commodities* agrícolas (European Commission, 2009). As medidas da Reforma de 1988 e o Conselho de Bruxelas possuem limitada importância quando analisadas sob a ótica do formato atual da PAC (e principalmente quando se considera o impacto das reformas posteriores), mas são importantes quando se atenta para o fato de que foram as únicas reformas significativas em mais de 30 anos de existência da PAC.

1.2.2. Reformas de 1992 (Reformas MacSherry)

Não obstante as reformas propostas pelo Conselho de Bruxelas, os problemas de superprodução e explosão de custos da PAC continuaram. Em 1986, devido a uma queda geral de preços no setor de laticínios, a Comunidade Europeia se viu obrigada a comprar e estocar cerca de 1,23 milhões de toneladas de manteiga sem compradores finais⁷ (foi nesse período que o termo “*butter mountains*” – usado para descrever os enormes estoques de laticínios acumulados pela Comissão Europeia – passaria a ser usado para descrever os problemas de superprodução causados pela Política Agrícola, causando um sério desgaste de imagem da CEE perante a opinião pública). Além disso, as novas resoluções impostas pelo painel do GATT relativas às oleaginosas e negociações da Rodada Uruguai criavam uma nova pressão para que a Comunidade Europeia adaptasse seus mecanismos de mercados então em vigor. Diante desse cenário – e, principalmente defendido pelo então primeiro Comissário de Agricultura da EU, Ray MacSherry – o projeto de reforma da PAC acabou por ser aprovado em 1992.

A reforma de 1992 modificou radicalmente o perfil da PAC e pode ser vista como um ponto de inflexão no perfil da Política Agrária: até então a PAC atuava basicamente por mecanismos intervencionistas estabelecidos pelo Tratado de Roma e Conferência de Stresa (subsídios à produção e exportação, manutenção de preços intracomunitários através da compra de excedentes de produção e formação de estoques para controle de preços). Com o objetivo de combater o problema da superprodução, em 1992 a PAC foi reformada sob argumentos econômicos de cunho liberal e “... *respeito aos mecanismos de funcionamento dos mercados.*”(European Commission, 2011c). Os principais pontos da Reforma de 1992, que refletem esse “ponto de inflexão” mencionado anteriormente foram:

⁷(Castle, 2009).

1. Criação de um sistema de ajuda compensatória aos rendimentos – em outras palavras, a criação de um sistema de pagamentos diretos aos agricultores com o objetivo de garantir um nível de renda mínimo com base nos níveis de produção de anos anteriores.⁸
2. Severos cortes nos preços de intervenção⁹ em categorias de produtos importantes da PAC, como carne bovina e trigo.
3. Introdução do sistema de “*set aside*”, onde o recebimento dos pagamentos diretos estaria condicionado à reserva de terras sem cultivo de 10% do tamanho da propriedade.

Os pontos da Reforma de 1992 mencionados acima expressam uma mudança na direção da PAC por conjuntamente expressarem a preocupação não somente com a questão da produtividade, mas também com a competitividade da agricultura europeia (European Commission, 2011c). Os cortes nos preços de intervenção tinham o objetivo principal de reduzir o estímulo excessivo à produção que acabava por gerar os episódios recorrentes de superprodução, com o (recém-criado) sistema de pagamentos diretos fornecendo uma compensação aos agricultores pela gradual redução dos montantes envolvidos com medidas de intervenção de mercado e preços de intervenção. No sistema de “*set aside*”, a questão da superprodução também reaparece como objetivo, mas acompanhada do argumento de que a reserva de terras sem cultivo mitigaria os efeitos negativos ao meio ambiente do estímulo excessivo à agricultura.

1.2.3. Agenda 2000

Após a conclusão das reformas de 1992¹⁰ e, apesar do seu sucesso em sanar os problemas mais urgentes do início da década de 1990, a União Europeia precisou discutir os moldes da PAC em face de novos desafios que demandariam a realização de uma nova reforma (Pezaros, 2011). Esses desafios são questões majoritariamente internas, mas reforçadas por fatores externos.

⁸A criação do sistema de pagamentos diretos (SPS) então se encontrava somente limitada às culturas vegetais (cereais oleaginosas e proteaginosas).

⁹O conceito de “preço de intervenção” origina-se da prática da Comissão Europeia para a Agricultura de estabelecer um preço de referência máximo e mínimo para variação de uma determinada *commodity*. Em caso do preço (nos mercados intracomunitários) atingir o piso, a Comissão Europeia intervinha, realizando compra de estoque e aplicando subsídios para estimular a exportação dos volumes de produtos não-comercializáveis dentro do território da Comunidade Europeia.

¹⁰Devido ao fato de que o Orçamento da União Europeia tem validade de 7 anos, todas as grandes discussões de temas relacionados a políticas comuns ao bloco acontecem com semelhante periodicidade.

Os fatores internos seriam a) as limitações financeiras da PAC que, associadas com o princípio de responsabilidade orçamentária (estabelecidos desde a Reforma de 1988), restringiam severamente qualquer aumento de gastos e inclusão de novas políticas na PAC; b) o aumento contínuo da produtividade da agricultura europeia e competitividade crescente nos mercados agrícolas europeus e internacionais que ameaçavam gerar novos desequilíbrios nos mercados agrícolas intracomunitários; c) a pressão pelo estabelecimento de novas prioridades (garantia de padrões de qualidade e segurança alimentar, estímulo à práticas agrícolas compatíveis com a proteção do meio ambiente, simplificação da legislação da PAC) e d) o contínuo declínio da população agrícola¹¹ e a necessidade de expandir a atuação da Política Agrícola Comum da União Europeia para abranger atividades conduzidas em regiões rurais que não somente sejam a agricultura.

Já com relação aos fatores externos, eles seriam: a) a necessidade de adequar a Política Agrícola Comum aos compromissos assumidos com a Organização Mundial do Comércio (OMC) durante a Rodada Uruguai¹²; e b) preparar a PAC para a maior expansão que a União Europeia enfrentaria em sua história: a entrada de 15 novos membros no Bloco Econômico¹³.

As principais discussões ocorridas no período anterior à Agenda 2000 mais uma vez giraram entorno dos temores de que a expansão da União Europeia ocasionasse uma explosão nos custos da PAC, comprometendo ainda mais recursos do Orçamento com a política justamente no período imediatamente anterior aos preparativos para o lançamento da moeda única, o euro. O pensamento de que a PAC deveria gradualmente expandir-se de uma política essencialmente de suporte de preços para um conjunto de programas de apoio ao desenvolvimento da economia rural europeia resultaram nas seguintes resoluções e reformas:

1. Redução da prática de intervenção e suporte de preços de produtos agrícolas nos mercados intracomunitários, em uma tentativa de aproximá-los dos preços praticados nos mercados internacionais;
2. Introdução de mecanismos de “eco condicionalidade” como condição para recebimento dos pagamentos diretos (ou seja, a introdução da questão ambiental dentro da PAC);

¹¹Entre 1990 e 2000, a população residente em regiões agrícolas na UE apresentou declínio de 4,7% ao ano (Pezaros, 2011).

¹²Dentre os compromissos assumidos, o mais importante foi o compromisso de não negociar nos mercados mundiais os excessos produtivos agrícolas comprados pela União Europeia para formação de estoque e manutenção dos preços de referência dentro dos mercados europeus.

¹³Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca ingressam na EU em 2004; Bulgária e Romênia concluem seu processo em 2007.

3. Reforço das políticas socioestruturais, com a definição clara de uma política de desenvolvimento rural, o então chamado “Segundo Pilar”¹⁴ da PAC;
4. Estabelecimento de um Quadro Financeiro para a PAC, com divisão de gastos bem definida para cada um dos Pilares da Política Agrária Comum.

Apesar de importantes modificações (como a introdução do “Segundo Pilar” para abordar questões de desenvolvimento rural), a Agenda 2000 pode ser considerada uma reforma de limitada abrangência, principalmente em comparação com as inovações na PAC estabelecidas pela Reforma de 1992 (Pezaros, 2011). A opção pela maior parte dos líderes europeus foi por uma reforma que mantivesse a PAC dentro dos limites financeiros estabelecidos pela reforma de 1992 do que uma reforma mais profunda que viesse a sanar questões importantes – isso fica claro com a decisão de atrasar a reforma no setor de laticínios para o período de 2005/6. A questão da competitividade dos produtos agrícolas europeus não é substancialmente melhorada, principalmente porque a redução nos esquemas de suporte de preços de *commodities* não fora em escala suficiente para estimular um aumento de exportações sem a necessidade de aumento no fornecimento de subsídios. (Pezaros, 2011). Ao mesmo tempo, a discussão sobre a entrada dos novos membros não ocorreu na profundidade necessária para que fossem definidos detalhes importantes, como o funcionamento do sistema de pagamentos diretos para os novos entrantes. Sendo assim, a Agenda 2000 serve mais como um início de um debate do que uma reforma profunda da PAC, e deixa questões em aberto para discussão nos anos posteriores.

1.2.4. Reformas de 2003

A PAC anterior à Reforma de 2003 era essencialmente um resultado das inovações trazidas pelas Reformas de 1992 e 2003. Os princípios de redução dos preços de *commodities* nos mercados intracomunitários (através da limitação à utilização de medidas de intervenção de mercado introduzida pela Agenda 2000), pagamentos diretos (Reforma de 1992) condicionados à reserva de terras sem produção agrícola (política de *set aside*, introduzida em 1992) e cumprimento de exigências ambientais (Agenda 2000) norteavam a PAC até então (Kelch, 2004). O agricultor europeu recebia um pagamento direto como forma de compensação aos preços mais baixos das *commodities*, caso cumprisse com políticas de *set aside* de terras e práticas de ambientalmente sustentáveis.

¹⁴O Segundo Pilar encontra-se ligado às questões de desenvolvimento rural. Uma discussão mais aprofundada sobre as duas vertentes/pilares da PAC pode ser encontrada no Capítulo 2.

Apesar das reformas implementadas pela Agenda 2000 terem vigência para o período entre 2000 e 2006, já durante as discussões da mesma o EU-15 havia demonstrado o interesse em realizar uma análise intercalar da PAC em 2003-04 (Parlamento Europeu, 2009a). Os principais fatores motivadores desse interesse ainda durante as discussões da Agenda 2000 residiam em dois argumentos: a) realizar uma discussão mais aprofundada (com relação à Agenda 2000) sobre a forma de integração dos países da EU-12 à PAC e b) a necessidade de uma análise dos resultados das reformas anteriores da PAC.

Ao mesmo tempo, questões de fora do âmbito da União Europeia (portanto, fatores “externos”) foram importantes para as discussões que vieram a ocorrer durante o debate que definiu a Reforma de 2003. Eles seriam: a) o aumento da consciência e discussão pública dos custos da PAC por parte do contribuinte europeu; b) aumento da consciência pública com relação a questões de ordem fitossanitária e ambientais¹⁵ e c) a proximidade das discussões multilaterais e da Rodada Doha sobre agricultura dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Com relação ao último fator, a Rodada Uruguai classificou as políticas nacionais de suporte ao setor agrícola em categorias classificadas pelo seu grau de distorção nos padrões nacionais de comércio internacional e produção: amarelo para as políticas que afetassem decisões de produção e que deveriam ser reduzidas pelos países participantes do acordo; azul para políticas que afetassem decisões de produção, mas que eram acompanhadas de limites à produção que diminuía efeitos de distorção; e verde para políticas que possuísem pouco ou nenhum impacto sobre a produção (Kelch, 2004). Apesar de a maioria dos pagamentos diretos da PAC estarem classificados sob a categoria “azul”, havia o interesse por parte da União Europeia em mover a maior parte do PAC para políticas da categoria “verde” (ou seja, políticas que não afetassem decisões de produção) com o objetivo de obter maior poder de barganha com países terceiros durante as discussões sobre agricultura dentro da OMC.

Nesse contexto, a Reforma de 2003 acabou se tornando a reforma mais profunda que a PAC tinha vivido até então (Parlamento Europeu, 2009). Em linhas gerais, as principais reformas que aconteceram em 2003 foram:

1. Criação de um sistema de “*Single Farm Payment*” (sistema único de pagamento por fazenda, ou SFP) em que o recebimento de transferências diretas deixaria de ser

¹⁵Notadamente a) a questão das epidemias de encefalopatia espongiforme bovina no gado europeu e suas relações com questões de saúde humana e b) os casos de poluição de cursos de água por nitrato derivados da atividade agrícola. (Kelch, 2004)

- condicionado/relacionado à produção de determinada *commodity* e passaria a ser generalizado (ou seja, um importante passo na dissociação entre decisões de produção e recebimento de transferências da PAC, o chamado processo de “*decoupling*”),
2. Criação dos chamados padrões de “*cross-compliance*”, que condicionam o recebimento de pagamentos ao cumprimento de uma série de critérios em matéria de meio-ambiente, saúde pública, bem-estar dos animais e etc.
 3. Introdução do sistema de modulação de pagamentos, onde os recursos outrora destinados os recursos destinados aos mecanismos de intervenção de mercado e pagamentos diretos seriam gradualmente redirecionados para mecanismos/programas de desenvolvimento rural (portanto, políticas com baixo impacto sobre decisões de produção).
 4. Início de um processo claro de descentralização da condução da PAC, com os Estados membros assumindo co-responsabilidade em questões de financiamento de políticas de desenvolvimento rural, decisões sobre qual o modelo de migração para o sistema de pagamento único (SPS) a ser adotado, entre outros pontos.
 5. Congelamento dos gastos com o Primeiro Pilar¹⁶ da PAC e imposição de limites máximos anuais para os gastos.

Com relação à questão da entrada dos países do grupo do EU-12, a Reforma de 2003 definiu que a) os novos entrantes receberiam inicialmente 25% do montante de pagamentos diretos dos países do EU-15 (e que essa parcela seria aumentaria gradualmente até atingir o patamar de plena igualdade em 2013); b) cada um dos países do EU-12 poderia adicionar aos seus pagamentos um montante de até 30% (relativo ao montante de transferências da União Europeia) através de recursos nacionais; e c) os pagamentos diretos para o grupo EU-12 seriam integralmente desvinculados à produção (Parlamento Europeu, 2009a).

Dessa forma, os principais resultados da Reforma de 2003 foram a redução do impacto do sistema de pagamentos diretos sob a produção agrícola, maior controle orçamentário sobre a evolução de gastos da PAC, redução ao suporte das políticas de intervenção de mercado e pagamentos diretos em detrimento a programas relacionados ao desenvolvimento rural na

¹⁶O Primeiro Pilar da PAC está relacionado com as medidas ligadas à intervenção de mercado e pagamentos diretos. Uma discussão mais aprofundada sobre as duas vertentes/pilares da PAC pode ser encontrada no Capítulo 2.

União Europeia e proposta para reformas profundas em setores específicos de produtos agrícolas (notadamente, a reforma de 2006 no setor de açúcar¹⁷ da PAC).

1.2.5. “Health Check” 2008

Da mesma forma que as discussões da Agenda 2000 indicavam o interesse pela realização de uma análise intercalar em 2003-04, durante as negociações da Reforma de 2003 havia sido discutida a necessidade da realização de uma “análise de resultados” em 2008 (Wales, 2008). As inovações introduzidas pela Reforma de 2003 haviam modificado profundamente o funcionamento da PAC, e a intenção era identificar o andamento da implementação das reformas de 2003 e eventuais necessidades de correções pontuais.

Essa “análise de resultados” acabou tomando a forma do “*Health Check*” (Exame de Saúde) de 2008 da PAC. O *Health Check* essencialmente não é uma Reforma da PAC, assim como não estabelece novos parâmetros orçamentários para os gastos com a Política Agrária (Wales, 2008). Os objetivos da *Health Check*, explicitados pela Comunicação da Comissão Europeia¹⁸ enviada ao Conselho e Parlamento Europeu no final de 2007 foram a) facilitar o acesso dos fazendeiros e aumentar a eficiência do sistema de pagamentos diretos; b) promover uma revisão dos mecanismos de intervenção de mercado e pagamentos diretos ainda atrelados a decisões de produção ainda em funcionamento; e c) incorporar questões como mudança climática, recursos hídricos e biocombustíveis dentro da PAC.

As negociações para a *Health Check* se caracterizaram pelo fato de que o processo de discussões ocorreu de forma trilateral entre a Comissão Europeia, a Presidência da UE e cada um dos Estados membros. O principal objetivo dessa estratégia foi impedir a formação de alianças de interesses entre os países membros do bloco e facilitar o processo de discussão para as reformas (mas o seu principal efeito foi uma menor transparência nas posições dos

¹⁷Apesar de não ter sido abordado diretamente em 2003, o setor de açúcar seria reformado posteriormente, em 2006, com base nas definições estabelecidas pela Reforma de 2003. O setor de açúcar era, até então, caracterizado por um sistema especial dentro da PAC de subsídios à exportação combinados a estímulos à produção que resultavam na redução dos preços internacionais da *commodity* devido ao excesso exportado pela UE para os mercados internacionais. Com a reforma de 2006, as exportações de açúcar da UE para os mercados internacionais e sua influência na redução dos preços internacionais da *commodity* foram drasticamente reduzidas e a UE obteve um importante fator de barganha nas negociações da Rodada Doha da OMC.

¹⁸(European Commission, 2007).

países da UE mais experientes¹⁹). De forma geral, os acordos realizados no “*Health Check*” podem ser listados da seguinte forma:

1. Supressão gradual dos tetos de produção no setor de laticínios;
2. Dissociação completa dos pagamentos diretos em setores que ainda encontravam-se associados com a produção;
3. Abolição da política de “*set aside*” compulsório;
4. Estados membros poderão adicionar 10% às transferências da União Europeia para apoiar políticas direcionadas a setores com necessidades especiais²⁰;
5. O processo de modulação de gastos do Primeiro para o Segundo Pilar da PAC foi acelerado, passando de 5% para 10% em 2012;
6. Políticas relacionadas à mudança climática, energias renováveis e recursos hídricos foram abrangidas dentro do Segundo Pilar da PAC.

Os pontos mais importantes da pauta de acordos seguramente foram o segundo, terceiro e quarto pontos. A finalização das negociações para a dissociação completa dos pagamentos diretos em relação à produção e o fim da política de “*set aside*” representam um importante sinal de migração do foco e, principalmente, de recursos da PAC das políticas do Primeiro Pilar (portanto, ligadas à intervenção via e motivada pelo preço das *commodities*) para o Segundo Pilar (Institute for European Environmental Policy, 2008). A possibilidade dos estados membros em adicionar 10% às transferências da União Europeia, por outro lado, sinaliza uma importante tendência: a de que alguns pontos das políticas agrícolas atualmente gerenciadas pela Comissão Europeia retornem ao controle dos governos nacionais (Zahrnt, 2011a).

As “correções de rumo” das reformas de 2003 realizadas pelo *Health Check* possuem validade até 2013, para quando está programada a próxima grande reforma da PAC. Durante a Reforma de 2013 (como se tornou de praxe nas reformas da PAC desde a Agenda 2000) está programada uma ampla investigação dos resultados das reformas da PAC até então, assim como serão identificados os setores com maior necessidade de reforma e novos objetivos para a Política Agrária Comum da União Europeia. Dessa forma, uma análise completa dos

¹⁹Importante atentar para o fato de que o *Health Check* era a primeira reforma que o grupo dos países do EU-12 participava como membro efetivo da PAC.

²⁰A definição de “políticas direcionadas a setores com necessidades especiais” discutida na Comunicação da Comissão Europeia é bastante ampla, abrangendo desde investimentos em qualidade e marketing de produtos regionais, prêmios por produção em áreas onde o abandono de terra é um risco real até recursos para setores afetados por crises fitossanitárias e de credibilidade dos mercados internacionais.

resultados do *Health Check* não pode ser realizada sem que a implementação de suas medidas tenha acontecido integralmente, quando seus resultados efetivos poderão ser mensurados.

2. FUNCIONAMENTO DA PAC: MECANISMOS

De forma geral, os instrumentos de atuação da PAC se dividem em dois grupos principais, denominados Pilares. Essa separação ocorre com base nos objetivos que cada um desses instrumentos possui e é resultado direto das sucessivas reformas pelas quais a PAC passou desde a sua criação, sofisticação dos seus mecanismos de funcionamento e mudança de percepção no que tange os objetivos desejados para uma Política Agrária Comum para a União Europeia.

Os dois pilares mencionados anteriormente, e sobre os quais este capítulo irá tratar, são:

1. Primeiro Pilar: Engloba as políticas de intervenção de mercado e regimes de transferências diretas de renda, financiados pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).
2. Segundo Pilar: Envolve os projetos de desenvolvimento rural, financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural (FEADER).

2.1. Primeiro Pilar: Intervenção de Mercado e Suporte Direto de Renda

O Primeiro Pilar é o grupo mais antigo de medidas da Política Agrária Comum da União Europeia, e até a Reforma de 2003, também o mais importante (Parlamento Europeu, 2009). Seus objetivos, em linhas gerais, são a) a estabilização dos preços de mercado à um padrão considerado justo para a manutenção da sustentabilidade da economia rural; b) assegurar a produção de determinados produtos considerados prioritários e especiais; e c) assegurar uma remuneração mínima aos agricultores europeus através dos sistemas de transferência direta de renda. A Tabela 3 apresenta os objetivos do Primeiro Pilar da PAC sintetizados conforme suas políticas, seus objetivos, principais instrumentos de atuação e os seus volumes de gastos de 2009.

Tabela 3: Primeiro Pilar - Intervenção de Mercado e Suporte Direto de Renda

Políticas	Medidas	Objetivo	Principais Instrumentos	Gastos em 2009
Intervenção de mercado	Política de preços comuns de referência	Estabilização de preços de mercado	Compra de excedentes agrícolas Subsídios para a exportação e produção	EUR 3,41 Mi
	Subsídios associados à produção	Aumentar a produção dos produtos afetados	Prêmios por produção Pagamentos por área cultivada	EUR 4,85 Mi
Transferências direta de renda	Suporte Direto de Renda	Remunerar os agricultores conforme seus níveis históricos de transferências da UE	Pagamento Único por Fazenda (SFP) Pagamento Único por Área (SAPS)	EUR 39,13 Mi

Fonte: (Zahrnt, 2009).

Como evidenciado pela Tabela 3, o Primeiro Pilar da PAC pode ser dividido em duas linhas de políticas distintas: as políticas de intervenção de mercado e as políticas de transferências diretas de renda. As medidas de intervenção de mercado já compuseram, antes de 1992, mais de 90% de todos os gastos da UE com a Política Agrária Comum da União Europeia; esse volume de gastos seria reduzido para cerca de 10% em 2009 (European Commission, 2011). Com as reformas realizadas desde 1992, o volume de gastos com as medidas de intervenção de mercado foi sensivelmente reduzido, enquanto os gastos com transferências diretas de renda aumentaram exponencialmente, (Jomini, Boulanger, Zhang, Costa, & Osborne, 2010). Ainda sobre as medidas de intervenção de mercado, com a conclusão do processo de negociação para a completa dissociação das medidas da PAC em relação aos níveis de produção realizado no *Health Check* de 2008, os gastos com os subsídios associados à produção deverão ser sensivelmente reduzidos até 2012. Já sobre as transferências diretas de renda, a política iniciada pela reforma de 1992 atingiria quase 80% dos gastos com o Primeiro Pilar da PAC (Zahrnt, 2010).

Os dois grupos de políticas do Primeiro Pilar não absolutamente estanques, mas atuam complementarmente conforme as necessidades para cada classe de produtos agrícolas e objetivos identificados pelos formuladores da PAC (notadamente a Comissão Europeia, Parlamento Europeu e cada um dos países membros). Depois das sucessivas reformas de 1992, 2000, e 2003 que redesenharam radicalmente o perfil do Primeiro Pilar da PAC, os mecanismos de atuação e a interação das políticas de intervenção de mercado e transferências diretas de renda podem ser sintetizados conforme exposto na Tabela 4.

Tabela 4: Produtos classificados de acordo com os tipos de preços de intervenção de mercado e com os regimes de transferência direta de renda

Políticas de intervenção de mercado e transferências diretas de renda	1. Produtos com políticas de preços de intervenção comuns e intervenção automática	2. Produtos com políticas de preços de intervenção comuns e intervenção condicionada	3. Produtos sem regulação de preços e somente ajudas diretas	4. Produtos somente com políticas aduaneiras ou sem políticas de intervenção
A. Produtos com transferências diretas dissociadas da produção (SFP e SAPS)	Cereais (exceto arroz, trigo e centeio)	Carne bovina (em caso de epidemias veterinárias)	Centeio, carne de ovino e caprino, oleaginosas, frutas e produtos hortícolas transformados, lúpulo, sementes, linho e cânhamo	
B. Produtos com transferências diretas dissociadas da produção (SFP e SAPS) mas com ajuda direta associada à produção		Arroz	Proteaginosas, forragens secas, trigo, azeite, algodão, leguminosas, tabaco, fécula de batata	
C. Produtos com transferências diretas dissociadas da produção (SAPS e SFP)	Açúcar, Laticínios (setores com quotas nacionais de produção)	Vinicultura, frutas e vegetais frescos	Frutos de casca dura, bichos-da-seda, frutas vermelhas, banana, culturas energéticas, apicultura, ajudas à secagem, produtos de qualidade	Avicultura e ovos (crises sanitárias)
D. Produtos sem apoio direto		Carne suína		Produtos agrícolas transformados, plantas vivas e floricultura, certas frutas e produtos hortícolas frescos, batata, álcool etílico

Fonte: (Parlamento Europeu, 2009b).

A Tabela 4 evidencia de forma clara a situação atual das medidas do Primeiro Pilar da PAC. As categorias relativas às políticas de preços de intervenção comuns e intervenção (rótulos horizontalmente dispostos na Tabela 4) resultam nas seguintes classes de produtos:

1. *Produtos com políticas de preços de intervenção comuns e intervenção automática:* Produtos onde existe uma definição de teto e piso para a variação do preço dessa *commodity* (estabelecidos pela autoridade comunitária) dentro do mercado comunitário, e que no caso do preço atingir um desses limites ocorre intervenção (através da compra e formação de estoques) de forma automática por parte da União Europeia. Os produtos classificados nessa coluna são de alta prioridade para o grupo de países membros da UE e refletem a resistência por parte dos últimos em realizar reformas nesses setores.
2. *Produtos com políticas de preços de intervenção comuns, mas com intervenção condicionada:* Os produtos localizados nessa coluna possuem um teto e piso para a variação de preço no mercado intracomunitário, mas a intervenção por parte da UE somente ocorre em situação de grave crise nos mercados.

3. *Produtos sem regulação de preços e somente ajuda direta*: Produtos que contam somente com apoio através de pagamentos diretos, e onde não ocorre intervenção de mercado, mesmo em situações de crise. Após as sucessivas reformas da PAC, atualmente possui a mais extensa categoria de produtos.
4. *Produtos somente com apoio aduaneiro/sem apoio algum*: Floricultura, produtos agrícolas transformados e alguns tipos de frutas somente contam com a proteção aduaneira, enquanto a avicultura pode contar com apoio financeiro em caso de grave crise do mercado através de pagamentos diretos. Batata e álcool etílico não possuem tipo algum de apoio, tanto aduaneiro como financeiro em caso de crise de mercado. De forma geral são produtos considerados como baixa prioridade e/ou alto potencial de crises e instabilidades no mercado de oferta e demanda.

A tendência das reformas recentes da PAC, assim como as resoluções relativas às políticas agrícolas estabelecidas pela OMC durante a Rodada Uruguai, é a reorganização dos produtos agrícolas cobertos pela PAC em posições à direita e abaixo na Tabela 4 – ou seja, políticas com transferências diretas dissociadas da produção e sem regimes de regulação de preços.

Com o objetivo de realizar uma análise mais profunda do Primeiro Pilar da PAC, serão discutidas as duas vertentes das políticas do Primeiro Pilar: as medidas relativas a intervenção de mercado e transferências diretas de renda.

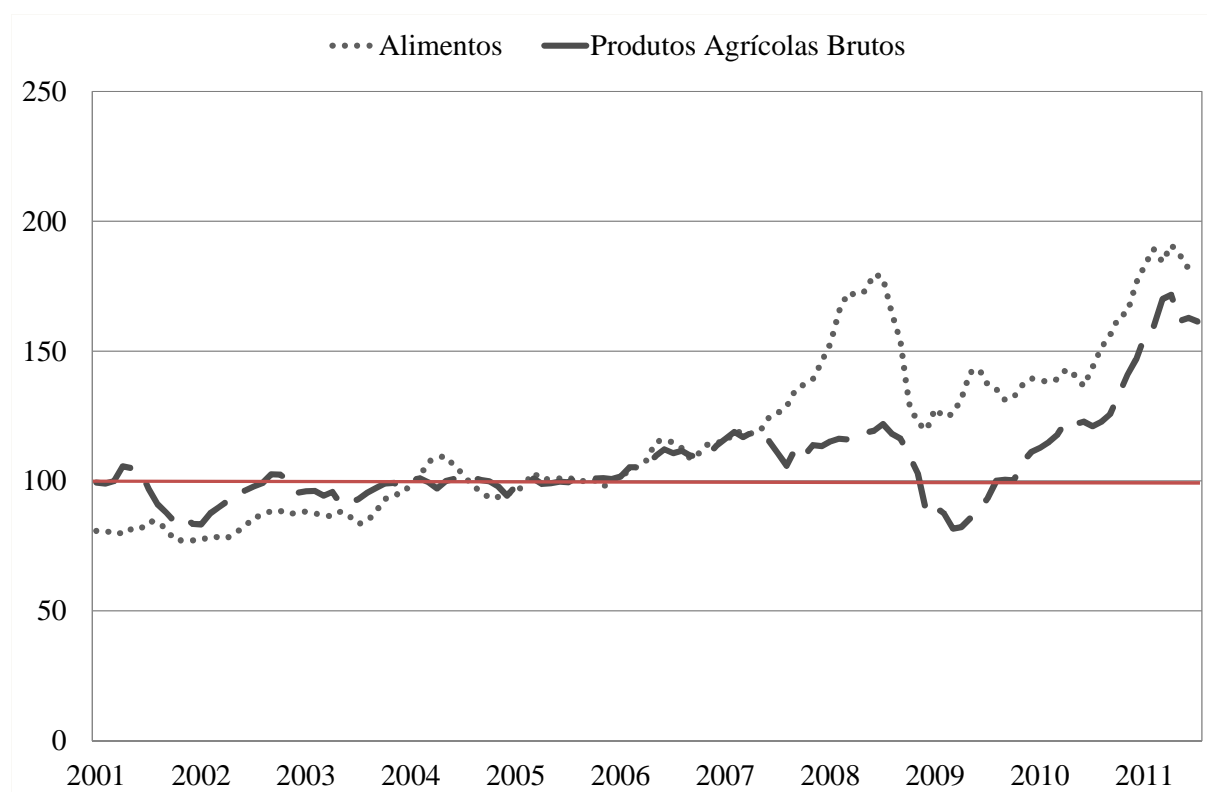
2.1.1. Intervenção de Mercado

As medidas de intervenção de mercado foram a principal forma pela qual a PAC atuou desde o momento da sua criação até as reformas MacSherry de 1992. Até então, mais de 90% de todos os gastos da União Europeia ligados ao setor agrícola seguiam diretamente para as medidas de suporte de preços e intervenção de mercado (European Commission, 2011c). O nível de gastos com medidas desse porte foi reduzido sensivelmente desde então, mas para alguns setores e produtos os níveis de gastos com esse tipo de medida continuam relativamente elevados.

A justificativa principal das medidas de intervenção é o fornecimento de uma garantia de preço de intervenção comum para os agricultores de determinadas *commodities* agrícolas. Dentro dessa lógica, assim que o preço do mercado doméstico para uma determinada *commodity* cai abaixo do preço de intervenção, a UE intervém comprando qualquer excesso

de produção até que o preço da *commodity* retorne a esse patamar. O excesso comprado pelo UE pode ser estocado, exportado ou destruído (Costa, et al., 2009). Com relação à exportação, também são fornecidos subsídios com o objetivo de cobrir a diferença entre os preços garantidos pela UE e os preços praticados nos mercados mundiais. Logo, os gastos com os subsídios dependem da situação dos mercados internacionais de *commodities*, taxas de câmbio e preços praticados no mercado doméstico.

Gráfico 1: Índice de Preços de Mercado das *commodities* de Alimentos e Agrícolas Brutas: 2001-2011 (2005 = 100)



(Para tabela de dados, consultar Anexo A).

Fonte: International Monetary Fund.

A forte alta nos preços das *commodities* na última década resultou em uma redução dos gastos da PAC com os mecanismos de intervenção de mercado. Conforme o Gráfico 1 mostra, tanto os mercados de *commodities* de alimentos como os de produtos agrícolas brutos registraram alta valorização desde 2001 – o primeiro grupo registrou um crescimento de 123,29% durante o período enquanto o último apresentou resultado de 208,27%. Tal valorização dos preços internacionais das *commodities* agrícolas implicou em uma redução no nível de gastos da União Europeia com políticas de suporte de preços e subsídios à exportação durante a década de 2000 (Jomini, Boulanger, Zhang, Costa, & Osborne, 2010). Entretanto,

assim que houver redução nos valores das commodities agrícolas e alimentos nos mercados internacionais, é de se esperar que os gastos da EU nesse âmbito retornem a níveis mais elevados.

De forma complementar, a manutenção de um sistema de garantia de preço mínimo pressupõe a existência de barreiras à importação que previnam a competição dos agricultores europeus com relação ao resto do mundo. O sistema de barreiras à importação é extenso e altamente complexo.

2.1.2. Sistema de transferências diretas de renda

O sistema de transferências diretas de renda tem sido um dos principais mecanismos de atuação da PAC desde a sua criação no início da década de 1990. Criado pelas reformas de 1992, o sistema tinha um objetivo bastante definido: compensar os produtos agrícolas pelos cortes nos gastos destinados ao suporte de preços das commodities agrícolas dentro dos mercados intracomunitários através de transferências diretas de renda que assegurariam um rendimento justo para os agricultores europeus (Parlamento Europeu, 2009b).

A introdução do sistema de pagamentos diretos pode ser vista como uma mudança de orientação do sistema da PAC como um todo: anteriormente marcada por mecanismos assumidamente intervencionistas, a PAC passava então a ser reformada sob o discurso de orientar as políticas agrícolas da União Europeia para as “práticas de mercado”. A política de suporte de preços era então vista como a principal responsável pelos excedentes de produção que obrigavam a manutenção de vastos estoques para controle de preço por parte da autoridade comunitária, por pouco estimular que os produtores agrícolas fizessem escolhas de produção baseadas na real demanda no mercado, mas com o objetivo de maximizar seus rendimentos oriundos dos subsídios providos dos recursos da Comunidade.

De forma geral, esse processo de orientação das políticas da PAC para o mercado encontrou seu marco maior na revisão do sistema dos pagamentos diretos de 2003, quando os pagamentos diretos foram desvinculados aos níveis de auxílio e transferência históricos, utilizados até então como referência para definir o montante a ser transferido para as unidades produtivas – ou seja, a criação do chamado “*Single Payment Scheme*” (Sistema de Pagamento Simples, SPS). A desvinculação dos pagamentos diretos representava então uma nítida tentativa de reduzir os impactos da PAC na questão dos valores dos ativos agrícolas, assim como uma preparação para a recepção dos novos integrantes do bloco econômico (que

aconteceria em 2004 e 2007), em sua totalidade economias com histórico de pesados subsídios e alta intervenção do estado na atividade agrícola. Ao mesmo tempo, foram introduzidos mecanismos de *cross-compliance* que condicionam o recebimento integral das transferências a um conjunto de metas ambientais e de manejo sustentável da terra e de animais, normalmente estabelecidos nacionalmente.

Com relação ao “*Single Payment Scheme*” (SPS), atualmente suas transferências ocorrem através de dois modelos de pagamentos:

- Modelo Histórico: onde o pagamento recebido por cada fazenda baseia-se no montante de suporte recebido por essa fazenda durante um período de referência dividido pelo número de hectares que essa mesma fazenda possuía durante o período de referência.
- Modelo Regional: onde o pagamento recebido por cada fazenda é uma taxa fixa, calculada pela divisão do total de transferências recebidas na região durante o período de referência dividido pelo número de hectares considerados como aptos a receberem o auxílio no ano da introdução do SPS.

Modelos híbridos também foram criados como forma de adaptar as imposições do SPS as realidades locais de cada um dos países membros, conciliando características dos modelos regionais e históricos. No modelo Híbrido Estático, as transferências não variam de valor durante o tempo. No modelo Híbrido Dinâmico, uma proporção da transferência é baseada num período de referência histórico e é gradualmente reduzida com o passar do tempo, com um aumento (também gradativo) de um pagamento com base fixa.

Tabela 5: Modelos de aplicação da SPS

Histórico	Regional	Híbrido Estático	Híbrido Dinâmico
Áustria	Eslovênia	Dinamarca	Alemanha
Bélgica	Malta	Irlanda do Norte	Finlândia
Escócia		Luxemburgo	Inglaterra
Espanha		Suécia	
França			
Grécia			
Irlanda			
Itália			
País de Gales			
Países Baixos			
Portugal			

Fonte: (Costa et al., 2009).

Com a exceção de Eslovênia e Malta, os países do EU-12 adotaram um sistema alternativo, chamado de “Sistema de Pagamento Único por Área” (*Single Area Payment Scheme* ou SAPS). O principal fator motivador disso foi o fato de que os novos estados membros não possuíam referências históricas para fixação dos pagamentos únicos. O SAPS transfere recursos às fazendas com base em um valor uniforme por hectare de terra destinada à produção agrícola até um determinado teto estipulado por cada país membro, e o sistema será aplicado até que a fase de transição desses países seja concluída (ou seja, 2013 para todo o EU-15, com a exceção de Bulgária e Romênia, que concluem seu processo de transição em 2015).

2.2.Segundo Pilar: Programas de Desenvolvimento Rural

Durante as reformas de 2000, foi intensamente debatida a necessidade de que a PAC fosse dotado de medidas de estímulo ao desenvolvimento rural. Apesar de medidas comunitárias relacionadas à questão de desenvolvimento das regiões agrícolas existirem desde 1972 (European Parliament, 2009), somente durante a chamada Agenda 2000 o tema foi debatido com especial interesse, formalizado e definido enquanto política integrada de desenvolvimento sustentável. O resultado desse debate é o chamado Segundo Pilar da PAC,

que basicamente concilia novos e antigos programas e esquemas de abordagem de questões ambientais e de desenvolvimento regional no setor agrícola.

Os setores de atuação do Segundo Pilar previam no momento da sua criação pelo Regulamento (CE) n° 1257/1999 a lista de medidas abaixo:

- Auxílio à instalação de jovens agricultores;
- Apoio à formação profissional;
- Apoio à reforma antecipada;
- Compensação para zonas desfavorecidas e para zonas com condicionantes ambientais;
- Apoio a práticas agrícolas destinadas a proteger o ambiente;
- Racionalização da transformação e da comercialização dos produtos agrícolas, de modo a ajudar a aumentar a sua competitividade e valor acrescentado;
- Apoio ao desenvolvimento das funções econômica, ecológica e social das florestas;
- Incentivo à adaptação e ao desenvolvimento de todas as zonas rurais da Comunidade: um regime residual com uma vasta gama de medidas (de emparcelamento; instauração de serviços de substituição nas explorações; incentivo a atividades turísticas e artesanais; reconstituição do potencial de produção prejudicado por catástrofes naturais, etc.), baseadas na experiência dos programas aplicados nas regiões com atrasos de desenvolvimento ou em zonas rurais com dificuldades de conversão (anteriores objetivos n.os 1, 6 e 5b dos fundos estruturais) e que não eram abrangidos por nenhum dos oito outros regimes previstos no regulamento (CE) n.º 1257/1999.

(Parlamento Europeu, 2009b p.7)

Essa lista de medidas reflete a considerável amplitude de metas e objetivos do Segundo Pilar da PAC, seguindo de desde questões sócio-econômicas (auxílio à instalação de jovens agricultores, incentivo ao desenvolvimento de todas as zonas rurais da Comunidade) até questões ambientais (compensação para zonas desfavorecidas e para zonas com condicionantes ambientais). Essa lista de medidas foi posteriormente agrupada em Eixos, que se distinguem principalmente pelos seus objetivos em comum.

Tabela 6: Segundo Pilar – Programas de Desenvolvimento Rural

Medidas	Objetivo	Principais Instrumentos	Parcela do Orçamento da UE destinado ao Segundo Pilar (2007-2013)
Eixo 1	Melhorar a competitividade do setor agrícola e silvicultor	Modernização das propriedades rurais; apoio aos produtos agrícolas e silvícolas; investimentos em infra-estrutura	35%
Eixo 2	Promover a melhoria do meio ambiente e das regiões rurais	Pagamentos agrário-ambientais; pagamentos para agricultores em áreas com necessidades especiais	44%
Eixo 3	Promover a melhoria da qualidade de vida das regiões rurais	Revitalização de pequenas cidades e vilas; serviços para as populações e economia rurais; estímulo à criação e desenvolvimento de novos negócios	19%

Fonte: (Zahrnt, 2009).

A Tabela 6 resume os eixos do Segundo Pilar da PAC, seus objetivos e principais instrumentos. Atualmente o mais financiado pela União Europeia dentre as políticas do Segundo Pilar, o Eixo 2 reflete a crescente pressão da opinião pública e estudiosos da agricultura europeia sobre os formuladores de políticas da PAC pela inclusão de metas e objetivos ligados a questão de preservação ambiental que vem ocorrendo desde a Agenda 2000 (European Commission, 2011d). Enquanto isso, o Eixo 1 (relativo à competitividade do setor agrícola e silvicultor) e Eixo 3 (relativo à melhoria da qualidade de vida nas regiões rurais) possuem um volume de investimentos menor, mas existe uma expectativa que futuras reformas alterem o perfil de gastos do Segundo Pilar, favorecendo a migração de pagamentos do Primeiro Pilar principalmente para os eixos mencionados anteriormente). Durante as negociações para o Quadro Financeiro Plurianual 2007/2013, foi também incluído um quarto eixo (chamado de *Leader Axis*), que tem como objetivo principal “a criação de capacidades locais tendo em vista fomentar o emprego e a diversificação...” (Parlamento Europeu, 2009a). A concepção por trás da criação da *Leader Axis* é que as regiões agrícolas da UE apresentam atividades econômicas que não se resumem somente à atividade agrícola (pólos industriais de pequeno e médio porte ou atividades relacionadas ao turismo, por exemplo), mas que são de grande importância para a atividade econômica e manutenção da qualidade de vida de regiões rurais. Sendo assim, a *Leader Axis* é uma extensão do Eixo 1 e Eixo 2, com a liberdade de

financiar programas que não se restrinjam à atividade agrícola, mas que sejam fundamentais para a manutenção das condições do ambiente econômico no qual a atividade agrícola dessa região específica está inserida.

Com relação ao financiamento de recursos, conforme discutido anteriormente, a Reforma de 2003 previu uma modulação gradativa de recursos do Primeiro Pilar para o Segundo, com maior redução dos pagamentos diretos à grandes unidades agrícolas. Essa transferência gradativa (prevista inicialmente em 3%-2005, 4%-2006 e 5%-2007 em diante) foi revista durante o chamado “*Health Check*” de 2008 e elevada para 10% por ano até 2012, indicando um processo de priorização do Segundo Pilar em relação ao Primeiro que deverá ser acentuado na Reforma de 2013. Os países do grupo EU-12 estão isentos desse processo de transferência gradativa até que o processo de transição para o SAPS esteja completamente concluído (o que ocorrerá em 2013 para a maioria dos países do EU-12 e somente em 2015 para Romênia e Bulgária).

De forma geral, os gastos com o Segundo Pilar são significativamente menores do que os gastos com o Primeiro. Ao mesmo tempo, os programas sob o Segundo Pilar são co-financiados pela União Europeia e os países nos quais eles são aplicados (a média para o EU25 é 50% de co-financiamento entre a UE e os países membros). Esse financiamento conjunto reforça a característica altamente descentralizada do Segundo Pilar da PAC – as decisões de onde investir não são tomadas pela autoridade europeia, mas apresentadas por cada um dos países membros, que podem traçar objetivos para os investimentos tanto nacionais como regionais. O Segundo Pilar foi claramente desenhado como uma tentativa de atender as necessidades regionais de forma mais focada, ao invés da abordagem baseada em regras mais macro-regionalistas pelas quais funcionam o Primeiro Pilar. Cada um dos Estados membros precisa definir seu próprio plano de estratégia de desenvolvimento do setor rural (que pode ser nacional ou regional) por um período de 7 anos, sob critérios de gastos mínimos com cada um dos Eixos (atualmente: 10% para o Primeiro Eixo, 1,25% para o Segundo Eixo, 10% para o Terceiro Eixo e 5% para o Eixo “*Leader*”).

3. FUTURO: O DEBATE SOBRE A PAC

3.1.PAC e seus pontos de discussão

3.1.1. A questão das medidas de intervenção de mercado

A questão das medidas de intervenção de mercado seguramente foi o ponto mais modificado na Política Agrária Comum da União Europeia desde a sua criação até os dias atuais. Inicialmente sendo praticamente a única forma de atuação da PAC no setor agrícola, as medidas de intervenção de mercado foram o componente do Pilar I que mais recebeu atenção em debates sobre o funcionamento e validade da PAC como forma de desenvolvimento do setor agrícola na União Europeia.

A visão oficial da Comissão Europeia²¹ sobre o futuro das medidas de mercado da PAC é que a crescente orientação para o mercado da PAC tem aumentado a vulnerabilidade dos agricultores europeus às instabilidades dos mercados de *commodities* agrícolas (European Commission, 2011e). Esse aumento de vulnerabilidade teria sido planejado e consciente, dado que para (para a Comissão Europeia) a distorção provocada pelos subsídios e políticas de manutenção de estoques teria levado aos problemas de superprodução e explosão de custos da PAC que ocorreram na segunda metade de década de 1980 e década de 1990.

Os resultados das mudanças nas medidas de intervenção de mercado iniciadas pelas reformas “*MacSherry*” de 1992 mostram seus efeitos quando é analisada uma variável em especial: a variação dos estoques da União Europeia. Os efeitos das mudanças das políticas de intervenção de mercado resultaram em uma evidente redução dos estoques da União Europeia e conseqüentemente uma redução de gastos do Primeiro Pilar da PAC como parte do Orçamento da União Europeia (European Commission, 2011e).

Entretanto, a posição da Comissão Europeia também é bem clara no sentido de defender o papel da intervenção de mercado em momentos de crise/queda acentuada de preços no mercado de uma determinada *commodity*. Em 2009, a Comissão Europeia foi duramente criticada por não ter atuado em um colapso de preços no setor de laticínios que

²¹(European Commission, 2010b).

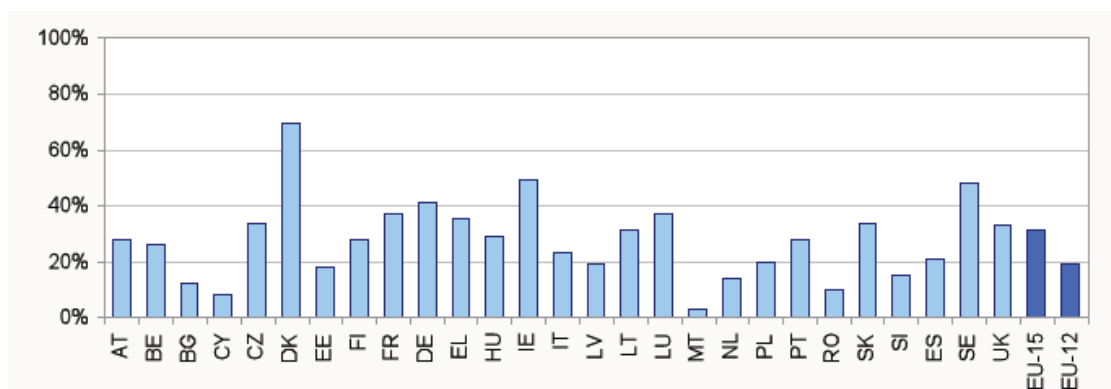
resultou no fim das exportações por parte da UE em Novembro de 2009 (European Commission, 2011e) – provavelmente em uma tentativa de se manter de acordo com os princípios do “*Health Check*” de 2008 e de não intervir em um mercado que já havia sido duramente criticado pelos sucessivos episódios de superprodução no início da década de 1990. A ação da Comissão ocorreu inicialmente via medidas de suporte de renda (ou seja, via sistema de pagamentos diretos) e relaxamento nas regulações de ajuda por parte dos Estados membros e não por meio dos clássicos instrumentos de intervenção de mercado e formação de estoque. Apesar de alguns economistas defenderem que as ações da Comissão entraram em vigor com considerável atraso (Zahrnt, 2009) – a intervenção de mercado somente teria ocorrido quando os preços nos mercados de laticínio já se encontravam em processo de recuperação – existe certo consenso (por parte da Comissão Europeia) de que a intervenção de mercado precisa continuar sendo utilizada em momentos de crise, mas não como o único mecanismo de controle dessas situações.

De forma geral, a direção das reformas nas medidas de intervenção de mercado é claramente que elas passem a ocupar um papel cada vez mais acessório na resposta a crises isoladas, e principalmente utilizadas em combinação com o sistema de pagamentos diretos com o objetivo de garantir que a renda dos agricultores não sofra quedas drásticas por períodos prolongados de tempo.

3.1.2. A questão do sistema de pagamentos diretos

O sistema de pagamentos diretos inevitavelmente causa impactos diretos e decisivos nos padrões de vida das populações rurais da União Europeia. A Figura 1 mostra a participação percentual dos pagamentos diretos nos rendimentos dos fatores relacionados à produção agrícola para cada um dos 27 países membros da União Europeia. Para o período entre 2007-2009, a participação média dos pagamentos diretos na renda agrária foi de 29% para a União Europeia, 31% para o grupo UE-15 e 19% para a UE-12.

Gráfico 2: Parcela dos pagamentos diretos no rendimento dos fatores agrícolas (média 2007-2009)



Legenda de Países

AT	Áustria	EL	Grécia	PT	Portugal
BE	Bélgica	HU	Hungria	RO	Romênia
BG	Bulgária	IE	Irlanda	SK	Eslováquia
CY	Chipre	IT	Itália	SI	Eslovênia
CZ	República Tcheca	LV	Letônia	ES	Espanha
DK	Dinamarca	LT	Lituânia	SE	Suécia
EE	Estônia	LU	Luxemburgo	UK	Reino Unido
FI	Finlândia	MT	Malta		
FR	França	NL	Países Baixos		
DE	Alemanha	PL	Polônia		

Fonte: Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

O Gráfico 2 reflete o alto grau de dependência dos produtores agrícolas dos países da União Europeia com relação ao programa de pagamentos diretos do PAC. Enquanto no Chipre, Malta e Romênia a participação dos pagamentos diretos ficou em menos de 10%, os resultados para a Dinamarca foram de mais de 50%. Essa considerável diferença da participação dos pagamentos diretos de país para país pode ser explicada pelos distintos níveis de remuneração atribuídos pelo sistema de distribuição de recursos atualmente em vigor entre os países membros (que realiza distinção entre os países do chamado bloco UE-15 e UE-12), assim como a competitividade apresentada pelo setor agrícola dos diversos países membros do bloco econômico.

Uma das principais discussões políticas atualmente em vigor com relação à questão dos pagamentos diretos encontra-se exatamente neste ponto: a diferença dos níveis de transferências entre os diversos países membros (European Commission, 2011). Uma das principais reivindicações dos representantes dos países do Leste Europeu tem sido a adoção

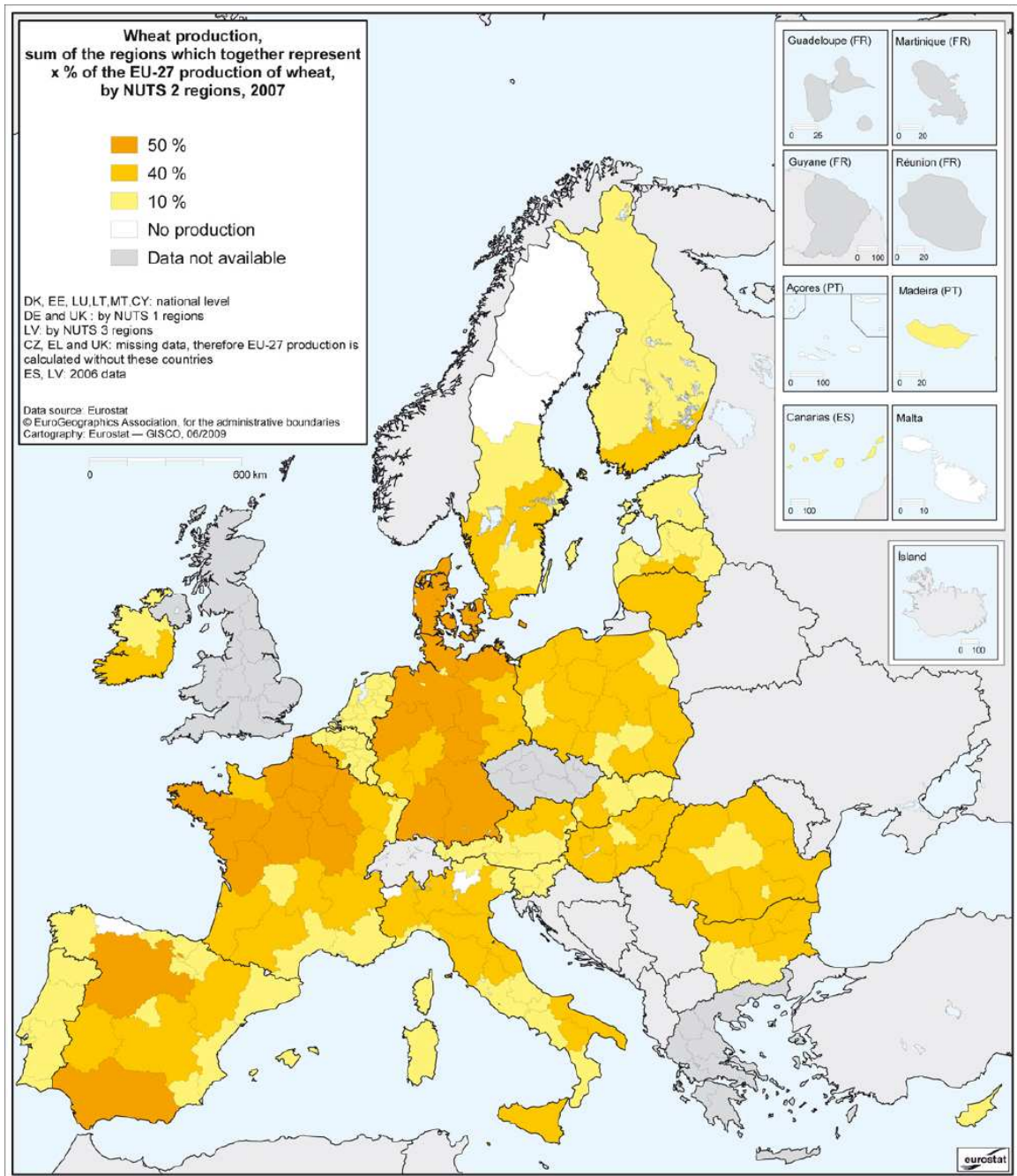
da chamada “taxa única por hectare” para o esquema de pagamentos diretos da PAC, sob o argumento de que o atual sistema de pagamentos diretos privilegia o grupo de antigos membros da União Europeia (o chamado UE-15), justamente o grupo de países mais desenvolvido economicamente e onde a agricultura apresenta, em média, baixa importância na atividade econômica. A adoção de um sistema de pagamentos diretos uniforme para todo o bloco teria o efeito, portanto, de promover uma competição mais justa entre os diversos agricultores dentro do bloco da União Europeia.

Entretanto, não existe unanimidade sobre os efeitos positivos da introdução de um sistema de pagamentos diretos sob a forma de uma taxa única por hectare.

Em primeiro lugar, a introdução de um nível de pagamento direto único entre todos os países não alteraria o fato de que o nível de suporte entre as diversas unidades produtoras agrícolas continuaria desigual – só que passaria a ser determinado unicamente pelo tamanho da propriedade.

Em segundo lugar, a introdução de um nível de pagamento direto comum por hectare entre os países do bloco passaria a desconsiderar os diferentes desafios encontrados pela produção agrícola nos diversos países que compõem a União Europeia. Esses desafios estão ligados às questões de grau de desenvolvimento econômico da economia nacional de cada um dos países, estrutura e organização do setor produtivo agrícola assim como questões climático-ambientais enfrentadas por cada uma das sub-regiões agrícolas da União Europeia.

Gráfico 3: Produção de trigo, soma das regiões que juntamente representam x% da produção total de trigo da EU-27 em 2007.



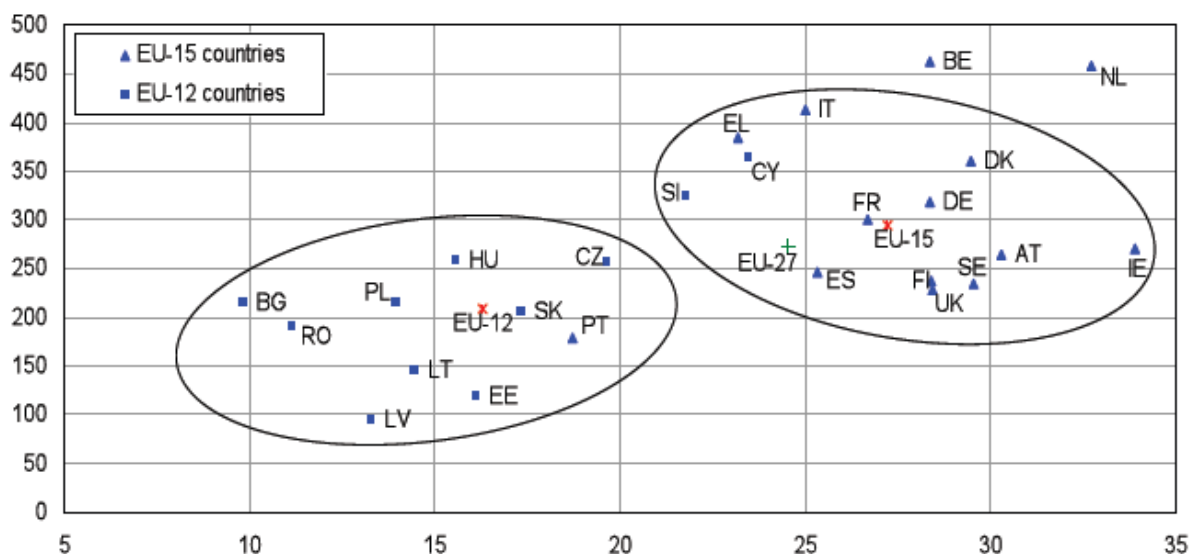
Fonte: (Eurostat, 2008)

O trigo é o produto agrícola com maior cultivo na União Europeia, correspondendo por cerca de 50% da produção de cereais do bloco econômico, assim como uma das mais distribuídas pelo continente, com somente cinco regiões que não apresentam plantações do produto (Eurostat, 2008). Como evidenciado pela Gráfico 3, existe forte concentração de áreas com alta produtividade agrícola nos países do bloco UE-15 (notadamente as regiões do

norte da França e Alemanha), o que pode ser explicado tanto por questões de solo e clima, mas também pelas facilidades logísticas de escoamento de produção que essas regiões apresentam. Enquanto isso, a baixa produtividade de regiões como os países bálticos (notadamente Letônia e Estônia), assim como de Portugal evidenciam as disparidades nas condições enfrentadas pelos agricultores por todo o continente europeu.

O Gráfico 4 mostra a relação entre o atual esquema de pagamentos diretos por hectare e os níveis de PIB per capita para os países integrantes da União Europeia. Analisando-se os resultados mostrados na figura, é possível imediatamente perceber uma nítida correlação entre o grau de desenvolvimento das economias nacionais e os diferentes níveis de pagamentos diretos por hectare por país. A concentração dos países em pontos próximos à média dos grupos que pertencem na UE (com a exceção de Portugal se aproximando o grupo de países que entraram no período posterior a 1994 e, em comportamento inverso, do Chipre se aproximando dos antigos membros do bloco) evidencia os diferentes níveis de desenvolvimento do setor agrícola, assim como as diferentes necessidades que cada um desses grupos precisa atender no que tange a questão do setor agrícola.

Gráfico 4: Transferência por hectare (em euros, dados de 2006) e PIB per capita (milhares de dólares, média de 2007-2009)



Legenda de Países

AT	Áustria	EL	Grécia	PT	Portugal
BE	Bélgica	HU	Hungria	RO	Romênia
BG	Bulgária	IE	Irlanda	SK	Eslováquia
CY	Chipre	IT	Itália	SI	Eslovênia
CZ	República Tcheca	LV	Letônia	ES	Espanha
DK	Dinamarca	LT	Lituânia	SE	Suécia
EE	Estônia	LU	Luxemburgo	UK	Reino Unido
FI	Finlândia	MT	Malta		
FR	França	NL	Países Baixos		
DE	Alemanha	PL	Polônia		

Fonte: Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

Portanto, é evidente que qualquer mudança do atual sistema de pagamentos para um sistema de pagamento com taxa única pode gerar distorções por não levar em conta as necessidades distintas das diferentes regiões da União Europeia.

Outro fator também a ser considerado numa eventual mudança do sistema de pagamentos é a questão de como o nível de suporte afetaria os ativos agrícolas. O sistema de transferências diretas tem impacto fundamental no valor dos ativos agrícolas (principalmente no valor da terra), mas não de forma uniforme em todo o bloco. Da mesma forma, a situação financeira das unidades produtivas agrícolas é bastante distinta entre os países do bloco. Alguns países que apresentam uma estrutura agrícola produtiva relativamente desenvolvida e eficiente (notadamente Dinamarca e Holanda) tendem a apresentar maiores níveis de dívida, principalmente como reflexo dos altos investimentos realizados pelos produtores agrícolas dessas regiões (European Commission, 2011b).

Realizar mudanças nos níveis de pagamentos diretos, tornando-os para todo o conjunto do bloco, pode ter dois reflexos facilmente previsíveis. Primeiramente, nas regiões que atualmente combinam alta dependência relativa do rendimento dos fatores agrícolas com relação aos pagamentos diretos, elevados níveis de pagamentos diretos por unidade produtiva e alto grau de investimento (como é o exemplo da Dinamarca), a redução nos pagamentos diretos irá resultar em queda do valor dos ativos agrícolas nessas regiões e, portanto, um aumento da vulnerabilidade financeira dessas unidades. Por outro lado, para o grupo de países onde o repasse dos pagamentos diretos é abaixo da média da UE (notadamente os países do Centro-Leste Europeu), um aumento do nível de repasses poderia facilmente resultar num aumento dos preços dos ativos agrícolas, encarecendo tanto o custo pela terra como de

insumos agrícolas justamente em regiões onde o grau de investimento é, em média, baixo e a necessidade por melhorias em infraestrutura e nos sistemas produtivos é mais forte (Tangermann, 2011)

Entre outras críticas em relação a uma eventual reforma do sistema de pagamentos diretos em direção a um esquema de pagamento único entre os países do bloco, vale a pena também citar:

1. O baixo impacto das transferências na renda das famílias rurais, visto que o impacto maior é sobre os detentores dos meios de produção ligados as atividades agrícolas (portanto, detentores de terras);
2. O fato de que o sistema de pagamentos diretos não abordar (tanto no esquema atual como num eventual sistema revisado de pagamentos diretos através de taxas únicas) de forma eficiente a questão do abandono da terra em regiões com problemas na administração agrícola, um problema de série caráter em regiões como Romênia e Bulgária.

3.1.3. A questão das políticas de desenvolvimento rural

Formatado como um Pilar da Política Agrária da União Europeia somente durante a Agenda 2000, as políticas de desenvolvimento rural são o Pilar mais recente e de caráter mais vago da Política Agrária Comum da União Europeia. O Relatório Especial N°7/2006 (European Commission, 2006) da Comissão Europeia tentou realizar uma discussão sobre a eficiência das políticas de desenvolvimento rural, e define os objetivos do Segundo Pilar da PAC da seguinte forma:

- “(a) aumentar a produtividade agrícola, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento sustentável da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, principalmente o trabalho;
- (b), assim, assegurar um nível de vida justo para a população agrícola, em pelo aumento dos rendimentos individuais de pessoas que trabalham na agricultura;
- (c) estabilizar os mercados;
- (d) para garantir a segurança dos abastecimentos;
- (e) para assegurar que os produtos cheguem aos consumidores a preços razoáveis.”

(Tradução própria do autor, European Commission, 2006 p.6)

O extrato deixa nítida a grande amplitude em termos de objetivos que o Segundo Pilar deve cobrir – o que certamente não é o ideal quando se trata de uma política que deve ser discutida e acordada por 25 países distintos. O Segundo Pilar da PAC, apesar de ser uma interessante evolução ao tratar a questão do desenvolvimento rural como uma ferramenta de desenvolvimento social (como explicitado pelo objetivo “b” no extrato anterior) acaba sofrendo com a falta de definição no que se refere aos seus objetivos e métodos. O próprio relatório afirma que:

“A flexibilidade da regulação dos programas de desenvolvimento rural (objetivos amplos, ausência de prioridades) e a falta de uma estratégia clara nos programas dos Estados membros levou a uma situação onde não é claro a que objetivos os fundos contribuam.”

(Tradução própria do autor, European Commission, 2006 p.4)

“Existe uma falta de condições e processos de seleção efetivos para direcionar os fundos para as áreas geográficas e beneficiários mais necessitados... A falta de um direcionamento efetivo também leva ao risco de um crescente efeito de peso-morto, o que reduz a eficiência da ajuda...”

(Tradução própria do autor, European Commission, 2006 p.4)

Os pontos levantados acima (notadamente: excesso de flexibilidade na regulação do programa, amplitude excessiva de objetivos, ausência de prioridade, falta de processos de seleção efetivos, falta de processos de mensuração dos resultados) explicitam os pontos nos quais o Segundo Pilar seguramente necessita de maior definição em eventuais futuras reformas. Importante citar que essas são discussões levadas a cabo pela própria Comissão Europeia, o que mostra a fragilidade e a necessidade de maior definição com relação ao Segundo Pilar da PAC, principalmente quando o financiamento de programas por parte dos Estados membros é cada vez mais discutido e questionado em âmbito nacional.

As vulnerabilidades que a própria Comissão Europeia admite no Segundo Pilar da PAC são amplamente discutidas por especialistas em PAC e de certa forma consideradas como sinais importantes do problema de objetivos do Segundo Pilar. Zahrnt (Zahrnt, 2011a) concentra suas críticas ao Segundo Pilar nos seguintes pontos:

1. A política de desenvolvimento Rural não seria uma política social eficiente, principalmente ao focar somente em regiões agrícolas com necessidades especiais e

- ignorar as desigualdades entre famílias que existem dentro dessas regiões (em outras palavras, famílias com alta e média renda seriam beneficiadas por estarem localizadas em regiões de baixa renda / baixo desenvolvimento);
2. A política de desenvolvimento Rural teria pouco relacionado com a questão de abandono de terra.
 3. Abordar a questão do desenvolvimento rural somente através da agricultura não seria suficiente, pois independentemente de qual fosse o objetivo (reduzir disparidades de renda, prevenir abandono de terra ou manter assentamentos rurais), haveria a necessidade de uma política maior do que uma política agrícola.
 4. A Política Agrícola Comum da União Europeia e o Segundo Pilar não estariam sendo direcionados para regiões com necessidades sociais mais urgentes, principalmente porque muitas regiões agrícolas têm desempenho socioeconômico melhor do que regiões urbanas que passam por processos de desindustrialização.
 5. O Desenvolvimento Rural não seria responsabilidade da União Europeia por não se tratar de um bem público europeu, portanto tendo que ser financiada por cada um dos Estados membros.

O relatório publicado pela Comissão Europeia em Janeiro de 2011 (European Commission, 2011d) – o mesmo de uma série publicada sobre o futuro das principais pontos da PAC - promove uma discussão sobre o futuro da política de desenvolvimento rural apresentando o seu papel atual e citando seus principais desafios. Entretanto, o relatório define de forma imprecisa as eventuais mudanças que deverão ocorrer (um grande contraste com as posições da Comissão Europeia sobre o sistema de pagamentos diretos e mecanismos de intervenção de mercados publicados em semelhantes relatórios) no Pilar. Já estudiosos do setor de economia agrícola Europeia, como (como Zahrt, 2011a e Costa, C. et al., 2009) compreendem que os principais desafios a serem abordados em futuras reformas do Segundo Pilar da PAC seriam a identificação de objetivos e sua priorização, o estabelecimento de metas, escolha de instrumentos, implementação e monitoração de desempenho das medidas relativas ao Segundo Pilar – com o estímulo por essas mudanças vindo principalmente da pressão por maior eficiência causada pelas restrições orçamentárias que a PAC passará a ter.

3.2.PAC 2013: Principais cenários

Coincidindo com os debates relativos ao Orçamento Plurianual da União Europeia, a Política Agrária Comum da União Europeia possui uma Reforma programada para 2013, onde serão debatidas as mudanças e linhas gerais que guiarão a PAC até 2020.

Com o Tratado de Lisboa, os processos de mudança e decisão dentro da União Europeia foram profundamente reformulados. A principal mudança é o papel de destaque do Parlamento Europeu em qualquer decisão a ser tomada sobre a PAC, o que acrescenta um complicado fator político às discussões de um dos pontos mais polêmicos e mais discutidos dentro da União Europeia.

Nesta seção serão discutidos a) a Comunicação da Comissão Europeia (que iniciam os processos oficiais de preparação para a Reforma de 2013) e b) potenciais cenários (citados pela própria Comunicação) de eventuais reformas da PAC

3.2.1.1. Comunicação “A PAC no horizonte 2020”

O primeiro passo em qualquer reforma na Política Agrária Comum da União Europeia sempre é dado pela Comissão Europeia, através da publicação de uma declaração onde são condensadas as propostas e debates que envolvem áreas da PAC a serem reformadas. Esse processo foi iniciado em 18 de Novembro de 2011, com a publicação do relatório “*A PAC no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais*”.

Dentro desse relatório, alguns desafios foram identificados como importantes e, portanto, tornam uma reforma da PAC em 2013 necessária. Esses desafios, conforme listados pela Comunicação seriam:

- “ Responder às crescentes preocupações ligadas à segurança alimentar, tanto ao nível da EU como mundial,
- Melhorar a gestão sustentável dos recursos naturais, como a água, o ar, a biodiversidade e os solos,
- Lidar com a pressão crescente sobre as condições de produção agrícola causada pelas alterações climáticas, bem como com a necessidade de os agricultores reduzirem a sua contribuição para as emissões de gases com efeito de estufa,

desempenharem um papel ativo na mitigação das alterações climáticas e fornecerem energia renovável,

- Manter e melhorar a competitividade num mundo caracterizado pela crescente globalização e o aumento da volatilidade dos preços, embora mantendo a produção agrícola em toda a União Europeia;
- Tirar o melhor partido da diversidade das estruturas e dos sistemas de produção agrícola da EU, que se diversificaram após o alargamento da UE, mantendo simultaneamente o seu papel social, territorial e estrutural,
- Fortalecer a coesão territorial e social nas zonas rurais da União Europeia, nomeadamente através da promoção do emprego e da diversificação,
- Por um lado, tornar os apoios concedidos a título da PAC equitativos e equilibrados entre Estados membros e agricultores, reduzindo as disparidades entre Estados membros uma vez que os apoios a uma taxa forfetária não são uma opção viável, e, por outro lado, destinar os apoios aos agricultores ativos,
- Prosseguir a simplificação dos procedimentos de aplicação e dos requisitos de controlo da PAC, e reduzir os encargos administrativos para os beneficiários dos fundos.”

(Comissão Europeia, 2010b, p.6)

O extrato acima da declaração explicita duas posições da Comissão Europeia. Primeiro, ao sublinhar os crescentes desafios e pressões que a PAC sofrerá no período pós-2013, evidencia a posição pró-Reforma tradicionalmente assumida pela Comissão, como nas Reformas da Agenda 2000 e 2003 (Zahrnt, 2011a). Acontece também uma reafirmação dos objetivos dos Pilares da PAC, conforme a definição pelo “Exame de Saúde” da PAC de 2000.

No que tange às reformas em si, a Comunicação estabelece 3 cenários distintos de reformas a serem discutidos pelos principais atores envolvidos no processo (Países membros, Parlamento e Comissão Europeia). Esses 3 cenários basicamente seriam:

1. Opção 1: Ausência de Reforma
2. Opção 2: Reforma Gradual
3. Opção 3: Reforma Radical

3.2.1.2. Opção 1: Ausência de Reforma

A Comunicação define a Opção 1 como basicamente “*focando-se em ajustamentos e melhorias no âmbito das críticas mais significativas à PAC, ou seja, a questão da equidade na distribuição dos pagamentos diretos entre os Estados membros...*” (Comissão Europeia, 2010, p.13).

- 1) Pilar 1 (Intervenção de Mercado e Pagamentos Diretos)
 - a. Intervenção de Mercado: Reforço dos sistemas de gestão de risco, além de uma racionalização dos mecanismos já existentes.
 - b. Pagamentos Diretos: Introdução de maior equidade no sistema de pagamentos, mas mantendo inalterado o sistema atual.
- 2) Pilar 2 (Programas de Desenvolvimento Rural): Manutenção dos objetivos estipulados pelo “Exame de Saúde” da PAC em 2008, sem grandes alterações de políticas e medidas.

Ao colocar como objetivo somente uma maior equidade no sistema de pagamentos diretos entre os Estados membros, a Opção 1 foi entendida por estudiosos europeus de economia agrícola (Gooch, 2010 e Zahrt, 2011a) como uma proposta essencialmente conservadora e limitada. Possui claras limitações por principalmente não definir como conciliar uma manutenção do sistema atual de pagamentos diretos, expansão do número de países cobertos pelo sistema e o fato de que o Orçamento da União Europeia encontra-se cada vez mais requerido para políticas que não as agrícolas.

O cenário com ausência de reforma se mostra interessante principalmente para atuais receptores líquidos de recursos, como França, Irlanda, Espanha, Grécia e Itália (Gooch, 2010).

3.2.1.3. Opção 2: Reforma Gradual

A Opção 2 é definida inicialmente como “*uma revisão importante da política, para a tornar mais sustentável e para garantir um melhor equilíbrio entre os diferentes objetivos políticos, os agricultores e os Estados membros*” (Comissão Europeia, 2010, p.13). Apesar dos adjetivos grandioso, a Opção 2 é essencialmente um compromisso entre os lados que desejam a completa reforma da PAC e os que tem interesses na manutenção da política na sua atual forma.

Com relação aos Pilares da PAC, a Opção 2 preveria:

- 1) Pilar 1 (Intervenção de Mercado e Pagamentos Diretos)
 - a. Intervenção de Mercado: Simplificação e melhoria dos sistemas de intervenção.
 - b. Pagamentos Diretos: Introdução de maior equidade dos pagamentos entre os Estados membros através de uma revisão profunda do programa.
- 2) Pilar 2 (Programas de Desenvolvimento Rural): Ajuste e complementação entre os instrumentos já existentes, além de reforço dos mecanismos de “*cross-compliance*”.

No que tange aos pagamentos diretos, surpreendentemente não existe menção a imposição de limites de gastos (ou mesmos cortes) no Orçamento direcionado aos pagamentos diretos. Considerando-se que a Reforma de 2013 tem a necessidade de preparar a PAC para o fim do processo de transição do grupo UE-15, a falta de uma definição clara sobre um limite de gastos para a PAC é um tanto quanto inesperada.

A Opção 2 é considerada a mais aceita entre os membros da União Europeia, sendo inclusive considerada (em contraste com as Opções 1 e 3) efetivamente a única com possibilidades reais de aplicação durante a Reforma de 2013.

3.2.1.4. Opção 3: Reforma Radical

A Opção 3 engloba basicamente todas as possibilidades de uma reforma completa e profunda da PAC. A Comunicação define a Opção 3 como “ *numa reforma mais abrangente da PAC, centrada em grande medida em objetivos ambientais e de luta contra as alterações climáticas, demarcando-se gradualmente do apoio aos rendimentos e de grande parte das medidas de mercado.*” (Comissão Europeia, 2010, p.14).

- 1) Pilar 1 (Intervenção de Mercado e Pagamentos Diretos)
 - a. Intervenção de Mercado: Supressão de todas as formas de intervenção de mercado (com a exceção de momentos de crise grave);
 - b. Pagamentos Diretos: Eliminação progressiva dos sistemas de pagamentos diretos, com uma compensação por pagamentos (com limite estabelecido) para bens públicos ambientais.

- 2) Pilar 2 (Programas de Desenvolvimento Rural): As medidas deverão somente se concentrar nas alterações climáticas e aspectos ambientais.

Fica claro que a Opção 3 engloba todos os pontos levantados pelos críticos existência da PAC como política comunitária em si. A Opção 3 provavelmente encontraria apoio somente entre os países abertamente críticos a Política Agrária Comum – notadamente Reino Unido, Países Baixos, Suécia e Dinamarca. Mesmo assim, uma proposta tão extensa e profunda em uma política que afeta tão seriamente a economia de países importantes (principalmente França, Espanha e Itália) dificilmente encontraria apoio suficiente no Parlamento Europeu para que fosse ao menos estudada e debatida.

4. CONCLUSÃO

A Política Agrária Comum da União Europeia é um processo que seguramente encontra-se longe de sua conclusão. As bases lançadas pelo Tratado de Roma em 1957 ainda são amplamente discutidas em toda tentativa de reforma da PAC (por isso a importância de ter compreender e discutir as bases fundamentais da Política) e sempre questionadas sob a ótica da teoria econômica em vigor no momento. Os movimentos de reforma da PAC refletem diretamente os embates entre as diferentes concepções de teoria econômica existentes dentro dos diferentes governos europeus – isso fica claro no número de vezes em que conceitos como “produtividade”, “competitividade” e “sustentabilidade” são mencionados ao se discutir quais os rumos que a Política deveria assumir. A tarefa de se conceber uma Política Agrícola Comum que concilie os interesses de governos historicamente liberais (como o do Reino Unido), governos em que a intervenção do Estado na economia é usual e esperada para que sejam garantidos resultados ótimos para a sociedade (como a Suécia) e governos em que a Economia era centralmente planejada até duas décadas atrás (como na Estônia, Letônia e Lituânia) é perceptivelmente árdua, mas não menos interessante do ponto de vista teórico.

A vastidão das discussões que envolvem a PAC faz com que seja impossível uma abordagem eficiente do tema sem um recorte muito bem definido do que pretende se abordar. O caminho tomado por nesta monografia foi à compreensão das bases, dos movimentos de reforma mais importantes desde a sua criação, do funcionamento atual da Política para que pudessem ser discutidos temas atualmente debatidos e que serão o ponto de partida da Reforma de 2013 que definirá os rumos da PAC até 2020.

Seguramente a Reforma de 2013 acontecerá em um ambiente muito mais tenso do que qualquer outra Reforma na história da PAC até hoje.

A adoção do euro como moeda comum em 2002 por 15 países da UE representou um passo crucial no comprometimento de cada Estado membro com a União e com os outros países – até então, os maiores símbolos desse comprometimento tinham sido o Acordo de Schengen (1997) e justamente a Política Agrária Comum da União Europeia. E exatamente o euro se encontra a chave de todas as discussões que irão definir o futuro da PAC para o período pós-2013. A crise das dívidas soberanas (que, do momento em que essa monografia é escrita, já afetou Portugal, Irlanda e Grécia) põe imensa pressão sobre economias onde a agricultura representa parte considerável da atividade econômica geral

(Portugal: 1,7%, Irlanda: 1,3% e Grécia: 4,7%²²) e principalmente demanda intervenções de altíssimo custo financeiro da União Europeia. As discussões sobre a necessidade da criação de um Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) refletem as implicações conjuntas que uma moeda única exige de seus membros.

Diante de um cenário econômico tão pessimista (e, em alguns momentos, dramático – principalmente quando se analisa o risco real de saída da Grécia da Zona do Euro), impossível não esperar que o alto custo da PAC seja questionado nas discussões que antecedem a reforma de 2013. As cifras mais recentes (definidas pelo *Health Check* de 2008) estão em 55 bilhões de euro por ano, ou cerca de 40% do orçamento anual da União Europeia²³. Mesmo com a aceleração do processo de modulação de gastos do Primeiro para o Segundo Pilar da PAC, já prevista para ocorrer dentro dos próximos anos, é difícil não esperar que o PAC sofra um considerável corte de fundos caso a crise das dívidas soberanas aprofunde-se (e, em um cenário bem pessimista, afete grandes produtores agrícolas europeus como Itália e Espanha) e exija uma maior intervenção da autoridade europeia no âmbito monetário.

Com relação à PAC em si, pode-se esperar que a discussão sobre o futuro da PAC esteja concentrada em três temas de discussão:

- Como ajustar o Sistema de Pagamentos Diretos de forma justa entre os membros da UE, conciliando as pressões por redução orçamentária, as diferenças de custo de vida entre regiões e o fato de que a política tem como objetivo ser um suporte de renda mínimo para os agricultores atendidos?
- Como utilizar as ferramentas de intervenção de mercado nas crises futuras?
- Como aumentar a eficiência da política de desenvolvimento rural, levando em conta as questões relacionadas à competitividade, meio ambiente e questões macroeconômicas que envolvam as regiões predominantemente agrícolas da União Europeia?

Como dito anteriormente, o futuro pós-2013 da PAC estará intimamente relacionado com os acontecimentos no cenário econômico e político até que as discussões estejam encerradas e os planos traçados até 2020. A expansão da UE para as Balcãs (Croácia com entrada esperada para Julho de 2013; Macedônia e Montenegro atualmente candidatos; Albânia e Sérvia atualmente formalizando seus pedidos de entrada no bloco) representará

²²Fonte: European Commission, 2011a

²³Fonte: European Commission, 2011a

outro desafio importante, principalmente pela grande importância do setor primário como empregador na economia de cada um desses países, pelos problemas sérios de infraestrutura e produtividade do setor agrícola e pela baixa renda média recebida pelos agricultores da região.

Os desafios serão inúmeros, as discussões e pontos para reformas inúmeros. O que permanecerá inalterado será a importância da realização contínua de estudos de impacto e eficiência da Política Agrária Comum da União Europeia.

5. ANEXOS

5.1. ANEXO A – Índices de preços de mercado para *commodities* de alimentos e produtos agrícolas brutos entre Janeiro-2001 e Julho-2011

Índice de Preços de Mercado para *Commodities* de Alimentos

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
janeiro	80,76	78,11	88,24	98,74	95,58	101,37	115,05	153,02	127,89	138,74	183,16
fevereiro	80,17	77,47	87,60	101,71	98,79	104,35	118,99	165,52	124,61	138,12	189,34
março	80,92	78,74	86,75	107,49	103,17	105,56	118,77	172,53	125,85	139,24	184,34
abril	79,46	78,10	86,44	109,09	100,48	108,05	118,30	171,57	131,88	143,07	190,88
maio	81,52	80,21	88,36	109,52	100,91	115,10	119,54	173,17	141,87	140,65	187,01
junho	81,36	82,44	86,27	105,56	100,96	115,82	124,62	179,71	143,18	136,49	181,62
julho	84,47	86,08	83,41	102,60	101,43	114,84	126,26	178,29	137,11	143,88	180,33
agosto	84,35	86,62	84,53	98,10	100,09	112,60	128,65	164,85	135,40	151,36	
setembro	81,41	88,57	88,23	96,15	100,03	108,37	135,05	153,98	131,21	156,14	
outubro	77,22	88,52	92,96	93,30	100,35	110,80	137,23	129,83	132,35	163,18	
novembro	77,08	87,21	94,75	93,90	97,80	114,25	139,30	122,41	137,12	164,96	
dezembro	77,11	87,89	95,12	95,23	100,42	114,84	145,97	119,60	139,52	176,43	

Índice de Preços de Mercado para *Commodities* de Produtos Agrícolas Brutos

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
janeiro	99,37	83,28	96,04	100,31	98,07	101,76	116,32	115,27	89,82	112,82	156,02
fevereiro	99,03	87,49	96,17	101,08	97,58	105,26	118,87	116,31	87,58	114,93	159,45
março	99,92	89,91	94,32	99,52	100,99	105,23	116,91	116,01	81,67	118,02	170,05
abril	105,66	92,30	95,82	97,07	98,88	105,57	118,66	117,57	82,32	123,09	171,63
maio	104,96	92,70	90,89	100,02	99,19	109,60	118,92	118,63	85,68	121,90	161,57
junho	103,70	96,31	91,41	100,82	99,78	112,18	115,29	119,35	88,88	122,86	162,86
julho	96,96	97,94	93,16	101,10	99,53	110,76	110,61	121,96	93,35	121,12	161,48
agosto	91,05	99,24	95,53	101,37	101,40	111,64	105,84	118,22	100,16	122,78	
setembro	87,80	102,59	97,34	100,37	101,72	109,63	112,50	116,41	100,53	125,67	
outubro	84,18	102,53	99,08	99,81	100,97	110,13	109,61	109,94	100,31	133,23	
novembro	86,18	100,20	99,31	97,88	101,16	110,24	113,89	102,92	107,40	140,95	
dezembro	83,47	95,47	97,86	94,37	100,74	113,74	113,39	87,56	111,22	146,85	

Fonte: International Monetary Fund.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Kym; JOSLING, Tim **The EU's Common Agricultural Policy at Fifty - An International Perspective**. Centre for Economic Policy Research, 2007.

ARCOTRASS GMBH; VAKAKIS INTERNATIONAL SA; EUROCARE GMBH; AKI. **Study on the Agriculture in Five Applicant Countries**. Bruxelas. 2006.

BUREAU, Jean-Christophe.; MAHÉ, Louis-Pascal. **CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view**. Paris, 2008.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. **1954: Housewives celebrate end of rationing**. Londres, 2011. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/4/newsid_3818000/3818563.stm> Acesso em: 27 Agosto 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **O CAP no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais**. Bruxelas, 2010.

_____. **Versões consolidadas do tratado da União Europeia e do tratado que institui a Comunidade Europeia**. Bruxelas, Dezembro 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PT:pdf>> Acesso em: 28 Julho 2010.

CASTLE, Stephen. **EU's butter mountain is back**. The New York Times. Nova Iorque, 2 de Fevereiro de 2009. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2009/01/22/world/europe/22iht-union.4.19606951.html>> Acesso em: 14 Setembro 2011.

COSTA, Catherine et al. **Modelling the Effects of EU Common Agricultural Policy**. Melbourne. 2009.

EUROPEAN COMMISSION. **Concerning Rural Development Investments: Do they effectively address the problems of rural areas?**. Bruxelas, 20 de Novembro de 2006. Disponível em: <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/173714.PDF>> Acesso em: 13 de Setembro 2011.

_____. **Preparing for the “Health Check” of the CAP Reform.** Bruxelas, 20 Novembro 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:EN:PDF>> Acesso em: 5 Outubro 2011.

_____. **Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy.** Março 2008a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2008/summary_en.pdf> Acesso em: 5 Maio 2010.

_____. **Other gainful activities: pluriactivity and farm diversification in EU-27.** Bruxelas, 17 Junho 2008b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/gainful/text_en.pdf> Acesso em: 4 Maio 2010.

_____. **Centre for European Policy Studies. Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy.** Bruxelas, Novembro 2008c. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/report_en.pdf> Acesso em: 4 Maio 2010.

_____. **Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2008 - 2015.** Bruxelas, Março 2009a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2008/summary_en.pdf>. Acesso em: 5 Maio 2010.

_____. **The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation.** Agricultural Policy Perspectives: Briefs. Bruxelas, 1 Dezembro 2009b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf> Acesso em: 4 Maio 2010.

_____. **Why do we need a Common Agricultural Policy?.** Bruxelas, 2009c.

_____. **Why do we need a Common Agricultural Policy?.** Bruxelas, 2009d.

_____. **Developments in the income situation of the EU agricultural sector.** Bruxelas, 2010a.

_____. **The CAP towards 2020: Meeting the food, natural and territorial challenges of the future.** Bruxelas, 2010b.

_____. **Member States Factsheets.** Bruxelas, 2011a.

_____. **The future of CAP direct payments.** Bruxelas, 2011b.

_____. **The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation.** Bruxelas, 2011c.

_____. **The future of rural development policy.** Bruxelas, 2011d.

_____. **The future of CAP market measures.** Bruxelas, 2011e.

_____. **Europa: Summaries of EU legislation - Agriculture.** Sem data. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/index_en.htm>. Acesso em: 4 Maio 2010.

EUROPEAN PARLIAMENT. **The second Pillar of the CAP: Rural development policy.** Bruxelas, 2009.

EUROSTAT. **Agricultural Statistics - Main Results - 2006-2007.** Luxemburgo, 2008.

FRANCE. Le Sénat. **Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan par la mission d'information sur la réforme de la politique agricole commune.** Paris, 3 Abril 2003. Disponível em: <<http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-2381.pdf>> Acesso em: 5 Maio 2010.

GOOCH, Richard. **European Commission publishes thought on CAP Reforms.** Farmers Weekly Interactive. Londres, 03 Dezembro 2010. Disponível em: <<http://www.fwi.co.uk/Articles/09/12/2010/124683/European-Commission-publishes-thoughts-on-CAP-reform.htm>>. Acesso em: 21 Julho 2011.

INSTITUT FÜR AGRARENTWICKLUNG IN MITTEL- UND OSTEUROPA. **The future of rural areas in the CEE new Member States.** Halle, Janeiro 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ccrurdev/text_en.pdf> Acesso em: 4 Maio 2010.

INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY. **IEEP CAP Health Check Overview.** IEEP. Londres, 2 Dezembro 2008. Disponível em: <<http://cap2020.ieep.eu/2008/12/2/ieep-cap-health-check-review-political-agreement-on-health-check-reached>> Acesso em: 02 Outubro 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Primary Commodity Prices**. Nova Iorque, 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>> Acesso em: 5 Outubro 2011.

KELCH, David et al. **CAP Reform of 2003-04**. United States Department of Agriculture. Washington, Agosto 2004. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/publications/WRS0407/wrs0407.pdf>> Acesso em: 29 Agosto 2011.

JOMINI, Patrick et al. **The common agricultural policy and the French, EU and global economies**. Paris, 2010.

MOREDDU, Catherine. **Analysis of the 2003 CAP Reform**. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/42/32039793.pdf>> Acesso em: 29 Setembro 2011.

OXFORD ECONOMIC FORECASTING. **Trade liberalisation and CAP Reform in the EU**. Londres, 2005.

PARLAMENTO EUROPEU. **As reformas da política agrícola comum**. Parlamento Europeu. Bruxelas, 2009a.

_____. **O primeiro pilar da política agrícola comum**. Parlamento Europeu. Bruxelas, 2009b. Disponível em: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7210_pt.htm>. Acesso em: 2 Agosto 2011.

_____. **O segundo pilar da política agrícola comum: a política de desenvolvimento rural**. Parlamento Europeu. Bruxelas, 2009c. Disponível em: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7212_pt.htm>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. **O Tratado de Roma e os alicerces da política agrícola comum**. Parlamento Europeu. Bruxelas, 2009d. Disponível em: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7208_pt.htm>. Acesso em: 09 jan. 2011.

PEZAROS, Pavlos. **The Agenda 2000: CAPreform agreement in the light of the future EU enlargement**. European Institute of Public Administration. Maastricht, 1999. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/603/1/99W02.pdf>> Acesso em: 28 Setembro 2011.

SOARES, Fernando B.. **Breves reflexões sobre os fundamentos da política agrícola da União Europeia**. FEUNL Working Paper Series, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. Lisboa, 2000. Disponível em: <<http://fesrvsd.fe.unl.pt/WPFEUNL/WP2000/Wp374.pdf>> Acesso em: 28 Setembro 2011.

TANGERMANN, Stefan. **Direct Payments in the CAP Post 2013**. Bruxelas, 2011.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects**. United Nations – Population Division. 2008. Disponível em : <<http://esa.un.org/unup/>> Acesso em: 7 Setembro 2011.

ZAHRNT, Valentin. **Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform**. European Centre for International Political Economy. Bruxelas, 2009.

_____. **Reform the CAP: Harvest a better Europe!**. Bruxelas, 2009. Disponível em: <<http://www.reformthecap.eu/>>. Acesso em: 4 Maio 2010.

_____. **A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics**. European Centre for International Political Economy. Bruxelas, 2011a.

_____. **Food security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts against Fears**. European Centre for International Political Economy. Bruxelas, 2011b.

WALES. National Assembly for Wales. **EU Common Agricultural Policy**. Cardiff, Fevereiro 2008. Disponível em : <<http://www.assemblywales.org/08-007.pdf>> Acesso em : 6 Outubro 2011.