

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**PATRÍCIA NASSER DE CARVALHO**

**DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS À PRIMEIRA REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM  
(PAC) DA UNIÃO EUROPEIA (UE):  
CONFLITOS, CONVERGÊNCIAS E REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS DE UMA DAS MAIS  
PARADIGMÁTICAS E CONTROVERSAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS**

RIO DE JANEIRO

2015

**PATRÍCIA NASSER DE CARVALHO**

**DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS À PRIMEIRA REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM  
(PAC) DA UNIÃO EUROPEIA (UE):  
CONFLITOS, CONVERGÊNCIAS E REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS DE UMA DAS MAIS  
PARADIGMÁTICAS E CONTROVERSAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS**

Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. Franklin Trein.

RIO DE JANEIRO

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

- C331 Carvalho, Patrícia Nasser de.  
Dos antecedentes históricos à primeira reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia (UE) : conflitos, convergências e repercussões internacionais de uma das paradigmáticas e controversas políticas comunitárias / Patrícia Nasser de Carvalho. --2015.  
373 f. ; 31 cm.  
Orientador: Franklin Trein.
- Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.  
Referências: f. 342-373.
1. Política Agrícola Comum – União Europeia. 2. Protecionismo. 3. Comércio internacional. I. Trein, Franklin, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 337.142

**Título da Tese: DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS À PRIMEIRA REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) DA UNIÃO EUROPEIA (UE):**  
**CONFLITOS, CONVERGÊNCIAS E REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS DE UMA DAS MAIS PARADIGMÁTICAS E CONTROVERSAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS**

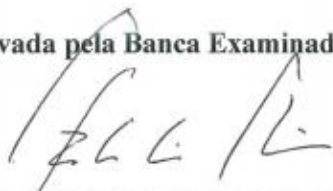
**Autora:** Patrícia Nasser de Carvalho

**Orientador:** Prof. Dr. Franklin Trein


**Data da Defesa:** 23 de novembro de 2015.

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutora em Economia Política Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. Franklin Trein.

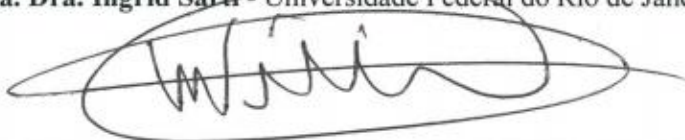
**Aprovada pela Banca Examinadora:**



Presidente: **Prof. Dr. Franklin Trein** - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



**Prof. Dra. Ingrid Sarti** - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



**Prof. Dr. Williams Gonçalves** - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)



**Prof. Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida** - Universidade Federal Fluminense (UFF)



**Prof. Dr. Luiz Felipe Osório Brandão** - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

RIO DE JANEIRO

NOVEMBRO DE 2015

À minha avó, Shirley, com carinho e admiração.

## AGRADECIMENTOS

Como o meu sentimento de gratidão é imenso, é difícil agradecer em apenas duas páginas a tantas pessoas que fizeram parte, de uma forma ou de outra, dessa caminhada. A certeza é de que não a fiz sozinha, apesar de que, muitas vezes, a distância e o tempo tenham me separado de tantas pessoas queridas. E se agradecer é um ato de reconhecimento, aqui eu o faço:

A Deus, em primeiro lugar, por ter me concedido a saúde, a disposição e a perseverança necessárias para chegar até aqui. Mesmo quando os projetos e planos pareciam não avançar, nas várias idas e vindas, de um lugar para outro, ou que eu não soubesse bem aonde chegaria, foi a fé, essa força interior, que me sustentou e me motivou sempre.

Aos meus pais, Marcus e Regina, pelo exemplo de determinação e por terem me ensinado que a vida é construída nos pequenos desafios do dia a dia. Agradeço por terem me dado a chance de ter tido uma boa educação e por terem me mostrado a sua importância. Sou grata ainda pelas muitas vezes que me apoiaram, mesmo nas minhas dúvidas e angústias. O que foi ensinado, jamais será esquecido, ainda que fisicamente estejamos distantes há tanto tempo.

Aos meus irmãos, Priscila, Sabrina e Vinícius, sou grata pela força, pelo suporte e pelos tantos momentos compartilhados. Nossos vínculos permanecem nas memórias e no coração. Sei que sempre torceram para que eu cruzasse essa linha de chegada!

À minha avó, Shirley, a minha mais fiel torcedora. Pela pessoaal tão especial que é e que sempre vive nos meus pensamentos.

Ao Achilles, pelo amor, amparo, carinho e pela paciência durante esses quase oito anos entre o mestrado e o doutorado, por todo o tempo que, calmamente, me viu estudando, escrevendo, viajando, fazendo provas e concursos, enfim, tentando. Só o verdadeiro amor sustenta e supera tanto tempo e tamanha distância. Espero que esse seja o começo da nossa aproximação geográfica e da partilha de uma vida. A ele também agradeço por ter me ajudado com as tabelas e gráficos deste trabalho.

Ao Professor Franklin, não só pela valiosa orientação deste trabalho, mas pelos nove anos de convivência, desde o início do mestrado. Foram incontáveis momentos! Por vezes ouvi conselhos, broncas, dicas, discutimos temas relacionados à tese e outros à vida. A nossa convivência só foi me dando mais certeza do caminho que eu queria seguir, pelo exemplo que tive como professor, orientador e pessoa humana e entusiasmada com o trabalho e com a vida. Tudo isso ficará em minha memória. Agradeço por ter me mostrado, durante todo esse

período, que parar ou voltar não deveriam ser as minhas opções. Ainda que os caminhos da academia e da vida sejam, muitas vezes, pouco lineares, seguir adiante, como ele me mostrou, deveria ser a minha escolha.

Aos meus grandes amigos Wellington, por ter me dado a primeira chance como professora no Centro Universitário LaSalle-RJ e, sobretudo, pelo apoio incondicional na Coordenação do Curso no último semestre deste ano. Ao Mário e à Letícia, que de meus primeiros e melhores alunos, passaram a ser uns dos meus melhores amigos. Eles sempre estiveram presentes. Ao Guilherme, pela grande e verdadeira amizade, pelas conversas e pela torcida de sempre. Saiba que é recíproco! À Fernanda, por todo apoio pessoal e no trabalho neste último semestre. Ele foi fundamental para que eu terminasse a tese neste semestre. À Eloísa, pelas diversas palavras de ponderação em alguns momentos bem difíceis, por sempre me lembrar que a vida pode ser muito boa e pelo estímulo nesses últimos dois anos! À Simone, minha amiga paulista do Rio, pelas palavras positivas, pela escuta e pelo seu carinho incentivador! Também torço muito pelo seu êxito!

Ao João Raphael, por representar todos os meus alunos nos seis anos e meio em que lecionei no Centro Universitário LaSalle-RJ. Desejo que sejam muito felizes, qualquer que seja o caminho que escolherem. Eles sempre me inspiraram a ser uma professora mais humana e a querer sempre me aperfeiçoar. Continuo acreditando na força da educação para a melhoria das condições de vida do nosso país.

À Dona Tereza (*in memoriam*), agradeço pelo zelo durante tantos anos.

À prima Marcinha, prima com quem que dividi intensamente esse último ano!

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pelos ensinamentos.

Ao Luiz Felipe, pelo aceite de ter feito parte desta banca e pelos anos de amizade e compartilhamento das experiências da vida acadêmica.

Ao Professor Fernando Roberto, pela leitura atenta do meu trabalho para a qualificação e pelo tempo de ótima convivência que tivemos na Universidade Federal Fluminense (UFF).

À Professora Ingrid Sarti, pelo aceite como membro da banca e pelas importantes dicas no meu exame de qualificação.

Ao Professor Williams, pelo aceite de fazer parte desta banca e por todos os ensinamentos durante o mestrado, sempre tão atuais.

Por fim, agradeço ao meu amigo Hélio, por sempre ter acreditado no nosso curso de Pós-Graduação em Economia Política Internacional e pelas várias palavras de encorajamento.

*“There will be no peace in Europe if the states are reconstituted on the basis of national sovereignty...The countries of Europe are too small to guarantee their people the necessary prosperity and social development. The European states must constitute themselves into a federation...”*

Jean Monnet



## RESUMO

Esta tese tem o objetivo de examinar os aspectos mais relevantes da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE). Inicialmente, serão apresentadas as condições históricas do início do processo europeu de integração regional e o lugar que o setor agrícola ocupou na conformação do mercado comum no âmbito da Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída em 1957, e suas implicações na definição dos elementos fundamentais da PAC, sem o que entendemos que qualquer análise da mesma será pouco ou nada consistente. O contexto do pós-II Guerra e as dificuldades pelas quais a Europa passou em termos de segurança alimentar são o pano de fundo. Em segundo lugar, o exame crítico de um longo período histórico, abrangido pela pesquisa que fundamenta este trabalho, a partir das negociações para a institucionalização da PAC, em 1962, permitirá que se ponha em evidência as contradições e erros que estão na raiz dessa política, além das dificuldades de se conciliar os interesses nacionais a partir das ideias federalistas de integração regional, pensadas a partir do fim do conflito, mesmo que as frágeis convergências sejam suficientes para mantê-la por mais de cinco décadas com praticamente a mesma estrutura. A PAC está inserida na lógica das dificuldades e a limitação do próprio projeto europeu de integração regional, que não consegue imprimir uma instituição supranacional capaz de promover a solidariedade entre os Estados membros da UE, como constava o projeto federalista. A UE parte de uma realidade estrutural interna diversa, na qual o campo tem um valor simbólico, e há a necessidade de manter a proteção social, econômica e política daqueles segmentos de sua população diretamente ligados à economia rural, mas que, ao longo das décadas se desenvolve não como uma lógica assistencialista, mas produtivista da agricultura. Por conseguinte, a PAC gera desequilíbrios, favorece determinados interesses que, a partir dos anos 1970, incita constrangimentos internos (orçamentários e por parte dos consumidores) e externos (os grandes mercados agrícolas) competidores que pressionaram no âmbito das negociações multilaterais de comércio (Rodada Uruguai do GATT, 1986-1994) a fim de demandar que a UE faça uma verdadeira reforma estrutural. Depois de relutar, em 1992, a Reforma MacSharry foi aprovada pela UE, embora seja mais um dos vários ajustes incrementais da PAC, incapaz de diluir a essência da mais protecionista política agrícola e comercial do mundo e um claro sinal da própria incapacidade do projeto integracionista de criar uma política supranacional.

**Palavras-chave:** União Europeia, Comunidade Econômica Europeia, protecionismo, II Guerra, comércio internacional.

## ABSTRACT

This thesis aims to examine the most important aspects of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU). Initially, the historical conditions of the beginning of the European regional integration process will be presented and the place that the agricultural sector has occupied in shaping the common market within the European Economic Community (EEC), established in 1957, and their implications for the fundamental elements CAP, without which we understand that any analysis of it will be little or nothing consistent. The post-World War II context and the difficulties that Europe has in terms of food security are the backdrop. Second, the critical examination of a long historical period covered by the survey that underlies this work, from the negotiations for the institutionalization of the CAP in 1962 will allow to put in evidence the contradictions and errors that are at the root of this policy in addition to the difficulties of reconciling national interests from the federalist ideas of regional integration, thought from the end of the World War II, even if the fragile convergences are sufficient to keep it for more than five decades with virtually the same structure. The CAP is embedded in the logic of the difficulties and limitations of the European project of regional integration, which can not print a supranational institution able of promoting solidarity between EU member states, as contained the federalist project. The EU is part of a diverse internal structural reality in which the field has a symbolic value, and and there is a need to maintain social protection, economic and political life of those segments of the population directly linked to the rural economy, but, over the decades develops not as a welfare logic, but productivist agriculture. Therefore, the CAP generates imbalances, favored certain interests which, by 1970, encourages internal constraints (budget and by consumers) and external (the major agricultural markets) that lobbied in the multilateral trade negotiations (Uruguay Round GATT, 1986-1994) in order to demand that the EU make a real structural reform. After reluctant, in 1992, the MacSharry Reform was approved by the EU, although there have as the most one of several incremental adjustments of the CAP, unable to dilute the essence of the most protectionist agricultural and trade policy in the world and a clear sign of their own integrationist project's inability to create a supranational policy.

**Key Words:** European Union, European Economic Community, proteccionism, Second World War, intertational trade.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAA – *Agriculture Adjustment Administration*
- ACP – *African, Caribbean and Pacific Group of States*
- AELC – Associação Europeia de Livre Comércio
- CCC – *Commodity Credit Corporation*
- CDP – *Cassa Depositi e Prestiti*
- CE – Comunidade Europeia
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CED – Comunidade Europeia de Defesa
- CEE – Comunidade Econômica Europeia
- CES – Comitê Econômico e Social
- CGA – *Confédération Générale de l'Agriculture*
- CIBE – *European Sugar Beet Producers*
- CNAA – *Nationale de l'Agriculture et de l'Alimentation*
- CNJA – *Centre National des Jeunes Agriculteurs*
- COGECA – *Comité Général de la Coopération Agricole*
- COMEPRRA – *Comité Européene pour Le Progrès Agricole*
- Confagricultura – *Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana*
- COPA – *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles*
- CPE – Comunidade Política Europeia
- CS – Conselho de Segurança
- DBV – *Deutscher Bauernverband*
- EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica
- FAO – *Food and Agriculture Organization*
- FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNSEA – *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles*
- FORMA – *Fond d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles*
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- IFAP – *International Federation of Agricultural Producers*
- IVA – Imposto sobre o Valor Agregado
- KNBTB – *Katholieke Nederlandse Boeren-en Tuindersbond*
- KNLC – *Koninklijk Nederlands Landbouwcomité*

NCBTB – *Christelijke Boeren–en Tuindersbond*  
NRLO – *Nationale Road voor Landbouwkundig Onderzoek*  
OCM – Organização Comum de Mercado  
OCRA – *Office Commercial du Ravitaillement*  
OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica  
ONIC – *Office du Blé*  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PAC – Política Agrícola Comum  
PE – Parlamento Europeu  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNB – Produto Nacional Bruto  
UE – União Europeia  
UEO – União Europeia Ocidental  
UEP – União Europeia de Pagamentos  
UO – União Ocidental  
RFA – República Federal da Alemanha  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
VAT – *Value Added Tax*  
WFB – *World Food Board*

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**Gráfico 1** - Percentual da população que passou fome antes, durante e depois da II Guerra Mundial (por país, 1920-1960)

**Gráfico 2** - Exportações Agrícolas dos Estados Unidos (em %, 1915-2000) (1987= 100)

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** - Sistema de Apoio de Preços da PAC

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1** – Principais instrumentos usados na implementação da PAC – Produtos Seleccionados

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** – Taxa de assistência dos Estados Unidos à formação bruta de capital doméstico (em %)

**Tabela 2** – Balança Comercial da Europa Ocidental com os Estados Unidos (1937-1951)

**Tabela 3** – Comércio entre os países da OECE - 1950 e 1960 (em % do PNB)

**Tabela 4** – Comércio entre os membros da CEE (exportações em 1950 e 1960) (em milhões de dólares – a preços de 1990)

**Tabela 5** – Participação da agricultura no PIB e no total de empregos (em %, Estados membros da CEE, 1955 e 1960)

**Tabela 6** – Dados do setor agrícola da Europa Ocidental (Anos Pré-guerra a 1992)

**Tabela 7** – Evolução histórica dos principais componentes agrícolas nos países desenvolvidos (1700-1985) (taxa anual de variação – em %)

**Tabela 8** – Variações na Produção Agrícola Bruta e na Renda Agrícola (médias percentuais anuais *per capita*, por país, 1952-54/1955-59, em %)

**Tabela 9** – Maiores taxas anuais de crescimento das economias europeias no pós-II Guerra (1950-60 e 1960-1970) em comparação com os Estados Unidos (em %)

**Tabela 10** – Número de Tratores por trabalhador

**Tabela 11** – Taxa Média de Produtividade do trabalho (A) e Total de transferências para o setor como percentual do valor agregado à agricultura (B) (por país da Europa Ocidental, em %, 1940-1980)

**Tabela 12** – Crescimento médio anual do uso de insumos e da produção agrícola 1950-1985 (em %)

**Tabela 13** – Taxa de proteção do setor agrícola (por país da Europa Ocidental, em %, 1940-1980)

**Tabela 14** – Taxas de Autossuficiência em alguns tipos de produtos na CEE-6 Antes e depois da PAC (em %)

**Tabela 15** – Valor Calórico Médio das dietas (por período e por país da CEE-6, 1948-1959)

**Tabela 16** – PIB *per capita*, participação da agricultura no PIB e renda relativa (1961-1980)

**Tabela 17** – Participação de diferentes tipos de produtos agrícolas nas importações e exportações europeias (em %, 1952-1980)

**Tabela 18** – População Ativa (absoluta) na Agricultura (em milhares)

**Tabela 19** – Mudanças no tamanho médio das propriedades rurais (por país da CEE, 1960-1985)

**Tabela 20** – Importância da agricultura/pecuária para os Estados membros da CEE e para a CEE (Empregos Agrícolas no total da força de trabalho (A) e na participação da agricultura no PIB (B) (em %)

**Tabela 21** – Orçamento comunitário e gastos com a agricultura

**Tabela 22** – Preços de alguns bens agrícolas na CE se comparado aos níveis de preços mundiais 1967/1968

**Tabela 23** – Crescimento dos gastos do FEOGA (1962-1963/1968-1969) em milhões de UA

**Tabela 24** – Evolução dos Estoques, Comércio, Consumo e Orçamento da PAC 1976-1979 (em milhares de toneladas/orçamento: milhões de UA)

**Tabela 25** – Estoques Agrícolas ao final de cada ano (em bilhões de ECU)

**Tabela 26** - Evolução Nominal dos Gastos Orçamentários da PAC 1970-1992 (até 1975 em milhões de UA/ depois de 1980 em milhões de ECU)

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>18</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 O INÍCIO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA EUROPA E O LUGAR DA AGRICULTURA .....</b>                                       | <b>29</b>  |
| 1.1 As Rivalidades na Europa e o Eixo Franco-Germânico .....   | 34         |
| 1.2 A Europa: entre os Estados Unidos e a União Soviética .....  | 46         |
| 1.3 O Papel dos Estados Unidos na Recuperação Econômica e na Segurança da Europa ...   | 53         |
| 1.4 As Primeiras “Ideias de Europa” no Pós-II Guerra Mundial .....   | 64         |
| 1.5 Das Ideias à Prática .....   | 74         |
| 1.6 Os Passos Iniciais do Processo de Integração Regional da Europa .....  | 78         |
| 1.7 O Lugar da Agricultura no Início do Processo de Integração da Europa .....   | 89         |
| CONCLUSÃO .....  | 98         |
| <b>CAPÍTULO 2 DA CRISE AGRÍCOLA E ALIMENTAR NA EUROPA DO PÓS-II GUERRA AO NASCIMENTO DA PAC .....</b>  | <b>104</b> |
| 2.1 A Crise Agrícola e Alimentar na Europa no Imediato Pós-II Guerra .....   | 110        |
| 2.2 Uma Tentativa de Coordenação Internacional da Oferta de Alimentos e a Proteção do Setor Agrícola nos Estados Unidos .....                | 117        |
| 2.3 Modernização e Protecionismo Agrícola na Europa do Pós-II Guerra .....   | 129        |
| 2.4 A Agricultura na Europa: da Escassez à Abundância .....  | 137        |
| 2.5 Os Antecedentes da PAC: As Políticas Agrícolas e os Interesses Nacionais .....   | 147        |
| 2.5.1 Alemanha .....   | 148        |
| 2.5.2 França .....   | 153        |
| 2.5.3 Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo .....  | 158        |
| 2.5.4 Itália .....   | 162        |
| 2.5.5 Grã-Bretanha .....   | 164        |
| 2.6 Os Primeiros Projetos de Integração do Setor Agrícola na Europa .....  | 168        |
| 2.7. As Negociações Para o Nascimento da PAC .....   | 174        |
| CONCLUSÃO .....  | 182        |
| <b>CAPÍTULO 3 A PAC: UM SÍMBOLO DO PROCESSO EUROPEU DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E, AO MESMO TEMPO, UMA POLÍTICA DE ERROS E CONTRADIÇÕES .....</b> | <b>187</b> |
| 3.1 A Segurança Alimentar ainda era uma Razão Legítima? .....  | 191        |
| 3.2 Excedentes Agrícolas nos Mercados da Europa e do Mundo .....   | 203        |



|  |            |
|--|------------|
| 3.3 Distribuição de Renda, Êxodo Rural e Ameaça à Estabilidade Social na Europa.....   | 210        |
| 3.4 Instabilidade dos Mercados Agrícolas: o “Problema Agrícola” (“ <i>Farm Problem</i> ”)....  | 217        |
| 3.5 A Pressão dos Grupos de Interesses Agrícolas na Europa e a Paridade de Renda .....   | 224        |
| 3.6 O Processo de Tomada de Decisão na Área Agrícola: Interesses Nacionais Conflitantes e o Déficit Democrático da CE .....          | 236        |
| 3.7 Os Princípios e o Sistema de Financiamento da PAC .....  | 247        |
| 3.8 Os Instrumentos e a Operacionalização da “Velha PAC” .....   | 256        |
| 3.8.1 Os Pagamentos Diretos e por Deficiência .....  | 263        |
| 3.9 Valor Histórico e Simbólico da Agricultura na Europa.....  | 265        |
| CONCLUSÃO.....   | 269        |
| <b>CAPÍTULO 4 DESEQUILÍBRIOS, PRESSÕES INTERNAS E EXTERNAS E AS CONSEQUÊNCIAS DA PAC PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UE .....</b> | <b>274</b> |
| 4.1 Conflitos: Novamente, o Eixo Franco-Germânico .....  | 278        |
| 4.2 Novos e Frágeis Compromissos .....   | 288        |
| 4.3 Portas Abertas para Trinta Anos de Imobilidade da PAC .....  | 294        |
| 4.4 Reformas Incrementais e Persistência dos Problemas .....   | 302        |
| 4.5 Pressão Interna sobre a PAC: Desequilíbrios Financeiros na Década de 1980 .....  | 315        |
| 4.6 A Excepcionalismo da Agricultura no GATT e as Pressões Externas à PAC.....   | 324        |
| CONCLUSÃO.....   | 331        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>335</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>342</b> |

## **INTRODUÇÃO**

### **INTRODUÇÃO AO OBJETO DE PESQUISA**

A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE)<sup>1</sup>, um dos mais importantes símbolos do processo europeu de integração regional, completou, em 2012, cinquenta anos. À primeira vista, ela pode parecer uma política bem-sucedida, pois garante uma farta e variada oferta de alimentos ao mercado europeu, colocando a UE na posição de maior produtor e exportador líquido mundial de bens agroalimentares. Além disso, a PAC proporciona um dos mais destacados níveis médios de eficiência produtiva internacional no setor agrícola em razão da alta tecnologia utilizada, que emprega apenas 5% do total da mão de obra do bloco regional. A grande maioria das propriedades rurais é pequena em extensão territorial, pressupondo que os europeus conseguiram manter esse tipo de estrutura ao longo das décadas. Ademais, a eficiência da PAC está centrada na organização e integração do setor agrícola, cujo nível de renda proporcionado aos produtores rurais é compatível com outros setores da economia europeia, ainda que a participação da agricultura, nos últimos anos, contemple somente por volta de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) da UE (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013).

A PAC demonstra igualmente ser uma política preocupada, desde a sua institucionalização, em 1962, com a garantia da produção e a distribuição de recursos alimentares entre os cidadãos europeus. Na esteira do projeto europeu de integração regional, iniciado no pós-II Guerra, a recuperação e a modernização da agricultura fizeram parte do projeto de reestruturação econômica e da infraestrutura dos países europeus, quando as lideranças políticas admitiram que a recuperação das suas frágeis condições geopolíticas e geoeconômicas passava pela necessidade de elaboração de um plano comum para alcançar a oferta estável de alimentos no continente. No final da década de 1950, a ideia de integrar o setor agrícola partiu da concordância de todos os Estados membros, em princípio seis – Alemanha Ocidental, França, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo e Itália – de que nenhum

---

<sup>1</sup> A UE, formalmente assim chamada a partir do Tratado da União Europeia ou Tratado de Maastricht, de 1992, tem a sua origem a partir da Comunidade Econômica Europeia (CEE), depois da aprovação do Tratado de Roma, ratificado em 1957.

deles desejava a volta da fome ou do desprovisionamento de bens básicos à vida. A partir da construção de um mercado comum, eles esperavam garantir o acesso privilegiado no mercado regional não somente à produção industrial, mas também à agrícola, pautada na proteção de bens similares provenientes do exterior e nos incentivos à produção comunitária.

De fato, desde que a PAC foi instituída, a UE conseguiu ampliar a oferta de alimentos e o volume do comércio intrarregional de bens agrícolas cresceu de modo consistente. Os Estados membros superaram a escassez de alimentos vivenciada após duas grandes guerras e criaram condições para produzir e se especializar na produção de bens específicos, sobretudo em razão da iniciativa das políticas estatais assistencialistas, responsáveis pelos investimentos em infraestrutura, educação e tecnologia. Pouco depois de ter sido aprovada, a PAC promoveu uma relativa estabilidade de preços no mercado europeu também por meio de seus rigorosos instrumentos de intervenção, que lograram controlar as flutuações de preços de bens agrícolas, cuja volatilidade no mercado internacional geralmente se mostrava maior se comparada a produtos de outros setores. Em um curto espaço de tempo, a agricultura da Europa alcançou o posto de uma das mais modernas e produtivas, embora também uma das mais protegidas do mundo. A PAC ainda proporcionou as condições para que os investimentos do capital privado se revertissem em cadeias produtivas agroalimentares integradas e eficientes, realizados por grandes empresas e que, em pouco tempo, revelaram o alto grau de competitividade da agricultura europeia (MUIRHEAD e ALMAS, 2012).

Uma vez que a PAC apresentou bons resultados iniciais, o valor do campo para a economia, a história e a sociedade da Europa foram motivos convincentes para que, ao longo das décadas, os governos continuassem defendendo os interesses dos produtores rurais, um segmento social pequeno, mas forte o suficiente em termos políticos na maioria dos Estados membros da UE para pressionar por uma política em consonância com os seus interesses. Além disso, a ideia do *excepcionalismo* da agricultura, isto é, a ideia de que o setor é especial e merece um tratamento diferenciado em relação aos demais, foi um elemento retórico utilizado pelos governos da Europa Ocidental para a manutenção da PAC como uma das principais políticas comunitárias em termos de mobilização política e de recursos financeiros. A partir da metade dos anos 1980, “os novos papéis da PAC” se expandiram. À segurança alimentar e estabilidade do mercado foram agregadas as funções de promoção do desenvolvimento rural, incluindo a conservação da biodiversidade, o fomento à agricultura sustentável, a disciplina do meio ambiente e a manutenção da população no campo (PEREIRA e NAVARRO, 2015). Para alcançar esses múltiplos papéis, a PAC geralmente foi

apresentada à população como uma política estratégica, capaz de gerar externalidades positivas na agricultura para a vida dos cidadãos.

Em razão do seu bom desempenho, já na metade dos anos 1960 a PAC foi percebida pela população da UE como uma política comunitária, a primeira delas, de sucesso, e que rapidamente conseguiu promover a integração do mercado agrícola regional, garantindo aos europeus a autossuficiência alimentar. A instabilidade do Sistema Internacional, com a emergência da ordem bipolar no início da Guerra Fria, reforçou ainda mais o medo da população de que o desabastecimento pudesse voltar a ser uma realidade na Europa (SWINNEN, 2009b). O desempenho germinal positivo da PAC ainda instigou os cidadãos a pensar que os governos se preocupavam com a situação desvantajosa e vulnerável da população do campo, aspirando, assim, elevar o padrão de vida dessas pessoas e melhorar a distribuição de renda entre elas por meio da integração agrícola (DE LA ROSA JR, 2010). Esses motivos, que fundamentaram a integração agrícola dos membros da UE, foram prontamente aceitos pelos consumidores e contribuintes europeus. Até o final dos anos 1970, quando a PAC deu os primeiros sinais mais evidentes de desequilíbrios, tanto produtivos quanto orçamentários, os consumidores conservaram a imagem de que ela era responsável pela proteção das propriedades rurais familiares, um símbolo histórico e cultural das sociedades da Europa. Durante esse período, houve poucas contestações por parte da opinião pública e a imagem positiva da PAC perdurou enquanto os seus elos mais frágeis não se manifestaram de forma tão evidente.

A PAC foi ainda a primeira experiência de adoção de um método comunitário dos governos da UE a partir da instituição de um fundo coletivo para o seu financiamento comum, “com vistas à realização de uma política agrícola verdadeiramente estrutural” (LASCHI, 2011, p. 34). O Fundo Europeu de Orientação e Garantia (FEOGA) foi pensado para que os seus recursos harmonizassem, desde o início, as condições estruturais tão diversas do meio rural dos Estados membros que se destinavam exclusivamente à PAC. Portanto, eles deveriam ser distribuídos de acordo com a necessidade de cada Estado membro, a fim de equalizar as condições de produção no mercado comum.

No comércio internacional de bens agrícolas, por meio da PAC a UE alcançou uma posição de destaque. No final dos anos 1960, os europeus protegeram e estimularam o seu mercado comum e venderam diversos tipos de bens produzidos em excesso para o exterior. A despeito de terem apoiado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on*

*Tariffs and Trade* – GATT), ratificado em 1947, eles consideraram o setor agrícola excepcional e, por conseguinte, não poderia receber o mesmo tratamento dos demais bens manufaturados na agenda multilateral de liberalização do comércio internacional. Até hoje, a UE se mantém firme na defesa do protecionismo do comércio agrícola, posição que se reflete no seu modo de negociar, mesmo diante dos fortes constrangimentos políticos exercidos por parte de alguns países, tanto desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Canadá, e em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, que se sentem prejudicados e que há décadas pressionam a UE para que realize mudanças nos mecanismos institucionais e funcionais da PAC no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), fundada em 1994.

Por todos esses motivos, a PAC, a primeira política comum da UE, tornou-se uma das mais importantes políticas setoriais comunitárias, símbolo do processo europeu de integração regional, que resiste ao tempo. Dessa perspectiva, a PAC simbolizou o aprofundamento da integração econômica e se afigurou como o resultado da integração regional positiva da Europa, ligada a aspectos econômicos, políticos, sociais e históricos da UE. A PAC converteu-se em um paradigma do processo europeu de integração regional, tanto pelos efeitos internos ao mercado comunitário, como pelas consequências para as relações internacionais comunitárias.

#### PROBLEMA DE PESQUISA

A despeito dos seus bons resultados, uma observação mais cuidadosa da PAC, várias controvérsias e inconsistências, com traços de continuidade, podem ser destacadas. Inicialmente, os cidadãos europeus financiam uma política agrícola que está entre as mais custosas da UE – atualmente consome em torno de 40% do orçamento comunitário – para proteger um setor que pouco representa para a economia de grande parte dos seus membros. Aliás, nos anos 1980, os fundos destinados à PAC chegaram a demandar 90% dos recursos comunitários, contribuindo para desequilíbrios orçamentários da UE e conflitos entre os Estados membros, uma vez que alguns deles tinham de contribuir mais do que outros e recebiam poucos recursos do FEOGA. Neste sentido, a PAC consumiu uma quantidade muito grande do orçamento do orçamento comunitário em relação a sua representatividade no PIB comunitário e na empregabilidade da mão de obra em todos os Estados membros da UE, tendo em vista que a agricultura é um setor no qual a mão de obra empregada caiu

acentuadamente desde os anos 1950. A sua participação da agricultura no PIB também vem declinando.

Dado o forte grau de proteção ao setor agrícola proporcionado pela PAC, os consumidores do bloco europeu precisam adquirir produtos agrícolas com preços bem mais altos que aqueles praticados no mercado internacional. Na verdade, desde o início das negociações para a formulação da PAC, no final dos anos 1950, os cidadãos europeus ficaram, usualmente, à margem do processo decisório relativo à PAC, embora tivessem de conviver diretamente com os seus efeitos práticos no dia a dia.

Se de uma maneira geral os efeitos econômicos da PAC foram positivos, eles se mostraram assimétricos entre os Estados membros e dentro das diversas regiões da UE. O eixo estrutural de funcionamento da PAC favoreceu os maiores, mais antigos e ricos Estados membros da UE –, como a França e a Alemanha – mesmo depois dos últimos alargamentos do bloco, que se sucederam a partir de 2004, e incluíram muitos países cujo setor agrícola geralmente tem maior participação relativa no PIB e nos quais a força de trabalho, em grande medida, concentra-se no Setor Primário, como Romênia e Bulgária (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013). Na prática, os recursos da PAC destinados ao desenvolvimento rural foram e ainda são insuficientes para equilibrar as condições de produção dentro do bloco.

A PAC, assim como diversas outras políticas da UE, é o resultado de um complexo processo decisório comunitário, uma vez que as resoluções relacionadas ao seu formato, mecanismos de funcionamento e à forma como devem ser gastos os recursos do orçamento comum exigiram e ainda exigem a participação de diversas instâncias decisórias, que, em alguma medida, têm de coordenar muitos interesses institucionais, políticos e sociais dos vários Estados membros. Qualquer mudança na estrutura da PAC demanda, pois, a participação de diversas instituições, cujas opiniões nem sempre coincidem entre si. Uma verdadeira política em nível comunitário, com objetivos de longo prazo, alinhada com as primeiras ideias da integração agrícola da UE, só poderia se concretizar se a competência das instituições supranacionais substituísse os interesses nacionais, o que não aconteceu no caso da PAC. Aliás, as raízes dessa inconsistência estão na origem do próprio processo de integração regional da Europa, uma vez que, desde os anos 1960, o projeto de Europa comunitária esteve dominado pelas divergências no âmbito intergovernamental e pelo desejo

de manutenção do *status quo*. Com isso, foram deixadas abertas as possibilidades de incongruências e de maximização do interesse individual em detrimento do conjunto.

Ademais, desde a fundação da PAC, um complicado sistema de instrumentos e de suporte ao setor agrícola, de difícil entendimento, especialmente para um cidadão comum da UE, mantém a essência da estrutura da Política. Quando as delegações dos Estados membros iniciaram as negociações dos termos da integração agrícola, no final dos anos 1950, não quiseram criar conflitos em torno das questões diretamente ligadas ao seu território, tampouco sacrificar os progressos da integração do mercado de bens industriais, a sua prioridade. As soluções adotadas pelos europeus, no pós-II Guerra, foram as mais imediatistas e baseadas em privilégios, optando por deixar a política agrícola de caráter estrutural em segundo plano. Mesmo diante de desequilíbrios gerados pela PAC, nas últimas décadas não parece ter havido vontade política de certos Estados membros de realizar mudanças significativas na estrutura fundamental da PAC. A pequena efetividade da participação dos cidadãos, representada no Parlamento Europeu, a instituição comunitária que teve menor voz na conformação e no funcionamento da PAC, foi um reflexo do déficit democrático do próprio projeto integracionista da UE. Diante disso, os interesses políticos, sobretudo de alguns Estados membros, como a França e da Alemanha, ficaram acima dos econômicos e dominaram o projeto europeu de integração regional agrícola desde o início.

A distribuição desigual dos fundos destinados à PAC, por seu turno, provocou e ainda provoca instabilidades sociais e políticas e contestações por parte da opinião pública organizada pró-reforma em inúmeros *think tanks* e outros tipos de movimentos ou instituições representativas. Essa reação se tornou mais comum nos anos 1980, quando os cidadãos das cidades se questionaram por que grande parte das suas contribuições realizadas por meio do pagamento de impostos se destinava a uma única política, tão cara ao orçamento da UE e que gerava excedentes que precisavam ser comprados dentro do próprio mercado comunitário. A campanha cujo *slogan* era *feed for rich!* de 2008, que acusou a família real britânica, dona de grandes propriedades de terra, de se beneficiar dos recursos da PAC, é um dos diversos exemplos das insatisfações populares com a PAC.

A PAC agregou vários países de diferentes capacidades agrícolas, diversas condições climáticas, estruturas econômicas e visões políticas. Essas diferenças só aumentaram com os sucessivos alargamentos da UE. Aliás, como as escolhas políticas não priorizaram o aspecto estrutural desde o início, a PAC foi aprovada como uma “colcha de retalhos” para atender às

demandas dos seis Estados membros fundadores da UE, especialmente do eixo franco-germânico, o núcleo principal do projeto europeu de integração regional. Essa heterogeneidade implicou em dificuldades de encontrar um denominador comum sobre o formato original da PAC e as suas reformas. O tamanho das propriedades variava e ainda varia consideravelmente nos países da Europa, e a importância política e social relativa dos produtores rurais era e ainda é muito diferente. Com os alargamentos de 2004<sup>2</sup> e de 2007 da UE, a heterogeneidade das estruturas produtivas aumentou ainda mais. A trajetória histórica da estrutura produtiva nesses países mudou muito ao longo das décadas. Até hoje, a participação da agricultura na economia e na empregabilidade da mão de obra também é muito diversa dentre os atuais 28 Estados membros.

No comércio internacional, a pressão, sobretudo dos países em desenvolvimento, em razão do elevado grau de protecionismo da PAC e conflitos nas instâncias do GATT/Organização Mundial do Comércio (OMC) acontece porque a UE mantém a PAC praticamente sua mesma forma original, apesar de mudar os seus instrumentos com as reformas chamadas “estruturais” pelo governo da UE, iniciadas a partir de 1992 (GUIRAO, 2010). Apesar dos efeitos da crise econômica de 2009, o seu grau de abertura do mercado comunitário às importações ainda é muito reduzido e impede o acesso de bens agrícolas ao mercado comunitário.

Mesmo diante de tantas controvérsias e inconsistências, a PAC, uma das mais paradigmáticas políticas comunitárias, pelos motivos apresentados, mantém, essencialmente, os seus mesmos objetivos originais e estrutura por mais de cinco décadas.

#### QUESTÕES NORTEADORAS DESTA PESQUISA E HIPÓTESE

Principal pergunta desta tese é: *Por que a PAC, uma política agrícola fortemente protecionista e paradigmática do processo europeu de integração regional, persiste por mais de cinco décadas, mesmo que ela seja tão controvertida, e gere assimetrias internas e sofra pressões externas?* As demais questões que permeiam esta pesquisa são: *quais são as raízes da PAC? O que está cerne da PAC que dificulta as suas reformas, ou seja, mantém a sua essência protecionista? Qual é a importância da PAC para o projeto europeu de integração*

---

<sup>2</sup> Em 1º de Maio de 2004, dez novos países, cerca de 75 milhões de pessoas, aderiram à UE. Foram eles: Chipre, Malta, Hungria, Polónia, Eslováquia, Letónia, Estónia, Lituânia, República Checa e Eslovénia. Em 2007, Romênia e Bulgária também aderiram.



*regional da Europa? Quais foram os fatores que influenciaram para que a PAC fosse pensada como uma política setorial fundamental para o processo europeu de integração regional? Quais foram as suas percussões internas e internacionais até a sua primeira reforma?*

A PAC mantém o seu objetivo de proteção à agricultura há mais de cinco décadas, mesmo sendo uma política contraditória, porque faz parte de um projeto mais amplo e complexo de integração regional da Europa, que não conseguiu construir uma verdadeira união de povos, pautada na integração política e na criação de um sentimento de comunidade. Por isso, ao longo dos anos 1960, as escolhas para a conformação da PAC, isto é, de seus fundamentos, priorizaram a ampliação das bases materiais, sem se preocupar em criar condições para que a PAC fosse uma política de harmonização das estruturas produtivas ou de equilíbrio do mercado. Não houve vontade dos Estados membros da UE de construir uma verdadeira integração política, amparada por um aparato de governança supranacional. A estrutura político-institucional deixou espaços para que os interesses nacionais dos mais poderosos e dos produtores rurais, sobretudo da França, fossem garantidos desde o início, e que dificilmente poderiam ser modificados adiante. Por razões essencialmente políticas, a PAC é uma política “de erros” e contradições, e estão em suas raízes, mas que, ao mesmo tempo, são suficientes para sustentá-la por tanto tempo.

### OBJETIVOS

Entender como e por que a PAC é uma das políticas comunitárias mais paradigmáticas e a que por mais tempo cumpriu com o objetivo de construir uma imagem unificada da Europa e, por outro lado, ela é aquela política que melhor ilustra que o projeto europeu de integração regional não resultou em uma união completa dos Estados europeus. Para tanto, analisaremos os antecedentes da PAC, como ela foi construída em cima de frágeis compromissos políticos, essencialmente centrada no eixo franco-germânico, que geraram conflitos internos, assimetrias, desequilíbrios e repercussões internacionais, quase sempre contra o seu teor protecionista.

## JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA

A pesquisa de tese aqui apresentada se justifica pela seguinte razão: há no Brasil e em vários outros países cujas economias são direta ou indiretamente afetadas pela PAC, escassos estudos sobre o funcionamento da política agrícola integrada da Europa, especialmente sobre o que está por trás dos seus efeitos econômicos. Muitas pesquisas, quando analisam as relações UE-América Latina ou UE-Mercosul<sup>3</sup>, identificam a PAC como um dos maiores obstáculos ao avanço dessas relações interregionais, sem tomá-la como objeto principal. As pesquisas que priorizaram a PAC enfatizaram mais os seus mecanismos operacionais, os seus reflexos sobre a política comercial comunitária, os efeitos econômicos para os Estados membros, os desvios de comércio e os impactos sobre os países em desenvolvimento por ela causados.

Esse tema, embora muito pesquisado na Europa – talvez porque a PAC seja a mais antiga política comunitária e em razão dos altos recursos financeiros que demandou do orçamento comunitário –, é bem mais analisado pela ótica dos efeitos macro e microeconômicos sobre preços e a distribuição de renda regionais, salientando os instrumentos de política comercial, os desequilíbrios orçamentários, o nível de preços e os Estados membros que mais ganham e os que mais perdem com a PAC. Por conseguinte, ainda existem poucos estudos que discutem as origens da PAC e as suas consequências no escopo do amplo processo europeu de integração, destacando como essa política setorial faz parte de um projeto de cooperação que foi iniciado por razões muito peculiares e, a despeito das suas dificuldades, resultou no maior e mais ousado projeto de integração regional de Estados nacionais da História, capaz de celebrar a paz no continente. Neste sentido, a compreensão das motivações não econômicas da PAC constitui ainda um ponto fundamental para se apreender o próprio projeto de integração da Europa e as posições passadas e recentes da UE nas diferentes instâncias negociadoras do comércio internacional agrícola. Além disso, é importante compreender a “Velha PAC” em seus meandros em razão de suas consequências para os países em desenvolvimento produtores e exportadores de bens agrícolas, especialmente para o nosso país, que têm de negociar com a UE.

---

<sup>3</sup> Em 15 de dezembro de 1995, foi assinado, em Madri, o Acordo Marco Interregional de Cooperação entre a União Européia e o Mercosul, que previa a criação de uma Área de Livre Comércio entre os dois blocos em 10 anos e estabelecia a disposição das partes de exercitar um efetivo diálogo político. Este acordo representa um momento histórico, ele é o primeiro Tratado entre dois blocos regionais em processo de constituição de um mercado comum e um dos poucos de caráter verdadeiramente birregional. Apesar da inovadora proposta, até hoje as negociações pouco avançaram na área comercial.

Dessa perspectiva, um trabalho sobre a PAC poderá auxiliar os negociadores brasileiros com a UE a compreender melhor uma política tão complexa, realizada por um sistema de Estados nacionais que cooperam de uma maneira completamente diferente de qualquer outro. Dessa forma, o Brasil pode mudar a sua forma de enxergar a UE e, assim, a sua estratégia de negociação, com vistas a se aproveitar melhor da Parceria Estratégica com a UE, firmada em 2007<sup>4</sup>, dando-lhe conteúdo e sentido, tendo em vista as poucas perspectivas de se chegar a uma rápida conclusão da Rodada Doha da OMC, iniciada em 2001.

A discussão aqui proposta segue uma ordem cronológica sobre o processo de integração da Europa, uma vez que a UE se desenvolveu por meio do aprofundamento da cooperação econômica e a PAC se solidificou como o veículo dominante de apoio da agricultura da Europa Ocidental. A pesquisa realizada tem caráter bibliográfico e analítico-reflexivo. Como não há uma teoria que explique todos os componentes que embasam a nossa hipótese, optamos por debater os elementos explicativos da PAC, que estão na sua gênese, e que a configuram, até hoje, como uma das mais controversas políticas comunitárias.

Para tanto, as lentes da Economia Política Internacional fornecem uma abordagem de análise para identificar os mecanismos causais por detrás das variações da intervenção política ao longo do tempo no setor agrícola da Europa. A interação entre forças políticas e econômicas envolvidas no período de conformação da PAC e nas primeiras três décadas de seu funcionamento influenciou a distribuição de renda, os conflitos de interesses e as relações internacionais da UE. Os antecedentes históricos e as três décadas após a aprovação da PAC constituem o período de que trata este trabalho.

### ESTRUTURA DO TRABALHO

No Capítulo 1 discutiremos o contexto e as primeiras “ideias de Europa”, que emergiram no final da II Guerra Mundial, sobre um projeto de cooperação regional e de comunidade europeia. Com destaque para o projeto federalista, discutiremos o início do processo integracionista europeu e qual foi o lugar da agricultura nele.

No Capítulo 2 retratamos a crise alimentar vivida na Europa no pós-II Guerra e quais foram as ações dos governos nacionais para superar a escassez de alimentos âmbito do

---

<sup>4</sup> Em Lisboa no dia 4 de julho de 2007, impulsionado pela presidência portuguesa do Conselho Europeu e por ocasião da Primeira Cúpula Brasil-União Europeia, foi anunciada uma parceria estratégica entre o bloco e o Brasil.

paradigma do Estado assistencialista em defesa do bem-estar social. As dificuldades de convergência de interesses foram os principais obstáculos dos primeiros projetos de integração agrícola no final da década de 1950. A ideia do excepcionalismo da agricultura da Europa também foi um importante elemento incorporado ao discurso político daquele período. Por fim, discutimos as negociações até aprovação da PAC, em 1962, e as diferentes posições e interesses nacionais, com destaque para o eixo franco-germânico.

No Capítulo 3 trataremos como a PAC se tornou um símbolo do processo europeu de integração regional e, ao mesmo tempo, uma política de erros e contradições. O objetivo do capítulo é demonstrar que, embora tenha se tornado um símbolo afirmativo do processo de integração regional da Europa, ela nasceu como uma política de “erros” e contradições. Utilizamos dados estatísticos extraídos de outros trabalhos para demonstrar as inconsistências que a PAC gerou ao longo das décadas.

No Capítulo 4 destacamos as nuances das negociações das “maratonas agrícolas” de 1963-1967, pois elas mostram como os interesses franceses conseguiram se sobrepor aos alemães no que concerne aos instrumentos e níveis de preços da PAC, além das reformas incrementais da PAC entre os anos 1970 e 1980 até a primeira reforma chamada “estrutural” pelos europeus, a Reforma MacSharry de 1992.

**CAPÍTULO 1**  
**O INÍCIO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA EUROPA E O LUGAR DA**  
**AGRICULTURA**

**INTRODUÇÃO**

Ao final da II Guerra Mundial, um quadro de depressão econômica se configurou no continente europeu. A destruição da infraestrutura produtiva e de comunicação interrompeu a produção e os investimentos na maioria dos países da Europa. Da mesma forma que havia ocorrido na I Guerra Mundial, fosse pela terra ou pelo mar, os bloqueios militares impediram os fluxos comerciais entre as potências beligerantes da Europa (PERRY *et al.*, 2009). A ruína dos sistemas de geração e distribuição de energia resultou no imediato desabastecimento e ascensão dos preços de bens alimentares. Em vista disso, a subnutrição e a fome generalizada delinearam um ambiente de grande tragédia social. A “guerra total”, de extensão global, mas concentrada na Europa (WEINBERG, 2010), onde os conflitos fizeram mais vítimas do que qualquer outro na História, em razão da eficiência das armas e do número de países envolvidos, provocou uma devastação física e social sem precedentes na região (ROSS, 2003).

Depois que o conflito cessou se revelaram as suas consequências: miséria, migrações em massa, doenças e grandes perdas humanas, que deixaram marcas físicas e psicológicas traumáticas, difíceis de serem superadas, nas sociedades da Europa e da União Soviética (MAIER, 1981), que já haviam vivido antes uma guerra de proporções mundiais. Do lado soviético, foram mais de 20 milhões de vítimas; a Alemanha perdeu 3,5 milhões de soldados e 1 milhão de civis, a maioria em bombardeios. Nos Países Baixos, houve por volta de 200 mil mortes, na Grã-Bretanha 450 mil, pouco mais que isso na França e pouco menos que esse número na Itália (ROSS, 2003, p. 41). As estimativas divergem, mas geralmente apontam em torno de 46 milhões de vítimas fatais no total (GILBERT, 2004), tanto na Europa quanto em outras localidades do mundo, como Polônia, Iugoslávia, Rússia, Japão e China (WEIBERG, 2010).

Em razão do grande e prolongado esforço de guerra das economias europeias, a recessão e os desequilíbrios fiscais implicaram na ampliação do seu endividamento e em

déficits no Balanço de Pagamentos. As restrições às importações e a inevitável queda das exportações de bens refletiram as perdas econômicas e as dificuldades produtivas, agravando os custos materiais provocados pelo conflito (WEINBERG, 2010). A colossal destruição indicava que o caminho para a reconstrução europeia seria longo e custoso e, além disso, ficava clara a necessidade dos governos de agirem para evitar futuros desastres econômicos de consequências ainda piores (MILWARD, 1980).

Diante dessas frágeis circunstâncias econômicas, políticas e sociais, foram retomadas as antigas “ideias de Europa”<sup>5</sup>, isto é, a situação pós-conflito induziu o ressurgimento de diferentes percepções sobre a necessidade de se buscar a paz por meio da união dos povos europeus. Cada vez mais presente nos discursos dos políticos no pós-II Guerra, os entendimentos de que a busca da estabilidade se daria pela representação coletiva, que há muito haviam sido divulgadas e discutidas em diversos círculos políticos e sociais, voltavam a ganhar a simpatia de representantes políticos e da sociedade civil e estimulavam novos movimentos na direção de uma Europa unida, a partir do conceito de comunidade (BOSSUAT, 1996), em um continente marcado por um histórico de hostilidades e conflitos geopolíticos de consequências traumáticas. Vários ativistas recuperaram ideias de que a restauração, dali em diante, não poderia mais ser construída somente com base na soberania dos Estados Nação. A partir da segunda metade dos anos 1940, em muitos Estados vencedores da Europa Ocidental, mas também do lado dos perdedores, que sentiam mais os efeitos catastróficos da II Guerra, lideranças sociais e pensadores políticos exprimiram, assim como havia acontecido em outros momentos da História da Europa, a sua vontade de superar o nacionalismo e promover a estabilidade no continente. A construção da unidade e da coesão na Europa (PAGDEN, 2002), que tornasse possível a cooperação entre os seus povos depois de tantos conflitos, ganhava força entre os círculos políticos e sociais europeus (LUDLOW, 2009).

---

<sup>5</sup> Swedberg (1994) faz uma discussão sociológica sobre os diferentes significados de “ideias de Europa”, isto é, das ideias contidas nos discursos sobre integração da Europa, que remetem à Antiguidade e à Idade Média. O autor inicia o seu texto com a seguinte passagem, da obra *Vingt-huit siècles d'Europe* (1961) de Denis des Rougemont: “Uma Europa unida não é um recurso moderno, tanto em termos políticos quanto econômicos, mas um ideal que foi aceito há milhares de anos pelos melhores espíritos da Europa, aqueles que podiam antever o futuro” (Tradução nossa). Pagden (2002) parte da História Antiga da Grécia e de Roma, passa pelas contribuições do Cristianismo para a promoção da coesão social da Europa, pelas ideias de extensão geográfica e seus movimentos políticos e civilizatórios e alcança as duas Guerras Mundiais. Pinder (2009) recupera o ideal de integração a partir das ideias federalistas que emergiram na Europa na I Guerra Mundial.

O espaço para essas ideias de cooperação interestatal europeia estava aberto porque, além de das fragilidades relativas a uma segunda recém-encerrada guerra de proporções globais, as lembranças das atrocidades do nazismo e do fascismo e da depressão econômica vividas na década de 1930 haviam desacreditado o nacionalismo na Europa. Além disso, as experiências das derrotas militares e da ocupação dos países europeus – com exceção de alguns países neutros – tinham mostrado a incapacidade dos Estados Nação europeus de agirem individualmente para cumprir com a sua obrigação fundamental de proteger os seus cidadãos e garantir as suas necessidades mais básicas. Crescia ainda a pressão social para que fossem realizadas ações políticas voltadas para a construção de uma sociedade mais humana e preparada para enfrentar as adversidades, cuja intenção era, além de superar os eventos passados, evitar desastres cíclicos futuros (MILWARD, 1980).

Além das ideias, começaram, assim, a ser traçados e apresentados planos à sociedade de união da Europa sob um mesmo projeto de desenvolvimento, a fim de estreitar as relações políticas entre sociedades com memórias vivas de sangrentas disputas, de misérias e de sofrimento, porque, ao longo de séculos, haviam sofrido sucessivas perdas e aniquilações (SWEDBERG, 1994). Todos esses projetos tinham como base o reconhecimento da vontade coletiva de superação do quadro de instabilidade para a construção de uma “nova Europa”. Muitos europeus, de diferentes nacionalidades, mostraram-se dispostos a desenvolver um projeto de integração que transcendesse o “nacional” e que conseguisse criar um real espírito de cooperação.

Veremos neste capítulo que, de fato, o renascimento dessas ideias foi requisito vital para o impulso do projeto integracionista da Europa, que se desenvolveu a partir do pós-II Guerra (LIPGENS e LOTH, 1991) e originou instituições políticas representativas de uma comunidade a partir da construção de um sistema de governança pautado em tratados legislativos. Gradativamente esse sistema incorporou novos Estados membros e ampliou o seu escopo de cooperação.

Diante desses fatos, o objetivo deste capítulo é: a) compreender o amplo ambiente de rivalidades históricas e de aniquilamento no qual se deu a ascensão das “ideias de Europa” que resultaram em planos políticos para o início do processo europeu de integração regional. Para isso, mostraremos que elas ascenderam depois de um longo período de disputas pelo poder, em um contexto de antigas pretensões expansionistas dos Estados europeus dos territórios e de seus capitais, e das frágeis alianças construídas em séculos de conflitos e de

duas guerras mundiais. Resgatar o histórico de confrontos nos permite entender as peculiaridades do contexto no qual as ideias de cooperação interestatal surgiram na Europa, assim como as posições políticas assumidas pelas maiores economias da região, França e Alemanha, que, por séculos, haviam se enfrentado. Demonstraremos que a relação entre elas foi de suma importância, tanto para o desenvolvimento do projeto como um todo, quanto para a fluidez das negociações de integração do setor agrícola dos países europeus, iniciadas no fim dos anos 1950. A interação entre ambos os países até hoje faz com que eles sigam sendo o carro-chefe do processo europeu de integração regional e, por conseguinte, formem o binômio mais importante de qualquer política comunitária.

A partir desse pano de fundo e das primeiras experiências bem-sucedidas de cooperação econômica setorial na Europa, entenderemos também como o contexto pós-II Guerra influenciou diretamente as intervenções dos Estados na atividade agrícola com o propósito de superar o drama da fome, assim como os primeiros projetos de integração desse setor na Europa, que culminaram com a conformação da PAC, em 1962;

b) examinar qual foi o papel dos Estados Unidos nos primórdios do processo de integração regional da Europa. No fim da II Guerra, o país assumiu a condição de potência hegemônica capitalista, e, juntamente com a União Soviética, a grande liderança socialista, dividiu o mundo em áreas de influência. Ambos haviam saído muito mais fortes do que as outras grandes potências no desfecho daquele conflito. Em face das suas ideologias e sistemas políticos e econômicos antagônicos, além do objetivo de expansão do seu poder mundial, norte-americanos e soviéticos delinearam uma ordem mundial bipolar que perduraria até o início da década de 1990. No centro do palco da chamada Guerra Fria, anunciada pouco tempo depois do fim da II Guerra, estava a Europa, dividida em duas zonas de influência pelas superpotências. A “partilha” do Estado alemão, em 1949, uma área crucial para conter o avanço soviético, do ponto de vista norte-americano, tornou-se o maior símbolo dos antagonismos e rivalidades entre os dois pólos de poder.

O temor dos Estados Unidos frente à capacidade ofensiva da União Soviética, sobretudo em razão da iminência de um ataque nuclear, implicou na decisão daquele país de destinar recursos financeiros na forma do Plano de Recuperação Econômica, à Europa Ocidental, o Plano Marshall. Entre 1948 e 1951, o Plano teve como propósito compensar o massivo déficit de dólares das economias europeias, ávidas para comprar insumos energéticos, matérias primas e diversos tipos de bens de consumo, além dos elementos



considerados essenciais para a sua reconstrução no pós-II Guerra. Dado que a parte ocidental da Europa dependia econômica e militarmente dos Estados Unidos, todo e qualquer passo do processo de integração regional teve de ter o apoio norte-americano. De fato, aquele país desempenhou um papel determinante nos caminhos tomados no início do processo de integração regional da Europa Ocidental, desde o final dos anos 1940, a fim de conter o influxo comunista na região;

c) discutir como o ideal federalista ganhou maior destaque entre as lideranças políticas europeias no pós-II Guerra entre as “ideias de Europa”, anunciadoras de uma Europa unida, e quais foram as importantes figuras políticas tiveram que um papel determinante para isso. Investigaremos os principais aspectos históricos do início da *construction européenne*, cujo processo de integração regional não evoluiu de modo linear. Ela enfrentou desafios, preservou inconsistências internas, refletindo o poder assimétrico dos seus Estados membros e das instituições comunitárias, e sofreu pressões externas, provenientes do Sistema Internacional. Muitas vezes, o processo integracionista teve dificuldades para manter a harmonia da vontade política entre as lideranças em várias áreas temáticas de cooperação;

Na década de 1950, os planos de integração culminaram com a formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), organização regional de cooperação econômica que ambicionava criar um mercado comum com a inclusão da agricultura. Analisar os desdobramentos dessa fase inicial nos auxilia a perceber quais foram as motivações e os interesses dos Estados membros envolvidos nesse processo, que se refletiram em suas posições políticas nas barganhas para a formulação da PAC, iniciadas no fim dos anos 1950. Ademais, conseguiremos verificar que o ideal de solidariedade e de criação de uma verdadeira comunidade, como previa o projeto federalista, que deu o impulso inicial para o processo de cooperação, não teve na figura da PAC, criada em 1962, o exemplo de política comunitária que conseguiu superar os interesses nacionais. Ao contrário, o caminho rumo a uma Europa federalista foi desviado e a PAC, em função do modo como foi gestada, constituiu um dos maiores indícios disso. Havia espaços institucionais para que os interesses nacionais de alguns Estados membros fossem priorizados, não permitindo que se promovesse a harmonia entre eles, dadas as próprias dificuldades estruturais do processo europeu de integração regional;

d) verificar qual foi o lugar da agricultura no começo do processo de integração regional da Europa. Embora o tema tenha ganhado um claro destaque no Tratado de Roma, que instituiu a CEE, em 1957, prevendo explicitamente, a extensão da união aduaneira para

um mercado comum de produtos agrícolas, a exemplo daquela que vigoraria para os produtos industriais, a forma como isso seria feito ficou muito vaga. Não foi possível conciliar, em um primeiro momento, as diferentes experiências e interesses dos governos nacionais, embora todos concordassem com a importância das intervenções estatais para a recuperação das economias europeias. Na prática, a agricultura não era um tema prioritário na agenda da integração naquele momento. No Tratado de Roma, onde constavam as bases jurídicas da Comunidade, as diretrizes para um plano consistente não ficaram alinhadas, tendo em vista que os governos, naquele momento, não queriam que as discordâncias sobre os mecanismos operacionais e de financiamento e os diferentes interesses nacionais dos Estados membros da CEE bloqueassem o processo de remoção de barreiras ao comércio dos produtos industrializados. Havia lacunas para que a integração agrícola dos mercados europeus fosse iniciada sem um plano claro para harmonizar interesses em consonância com as ideias federalistas originais.

### 1.1 As Rivalidades na Europa e o Eixo Franco-Germânico

No campo dos problemas históricos não resolvidos entre os Estados europeus no que se refere às seculares lutas pela supremacia política e territorial e à concorrência na Europa e fora dela no pós-II Guerra, certamente as relações entre a França e a Alemanha constituíam o maior eixo de tensão a ser eliminado para promover a estabilidade do continente europeu. A coordenação entre esses dois Estados europeus seria vital para qualquer que fosse o projeto de integração na Europa. Na segunda metade do século XIX, após a sua unificação, a nação alemã havia conseguido mostrar à França a sua grande capacidade de organização produtiva e militar, considerando-se os seus avanços científicos e tecnológicos, o seu forte crescimento econômico e populacional e a sua força militar. De uma nação agrícola, a Alemanha havia se tornado uma grande máquina industrial, dependente do equilíbrio de muitos fatores externos e internos. Somente pelo funcionamento contínuo dessa máquina, a pleno vapor, seria possível para a Alemanha criar empregos para a população em crescimento, assim como ter recursos para adquirir bens de subsistência do exterior (KEYNES, 2002).

Aliás, o desenvolvimento alemão causava receio também em outras nações da Europa, uma vez que a Alemanha unificada desde 1871, alavancada pelo desenvolvimento de suas finanças, era uma rival econômica e militarmente poderosa. Com a acentuação do seu progresso econômico a partir de então, manifestou-se, na Alemanha, o sentimento

nacionalista e a vontade de se expandir para novos territórios, em um ambiente de intensas disputas imperialistas entre as potências europeias pelo controle global de mercados consumidores, de matérias primas e de fontes de energia. A concepção das grandes potências europeias era, naquele momento, de que a competição interestatal capitalista era um “jogo de soma zero” e se refletia na crescente concentração e expansão do capital (FREMDLING, 1995), e, por conseguinte, em empresas e instituições financeiras cada vez maiores e mais monopolizadas.

Decerto, a contradição principal no Centro da Europa era a disputa entre os interesses antagônicos que tinham uma linha de contato no curso do Rio Reno (TREIN, 2013). As rivalidades territoriais e políticas relacionadas à unificação e ao fortalecimento do poder alemão haviam culminado com a Guerra Franco-Prussiana de 1870-71, quando as forças armadas alemãs se uniram e rapidamente derrotaram a França, abrindo possibilidades para a Alemanha anexar partes das províncias fronteiriças até então pertencentes aos franceses, a Alsácia e a Lorena – localizadas em uma região rica em carvão e minério de ferro –, e exigir dos franceses uma vultosa indenização financeira (HENSEL, 1998). Do ponto de vista do governo alemão, a França havia sido o maior obstáculo à sua unificação, cujo processo de negociações geopolíticas se revelou ser muito difícil. Ao mesmo tempo, a Alemanha se inseria tardiamente na competição e nos conflitos pelas colônias africanas, criando antagonismos com várias potências europeias. Movida por condições do seu entorno imediato e por disputas não menos significativas em regiões geográficas remotas, mesmo depois da vitória sobre a França, em 1871, a Alemanha se sentia estimulada a continuar reunindo forças através da integração de todos os povos de origem germânica na Europa, que pretendia que passassem a se subordinar a sua exclusiva autoridade política.

A França, por sua vez, recorria a todos os argumentos para impedir que se consumasse a estratégia do líder do Império Germânico, Otto Von Bismark (1815-1898), pois no seu entendimento a Alemanha unificada seria a única nação no continente capaz de desafiar o seu poder e comprometer assim o seu desenvolvimento como potencia não só na Europa, mas no sistema internacional (HILDEBRAND, 1995). As dificuldades dos franceses no controle da região de fronteira com os alemães tinham marcado o fim do Segundo Império Francês (1852-1870) e simbolizado o ponto alto da atuação militar da Alemanha desde a sua unificação, abrindo caminho para aquele Estado assegurar a sua posição no frágil Concerto da Europa. Esse Concerto, em essência, não era um sistema de paz, mas apenas de soberanias independentes protegidas pelo mecanismo de guerra (POLANYI, 2000).

A instabilidade política do fim do século XIX gerou um cenário ainda mais turbulento: crises políticas, deterioração das condições econômicas, altos índices de inflação, sinais da fragilidade do padrão ouro – um sistema de paridade fixa libra-ouro, que havia garantido a estabilidade do Sistema Monetário Internacional, sobretudo desde os anos 1870, sob a hegemonia inglesa<sup>6</sup> –, além da continuidade das disputas territoriais fora da Europa. O processo de colonização do fim do século XIX tinha deixado, sobretudo, a Itália e a Alemanha descontentes com as partilhas territoriais no continente asiático e africano. De modo geral, a indústria europeia, altamente consumidora de carvão, demandava a exploração de recursos locais e a busca por fontes externas a preços competitivos (FREMDLING, 1995).

Logo, foram as agressivas pretensões expansionistas alemãs, sobretudo na África, e a insegurança gerada pela concorrência imperialista, especialmente entre França e Alemanha, que interromperam o *status quo* na Europa no início do século e culminaram com o estouro da I Guerra Mundial em 1914<sup>7</sup>, que envolveu todas as grandes potências europeias, com exceção da Espanha, dos Países Baixos e os três países da Escandinávia e a Suíça (HOBSBAWN, 1995)<sup>8</sup>. Em outras palavras, esse conjunto de fatores acumulados ao longo de poucas décadas permite-nos afirmar que a I Guerra Mundial teve sua origem<sup>9</sup> e seus desdobramentos motivados pelas rivalidades entre formações nacionais do capital europeu em um período histórico de acelerada expansão (TREIN, 2013), que envolveu as potências antagônicas na Europa Ocidental e ainda “fez da parte Leste da Europa, dos Bálcãs e do Oriente Próximo

---

<sup>6</sup> Entre 1819 e 1914 esta moeda-chave desse padrão foi a libra, pois a Grã-Bretanha era a potência hegemônica da chamada “Era de Ouro do Liberalismo Econômico”. Nesse sistema, cada país definia o preço do ouro em termos de sua própria moeda a uma taxa fixa. O resultado disso foi um Sistema Monetário Internacional baseado em taxas fixas de câmbio definidas no mesmo padrão, a partir do preço em ouro de cada moeda nacional. O padrão-ouro surgiu inicialmente na Inglaterra, e, à medida que este país foi se tornando a principal potência econômica mundial a partir da Revolução Industrial, diversos outros que com ela mantinham relações comerciais e/ou financeiras aderiram também ao padrão (EICHENGREEN, 2002).

<sup>7</sup> Na I Guerra Mundial, a Alemanha, a Itália e a Áustria-Hungria formaram a Tríplice Aliança, e posteriormente incluíram a Turquia e a Bulgária e opuseram-se aos países que formavam a Tríplice Entente (Rússia, França e Grã-Bretanha). A Itália, que pertencia à Tríplice Aliança, declarou neutralidade em um primeiro momento e, mais tarde, entrou na Guerra, junto com o Japão, ao lado da Tríplice Entente contra os seus ex-aliados. Juntaram-se ainda a Sérvia e outros estados iugoslavos, domínios britânicos e a Libéria (BROADBERRY, 2005).

<sup>8</sup> Em 1914 não havia ocorrido uma grande guerra fazia mais de um século, quer dizer, uma guerra que envolvesse todas as grandes potências, ou mesmo a maioria delas, sendo que os grandes participantes do jogo internacional da época eram as seis grandes potências europeias: Grã-Bretanha, França, Rússia, Áustria-Hungria, Prússia – após 1871 ampliada para a Alemanha – e, depois de unificada, a Itália, os Estados Unidos e o Japão (HOBSBAWN, 1995).

<sup>9</sup> A I Guerra Mundial deriva de duas guerras preventivas: a Áustria-Hungria *versus* a Sérvia e a Alemanha *versus* a Rússia.

uma arena para o combate das potências economicamente mais fracas: a Rússia, a Itália e os Impérios Áustro-Húngaro e Otomano” (BROADBERRY, 2005, p. 2).

No cessar fogo de 1918, a derrota da Alemanha nesse grande conflito geopolítico, que formava com os demais membros, o Império Áustro-Húngaro e o Reino da Itália<sup>10</sup>, a Tríplice Aliança, implicou em discussões realizadas pelos Aliados Ocidentais (França, Rússia e Grã-Bretanha), sobre qual seria o futuro daquele país. A devolução da região da Alsácia-Lorena para a França, além das pesadas reparações de guerra impostas pelo Tratado de Versalhes de 1919, provocaram inflação e crise econômica na Alemanha, deixando-a completamente incapaz de cumprir com as suas obrigações nos anos 1920. As cláusulas do Tratado, cujo formato final decorria de "uma proposta da França", eram demasiadamente lesivas e humilhantes e incluíam ainda o confisco das propriedades privadas de cidadãos alemães, interferência na operação das ferrovias nesses territórios e grande volume de carvão e ferro retirados e entregues à França, provenientes de regiões da Alemanha (KEYNES, 2002). De fato, a intenção da França era transferir toda a responsabilidade do conflito para a Alemanha (DOISE e VAÏSSE, 1987).

A I Guerra resultou ainda na configuração de “novas fronteiras” no continente e causou profundas transformações no espaço geográfico mundial no início do século XX. O resultado disso foi um aumento vertiginoso do número refugiados como vítimas do conflito, do desemprego, da escassez de alimentos, da ampliação das condições para o alastramento de doenças e do número de refugiados (HEINKELMANN-WILD, 2014).

Na verdade, os terríveis sofrimentos provocados pela I Guerra e a tensão política que explodiu em 1914 foram amenizados superficialmente por meio de tratados com o propósito de eliminar a competição da Alemanha e de outras potências europeias, tendo em vista que a todos os Estados derrotados foram impostos a cessão de territórios e pagamentos indenizatórios, “aumentando, ainda mais acentuadamente, os obstáculos políticos e econômicos para a paz” na Europa (POLANYI, 2000, p. 37). Assim, os tratados não ajudaram a resolver os litígios internacionais, mas, pelo contrário, impediram a cooperação entre os Estados europeus, contribuindo para tornar ainda mais instável a solução da I Guerra. Além disso, diversos grupos passaram a ter de “dividir” os mesmos territórios, o que gerou uma situação de instabilidade permanente na Europa (HEINKELMANN-WILD, 2014).

---

<sup>10</sup> Entre 1915 e 1916, uma segunda leva de países se juntou aos Aliados, além da Itália, Portugal e Romênia (BROADBERRY, 2005).

Os sacrifícios terríveis impostos pelo conflito e a enorme perda de vidas pesou não apenas sobre os perdedores do conflito, mas também sobre aqueles combatentes do lado vencedor. A vulnerabilidade social, política e econômica deixou o caminho aberto para que o nacionalismo e o militarismo não somente não desaparecessem, como culminassem em regimes totalitaristas. “Um sentido de catástrofe iminente assombrava o frívolo cenário da Europa” (KEYNES, 2002, p. 3). Nesse contexto, as duas décadas que separaram o fim da I Guerra do início da II Guerra Mundial não podem ser consideradas um período de paz, mas muito mais um intervalo entre dois conflitos armados em que se disputava poder hegemônico e espaço vital para o processo de expansão capitalista em curso não só na Europa, mas em âmbito mundial (TREIN, 2013).

Foi nesse contexto que o presidente norte americano Woodrow Wilson (1856-1924), de forte formação humanista, defendeu, em 1919, na Conferência de Paz de Paris, durante a formulação do Tratado de Versalhes, os seus 14 Pontos para a promoção da paz e dos princípios do liberalismo na política internacional. "O direito dos povos à autodeterminação" e à criação de uma Liga das Nações, organização que ficaria encarregada pela segurança coletiva internacional, eram os dois pontos que estavam no centro do projeto de Wilson. Pautada na autoridade supranacional, a Liga das Nações, cujo primeiro encontro aconteceu em Genebra em 1920, foi criada pelos países que haviam sido vencedores do conflito, com o fim de resolver as suas diferenças e promover a democracia. Ao se tornar uma instância na qual esses países pudessem resolver as disputas por meio de negociações, acreditava Wilson, os combates não mais aconteceriam, pois segundo ele, um Tratado de Paz, ao invés da punição alemã, poderia promover “o fim de todas as guerras”, a partir da institucionalização de um sistema de segurança coletiva<sup>11</sup>, por meio do qual a agressão de um Estado implicaria em uma resposta por parte de todos os demais membros da Liga (EBEGBULEM, 2011).

No entanto, quando foi fundada, a Liga das Nações não conseguiu desfazer o ceticismo em relação aos benefícios da democracia e do liberalismo das nações perdedoras, pois elas acreditavam que as humilhações vividas no Pós-I Guerra só seriam sanadas com o fortalecimento de suas forças militares e a conquista de novos territórios. Os proponentes do

---

<sup>11</sup> “(...) a segurança coletiva pode ser vista como um plano para a manutenção da paz a partir da organização de Estados soberanos, cujos membros se comprometem a defender uns aos outros contra ataques. O conceito pode ser ainda melhor definido como “a segurança para uma nação individual por meios coletivos”, isto é, pela participação em uma organização internacional composta por todos ou a maioria dos Estados do mundo que se comprometem a defender uns aos outros de ataque” (EBEGBULEM, 2011, p. 24, tradução nossa).

projeto da Liga, os Estados Unidos, em última instância, decidiram-se por não fazer parte dela e retornam ao seu isolacionismo tradicional, considerando a Europa um território de guerra.

A complicada situação da Europa instigou o renascimento de antigas ideias para sobrepujar a fragmentação do continente europeu. Em 1923 o aristocrata austríaco Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi publicou a sua obra *Paneuropa*, na qual defendia uma federação de Estados europeus. O principal objetivo da união era seguir os ideais dos seus predecessores do século XIX: manter a paz, mas permitir que a Europa competisse de forma mais eficiente nos mercados econômicos mundiais. Logo, o projeto delimitou a sua extensão territorial: como resultado da Revolução Russa de 1917, o bolchevismo foi acusado de ser inimigo da paz e, assim, a União Soviética não fez parte da proposta. Embora vários importantes políticos apoiassem o projeto, ele não foi suficiente para alcançar qualquer resultado prático (URWIN, 1995).

Aristide Briand (1862-1932), primeiro ministro da França entre 1921-1932, um dos arquitetos do Tratado de Locarno<sup>12</sup>, assinado em 1925, tentou avançar o debate em nível governamental. Na Liga das Nações, em setembro de 1929, propôs uma união na forma de uma confederação de Estados. No ano seguinte, divulgou um memorando no qual propunha uma coordenação política no âmbito da Liga, sem mencionar de modo exato a integração econômica, mas afirmando que os Estados signatários (Bélgica, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália) corroboravam com a paz. Ainda que o Memorando Briand não mencionasse a concessão de soberania a uma instituição, ele demandaria o endosso dos grandes Estados. A Grã-Bretanha se mostrou cética com relação ao plano e a Itália fascista totalmente hostil a ele. Apesar de que a França tenha tentado modificá-lo, os seus propósitos foram abandonados antes mesmo da morte de Briand, em 1932. Os anos 1930 foram particularmente uma década estéril para os projetos de integração da Europa.

A Grande Depressão Econômica da década de 1930, que se seguiu após o colapso da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, acentuou ainda mais as más condições econômicas e sociais

---

<sup>12</sup> O Tratado garantia a inviolabilidade da fronteira ocidental da Alemanha, que os Estados vizinhos França, Alemanha e Bélgica juraram tratar como inviolável. Como signatários do acordo, a Grã-Bretanha e a Itália se comprometeram a ajudar a repelir qualquer agressão armada ao longo da fronteira. A Renânia, como parte da Alemanha ocidental ocupada pelas potências vitoriosas dos Aliados após a Primeira Guerra Mundial, foi permanentemente desmilitarizada e as forças ocupantes foram retiradas. O acordo viria a ser implementado apenas quando a Alemanha fosse admitida na Liga das Nações com uma cadeira no Conselho, o que ocorreu em 1926. *World Digital Library*, sem data. *Traités de Locarno: Traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, et l'Italie, fait à Locarno*, le 16 octobre 1925. O Tratado pode ser lido no endereço: <http://dl.wdl.org/11586/service/11586.pdf>

na Europa: o desemprego em massa, o colapso dos preços dos bens agrícolas e a queda dos investimentos induziram o retorno do protecionismo comercial, por um lado, mas também a necessidade da proteção social, por outro (HOBSBAWN, 1995). Entre 1873 e 1929, os governos encontraram mais dificuldades para lidar com as crescentes disparidades econômico-sociais (MILWARD, 1992).

Todas essas condições abriram um espaço maior para os perigos da radicalização do discurso dos partidos de esquerda e direita. A ascensão do fascismo na Itália, um movimento de contra-revolução de direita radical, foi um importante exemplo disso, tendo em vista que se colocavam em questão os velhos regimes e classes dominantes. Esse potencial de mobilização foi, sem dúvida, ainda maior na Alemanha, um Estado destinado por seu tamanho, potencial econômico e militar, e também a sua posição geográfica a desempenhar um papel político importante na Europa sob qualquer forma de governo (HOBSBAWN, 1995).

As vivas memórias da derrota para a França na I Guerra Mundial e as nefastas consequências da Crise de 1929 eram sentidas em todos os setores da economia alemã. Os capitais norte-americanos, inclusive os empréstimos, que haviam contribuído com investimentos diretos e como mercado consumidor para os produtos alemães, desapareceram de um momento para outro (WALDNER, 2014). Em razão das dificuldades orçamentárias e das insuficientes exportações, que poderiam garantir a retomada do seu crescimento, a economia da Alemanha se viu em uma condição ainda mais vulnerável. O governo frágil da República de Weimar – iniciada em 1919 e que durou até 1933 –, também não incitou, naquele momento, a confiança do povo alemão, cansado de tantas humilhações.

Por conseguinte, em meio a uma crise econômica e social sem precedentes, marcada por uma hiperinflação, pelo corte de crédito, desemprego, dificuldades das instituições bancárias alemãs, que tiveram de ser submetidas ao controle do governo, além das crescentes pressões do mercado internacional, da sociedade civil e dos capitais, as primeiras manifestações do nacionalismo e do militarismo não demoraram a aparecer na Alemanha (WEINBERG, 2010). Os cidadãos viram nos argumentos político-ideológicos do nacional-socialismo uma alternativa à recessão econômica e às condições políticas caóticas em que se encontravam (WALDNER, 2014). Por conseguinte, “os anos que se seguiram até o início da II Guerra Mundial, em 1939, foram marcados por uma mobilização interna em que a economia, e a sociedade e a política da Alemanha se fundiram em uma única grande força disposta a enfrentar seus inimigos históricos a qualquer preço” (TREIN, 2013, p. 8).



Nesse contexto, o discurso de Adolf Hitler, então líder do Partido Nazista, atraiu seguidores desesperados por mudanças. Nomeado chanceler em 1933, após uma aliança com partidos conservadores, Hitler revisou os objetivos políticos da Alemanha, que seriam realizados não só por meio da diplomacia, mas de políticas de remilitarização do país. As pretensões do ambicioso programa de Hitler era restabelecer a superioridade alemã. Segundo o seu ponto de vista, a sobrevivência da raça germânica, considerada superior, estava ameaçada por inimigos que deveriam ser derrotados, nomeadamente os judeus e os marxistas. Para o povo alemão prosperar, segundo, ele, os Estados mais fracos da Europa Oriental precisavam ser conquistados. Ainda, segundo Hitler, “a França era um inimigo inerente da Alemanha devido a sua posição geoestratégica” (BAR, 2006, 16).

O chanceler alemão também abriu a discussão acerca da cláusula da “culpa de guerra” do Tratado de Versalhes – que fazia da Alemanha a única responsável pelo conflito – e, sem o consentimento das grandes potências da Europa, eliminou as restrições sobre o seu rearmamento (BAR, 2006). Na verdade, naquele momento, a Alemanha estava em uma posição de reconhecimento das falhas da ordem do século XIX e se empenharia na destruição de tal ordem pela suposta superioridade intelectual de seus estadistas (POLANYI, 2000). A questão que ficava aberta era o quão coerente seriam as ações de Hitler na persecução de seus objetivos, pois, em 1933, a Alemanha ainda estava desarmada e economicamente debilitada.

As disputas fronteiriças e invasões voltaram a se intensificar na Europa no final dos anos 1930. Para justificar as suas pretensões expansionistas, Hitler insistia que os alemães precisavam conquistar um “espaço vital” (*Lebensraum*), expandindo o seu território. Concretizando essas intenções, a Alemanha ocupou a Renânia em 1936, uma região situada em sua fronteira com a França e que, por determinação do Tratado de Versalhes, deveria permanecer desmilitarizada. Com efeito, Hitler conseguia, aos poucos, reverter a vulnerável condição na qual a Alemanha havia sido submetida desde o Tratado de Versalhes (BAR, 2006), impondo o seu poder militar por meio estratégias cada vez mais eficientes (PERRY, *et al.*, 2009).

Na verdade, a ascensão do nazismo na década de 1930 deixou pouco espaço para a visão de uma nova Europa dominada pelo entendimento entre as nações, o gerenciamento de enfrentamentos e o progresso econômico (GÖTERMAKER, 2011). Os conflitos geopolíticos persistiram na Europa dado que os planos ofensivos das nações beligerantes não arrefeceram, apesar das tentativas de negociações diplomáticas para a realização de acordos de

desarmamento (BAR, 2006). Além disso, a recuperação econômica alemã instigava a aproximação das potências ocidentais com a União Soviética com o fim de elaborar propostas para a instauração de um sistema de segurança na Europa Oriental e acordos de desarmamento, que acabaram não sendo bem-sucedidos (BAR, 2006). Em 1938, a Alemanha nazista bombardeou e anexou partes da Áustria e da Tchecoslováquia e, no ano seguinte, invadiu a Polônia, fatos que marcaram a irrupção da II Guerra Mundial, envolvendo recursos materiais e humanos ainda maiores que a I Guerra (PERRY, *et al.*, 2009).

Hitler então voltou a sua atenção para a União Soviética, tendo em vista que a vitória no leste era o seu objetivo final. Em 1941, os alemães quebraram o Pacto de Não Agressão feito com os soviéticos, em 1939, a partir do qual se comprometiam a não entrarem em conflito. Após atacar os soviéticos, o seu argumento era de que deveriam acelerar a derrota russa antes da entrada oficial dos Estados Unidos na Guerra, o que se deu somente em 1941. A União Soviética, por sua vez, juntou-se aos Aliados (COLLINGHAM, 2011). Dali em diante, até 1945, diversas ofensivas envolveram todas as regiões da Europa, tanto da parte Oriental quanto Ocidental, além da Rússia e do seu entorno estratégico, e marcaram novamente um período de terror, destruição, fome e forte mobilização de guerra que envolveu vultosos recursos econômicos, humanos, naturais e científicos (DOISE e VAÏSSE, 1987) em um conflito verdadeiramente global (WEINBERG, 2010).

Ambos os lados – os Aliados (a União Soviética, os Estados Unidos, o Império Britânico e o Francês) e as potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão<sup>13</sup>) – mobilizaram todos os seus recursos econômicos e dispuseram a sua indústria a serviço da guerra. Assim, a parcela do PIB destinada a gastos militares dos Estados Unidos, que já era uma grande potência econômica mundial, estava em 2% em 1940, e antes de sua entrada na guerra, subiu para 43% em 1944. A Alemanha duplicou a porcentagem do PIB dedicada a despesas militares durante o mesmo período. O Exército Vermelho Soviético movimentou 22 milhões de homens, os Estados Unidos 12 milhões, a Grã-Bretanha 3 milhões e a França 1,3 milhão (DOISE e VAÏSSE, 1987).

Os bombardeios a alvos ligados à atividade econômica, como empresas, e outras formas de embrutecimento, caracterizaram os combates subsequentes. Entre 1940 e 1944,

---

<sup>13</sup> As potências do Eixo, Alemanha e Japão, assinaram, em 1936, um tratado anti-comunista. O Eixo Roma-Berlim se tornou uma aliança militar em 1939 com o Pacto de Aço e integrou os seus objetivos militares em 1940, com o Pacto Tripartite.

grande parte da Europa sofreu com a ocupação nazista, sobretudo os países da Europa Oriental. Pautado na justificativa da necessidade de marcar a superioridade da raça germânica, a partir de 1942, entre 5 e 6 milhões de judeus foram exterminados nos campos de concentração nazistas (GILBERT, 2004). A perseguição também incluiu ciganos, mas, no caso da população judia, a sua eliminação foi uma das prioridades nos planos de Hitler, um elemento tão importante quanto a conquista e a exploração territorial. Do ponto de vista da ideologia de Hitler, essa “limpeza” era uma condição para que a Alemanha tivesse um futuro melhor.

Para além de que a “guerra total” tenha sido um conflito que afetou seriamente toda a atividade econômica e a população civil europeia, ela ainda ajudou a desintegrar os impérios coloniais da Europa. À medida que os processos de independência aconteciam nos seus territórios coloniais, os Estados europeus se enfraqueciam (PERRY *et al.*, 2009) e os efeitos devastadores dos confrontos se ampliavam. De alguma forma, esses fatos afetavam direta ou indiretamente todos os países do mundo.

Depois de muitas batalhas, que mobilizaram uma imensa indústria de guerra e um contingente militar impressionante, em 1945, outra derrota incondicional da Alemanha possibilitou que as quatro potências aliadas vencedoras, os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França, dividissem o país em quatro zonas de ocupação (HENSEL, 1998), com a parte oriental constituindo a área de influência soviética e as demais dos Aliados<sup>14</sup>. Em janeiro de 1947, a Alsácia-Lorena voltou a ser de domínio francês, os alemães foram condenados a pagar vários bilhões em dívidas de guerra às potências aliadas (HOBSBAWN, 1995) e um grande plano de desmilitarização do país foi traçado. Ficou determinado que os seus principais centros de mineração e de indústrias alemãs deveriam ser internacionalizados ou anexados por nações vizinhas. Milhões de soldados alemães prisioneiros de guerra foram submetidos ao trabalho forçado na Grã-Bretanha, França e União Soviética. Enfim, a derrota alemã encerrava um capítulo importante das disputas intercapitalistas que, a partir do Centro da Europa e com consequências para todo o sistema internacional, que, em menos de um século haviam causado três grandes guerras (TREIN, 2013).

---

<sup>14</sup> A Alemanha corria o risco de um completo “desmembramento” para usar a palavra mencionada no comunicado da Conferência de Ialta, prefigurando uma solução potencial para o futuro político da Alemanha. A Alemanha estava dividida em quatro zonas de ocupação, com a região do Reno sob a responsabilidade dos britânicos, os Estados Unidos pela Bavaria e o Sul; a França pela região do Saar e os russos pela parte oriental (GILBERT, 2009, p. 24).

A despeito de que a II Guerra tenha deixado a maior destruição de vidas humanas e bens materiais da História, o seu maior legado e também mais o temido foi a bomba atômica, dada a sua suposta capacidade de destruição do planeta (ROSS, 2003). Os ataques norte-americanos ao Japão, em 1945, no desfecho da II Guerra haviam mostrado a grande capacidade de devastação daquela arma, embora ainda não se soubesse ao certo a totalidade de sua dimensão estratégica de aniquilamento. Em agosto de 1949, a União Soviética também explodiu a sua primeira bomba atômica e, em seguida, em 1953, a sua primeira bomba termo nuclear. Deste modo, os sistemas secretos de segurança e os programas científicos de tecnologia criados para espionar os avanços estrangeiros em ciência explicitavam o quão desconhecido era a verdadeira capacidade das novas armas atômicas. De qualquer forma, esse intenso uso da tecnologia de guerra, chamado de “*Big Science*”, desempenhou um importante papel no desenvolvimento tecnológico dos países beligerantes (WEINBERG, 2010).

Naquele momento, ficava evidente o forte poder econômico e militar norte-americano e que se iniciava uma nova era internacional de instabilidades geopolíticas. Os Estados Unidos já haviam se tornado a maior economia do mundo em 1913, produzindo mais de um terço da produção industrial, e o mais importante credor de vários países europeus (LONG e EICHNGREEN, 1991). O breve envolvimento do país na I Guerra Mundial não havia demandado maior mobilização militar e a sua grande distância do centro da instabilidade geopolítica preservou a sua economia (BROADBERRY, 2005)<sup>15</sup>. A sua entrada tardia na II Guerra Mundial e o fato de que os confrontos diretos não terem acontecido em território norte-americano deixaram o país em uma situação bem mais confortável do que a Europa Ocidental e várias outras partes do mundo. No pós-II Guerra, os Estados Unidos eram, definitivamente, uma economia e uma potência militar internacionalmente dominante (HOBSBAWN, 1995), rico, muito desenvolvido e tinham poder político suficientemente grande para se colocar na liderança da frente ocidental.

No pós-II Guerra, a geopolítica da Europa no sistema internacional também era completamente diferente do início do século XX. As lutas armadas generalizadas entre várias nações haviam transformado as relações de poder do sistema interestatal. Muitos países europeus, que ainda eram metrópoles coloniais, perderam a sua superioridade comercial e

---

<sup>15</sup> “Durante a I Guerra, a vantagem aliada cresceu. O ano decisivo foi 1917, quando os Estados Unidos entraram e a Rússia deixou a guerra, a população e o território diminuíram em extensão e volume, mas, pela primeira vez, o nível de desenvolvimento médio das potências Aliadas aumentou acima das Potências Centrais. Apesar de ainda levar um tempo para que a presença norte-americana fosse sentida no campo de batalha, ela selou o destino das Potências Centrais” (BROADBERRY, 2005, p. 6, tradução nossa).

financeira internacional, além do seu prestígio (MILWARD, 1992), tendo em vista que a II Guerra acelerou a desintegração desses impérios (PERRY *et al.*, 2009) A Grã-Bretanha, que foi a potência hegemônica desde o século anterior, na metade dos anos 1940 estava endividada e arruinada. Por isso, precisou realizar vultosos empréstimos, sobretudo com os norte-americanos (HOBSBAWN, 1995). Apesar do grande esforço para manter a sua posição privilegiada no sistema internacional no pós-II Guerra, a Grã-Bretanha tinha perdido a sua capacidade de manter o seu *status* de grande potência (LUNDESTAD, 1986). Diversos outros países também se endividaram porquanto os custos das guerras superavam largamente a sua possibilidade de pagamento (MILWARD, 1980). Dessa forma, a vitória dos Aliados Ocidentais, ainda que abrisse um enorme horizonte de oportunidades de recuperação para os capitais franceses e britânicos, de fato, contemplou, em primeiro lugar a economia norte-americana.

As duas Guerras Mundiais têm, portanto, em sua origem, a fragilidade dos sistemas de alianças, as pretensões expansionistas e os conflitos franco-alemães pela preeminência na Europa, esses últimos agravados por disputas imperiais envolvendo interesses britânicos, norte-americanos, japoneses, russos ou soviéticos. De várias maneiras, na II Guerra se repetiu a experiência da I Guerra (WEINBERG, 2010). A “Era da Catástrofe”, que compreendeu ambas as guerras (1914-1945) (HOBSBAWN, 1995) marcou um período de instabilidade política, econômica e social na Europa: extremismos de todas as formas, pobreza, fome, penúria, racismo, rearmamento, isolacionismo e alianças estratégicas por interesses geopolíticos momentâneos. Em termos econômicos, desde o entreguerras as economias europeias voltaram a proteger os seus mercados dos bens estrangeiros e a adotar políticas monetárias não coordenadas (BROADBERRY, 2005).

Diante desses acontecimentos, uma “solução europeia” para todos esses problemas parecia ser uma perspectiva distante. No entanto, foi exatamente nesse contexto no qual as “ideias de Europa” ascenderam. Isso aconteceu porque os europeus entenderam que precisavam encontrar meios para, primeiramente, reestruturar a economia capitalista, começando pela provisão de bens básicos, pela ocupação da força de trabalho e pela recomposição de sua capacidade produtiva (TREIN, 2013). Todas essas eram condições para a paz. Qualquer que fosse a “ideia de Europa” a ser colocada em prática, a paz seria, por sua vez, um pré-requisito. O aval da maior potência do mundo, os Estados Unidos, também.

## 1.2 A Europa: entre os Estados Unidos e a União Soviética

No fim da II Guerra, os Estados Unidos decidiram assumir o papel de principal ator na ordem internacional capitalista do pós-II Guerra, deixando para trás a sua posição isolacionista. Ao contrário do que aconteceu com a maioria dos países europeus, a II Guerra abriu novas oportunidades para o crescimento econômico e o rápido avanço científico e tecnológico norte-americano, implicando no acúmulo de um enorme superávit em seu Balanço de Pagamentos. Enquanto a Europa estava extremamente exaurida em termos de recursos materiais e humanos depois do fim das lutas armadas, os Estados Unidos haviam conseguido dobrar o seu volume de produção e produtividade, colocando em xeque o desempenho das economias europeias nos mesmos quesitos (LOTH, 2013). Os anos 1941-1945 registraram as mais significativas taxas de crescimento econômico da história da economia do país em um período tão curto, o que alavancou as possibilidades de realização de um grande volume de gastos públicos, levou à queda do desemprego e consolidou uma economia de consumo avançada (INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, 2011). Os norte-americanos produziram aproximadamente metade dos bens e serviços do mundo naquele período (LUNDESTAD, 1986) <sup>16</sup>. Além disso, a II Guerra não só reforçou a posição dos Estados Unidos como o maior produtor industrial do mundo, como o transformou no maior credor mundial. Como o país tinha concentrado as suas operações na Europa, o seu impacto naquele continente foi decisivo para isso.

A Grã-Bretanha, ao contrário, havia desviado cerca de um quarto de seus investimentos globais durante a guerra (HOBSBAWN, 1995). No fim das disputas, era a economia mais endividada do mundo (McCORMICK e OLSEN, 2014) e um dos quais mais havia sofrido com a diminuição das oportunidades de exportação e perda de reservas a uma taxa significativamente rápida. Mesmo assim, na segunda metade dos anos 1920, o padrão ouro, que havia sido deixado por várias economias do mundo após a I Guerra, foi restabelecido. Por razões previsíveis, ele ressurgiu de forma muito enfraquecida, uma vez que a Grã-Bretanha não teve condições de sustentá-lo. Por esse motivo, as políticas monetárias das economias ficaram ainda influenciadas por razões políticas, sobretudo enquanto as taxas de desemprego permaneciam em níveis demasiadamente elevados (EICHENGREEN, 1995).

---

<sup>16</sup> Em preços constantes de 1958, o PNB dos Estados Unidos aumentou de US\$ 209,4 bilhões em 1939 para US\$ 355,2 bilhões em 1945. A produção de aço saltou de 53 milhões de toneladas em 1939 para 80 milhões em 1945. A produção agrícola aumentou de uma forma parecida. Com 6% da população do mundo, os Estados Unidos produziam 46% da energia elétrica mundial (LUNDESTAD, 1986, p. 234, tradução nossa).

Entre 1932 e 1936, a desvalorização da libra e dos seus parceiros do Sistema Monetário Internacional foram sinais de as moedas desses países sentiam a deterioração em suas posições competitivas.

Portanto, no pós-II Guerra, houve “o deslocamento do centro de gravidade do Sistema Internacional, que se afastou da Grã-Bretanha, e se aproximou dos Estados Unidos” (EICHENGREEN, 2002, p. 130). Os Estados Unidos se consolidaram, ao mesmo tempo, como a maior força militar do mundo, embora a União Soviética tivesse o maior exército e os seus domínios se estendessem sobre toda a Europa do Leste (LOTH, 2013).

Foi na II Guerra que os norte-americanos se deram conta de que a estabilidade e o crescimento econômico mundial seriam vitais para a sua posição hegemônica e que a ordem internacional precisava de uma liderança cujas regras eles poderiam impor. Na Conferência de Bretton Woods, que aconteceu em 1944, reuniram-se os representantes dos Aliados para criar uma ordem econômica liberal pautada em regras e instituições formais para a ordenação do Sistema Monetário Internacional de acordo com os planos de liderança norte-americanos. Esse Sistema tinha como fim superar as enormes limitações do padrão-ouro e do sistema de desvalorizações cambiais competitivas que os britânicos haviam imposto, não apenas ao comércio internacional, mas também à própria operação das economias domésticas (CARVALHO, 2004). De maneira ampla, a instauração do Sistema de Bretton Woods tinha como objetivo construir um ambiente institucional com as condições necessárias para a reconstrução e a retomada do crescimento econômico dos países Aliados da Europa sob a hegemonia da moeda norte-americana, o dólar.

O interregno entre a I e a II Guerra Mundial havia sido marcado por flutuações cambiais abruptas, em grande parte decorrente do excesso de emissão monetária, desvalorizações competitivas e aumento do uso de políticas protecionistas, consolidando um Sistema Monetário Internacional instável e não-cooperativo. Essa desarticulação mostrou, portanto, a necessidade de se estruturar um padrão monetário capaz de suportar as tensões entre objetivos conflitantes de política econômica, a mobilidade internacional dos capitais e o deslocamento do centro hegemônico mundial (EICHENGREEN, 2002). A partir da vitória do projeto norte-americano frente ao britânico, apresentado em Bretton Woods, foi instituído um sistema de taxas de câmbio fixas garantida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a fim de promover a cooperação monetária internacional por meio da oferta de apoio financeiro aos países que apresentassem desequilíbrio no seu Balanço de Pagamentos. Segundo essa lógica,

quando uma economia mostrasse ao FMI que uma correção de suas taxas de câmbio era necessária se ela estivesse passando por mudanças fundamentais, essa correção seria autorizada. A partir disso, seria possível manter o Sistema Monetário Internacional estável (MILWARD, 1992). Enquanto os Estados Unidos mantiveram o compromisso da paridade fixa do dólar com o ouro, os países europeus se empenharam em ancorar as suas moedas ao dólar aos valores declarados (EICHENGREEN, 1996, p. 55).

Na Conferência de 1944 foi ainda criado o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) com o fim de promover a reconstrução e o desenvolvimento promovendo investimentos internacionais com recursos próprios. A promoção do liberalismo no comércio internacional ficou a cargo do GATT, ratificado somente em 1947, e que possibilitou que a partir da redução de tarifas, os superávits comerciais norte-americanos fossem ainda mais ampliados. “Na ordem econômica internacional liberal depois da II Guerra, simplesmente tudo foi planejado pelos Estados Unidos” (DEBLOCK e HAMER, 1994, p. 13).

Em seu discurso, os Estados Unidos mostravam a sua intenção de tornar o mundo um mercado único, de forma que se fizesse possível garantir as condições para a recuperação das guerras e da depressão a partir da promoção da liberdade econômica (DEBLOCK e HAMER, 1994). Essa visão era oposta à década de 1930, quando os acontecimentos haviam reforçado o protecionismo e a autarquia das economias nacionais. Do ponto de vista dos norte-americanos, esse nacionalismo era um dos elementos que haviam conduzido à II Guerra (MILWARD, 1980).

A essência do compromisso liberal do pós-II Guerra, estava no fato de que, ao contrário do nacionalismo dos anos 1930, o seu caráter era multilateral e, diferentemente do liberalismo do padrão ouro, ele previa o intervencionismo do Estado. Dessa forma, os Estados Unidos, o mercado com o maior potencial de venda de produtos do mundo, usaram o seu poder para construir uma ordem econômica internacional liberal e aberta nos anos decorrentes do pós-II Guerra Mundial. Veremos, neste trabalho, que no decorrer das décadas, as suas próprias políticas de cunho liberal acabaram se distanciando do arcabouço do Acordo de 1944 (HELLEINER, 1994). Por ora, cumpre-nos dizer que na área econômica, os Estados Unidos conseguiram impor uma ordem que lhe dava uma condição privilegiada, tanto em termos comerciais, quanto em termos monetários e financeiros, uma vez que tinham a moeda de referência internacional, e realizavam grandes empréstimos às várias débeis economias



endividadas. Essas novas regras da ordem econômica internacional minavam ainda qualquer resquíio britânico de pretensão da retomada da sua hegemonia (STEIL, 2013).

Os europeus, por sua vez, tentavam se adequar às novas regras da economia internacional. Uma importante lição deixada pela experiência vivida no entre guerras dizia respeito à difícil implementação de qualquer política social. Por isso, ainda que os Aliados europeus apoiassem a ordem liberal colocada pelos Estados Unidos, naquele momento, a intenção desses governos era atenuar as falhas e as dificuldades sociais provocadas pelo aumento da dependência do mercado internacional. Subjugar uma política interna a uma ordem monetária havia levado, ao fim ao cabo, ao colapso das instituições políticas democráticas em muitos Estados europeus, bem como da ordem econômica internacional, que os fez retomar o protecionismo e o nacionalismo (POLANYI, 2000). Consequentemente, para os europeus, a construção da ordem liberal no pós-guerra implicava em uma dupla tarefa: restabelecer medidas justas de comércio internacional e, ao mesmo tempo, permitir que as políticas domésticas pudessem garantir o bem-estar social da população. Esse “compromisso com o liberalismo dirigido” – (RUGGIE, 1982)<sup>17</sup>, a partir de uma economia planejada e de políticas keynesianas dos governos europeus, era justificada pelas suas dificuldades de “confiarem no mercado” depois de um período da Grande Depressão (LONG e EICHENGREEN, 1991). Ainda que já tivessem essa percepção, o que eles ainda não haviam conseguido resolver era como financiariam os gastos públicos. Decerto, o apoio do arquiteto principal da ordem do pós-II Guerra, os Estados Unidos, mostrar-se-ia fundamental para isso.

No que concerne à segurança ocidental sob a hegemonia norte-americana, em 26 de junho de 1945 foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência de San Francisco. A Carta da ONU, assinada por 51 Estados, fixou o seu funcionamento e os seus objetivos e o Conselho de Segurança (CS) elegeu cinco membros permanentes com poder de veto: Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido e China<sup>18</sup>. A ONU era um projeto escrito e dirigido pelos vencedores da II Guerra, que queriam estabelecer as bases de novas relações internacionais retomando o conceito de “segurança coletiva” apresentado pela Liga das

---

<sup>17</sup> “*Embedded liberalism*” é o termo usado por J. G. Ruggie (1982) cujo trabalho tem como objetivo discutir como a moeda e o comércio afetaram a evolução da economia internacional desde a II Guerra Mundial. O autor discute os regimes internacionais e as instituições sociais que foram criadas para o seu funcionamento.

<sup>18</sup> O CS foi criado para ser um órgão de decisão e poderia impor sanções contra um Estado, caso ele infringisse as normas da instituição, e poderia enviar tropas (forças de paz) para zonas de conflitos.

Nações<sup>19</sup>. A ONU, como uma organização de segurança coletiva, queria impedir os Estados de mudar o *status quo* por meio do uso da força porque “qualquer mudança nele conduziria a mudanças na ordem mundial compostas por Estados soberanos independentes” (EBEGBULEM, 2011, p. 23). “No entanto, logo a ONU teve dificuldades de atuar porque as medidas efetivas necessárias para a remoção das ameaças à paz esbarraram na falta de vontade dos países de subordinar os seus interesses soberanos à ação coletiva” (EBEGBULEM, 2011, p. 27), sobretudo em plena configuração das rivalidades entre os Estados Unidos e a União Soviética, que ascenderam, depois da II Guerra, como as duas mais poderosas potências do mundo.

Ao colocar as “regras do jogo” nas áreas da economia e da política internacional do lado ocidental, por meio da fundação de instituições multilaterais a serviço dos Aliados, os norte-americanos moldavam, assim, uma nova ordem hegemônica que servia aos seus interesses, segundo Deblock e Hamer (1994), uma espécie de *Pax Americana* “imposta”.

Devemos recordar que os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética haviam formado uma coalizão durante a II Guerra contra as forças do Eixo, mas, depois da derrota alemã, os motivos para a manutenção dessa cooperação desapareceram (PERRY *et al.*, 2009). Os Estados Unidos e a União Soviética começaram a mostrar sinais de desacordo sobre a ordem do pós-guerra na Europa (HENSEL, 1999). Dali em diante, as hostilidades entre essas duas superpotências iriam evoluir a ponto de influenciar as relações internacionais de grande parte do mundo por mais de quatro décadas.

Por razões geopolíticas, no pós-II Guerra, o comunismo soviético, sob a liderança de Joseph Stalin (1879-1953), tornou-se o inimigo mais urgente a ser combatido na Europa do ponto de vista dos Estados Unidos. Na verdade, os norte-americanos, e também os britânicos, consideravam o sistema comunista repressivo, além de um regime inaceitável na política e na economia. A ameaça soviética de expansão da sua área de influência abrangia a parte ocidental da Europa, além da Ásia e do Oriente Médio, a sua forte presença na Europa Oriental e Central, a partir do alinhamento dos governos dos países dessas regiões com o Kremlin. “A sua capacidade tecnológica de produção da bomba nuclear e o tamanho do seu exército faziam do poder da União Soviética elemento incontestável” (MAIER, 1981, p. 350).

---

<sup>19</sup> “O objetivo da segurança coletiva é frustrar qualquer tentativa dos Estados de mudar o *status quo* com o uso da força porque qualquer mudança no *status quo* conduziria a mudanças na ordem mundial composta por Estados soberanos independentes” (EBEGBULEM, 2011, p. 23, tradução nossa).

Foi neste contexto que as disputas pela supremacia regional e global desenharam a nova ordem econômica e geopolítica internacional.

Na realidade, estranhamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, havia se iniciado depois da Revolução Russa de 1917, pouco antes dos revolucionários fundarem a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e começaram a construir o primeiro Estado e a primeira sociedade comunista da história contemporânea. A partir de então os norte-americanos não reconheceram o regime totalitário dos bolcheviques que culminou com a ruptura de suas relações no fim da II Guerra, quando os soviéticos desafiaram o *status* hegemônico dos Estados Unidos (DEBLOCK e HAMEL, 1994).

Embora a União Soviética tivesse sofrido as maiores perdas em vidas humanas e as maiores destruições materiais, entre todos aqueles países que tomaram parte da II Guerra Mundial, ela demonstrou uma enorme capacidade de resistência e de recuperação (TREIN, 2013). A II Guerra havia servido para mostrar que o comunismo soviético tinha força material considerável e que assim podia se colocar a frente do capitalismo tanto pela ocupação de um espaço econômico, como empreender uma efetiva disputa político-ideológica e militar por novos territórios (STÖVER, 2012).

A despeito de inicialmente ter esperanças de conseguir manter relações amplamente cooperativas com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha depois da II Guerra, Stalin estava disposto a sacrificá-la para alcançar as suas metas na Europa Oriental (KRAMER, 2010). Os soviéticos desconfiavam da relação com os Estados capitalistas, particularmente da Alemanha, que havia invadido a Rússia em ambas as guerras. Para estabelecer um “tampão” contra uma nova ameaça alemã e aproveitar a chance da expansão geopolítica na II Guerra, Stalin anexou as regiões fronteiriças do Leste Europeu com a Rússia e nelas instituiu governos comunistas subservientes na Europa Oriental (PERRY *et al.*, 2009). A experiência histórica russa em relação às constantes invasões vindas do Oeste motivou Moscou a manter os Estados-tampão na Europa Central e Oriental no pós-II Guerra sob a sua área de influência.

Neste ambiente internacional de grande tensão, o presidente norte-americano, Harry S. Truman (1884-1972) rompeu com a política exterior *low profile* de seu antecessor Franklin D. Roosevelt (1888-1945), do qual havia sido vice-presidente, e a redefiniu. Depois de ordenar o lançamento das bombas atômicas sobre o Japão para forçá-lo a se render no final da II Guerra, em 12 março de 1947, Truman apresentou ao congresso norte-americano a sua doutrina de contenção, que visava fornecer ajuda financeira e militar a países ameaçados pela expansão

soviética (CVCE, 2014). Do seu ponto de vista, as relações entre as duas “superpotências”, começaram a se deteriorar desde a presidência de Roosevelt. Os Estados Unidos estavam se convencendo de que a União Soviética representava uma ameaça à democracia, tanto quanto os nazistas haviam sido, e que “se tornava uma tarefa moral que os Estados Unidos, por meio de sua liderança política, enfrentassem o “desafio implacável” de contenção do comunismo, que já mostrava forte poder sobre países e pessoas” (GILBERT, 2009, p. 17) <sup>20</sup>.

Por conseguinte, a partir de 1947, abriu-se a era da Guerra Fria, assim chamada porque, apesar das tensões e do rearmamento, em termos objetivos, não houve um enfrentamento *de facto* entre os dois pólos de poder, mas apenas conflitos localizados por áreas de influência. O despertar da Guerra Fria, logo após as conferências que aconteceram entre 1943-45 – em Teerã, Yalta e Potsdam<sup>21</sup> – para a demarcação das “novas linhas na Europa”, anunciava o início da disputa político-ideológica e econômica internacional, definida nas fronteiras dos dois blocos de poder, que dividiram o mundo em duas macrorregiões, a Leste e a Oeste. A Europa se encontrava exatamente no centro. Abria-se um longo momento de plena corrida armamentista e medo de um iminente confronto direto entre as superpotências.

O confronto entre objetivos soviéticos e ocidentais na Europa ficou evidente pela primeira vez em março de 1946, quando o ex-primeiro ministro britânico, Winston Churchill (1874-1965), fez um discurso no Missouri, Estados Unidos, onde afirmou que “uma cortina de ferro descia sobre toda a Europa”. No momento do pronunciamento de Churchill, a União

---

<sup>20</sup> “George F. Kennan, encarregado dos negócios norte-americanos em Moscou, havia enviado ao Departamento de Estado norte-americano o seu famoso telegrama em fevereiro de 1946. Nele, chamava a atenção para os perigos da expansão comunista, que exercia forte poder e influência sobre países e pessoas, a partir de um aparato flexível e versátil e de métodos obscuros, que não tinham qualquer paralelo na história” (GILBERT, 2009, p. 18).

<sup>21</sup> Em 2 dezembro de 1943, a Conferência de Teerã foi a primeira reunião de cúpula que reuniu os representantes dos países vencedores: Winston Churchill (Grã-Bretanha), Joseph Stalin (União Soviética) e Franklin D. Roosevelt (Estados Unidos) para discutir a política internacional do pós-II Guerra e definir o futuro da Alemanha e sua possível divisão. De 4 a 11 de fevereiro de 1945, os mesmos líderes se reuniram em Yalta, Crimeia, para resolver os problemas colocados pela derrota alemã. Roosevelt estava ansioso para conseguir o apoio de Stalin, enquanto Churchill temia poder soviético na Europa Oriental e Central. Os “três grandes” concordam com ocupação da Alemanha nos seguintes termos: o país seria dividido em quatro zonas de ocupação. Os três líderes também assinaram uma declaração para a organização de eleições livres e a instalação de governos democráticos. A última das grandes conferências teve lugar de 17 julho a 2 agosto de 1945 em Potsdam, Alemanha. Stalin impôs uma profunda remodelação geopolítica da Europa Oriental. Os três chefes de Estado, no entanto, chegaram a um acordo sobre as formas de desarmamento completo da Alemanha, o fim do Partido Nacional-Socialista, o julgamento dos criminosos de guerra e os reparos de guerra (CVCE, 2014, tradução nossa).

Soviética ainda não tinha submetido à maioria dos países da Europa do Leste<sup>22</sup> ao regime comunista. Mas na primavera de 1948, no entanto, os soviéticos a sua influência na região oriental da Europa em consonância com os objetivos da política externa stalinista, implicando em transformações dos sistemas nacionais dos países da região de economia, planejada e com meios de produção controlados pelo governo, e da política, de partido único e de poder centralizado. Essas mudanças geraram ainda mais aversão dos países ocidentais com relação ao regime soviético.

Foi nesse ambiente de desconfianças mútuas entre os países da Europa Ocidental, após um longo período de disputas de poder, de miséria e no contexto de constrangimentos da ordem bipolar, que as “ideias de Europa” encontraram novas condições para serem retomadas. Dada a situação vulnerável na qual a Europa se encontrava, de um lado, e a proeminência norte-americana, de outro, qualquer projeto europeu de integração regional que fosse adiante, inevitavelmente teria de ter o apoio dos Estados Unidos.

### 1.3 O Papel dos Estados Unidos na Recuperação Econômica e na Segurança da Europa

A questão fundamental para a Europa Ocidental no pós-1945 era a recuperação da sua capacidade de produzir riqueza. Para isso, era necessária infraestrutura para produzir e distribuir alimentos, bens de consumo e de capital, recursos energéticos e matérias primas para recompor e abastecer as indústrias de insumos. A restauração da sua capacidade política dos governos para administrar investimentos e gerenciar as demandas da população também era essencial.

Com as indústrias destruídas ou obsoletas, escassez de mão de obra e de alimentos, dependência do mercado externo, as dificuldades dos países europeus foram ainda agravadas pelos severos invernos do fim nos anos 1940 (SCHÄFER, 2003). Os governos da Europa Ocidental sabiam que os seus mercados nacionais eram muito pequenos e se encontravam

---

<sup>22</sup> O termo "Europa Oriental" pode ser definido levando em consideração elementos geográficos e políticos. Neste caso, abrange os oito países europeus que estavam sob o regime comunista a partir da década de 1940. Todos esses países, com exceção da Iugoslávia e da Albânia, foram formalmente aliados da União Soviética até o início da década de 1990. O termo não inclui a própria União Soviética (as repúblicas soviéticas eram Lituânia, Letônia, Estônia, Bielorrússia, Ucrânia, Moldávia, Rússia e os países oeste dos Urais na Ásia Central e na Transcaucásia. O termo agrega ainda alguns países da parte mais apropriadamente chamada "Europa Central", como a Checoslováquia, a Hungria, a Polônia, a Croácia, a Eslovênia e a Alemanha Oriental. Os outros Estados comunistas na Europa, Albânia, Bulgária, Romênia e Iugoslávia também são abrangidos pelo termo (KRAMER, 2010, p. 2, tradução nossa).

excessivamente debilitados para conseguirem recuperar por si mesmos a produtividade industrial por si mesmos (KAHN, 2011). Em razão das restrições impostas pelos Aliados aos produtos industriais da Alemanha<sup>23</sup> e os desequilíbrios causados pelas guerras, as importações passaram a ter origem, sobretudo, nos Estados Unidos, sem que os governos europeus tivessem meio de pagá-las no curto prazo (MAIER, 1981, p.345).

Nessas condições, os Estados Unidos representavam muito mais do que a principal fonte da compra de bens. Os governos europeus tiveram a certeza de que aquele país poderia ser a principal fonte de recursos para a sua imediata restauração econômica, dado o notável avanço econômico, científico e tecnológico que ele havia alcançado nas décadas anteriores. Ávidos por dólares para financiar tanto as suas compras do mercado externo quanto os gastos necessários a sua reconstrução, os governos europeus precisavam, antes de tudo, instigar a confiança do capital norte-americano para atraí-los para as suas economias (MILWARD, 1984).

Os Estados Unidos, por seu turno, já tinham realizado vultosos gastos militares durante a II Guerra em virtude do seu temor frente à capacidade ofensiva da União Soviética. Depois do fim do conflito, a ideologia anticomunista do país só cresceu e com ela os compromissos da política externa norte-americana para combater a força material e ideológica do bloco liderado pelos russos. O sistema político e econômico soviético era descrito nos documentos de planejamento de alto nível político norte-americano como um "regime nacionalista radical" e que respondia às pressões populares para a "melhoria imediata nos baixos padrões de vida das massas". Segundo o ponto de vista dos Estados Unidos, esses propósitos conflitavam diretamente com a demanda do país por "um clima político e econômico propício ao investimento privado" e que favorecesse a repatriação adequada de lucros das empresas. Em seu discurso, os políticos norte-americanos se opunham ao nacionalismo econômico soviético, destacando-o como a principal razão para que o seu país financiasse um grande e caro complexo militar-industrial para confrontá-lo, se necessário (CHOMSKY, 1993). De fato, à medida que os contornos da Guerra Fria se delineavam, com ela também os países da Europa Central e Oriental, que instituíam um regime próprio

---

<sup>23</sup> Segundo o Plano Morgenthau, lançado em homenagem ao secretário do Tesouro americano, Henry Morgenthau, em 1945, o objetivo das Forças Aliadas deveria ser a desmilitarização completa da Alemanha no menor período de tempo possível após a sua rendição. Isto significava desarmar completamente o exército alemão, a remoção ou destruição de todo o material bélico, a destruição total de toda a indústria de armamento alemão, e a remoção ou a destruição de outras indústrias-chave que eram essenciais para manter a força militar. Além disso, o Plano Morgenthau tinha avançado a ideia de um desindustrializada.

autárquico e centralmente planejado, à parte do emergente sistema econômico transatlântico (DINAN, 2007, p. 1122).

Por todas essas razões, o Plano de Recuperação Econômica (1948-1951), chamado de Plano Marshall – nome do Secretário de Estado norte-americano George Marshall (1880-1959), proponente desse programa para a reestruturação da Europa –, foi um símbolo da ação anticomunista dos Estados Unidos no continente europeu. No âmbito da chamada Doutrina Truman, que promulgou o compromisso dos Estados Unidos com a segurança dos seus Aliados, o seu fim era combater a “miséria e as necessidades” do totalitarismo no Ocidente e frear a influência comunista na região (GÖTEMAKER, 2011, p. 36). Aprovado em 1947 no âmbito da Doutrina Truman, o Plano Marshall foi oferecido aos governos europeus<sup>24</sup> com a intenção de que eles tivessem condições de se recuperar e reorientassem as suas economias para longe da influência soviética a partir da recuperação econômica da Europa Ocidental (GILBERT, 2009). Desse modo, o Plano Marshall fez parte de um esforço mais amplo dos Estados Unidos para estabilizar a Europa econômica e politicamente, de modo a conter o avanço do comunismo soviético.

A tabela abaixo ilustra o volume financeiro da assistência destinada pelos Estados Unidos à formação de capital no Reino Unido, na França, na Alemanha Ocidental e na Itália sob o Plano Marshall. Notamos, sobretudo, que nos primeiros dois anos os recursos do Plano foram muito importantes para a formação de capital nesses países, perdendo importância relativa posteriormente:

**Tabela 1** – Taxa de assistência dos Estados Unidos à formação bruta de capital doméstico (em %)

| <b>Ano</b>         | <b>1948</b> | <b>1949</b> | <b>1950</b> | <b>1951</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| França             | 13,9        | 11,9        | 10,4        | 7,8         |
| Alemanha Ocidental | 31,4        | 21,8        | 10,7        | 6,8         |
| Itália             | 26,6        | 33,6        | 9,5         | 8,7         |
| Reino Unido        | 9,0         | 11,2        | 9,8         | 2,0         |

**Fonte:** MAIER, 1987, p. 342.

A estabilização econômica a que se referia o Plano se pautava na transcendência de estratégias puramente nacionais e protecionistas (MILWARD, 1992). Para tanto, a orientação das políticas econômicas europeias dever-se-iam voltar para o mercado: os preços não poderiam ser controlados e se estabilizariam sem intervenções, e os salários e os orçamentos

<sup>24</sup> US\$ 3,2 bilhões foram destinados ao Reino Unido, US\$ 2,7 bilhões à França, US\$ 1,5 bilhão à Itália e US\$ 1,4 bilhão à Alemanha Ocidental (taxa corrente de 1958) (LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 14).

públicos se voltariam ao equilíbrio eliminando a pressão inflacionária. Os entraves ao comércio internacional seriam removidos promovendo incentivos para a sua liberalização e especialização produtiva. Neste sentido, diversos países da Europa Ocidental participaram das rodadas de negociações comerciais que se iniciaram no âmbito do GATT em 1947. Os norte-americanos defendiam ainda a ideia de que a partir da restauração das forças de mercado, a estabilidade financeira e dos incentivos à melhoria da produção seriam retomados (LONG e EICHENGREEN, 1991). Todas essas ações tinham a intenção de suscitar o multilateralismo na Europa e a integração dos mercados capitalistas (SHÄFER, 2003).

Os Estados Unidos também aspiravam encontrar nos mercados consumidores europeus em expansão uma saída para a superprodução de alguns tipos de bens no seu mercado interno (CVCE, 2014). Ademais, a Europa Ocidental foi vista por muitas empresas norte-americanas como centros atrativos para os seus investimentos, onde introduziram a sua “política de produtividade” do outro lado do Atlântico a partir do sistema fordista de produção (MAIER, 1987) como uma região com potencial. Desse modo, para além de razões geopolíticas, o Plano Marshall também foi um sinal de que os norte-americanos sabiam que precisavam dos europeus para continuar crescendo (DEBLOCK e HAMEL, 1994) e que a Europa Ocidental era um local perfeito para que o capital norte-americano pudesse buscar novas oportunidades. Os Estados Unidos exploravam, desse modo, todas as oportunidades econômicas do Velho Continente, em consonância com os interesses da elite industrial e financeira do país (CHOMSKY, 1993).

A despeito de que a Europa Ocidental já havia tomado quase 8,5 bilhões de dólares de empréstimos dos Estados Unidos entre 1945-1947 (GILBERT, 2009) e outros bilhões de recursos ainda estivessem disponíveis na forma de empréstimos do FMI para as economias europeias com desequilíbrios em seu Balanço de Pagamentos (SCHÄFER, 2003), foi por meio do Plano Marshall que os Estados Unidos conseguiram compensar, naquele momento, o massivo déficit de dólares nos países europeus<sup>25</sup>. O Plano reservou US\$ 13,2 bilhões<sup>26</sup> à Europa entre 1948-51 (LONG e EICHENGREEN, 1991), que primeiramente foram gastos com a compra de bens industriais, tanto intermediários quanto bens de capital. Em seguida, os dispêndios se destinaram à agricultura, à demanda por combustíveis e por fertilizantes

---

<sup>25</sup> 16 países europeus foram incluídos no Plano Marshall: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

<sup>26</sup> Esse número não considera os mais de US\$ 3 bilhões que os europeus ocidentais receberam de ajuda humanitária dos Estados Unidos em 1945 e 1947 a preços constantes de 1958 (LUNDESTAD, 1986, p. 270).



importados dos Estados Unidos (SHAW, 2007). Como consequência disso, os déficits comerciais da Europa Ocidental com os Estados Unidos, que já eram crescentes desde o entreguerras, cresceram início da década de 1950 (FRIEDMANN, 1995, p. 36). Na Tabela 2 podemos acompanhar a evolução da balança comercial deficitária dos europeus que receberam recursos do Plano Marshall com os Estados Unidos nos anos em que ele vigorou:

**Tabela 2** – Balança Comercial da Europa Ocidental com os Estados Unidos (1937-1951)

| Ano                       | 1937   | 1938   | - | 1946   | 1947   | 1948   | 1949   | 1950   | 1951   |
|---------------------------|--------|--------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Bilhões de dólares</b> | -0,655 | -0,898 | - | -2,356 | -4,742 | -3,345 | -3,491 | -1,755 | -2,510 |

Fonte: MILWARD, 1984, p. 27.

Se, por um lado, o apoio econômico dos Estados Unidos veio exatamente no momento em que as economias europeias mais precisavam, por outro, elas se tornavam cada vez mais dependentes e suscetíveis às decisões norte-americanas. Desse modo, apesar de que algumas economias europeias não concordassem com certas regras do sistema econômico internacional determinadas pelos Estados Unidos em Bretton Woods, elas sabiam que o socorro prestado através do Plano Marshall aliviava, de imediato, as dificuldades para os seus beneficiários, que precisavam financiar os seus déficits em dólares (EICHENGREEN, 2002).

No que concerne à segurança e à defesa da Europa Ocidental, elas foram gerenciadas no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), um pacto militar intergovernamental criado em 1949<sup>27</sup>. Sob a liderança norte-americana e composta por vários países da Europa Ocidental, a OTAN representava, principalmente, o consenso entre a RFA e os Estados Unidos sobre as principais demandas ocidentais na área de segurança (SCHAKE, 2004), garantindo as condições para a retomada do desenvolvimento do sistema capitalista com dimensões globais. O grande poder militar representado pela OTAN e o monopólio norte-americano da bomba atômica resguardavam a Europa Ocidental do avanço comunista (LUNDESTAD, 1986), além de que integravam definitivamente o continente europeu e a Grã-Bretanha à órbita da liderança norte-americana (CHOMSKY, 1993). A “Alemanha

<sup>27</sup> Pouco antes da institucionalização da OTAN, as preocupações com a sua segurança levaram alguns países da Europa Ocidental a assinarem o Tratado de Bruxelas em março de 1948, a fim de que os seus membros “provissem assistência militar” em caso de um ataque (McCORMICK e OLSEN, 2014, p. 44). O Tratado criou a União Ocidental (UO), formada pela Grã-Bretanha, França, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. A UO deu origem, em 1954, à União da Europa Ocidental (UEO), que agregou a Itália e a Alemanha Ocidental como resultado da intenção britânica de construir uma cooperação militar interestatal, obrigando a cada membro fornecer ajuda a outro caso fosse atacado. A UEO se tornou uma organização intergovernamental relativamente pouco ativa até a metade dos anos 1980 (STEINBERG, 1993).

Ocidental era o cerne basilar do Pacto”, por reforçar não somente a relação entre aquele país e os Estados Unidos, mas também as relações transatlânticas em termos geopolíticos (SCHAKE, 2004, p. 234). A OTAN deu à Europa mais segurança e espaço para se focar em sua reconstrução, mas rapidamente ela “se tornou uma aliança onde os Estados Unidos exerciam maior influência” (McCORMICK e OLSEN, 2014, p. 45).

Neste âmbito, a partilha do Estado alemão foi o maior símbolo dos antagonismos entre capitalismo e comunismo e do conflito bipolar e “mais do que qualquer outro acontecimento definiu não somente a divisão da Europa, mas do sistema internacional no pós-guerra” (TREIN, 2013, p. 11). Em 1949, a criação da República Federal da Alemanha (RFA), formada pela unidade das regiões ocupadas por forças militares ocidentais nos termos dos acordos do pós-guerra<sup>28</sup>, constituiu, do ponto de vista dos Estados Unidos, uma área crucial para conter o avanço soviético onde se erguia a “Cortina de Ferro”. O novo Estado alemão só tinha soberania parcial, como limitada soberania, uma vez que as mais importantes decisões eram controladas por uma comissão formada pelos Aliados (HENSEL, 1998).

Para os norte-americanos, o “problema alemão” exigia a restauração do Estado e da sociedade, soberanos, autônomos e como aliados incondicionais do projeto ocidental contra o comunismo (SCHÄFER, 2003). A RFA, bastião do nacionalismo prussiano e do militarismo nazista, deveria se tornar um símbolo da liberdade e da democracia ocidental a ser protegido a qualquer custo no início da Guerra Fria. Para isso, era necessário dar condições para que a Alemanha pudesse reagir a qualquer pretensão soviética de expansão rumo ao Ocidente (SUCHAČEK, 2002).

Portanto, se os Estados Unidos tinham interesses em acelerar a reconstrução europeia, parecia claro que a recuperação econômica da Europa dependia de um compromisso sobre a Alemanha Ocidental. Na interpretação dos norte-americanos, se a RFA ficasse debilitada, a Europa Ocidental também permaneceria fraca e vulnerável (DINAN, 2007). Como o mercado alemão havia sido o principal fornecedor de produtos industriais para a Europa antes da Guerra, as suas exportações dificilmente seriam substituídas. Desta maneira, os Estados Unidos entendiam que deveriam permitir que a Alemanha desempenhasse o seu velho papel de potência industrial, o que aceleraria a recuperação europeia. O restabelecimento da

---

<sup>28</sup> Em 2 de dezembro de 1946, os britânicos e os americanos decidiram fundir as suas respectivas zonas de ocupação da Alemanha. Com a adição da área em francesa, em 1948, a Alemanha Ocidental fica dividida em três zonas. Em 1º de setembro de 1948, o Conselho Parlamentar começou o seu trabalho em Bonn, a capital, que elegeu o democrata-cristão Konrad Adenauer (CVCE, 2014).

economia alemã, garantida pelos norte-americanos, nos moldes capitalistas e da democracia ocidental, impediria a ressurreição do nacionalismo alemão ou de qualquer pretensão de domínio da Alemanha sobre os seus vizinhos (SCHÄFER, 2003). Por isso, o país foi o mais influenciado pelos norte-americanos no pós-II Guerra, e, como veremos adiante, alcançou as maiores taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita* de toda a Europa Ocidental no período de aplicação dos recursos do Plano Marshall e na década de 1950 (LONG e EICHENGREEN, 1991). Igualmente, os capitais norte-americanos viram na Alemanha uma oportunidade de estabelecer contatos diretos com os capitais alemães. Os alemães, por sua vez, não estavam em condições de exigir nada e se sentiam muito agradecidos pela presença do forte aliado que escolhia seu território como base para a presença na Europa (TREIN, 2013).

Além do “problema alemão”, do ponto de vista norte-americano, a cooperação econômica e política na Europa também se tornava uma condição necessária para preservar a estabilidade do continente europeu (FINDLAY e O’ROURKE, 2007). A criação de um quadro institucional comum promoveria o crescimento das economias europeias e atrelaria a Alemanha aos demais Estados de forma permanente (SCHÄFER, 2003). A chave para a estabilização das várias economias europeias poderia ser as trocas comerciais intrarregionais transformando antigos rivais em parceiros de comércio. Ficava claro que aos Estados Unidos interessava apoiar o projeto europeu de integração. O “fator norte-americano” começava a desempenhar um papel determinante nas relações europeias e, em particular, na história do próprio projeto de integração regional da Europa (TRACHTENGERG, 2003).

Como contrapartida ao Plano Marshall, os norte-americanos insistiram que não iriam realizar um programa europeu de reconstrução unilateralmente e exigiram que esses países se organizassem em um acordo para a distribuição dos recursos (SCHÄFER, 2003). Uma organização “permanente”, que fosse responsável pela distribuição dos recursos, para iniciar a cooperação, foi demandada. Essa estrutura não deveria somente facilitar a recuperação econômica, mas calcar alguma forma de unidade política que os capacitaria a superar as relações hostis no continente (SCHÄFER, 2003).

Como uma resposta à demanda norte-americana, em 1948, os europeus criaram em Paris a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) com o propósito de promover a cooperação econômica dos países europeus ao administrar e assegurar a aplicação dos recursos financeiros recebidos dos Estados Unidos via Plano Marshall e remover

restrições comerciais e financeiras entre os países participantes<sup>29</sup>. Incluía ainda a promoção de melhorias na produtividade e das condições de trabalho. Esses elementos favoreceriam o retorno das economias da Europa Ocidental para o estado que permitiria que os países europeus removessem as restrições comerciais e que as suas moedas alcançassem a conversibilidade até os anos 1952/53 (CAPPOLARO, 2010).

A seguir, verificamos o aumento das trocas comerciais entre os países da OECE. Embora os primeiros resultados tenham sido positivos porque a maioria das restrições eliminadas era quantitativa (quotas de importação), alguns países resistiram à liberalização comercial com os demais parceiros da OECE, com destaque para o Reino Unido (CAPPOLARO, 2010), como é mostrado pelos dados. “Não houve um forte compromisso dos membros para remover as barreiras comerciais” (BRUSSE, 1997, p. 127). De qualquer forma, a OECE foi o primeiro passo para a unificação econômica europeia, a despeito de ter sido um órgão de cooperação intergovernamental, que não conseguiu estabelecer uma união aduaneira.

**Tabela 3** – Comércio entre os países da OECE - 1950 e 1960 (em % do PNB)<sup>30</sup>

|               | Exportações de bens e serviços |      | Importações de bens e serviços |      |
|---------------|--------------------------------|------|--------------------------------|------|
|               | 1950                           | 1960 | 1950                           | 1960 |
| RFA           | 12,2                           | 25,0 | 13,4                           | 22,2 |
| França        | 16,4                           | 15,9 | 15,6                           | 14,1 |
| Países Baixos | 43,0                           | 53,3 | 49,5                           | 50,3 |
| Bélgica       | 29,4                           | 39,4 | 29,0                           | 34,7 |
| Luxemburgo    | 97,8                           | 90,6 | 79,5                           | 78,8 |
| Itália        | 11,1                           | 17,1 | 11,8                           | 16,8 |
| Reino Unido   | 27,1                           | 23,4 | 20,7                           | 22,8 |
| Irlanda       | 35,7                           | 36,8 | 46,1                           | 38,9 |
| Noruega       | 39,1                           | 42,7 | 45,1                           | 45,9 |
| Suécia        | 25,7                           | 27,3 | 25,1                           | 28,2 |
| Suíça         | 32,1                           | 33,9 | 27,7                           | 31,4 |
| Áustria       | 15,2                           | 24,9 | 19,5                           | 25,6 |
| Islândia      | 27,8                           | 47,1 | 31,8                           | 52,3 |
| Dinamarca     | 27,3                           | 33,1 | 31,2                           | 34,0 |
| Grécia        | 6,8                            | 12,2 | 24,3                           | 25,7 |

**Fonte:** OECE, 1964, p. 126.

<sup>29</sup> Os países fundadores da OECE foram a Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, sendo que mais tarde também a Alemanha (em 1955) e Espanha (em 1959) aderiram. Em 1960 os Estados Unidos se afiliaram à OECE e em 1961 ela foi substituída pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de caráter consultivo, e que, posteriormente, ampliou-se ainda mais.

<sup>30</sup> Não estavam disponíveis os dados de Turquia e Portugal.

Destacamos o desempenho da Alemanha, que retomou a sua posição dominante no comércio regional (BRUSSE, 1997), “tornando-se o pivô da prosperidade da Europa Ocidental” (CAPPOLARO, 2010). O comércio com a Alemanha foi considerado, pelos demais países parceiros, indispensável para a industrialização, a modernização e o seu crescimento econômico (MILWARD, 1992).

Àquela altura, já havia sido assinado um acordo que previa a realização de uma união aduaneira entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, denominada Benelux. Ratificado em 1944, o Tratado de Bruxelas que instituiu o Benelux entrou em vigor em janeiro de 1948 e foi precursor de um processo mais amplo de integração econômica regional que se desenvolveria na Europa (FEARNE, 1997). Lembramos que esses países haviam sido ocupados pelas tropas alemãs durante a II Guerra (McCORMICK e OLSEN, 2014) e se abriam à cooperação na área comercial como uma forma de retomar o seu crescimento pelo comércio.

A despeito da iniciativa norte-americana de garantir todas as condições para a recomposição econômico-financeira e político-estratégica da Europa Ocidental até o início dos anos 1950, os europeus compreenderam que a ajuda econômica poderia não ser de longo prazo e, por si só, não resultaria em condições estruturais suficientes para a definitiva e forte retomada econômica. Além disso, a expectativa dos líderes da Europa era de que o comércio com a área do dólar retornaria rapidamente ao equilíbrio, esperança que foi enterrada com a inflação dos altos custos (em razão dos bens importados) (STEIL, 2013) e a recessão do fim dos anos 1940 (EICHENGREEN, 2002, p. 145). Os persistentes déficits nos balanços de pagamentos europeus, em virtude da demanda por importações norte-americanas, deixavam claro que, de qualquer forma, continuaria faltando dólares depois do fim do Plano Marshall e outras soluções teriam de ser encontradas.

Para enfrentar esse problema, a União Europeia de Pagamentos (UEP), outro produto das negociações dos membros da OECE, foi aprovada em 1950. A sua intenção era restaurar a completa conversibilidade cambial entre as respectivas Contas Correntes e eliminar as barreiras comerciais e cambiais entre os membros. Por meio de um verdadeiro sistema de compensações multilaterais, tinha como objetivo prover liquidez adicional, de forma suplementar aos recursos do FMI, a todos os integrantes da OECE a partir de quotas de crédito fornecidas de países superavitários para países deficitários (SCHÄFER, 2003). Com o apoio político e o suporte financeiro dos Estados Unidos, a UEP garantiria, assim, a liberalização do intercâmbio de bens entre os mercados europeus, suprimindo o problema da

escassez de dólares na Europa (STEIL, 2013), uma vez que a provisão de moeda e a coordenação da conversibilidade cambial tinham como pressuposto que os participantes concordassem com a liberalização do comércio com outros membros.

Com efeito, a UEP resolveu várias dificuldades momentâneas enfrentadas pelas economias Europa. Como ela se apoiava nas regras do Sistema de Bretton Woods, isso permitiu o seu funcionamento como uma âncora para a estabilização das moedas e dos preços, eliminando os desequilíbrios bilaterais e conduzindo ao aumento do comércio intra-europeu, que funcionou como um motor de crescimento, cada vez menos em termos bilaterais e mais multilaterais, e fortalecendo seus termos de trocas das economias europeias (SCHÄFER, 2003). Houve redução da escassez de dólares e os déficits nos balanços de pagamentos dos países europeus foram corrigidos (EICHENGREEN e MACEDO, 2000). Através da UEP a Alemanha Ocidental foi reincorporada às atividades comerciais da Europa Ocidental, tornando-se a grande fornecedora de bens industriais para a região em um curto espaço de tempo, depois que o país conseguiu equilibrar as suas contas externas. A UEP criou, de fato, condições para a recuperação efetiva das economias europeias e, aos poucos, os europeus reforçavam o compromisso com a liberalização de suas Contas Correntes.

Embora pensada para ser permanente, a UEP se manteve em atividade somente até 1958 (STEIL, 2013), quando se tornou possível restaurar a convertibilidade entre as moedas europeias. Por fim, o temor de que a UEP competisse com o FMI, forçou a integração plena das economias participantes ao quadro de Bretton Woods, fortalecendo, deste modo, o papel do dólar. Logo, a UEP foi substituída pelo Acordo Monetário Europeu, que estipulava as margens de flutuação das moedas europeias em relação ao dólar e entre si, embora o seu sistema de concessão de crédito não fosse compulsório ou automático como a estrutura original (CVCE, 2014).

Diante do exposto acima, concluímos que a “era do Plano Marshall” promoveu um rápido desmantelamento dos controles sobre a produção de fatores de produção na Europa Ocidental. Também suscitou a restauração dos preços e da estabilidade cambial. Os níveis de produção agrícola e de carvão e aço e os investimentos privados foram retomados praticamente cinco anos depois do fim da II Guerra. As taxas de crescimento econômico das economias europeias eram crescentes e maiores do que no pós-I Guerra nos seis anos após o conflito (LONG e EICHENGREEN, 1991). As taxas de produtividade da indústria na Europa também apresentavam um bom desempenho, alavancado pela Agência Europeia de

Produtividade, criada pela OECE em 1953, com o propósito de estudar e disseminar novas técnicas avançadas aplicáveis ao setor industrial (CVCE, 2014).

Por ter conseguido aproximar os países democráticos europeus entre si e da lógica da economia de mercado, a OECE pode ser considerada o primeiro passo importante para a cooperação europeia promovida por um órgão intergovernamental. Os governos europeus foram, enfim, restituindo os seus próprios meios para estimular a renda *per capita*, através de projetos fortemente amparados pelo Estado, não somente na área de reconstrução da infraestrutura, mas também na modernização da indústria e da agricultura financiada com capital público (MILWARD, 1992, p. 26-28).

Certamente, as origens, tanto do *boom* econômico que se seguiria, como das primeiras iniciativas de cooperação da Europa, estão na resposta dos Estados Unidos à crise econômica e geopolítica vivida no continente europeu no pós-II Guerra. “Ao fornecer ajuda em dólares na forma do Plano Marshall e relacioná-la às medidas tomadas pelos governos europeus para remover as barreiras ao comércio” (MILWARD, 1984, p. 463), os Estados Unidos fundamentaram as bases para a unificação econômica e também política da Europa Ocidental e, assim, estimularam a ascensão às ideias de construção de uma Europa unificada. Desde que o auxílio em dólares foi tomado como uma saída para corrigir os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos da Europa Ocidental, o sistema de pagamentos multilaterais de Bretton Woods conseguiu ser estabilizado (MILWARD, 1984).

Aliás, ao retirar os constrangimentos aos balanços de pagamentos e os gargalos produtivos das economias da Europa, a ajuda norte-americana permitia que elas pudessem gerar o seu próprio capital de forma mais livre sem o retorno da competição deflacionária dos anos 1930. O comércio intrarregional europeu cresceu muito e rápido entre o fim dos anos 1940 e início dos 1950. No fim de 1958, a maioria das moedas europeias havia se tornado conversível. O período entreguerras, que tinha sido marcado por altas tarifas aduaneiras na Europa, foi suprimido pela abertura e queda das tarifas comerciais e pela integração dos mercados no pós-II Guerra (FINDLAY e O’ROURKE, 2007). Inaugurava-se, assim, um longo período de prosperidade econômica no continente europeu, amparada pelos Estados Unidos, que duraria até 1972, e que tornou possível aos governos da Europa manterem garantias sociais e conferirem perspectivas otimistas ao futuro da Europa (MILWARD, 1980). “A região também nunca conheceu, em toda a sua história, um tempo tão extenso de paz em seus territórios nacionais” (MILWARD, 2014, p. 44).

Neste âmbito, ascenderam projetos mais consistentes de integração regional da Europa. Embora fossem iniciativas de importantes figuras políticas e grupos sociais europeus que se mobilizaram para agir e superar a desordem deixada pelos dois conflitos mundiais, as “ideias de Europa” tiveram de se moldar, àquela altura, aos interesses econômicos, de política externa e de segurança dos Estados Unidos (MORAVCSIK, 1998).

#### 1.4 As Primeiras “Ideias de Europa” no Pós-II Guerra Mundial

Embora os países europeus soubessem que a paz era o desejo de muitos, não seria uma tarefa fácil definir os termos definitivos nos quais ela poderia ser aceita por todos, não só em razão das perdas e do cansaço deixados pelos conflitos, mas pela desolação que dificultava o bom uso da razão (TREIN, 2013). Existiam muitas divergências sobre o caminho a ser seguido pela Europa. Os acontecimentos da História e os interesses particulares de cada Estado certamente influenciaram a posição de cada país na escolha do destino a ser tomado.

Em sua ânsia por buscar soluções concertadas para graves problemas, mesmo depois do início do Plano Marshall, os europeus tinham consciência de que a imediata recuperação das suas bases materiais devolveria a auto-confiança para si e os tornaria mais dispostos a trabalhar de forma cooperativa. Ainda assim, não foi simples a conciliação de seus interesses para a construção de uma verdadeira comunidade europeia a partir dos anos 1950. A OECE se mostrava bem-sucedida na recuperação da economia, mas não fornecia os meios necessários para promover uma verdadeira integração política da Europa.

Isso porque a estabilização geopolítica do continente pressupunha três requisitos: a cooperação, uma vez que parecia que os Estados Nacionais não conseguiriam enfrentar os seus problemas de forma independente um do outro. A cooperação, por sua vez dependia de um segundo fator: um arcabouço político capaz de satisfazer as necessidades de segurança dos países. Isto significava, basicamente, que uma forma tinha de ser encontrada para “controlar” qualquer pretensão expansionista da Alemanha e barrar a ampliação do comunismo, esta última a tarefa mais urgente. A solução para os dois primeiros pontos tinha que atender à terceira pré-condição: não comprometer a capacidade dos governos de prosseguir com os seus objetivos de promoção do bem-estar nacional (SCHÄFER, 2003).

Konrad Adenauer (1876-1967), primeiro chanceler da RFA, cujo mandato durou os catorze anos seguintes à divisão do país (de 1949 a 1963), desde o início do seu mandato,



mostrou-se disposto a manter a Alemanha como um parceiro do bloco ocidental (CVCE, 2014). Por essa razão, ele procurou relacioná-la às tradições culturais, religiosas e políticas da Europa Ocidental, a fim de prevenir o retorno do autoritarismo ao seu país (HENSEL, 1989). Suas aspirações incluíam ainda uma inevitável aproximação com a França e com os Estados Unidos. Entre os anos 1949 a 1955, Adenauer, um verdadeiro patriota, esteve determinado a fazer da Alemanha – e não somente de parte dela – um Estado soberano, livre e democrático novamente.

O chanceler era um antigo defensor da unidade europeia. Em 1919, pouco depois do fim da I Guerra, fez um discurso na Universidade de Colônia, na cidade de mesmo nome, onde era prefeito, defendendo a “reconciliação durável e a formação de uma comunidade de nações para o bem da Europa”. Em 1924, também em Colônia, ele clamou por “uma atmosfera de paz na Europa entre os povos”<sup>31</sup>. Novamente, em 1946, logo após o fim da II Guerra, rodeado de desconfianças com relação às pretensões de seu país, Adenauer fez a seguinte observação durante uma reunião: “Tenho total convicção de que uma “união de Estados da Europa” poderá finalmente trazer a paz para este continente que tem sido devastado por tantas guerras”.

Como primeiro passo, Adenauer se mostrou muito disposto a selar a conciliação com França por meio do diálogo político (IRVING, 2002). Em seguida, a integração com os demais Estados seria um meio para aproximar a Alemanha ao Ocidente de uma maneira que nem os seus aliados e tampouco os governos alemães subsequentes teriam dúvidas sobre o alinhamento da Alemanha Ocidental (LUDLOW, 2009). Colocando o seu projeto em prática, em outubro de 1949, a RFA aderiu à OEEC e Adenauer passou a participar mais ativamente dos círculos políticos que faziam planos para a integração europeia.

Em meio à ascensão de várias ideias para a construção de uma Europa unida, certamente a preocupação com a segurança da Alemanha estava no centro delas. Para os Estados Unidos, aquele era o país mais exposto ao poder da União Soviética em razão das restrições ao seu rearmamento impostas pelos Aliados no fim da II Guerra. Por consequência, os norte-americanos entenderam que a recuperação econômica alemã deveria ser a sua

---

<sup>31</sup> "A Europa só será possível se uma comunidade de povos europeus for restaurada e se cada povo fornecer a sua própria, insubstituível e única contribuição para a economia e para a cultura europeias, para o pensamento, para a poesia e para a criatividade ocidental." (Konrad Adenauer, Colônia discurso de 24 de março de 1946 da União Democrata Cristã na zona ocupada pelos britânicos). ADENAUER, K. **Konrad Adenauer and the European Integration**. Konrad Adenauer Stiftung, sem data, tradução nossa. Disponível em: [http://www.kas.de/upload/ACDP/GB\\_Katalog\\_KA.pdf](http://www.kas.de/upload/ACDP/GB_Katalog_KA.pdf)

prioridade, pois a partir dela seriam retomadas as bases políticas e sociais para a promoção das condições para a estabilidade doméstica e a prevenção de qualquer movimento em direção ao comunismo ou até mesmo da retomada da ditadura naquele país (HENSEL, 1998).

Os norte-americanos não tinham olhos só para a Alemanha. Eles estavam atentos aos movimentos que se organizavam no continente, pois a OECE continuava pouco preparada para resolver o “problema alemão” de forma eficaz, uma vez que nunca tinha se tornado mais do que uma organização econômica intergovernamental (SCHÄFER, 2003).

A Grã-Bretanha permanecia cética com relação a sua maior participação na integração da Europa. Na verdade, a identidade nacional britânica havia se fortalecido depois da resistência à invasão nazista, embora o país tenha saído muito fragilizado da II Guerra. Mas a partir de 1947, a sua economia voltou a crescer e o país estava politicamente mais estável. O governo do primeiro ministro britânico, Clement Attlee (1883-1967), que dirigiu o Reino Unido entre 1945 e 1951, investiu em um grande programa de nacionalização e provisão de bem-estar social. Apontava-se para o fim do poderoso *status* imperial britânico após a independência da Índia e do Paquistão, em 1947 (PERRY, *et al.*, 2009), a despeito do país dar sinais de plena recuperação econômica.

Embora não houvesse unanimidade sobre como deveria ser o projeto de cooperação europeu, os britânicos, em sua maioria, entendiam que precisavam buscar uma convergência de interesses que evitasse conflitos internos e que pudesse fortalecer o continente frente a potenciais disputas com terceiros. Esse entendimento deveria acontecer somente no âmbito das relações de comércio, uma vez que isto seria suficiente para garantir as condições econômicas necessárias ao enfrentamento de desafios vindos de fora. De maneira alguma, para as lideranças em Londres, a concertação de objetivos entre os europeus poderia implicar em restrições ao exercício da plena soberania dos Estados nacionais (TREIN, 2013).

Foi na França, país que havia ficado em “segundo plano” nas prioridades norte-americanas, que as “ideias de Europa” mais se destacaram. Ao final do conflito, o país convivia com baixos salários, pobreza e falta de alimentos e de carvão para a produção de energia, além de uma forte escassez de dólares. Enfrentava, ainda, violentas greves (1947-48). Mesmo assim, a França queria retomar o seu lugar de destaque no concerto das nações (BOSSUAT, 1996). A sua determinação na busca pelo seu fortalecimento por meio da expansão e da modernização de suas indústrias básicas (da indústria de aço em particular), incluindo a de bens de capital, tinha a pretensão de fazer da França, ao desbancar a Alemanha,

a principal potência industrial da Europa. Isso, sem dúvida, dependia do acesso francês ao carvão da região alemã do Ruhr, utilizando-se da forma mais eficiente possível, os financiamentos do Plano Marshall (EUROPEAN COMMISSION, 1988). Em termos políticos, o desenvolvimento industrial francês se tornava sinônimo de segurança nacional, integridade territorial e independência econômica. Esses elementos foram vistos pelas lideranças políticas como os mais certos para que a França tomasse o caminho que a levaria a ser uma nação mais próspera e independente.

Além disso, os franceses, que não haviam sido convidados para as Conferências de Yalta e Potsdam, em 1945, não hesitavam em afirmar que “qualquer acordo dos Aliados com a Alemanha deveria ter o seu aval” (MILWARD, 1992). Ademais, eles ainda estavam desconfiados da Alemanha no imediato pós-II Guerra, tendo em vista que as hostilidades entre ambas em três guerras (desde 1870) tinham deixado “um profundo resíduo de amargura e suspeitas” (HENSEL, 1989, sem página). Recordemos que a França havia concordado com a criação da RFA apenas sob a condição de que a produção de carvão alemão, um insumo-chave para o desenvolvimento industrial da indústria francesa, permanecesse sob controle aliado (DINAN, 2007).

Na verdade, o “milagre econômico alemão” no pós-II Guerra assombrava a França e ameaçava descarrilar o plano do país de modernização econômica, elaborado pelo importante político Jean Monnet (1888-79). O Plano Monnet, lançado em 1944, havia sido muito esperado pela elite e pela população trabalhadora francesa (BOSSUAT, 1996). O seu objetivo, sob o governo de Charles de Gaulle (1890-1970), estadista francês que havia liderado as Forças Livres<sup>32</sup> do seu país durante a II Guerra com ajuda norte-americana, tinha o objetivo de fazer com que a França alcançasse a sua independência econômica, reduzisse a superioridade da economia alemã e restaurasse a sua capacidade produtiva e comercial (BOSSUAT, 1996). Além disso, o Plano Monnet aspirava criar uma nova ordem social baseada na concertação (EUROPEAN COMMISSION, 1988).

Os investimentos do Plano se destinariam a áreas estratégicas para a França, como infraestrutura, produção de carvão e aço e de bens agrícolas. Definidas as metas, elas se

---

<sup>32</sup> A França Livre foi uma entidade política e militar que participou da II Guerra contra a Alemanha nazista e a Itália fascista, depois da rendição da França, em 1940, e era composta por exilados do país. Inicialmente pouco numerosa, a chamada Força Francesa Livre, organizada por Charles de Gaulle no decurso da resistência, multiplicou-se na Inglaterra, onde atuava em meio aos militares britânicos, e também nas colônias francesas na África. Charles de Gaulle passou a ser reconhecido pelas forças Aliadas como chefe da França livre, uma espécie de governo no exílio, em oposição ao governo “fantoche” de Vichy, subserviente à Alemanha.

voltariam para a melhoria da tecnologia e da produtividade e tornariam as exportações francesas mais competitivas. O Plano Monnet, também conhecido como *teoria de l'engrenage*, definia ainda que a França poderia utilizar os recursos naturais do Vale do Ruhr para modernizar a sua indústria antes da total recuperação alemã. As preocupações francesas com a sua segurança estavam, assim, diretamente ligadas aos seus objetivos econômicos (SCHÄFER, 2003). Segundo Monnet, “se todas essas metas fossem realizadas, o progresso da economia francesa certamente suplantaria o alemão” (DINAN, 1999, p. 19). Embora ainda restritas à França, as ideias de Monnet já estavam, na verdade, avistando para além das suas fronteiras: a Europa Ocidental se tornava o centro dos planos de Monnet sem deixar as pretensões francesas de lado.

Monnet havia sido o representante de governo nas negociações do imediato pós-II Guerra na Europa e nos Estados Unidos, e, desde 1948, ocupava a posição de principal coordenador do plano estratégico de recuperação da economia francesa<sup>33</sup>. Para uma “solução europeia”, ele defendia a ideia de que o estabelecimento de relações de confiança entre os povos europeus, ancoradas em relações jurídicas de consenso, seriam condições para se assegurar a paz interna e o desenvolvimento econômico e social em todo o continente. Às vésperas do cessar fogo, Monnet convenceu os então respectivos líderes da Grã-Bretanha, na época Winston Churchill, e de seu país, de Gaulle, a formarem uma união política entre si, a fim de lutar contra o nazismo. O plano, todavia, não foi bem-sucedido, mas, ajudou Monnet, como líder do governo provisório francês na Argélia, no ano de 1943, a pensar e a demonstrar explicitamente a sua visão de que uma união para a Europa era necessária para recuperá-la e para manter a paz (EUROPEAN COMMISSION, 1988). Defensor da aproximação entre os países europeus, ele entendia que uma convergência de interesses e esforços, definidos conjuntamente, era uma condição para o desenvolvimento econômico e social dos países europeus. Isso conseguiria os tirar de um cenário de guerra permanente. “Da “crise”, completava Monnet, é que a Europa seria reconstruída” (BURGESS, 2000, p. 34).

---

<sup>33</sup> Antes disso, em dezembro de 1939, Jean Monnet foi enviado para Londres para supervisionar a coletivização das capacidades de produção de guerra da França e Grã-Bretanha. A sua influência inspirou de Gaulle e Churchill a concordar com uma união anglo-francesa, uma tentativa de rivalizar a aliança entre Alemanha e França (MONNET, 1976, tradução própria). Em agosto de 1940, Monnet foi enviado aos Estados Unidos pelo governo britânico como um membro do Conselho Britânico de Abastecimento, a fim de negociar a compra de suprimentos de guerra. Logo após a sua chegada a Washington, DC, ele se tornou conselheiro do Presidente Roosevelt. Convencido de que a América poderia servir como "um grande arsenal da democracia", ele persuadiu o presidente Roosevelt a lançar um enorme programa de produção de armas para abastecer os Aliados com material militar. Pouco tempo depois, em 1941, Roosevelt, com a concordância de Churchill, lançou o Programa de Vitória, o que representou a entrada dos Estados Unidos para o esforço de guerra aliado.

Em Washington, Monnet continuou desempenhando um notável papel de porta-voz da França (TREIN, 2013) nas negociações para a aquisição de suprimentos de guerra, ganhando experiência prática com relação ao funcionamento de um sistema federativo e fortalecendo os contatos com figuras políticas importantes nos Estados Unidos (PINDER, 2009). Guiado pelo seu idealismo pragmático, nesse período, Monnet estreitou as suas relações com o presidente norte-americano Roosevelt (presidente de 1933 a 1945), responsável pela entrada dos Estados Unidos na II Guerra. Também conseguiu descontos da dívida externa francesa e financiamentos em condições especiais com os credores norte-americanos (EUROPEAN COMMISSION, 1988).

Quando o presidente Truman substituiu Roosevelt no governo norte-americano, em 1945, os Estados Unidos encontraram em Monnet a pessoa ideal como conselheiro e executor de importantes tarefas relacionadas à recuperação da Europa (TREIN, 2013). Em pouco tempo, Monnet se tornou um dos interlocutores europeus mais importantes no governo dos Estados Unidos. Preocupado com as frágeis condições econômicas francesas e acreditando que era possível estabelecer uma nova base moral pautada na equidade entre os povos europeus (EUROPEAN COMMISSION, 1988), ele reuniu percepções sobre a necessidade de uma iniciativa política para promover a solidariedade na Europa. Sabendo de sua credibilidade junto ao Governo de Washington, uma vez que Monnet vinha prestando importantes serviços para o governo norte-americano, “ele elaborou uma avaliação e uma proposta de ação que pudessem ser entendidas e aceitas pelos norte-americanos” (TREIN, 2013, p. 16).

De acordo com a percepção de Monnet, a construção de uma união de Estados europeus nos moldes de uma federação de Estados<sup>34</sup> seria a melhor forma de promover a paz e prosperidade da Europa. Ela se daria pela recuperação da concorrência capitalista regional e pela criação de novas regras e instituições<sup>35</sup>. Em outras palavras, a união política dos Estados

---

<sup>34</sup> Uma federação envolve o estabelecimento de unidades políticas relativamente pequenas, coexistentes que estão geograficamente dentro dos limites de interação econômica e do alcance territorial do governo central. No entanto, o governo central não tem permissão para estender o seu poder além dos limites constitucionalmente definidos. As outras atividades e funções são realizadas por unidades de estado ou províncias separadas, mas que co-existem. Neste sistema, o governo central está, portanto, impedido de se tornar o “todo-poderoso” e a ele é dado apenas os poderes de que necessita. Os governos estaduais e provinciais são estabelecidos como “localidades regionais,” livres para lidar com assuntos locais de acordo com os desejos políticos de seus eleitores.

<sup>35</sup> Na verdade, o cerne do pensamento de Monnet partia de suas concepções sobre o homem. Segundo ele, há muito tempo esses vinham buscando na Europa, sem sucesso, formas civilizadas de lidar com conflitos de interesses, sem precisar usar da força para se defender, pois as regras e as instituições criadas ainda não

européus, com o fim maior a integração, pautada em princípios federalistas com sentido de “unidade na diversidade”, dar-se-ia primeiramente pela integração econômica. Os norte-americanos acenaram positivamente para as ideias de Monnet, pois estavam em conformidade com as suas propensões de levantar barreiras intransponíveis ao comunismo e suas soluções econômicas para os problemas herdados da guerra.

Em face das rivalidades entre França e Alemanha, Monnet ainda identificou o perigo do nacionalismo e da obsolescência do Estado e a necessidade de criar novas instituições que coordenariam os interesses comuns dos europeus. Em alinhamento com a estratégia francesa de recuperação econômica e de modernização industrial e sabendo do desejo do governo de Adenauer de que a Alemanha fosse acolhida pelos Aliados, afastando-se da União Soviética, Monnet afirmou que o “problema alemão” precisava ser resolvido, pois, enquanto persistissem as condições de incerteza sobre o destino da Alemanha, haveria a iminência de outro conflito na Europa. Na sua concepção, a Alemanha indefinidamente ocupada não teria autonomia para retomar o seu desenvolvimento.

A solução exigia, por conseguinte, a restauração do Estado e da sociedade soberanos, autônomos e como aliados incondicionais do projeto europeu ocidental (TREIN, 2013). Depois disso, segundo Monnet, a Europa unida seria o resultado da interdependência entre as economias e da superação dos nacionalismos e da divisão da Europa em Estados Nacionais, além de que “sustentaria uma união política e de diversos outros setores em um equilíbrio dinâmico, conformando um espaço de liberdade, de democracia e pluralismo de ideias, crenças e interesses em um tecido social complexo e diversificado” (SIDJANSKI, 1992, p. 11). Na verdade, Monnet construía o seu projeto para a Europa não somente em defesa do ideal federalista de união, mas na condição de principal responsável pelo plano de recuperação da economia da França.

A despeito de bem recebida nos Estados Unidos, a proposta de Monnet provocava discussões não só nos meios refratários a uma integração mais radical dos países da Europa Ocidental, mas também entre os federalistas. Entre estes, os grupos de esquerda do federalismo eram os que mais se opunham a Jean Monnet (TREIN, 2013). Suas críticas se

---

conseguiam estabelecer a equidade entre eles. Apesar da criação de algumas instituições comuns que deveriam prover o essencial para todas as sociedades europeias, os Estados e as suas fronteiras nacionais ainda se comportavam, segundo Monnet, como se essas instituições não existissem (BURGESS, 2000).

concentravam na discordância sobre o “método” de Monnet<sup>36</sup>. Esse “método” referia-se às ideias de construção de peça por peça de um processo gradual e cumulativo, que começaria pela integração econômica, e geraria mudanças qualitativas e quantitativas, uma vez que criaria laços funcionais entre os Estados, e, aos poucos, uma ideia mais ampla de interesse comum, servindo aos ideais de solidariedade promovidos pelas regras e instituições comuns. O projeto primava pela eficiência da integração econômica (BURGESS, 2000), isto é, a cooperação começaria pelo capital e só abria espaço para a convergência das sociedades nacionais depois de consolidar fortemente um bloco capitalista na Europa (TREIN, 2013).

Além de Monnet, muitos franceses e europeus de outras nacionalidades também tinham percepções de que a fundação de relações estreitas entre os povos europeus teria condições de assegurar a paz interna e o desenvolvimento econômico e social para todo o continente. Neste fluxo, multiplicaram-se diversos movimentos por uma Europa Federalista, cujas ideias haviam apresentado soluções para a unificação europeia desde a I Guerra, e que ganharam força em todo o continente no fim dos anos 1940. Abertos a todas as tendências políticas, econômicas, sociais e culturais da sociedade civil, esses movimentos contavam com a participação de primeiros ministros e estadistas. Seu objetivo principal era a constituição de uma rede de personalidades influentes nas áreas política, social e cultural, de modo a promover e dirigir o debate sobre a integração europeia pautado no ideal de que uma Europa unida seria a única forma de estabelecer a paz no continente, o que se daria por meio de uma federação de Estados democráticos (BURGESS, 2000).

A ideia central dos federalistas sustentava que a Europa deveria acabar com a divisão do continente em Estados nação absolutamente soberanos e se transformar em “uma Europa reorganizada de acordo com uma federação” (LOTH, 2011, p. 21). Ela implicaria na cooperação entre os Estados membros que aconteceria em um nível “mais alto” que o nacional, com um poder central, que gerenciaria o equilíbrio de poder entre os seus membros (EIJSBOUTS, 2002). Uma estrutura supranacional, para a qual os governos delegariam competências para as instituições com a intenção de ganhar eficiência e credibilidade dos governos nacionais, seria crucial e os seus poderes decisórios estariam “acima” dos governos nacionais (MILWARD, 1992) e um sinal do enfrentamento do totalitarismo fascista.

---

<sup>36</sup> Em suas Memórias, Monnet sobre o seu “Método”: “(...) é inútil fazer ataques frontais aos problemas, uma vez que eles emergem por si só, produto das circunstâncias. Somente modificando as circunstâncias - “pensamento lateral - pode dispersar as dificuldades que eles criam. “Assim, ao invés de criar resistência, tento buscar mudar qualquer elemento desse ambiente que causa o bloqueio” (MONNET, 1976, tradução própria).

O Movimento Federalista Europeu, uma das organizações que compunham a Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia<sup>37</sup>, fundado em 1943, tinha a sua raiz no discurso do estadista Winston Churchill, realizado na Universidade de Zurique em 1946. Na ocasião, Churchill lançou as ideias para a formação dos “Estados Unidos da Europa”<sup>38</sup> (SUCHAČEK, 2002). “O projeto deveria ser apoiado pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha, mas o primeiro passo deveria ser dado pela França e Alemanha...elas deveriam liderar o projeto juntas” (PINDER, 2009). Os ecos de Churchill de que “precisamos construir um tipo de Estados Unidos da Europa” (“*We must built a kind of United States of Europe*”), fortaleceriam, assim, as ideias a partir das quais a Europa do pós-II Guerra deveria integrar a Alemanha e manter uma economia suficientemente próspera para repelir o comunismo no continente e com o fim de “defender o continente de novos perigos, da tirania e do horror, sobretudo da bomba atômica”. Por meio de seu “manifesto europeu” (SIDJANSKI, 1989), Churchill entendia que este empreendimento de integração só poderia ser realizado se “existisse entre os cidadãos da Europa que falam muitas línguas, mas tinham uma herança e futuro comum, uma espécie dos Estados Unidos da Europa”.

O ideal federalista também floresceu nos pequenos países do Benelux, cientes de que finalmente poderiam participar do de um poder “europeu” após anos de submissão aos nacionalismos francês, inglês e alemão (BOSSUAT, 1996). Os italianos se destacaram pela presença ativa nas discussões sobre o federalismo na Europa, com forte apoio do seu parlamento (PINDER, 2008), sobretudo na voz de Alcide de Gasperi (1881-1954), primeiro ministro da Itália de 1945 a 1953. Em um discurso realizado em 1952, ele afirmou que “a razão do projeto federalista residia na necessidade de acabar com a ameaça do retorno da Alemanha ao militarismo”.<sup>39</sup>

Todos esses grupos favoráveis às “ideias de Europa” haviam se reunido no “Congresso da Europa”, que aconteceu em Haia em 1948, evento que teve o maior impacto sobre as mobilizações do continente europeu voltadas para uma ação conjunta em busca de soluções para os problemas do pós-guerra (TREIN, 2013). O Congresso, organizado pela Coordenação

---

<sup>37</sup> Sidjanski (1989) descreve com mais detalhes os outros movimentos federalistas fundados no período: Liga Pan Europeia de Cooperação, União Pan Europeia e União Parlamentar.

<sup>38</sup> O discurso Churchill, “*Calling for a United States of Europe*”, está disponível em: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/winston\\_churchill\\_en.pdf](http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/winston_churchill_en.pdf)

<sup>39</sup> ROBERT SCHUMAN FOUNDATION. **Fathers of Europe**. Robert Schuman Foundation, sem data. Disponível em: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/fathers-of-europe.pdf>



dos Movimentos para a Unidade Europeia e presidido por Churchill, agregou representantes defensores de uma estrutura dividida entre ideias federalistas, intergovernamentalistas e socialistas. O primeiro grupo, defensor de uma federação de Estados coordenada por instituições comunitárias supranacionais para as quais seria atribuído poder pelos Estados Nacionais; o segundo, liderado pela Grã-Bretanha, era partidário de uma união entre governos. Os chamados unionistas advogavam em favor da intergovernamentalidade, isto é, a cooperação interestatal não a partir da transferência de parte de sua soberania para uma organização internacional, como desejava os partidários do supranacionalidade (SCHÄFER, 2003). Na sua interpretação, qualquer saída para os problemas europeus não poderia comprometer a capacidade dos governos de buscar os seus objetivos nacionais e, para isso, a autoridade máxima deveria continuar nas mãos dos Estados (PINDER, 2009).

A reunião em Haia contou com a participação de mais de oitocentas pessoas, dentre elas, importantes líderes políticos europeus. Além de Churchill, Adenauer, Harold Macmillan, político britânico que se tornaria primeiro-ministro do Reino Unido em 1957, Altiero Spinelli, político italiano autor do *Manifesto Per un'Europa libera e unita*<sup>40</sup> e uma das figuras mais importantes do Movimento Federalista Europeu, o Primeiro Ministro da Bélgica, Paul-Henry Spaak, e da Itália, Alcide De Gasperi (BURGESS, 2000). Mais adiante, esses seriam considerados os “pais fundadores” do projeto de integração regional que seria desenvolvido na Europa. Em busca de soluções para as dificuldades do pós-guerra, o “Congresso da Europa” serviu, de forma enfática, para demarcar as diferenças de posições e entendimentos sobre qual seria a estrutura política mais conveniente para a Europa (SIDJANSKI, 1989).

O governo francês, representado por de Gaulle, desde o início da organização do Movimento Federalista Europeu, mostrou-se contrário a uma integração de tipo federalista. A França combatia a ideia de uma comunidade que incluísse a Alemanha com as mesmas condições dos demais membros e sob a liderança de instituições supranacionais (TREIN, 2013). No entanto, o que venceu a oposição de de Gaulle e a resistência dos nacionalistas franceses foi muito mais a intenção da França de comprometer a Alemanha com um projeto de integração em que ela seria submetida a interesses comuns, mais amplo do que aqueles que haviam mobilizado a sociedade alemã em 1914 e depois em 1939.

---

<sup>40</sup> *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto.* Conhecido como *Manifesto di Ventotene*. Ventotene, 1941. Publicado como edição do cinquentenário pelo Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, 1991. Disponível em: <http://www.idiavoli.com/wp-content/uploads/2015/07/II-Manifesto-di-Ventotene.pdf>

Apesar de que Churchill fosse um importante defensor da causa europeia – em 1918, ele já havia defendido a tese de que uma solução para o estado de guerra permanente em que vivia a Europa seria a criação de uma Federação de Povos Europeus –, os britânicos, em geral, não aderiram ao movimento federalista, tampouco os países nórdicos, que tradicionalmente seguiam a orientação da Grã-Bretanha. A divisão entre o intergovernamentalismo britânico e o federalismo continental se refletiu no Movimento Europeu, embora os federalistas continentais tenham conseguido se destacar na reunião (PINDER, 2009).

### 1.5 Das Ideias à Prática

Depois de um período intenso de contato com Monnet, os norte-americanos avaliaram que a opção por uma estrutura federativa apresentada seria a mais confiável e eficiente para evitar novos conflitos entre os europeus ocidentais e assim permitiria uma recuperação econômica mais consistente e com melhor distribuição de renda entre eles (TREIN, 2013). Na visão norte-americana, a estrutura institucional comunitária supranacional poderia ser um bom mecanismo para monitorar a Alemanha de forma permanente (BURGESS, 2000).

Sob forte pressão diplomática norte-americana para abandonar a sua política punitiva em relação à Alemanha e criar uma estratégia que conciliasse a recuperação daquele país e das suas próprias necessidades econômicas e de segurança, a diplomacia francesa se viu diante de um dilema: ou concordava com a reconstrução do poder econômico alemão alavancado pelo desenvolvimento da região do Ruhr e do Saar, ou teria de ir contra os Estados Unidos.

Ao compreender a situação e utilizando-se de sua grande habilidade política, além de credibilidade junto ao governo de Washington, Monnet elaborou uma proposta de ação que pudesse ser entendida e aceita pelos norte-americanos. A intenção de Monnet era criar uma organização que iria colocar um fim definitivo às guerras entre alemães e franceses e se tornariam uma base pela paz permanente, substituindo as relações de poder pela lei e pela cooperação (PINDER, 2009), sem deixar de contemplar os interesses da França.

Durante mais um congresso do Movimento Europeu, realizado no início de 1949<sup>41</sup>, Monnet apresentou uma proposta que ganhou o nome do Ministro das Relações Exteriores da França, Robert Schuman (1888-1979). Oficialmente lançado em 9 de maio de 1950 com a “Declaração Schuman”, o Plano propunha a criação de uma comunidade supranacional de integração dos mercados de carvão e de aço (DINAN, 2007), insumos importantes para a produção industrial, a geração de energia e fator estratégico para as forças armadas (PINGER, 2009). Segundo o Plano Schuman, haveria concessão de soberania para uma instituição política comum que fosse além das ideologias ou partidos de um Estado nação em específico, admitida pelos federalistas como uma condição indispensável para unir os povos da Europa sob um mesmo ideal de paz (SIDJANSKI, 1992, p. 11). O Plano ainda destacou com precisão a ideia de uma “comunidade europeia” a partir da cooperação econômica para que alcançassem a união política, sendo que Paris-Bonn seria o seu eixo central (CATTANEO e VEO, 1995).

Para que o Plano Schuman pudesse ser bem-sucedido, a indústria, em primeiro lugar, e a produção de alimentos, em seguida, deveriam sustentar o crescimento econômico dos países. Uma vez que a economia iria garantir a modernização da produção e, em termos estratégicos, assegurar a oferta de carvão e aço nas mesmas condições para ambos os mercados, a guerra entre Alemanha e França ficaria menos provável. Adiante, outros países também seriam convidados. A integração econômica setorial foi considerada “...o primeiro passo concreto rumo à federação europeia, indispensável para a preservação da paz”.

Após muitas discussões, os governos de Alemanha e França aprovaram o Plano, seguidos por Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, embora a participação no projeto estivesse supostamente aberta para todos os países da Europa Ocidental. Na prática, Plano Schuman “já continha todos os elementos que dariam corpo ao Tratado de Paris<sup>42</sup>, assinado pelos “Seis da Europa” no dia 8 de abril de 1951 para a fundação da Comunidade Europeia do

---

<sup>41</sup> No mesmo ano, dez países europeus assinaram em Londres um estatuto por meio do qual concordavam com “uma união mais próxima entre países com afinidades”, criando o Conselho da Europa em 5 de maio de 1949. O Conselho fez progressos em questões de direitos humanos e culturais, embora não tenha estreitado a cooperação econômica entre os seus membros e tampouco tenha passado de uma organização intergovernamental, uma forma de organização que os federalistas não aspiravam (McCORMICK e OLSEN, 2014). Fizeram parte do Conselho da Europa em 1949: Bélgica, Reino Unido, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega e Suécia (STEINBERG, 1993).

<sup>42</sup> O texto do Tratado de Paris pode ser encontrado em:

[http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_3\\_antlasmalar/1\\_3\\_1\\_kurucu\\_antlasmalar/1951\\_treaty\\_establishing\\_ceca.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1951_treaty_establishing_ceca.pdf)

Carvão e do Aço (CECA), que passou a funcionar em 25 de julho de 1952” (BLAIR, 2012, p. 2). Em seu discurso em Washington, em 1952, Monnet anunciou que “Enquanto a Europa continuasse dividida, ela seria fonte constante de conflitos. (...) Com o Plano Schuman, lançamos as fundações com as quais seremos capazes de construir os Estados Unidos da Europa, livres, vigorosos, pacíficos e prósperos”.<sup>43</sup> Lembramos que o Plano Schuman só foi anunciado porque já contava com o apoio norte-americano e a França encontrava-se fortemente constrangida pelos Estados Unidos.

O objetivo da CECA era formar um mercado comum de dois bens estratégicos, e a partir da cooperação técnica, os seus membros lançariam as bases para uma integração mais ampla e profunda entre os seus povos. A formação de uma área privilegiada de comércio, começando por uma união aduaneira desses dois produtos, garantiria as condições para a produção industrial e de energia dos países em reconstrução e reduziria consideravelmente as possibilidades de rearmamento dos Estados europeus, sobretudo da Alemanha (GÖTEMAKER, 2011). A Europa poderia, por conseguinte, alcançar metas que criariam solidariedade entre os povos a partir do seu desenvolvimento econômico.

Na visão de Monnet, as relações de cooperação econômica que se desenvolveriam a partir da CECA poderiam demandar novas estruturas em uma “escala europeia”, como em uma federação de Estados Europeus. A Europa política seria consequência de uma realidade, à qual as lideranças europeias iriam se submeter no seu devido momento e este viria com o êxito econômico da integração. Esse “método CECA” selaria a solidariedade *de facto*, “implicando em outras tarefas e setores que seriam gradualmente incorporados ao processo e membros que também desejassem se submeter às mesmas regras e instituições, o que demandaria até mesmo a criação de novas instituições” (BURGESS, 2000, 35). Ou seja, o conceito de federalismo de Monnet se desenvolveria em um processo cumulativo e funcional.

A CECA seria administrada por uma instituição supranacional, a Alta Autoridade, composto por um corpo colegiado com poderes executivos, que assumiu um modelo próprio de decisão política independente dos Estados membros (SCHWARZE, 2006). Também foi criado um Conselho, órgão intergovernamental que contrabalançaria o poder da Alta Autoridade, representando os interesses dos Estados membros; e uma Assembleia Comum –,

---

<sup>43</sup> Jean Monnet, discurso no *National Press Club*, Washington, em 30 de abril de 1952. **Fathers of Europe**. Robert Schuman Foundation, sem data. Disponível em: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/fathers-of-europe.pdf>

também independente e cujos membros seriam eleitos diretamente pelos cidadãos quando os governos concordassem por unanimidade (que se tornaria o futuro Parlamento Europeu) – além de uma Corte de Justiça (EUROPEAN COMMISSION, 1988). Um diálogo permanente entre essas instituições levaria à criação de um mercado comum de carvão e de aço com o fim de promover o intercâmbio desses bens a preços baixos, a segurança da oferta no mercado e o progresso social. Desde o início, a unidade política das instituições europeias, o elemento federativo da comunidade, foi visto e proclamado como um aspecto central da resposta conjunta do continente, fundamentado em uma verdadeira Federação Europeia, e voltado para a promoção de uma paz.

Com efeito, o Plano Schuman foi aceito com entusiasmo pelo chanceler alemão Konrad Adenauer, pois tornaria possível a Alemanha participar de um projeto que seria a expressão concreta da solidariedade na Europa, ou seja, uma proposta pela qual os alemães ansiavam depois de tantos anos de caos e humilhação (EUROPEAN COMMUNITY, 1988). Na verdade, o Plano Schuman foi atrativo para a Alemanha, assim como para a França, por diferentes razões. Para os franceses, ele oferecia o prospecto para a sua liderança na Europa e como uma forma de “controlar” a Alemanha. Para os alemães, ele apresentava a chance de “limpar” as memórias de horror do Terceiro Reich<sup>44</sup> e de ser tratada como um parceiro igual aos demais países europeus. Inevitavelmente, a Guerra Fria excluiu os países da Europa Central e do Leste. Espanha e Portugal ficaram de fora porque estavam sob regimes ditatoriais e a Suíça era um país neutro desde o período de guerras. Os escandinavos seguiram o Reino Unido e ficaram de fora (DINAN, 2007).

As nações menores, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos, perceberam que não poderiam se distanciar muito em termos econômicos do eixo franco-germânico. Como estavam economicamente ligadas a ele, enxergaram a integração como um meio inicial de combater o comunismo no ambiente doméstico e restaurar a sua legitimidade internacional (DINAN, 2007). Como mencionamos anteriormente, a Grã-Bretanha, assim como os países escandinavos, foi resistente em admitir decisões compartilhadas com outros países, como, por exemplo, com a França, pois não estava disposta a abrir mão de suas escolhas soberanas e acreditavam que seriam capazes, se não de vencer, pelo menos resistir à concorrência que lhes faziam os capitais norte-americanos. As pressões norte-americanas sobre a Grã-Bretanha não

---

<sup>44</sup> A Alemanha nazista também foi chamada de Terceiro Reich. A chegada dos nazistas ao poder colocou fim à República de Weimar, uma democracia parlamentar estabelecida na Alemanha após a I Guerra Mundial.

foram suficientes para convencer os britânicos naquele momento, contudo não consideraram a participação britânica no projeto de integração indispensável.

No fim das contas, o Tratado de Paris foi muito menos ambicioso do que Monnet havia imaginado originalmente (MILWARD, 1984; ALTER e STEINBERG, 2007). Ele “não conseguiu inaugurar entre os europeus uma verdadeira ideia de convergência, de superação das divergências em favor de uma comunidade, onde a harmonia de interesses fosse sinônimo de respeito às diferenças” (TREIN, 1997, p. 120). A Alta Autoridade também nunca foi capaz de governar nos moldes supranacionais ou criar um mercado verdadeiramente comum (BURGESS, 2000). Mesmo assim, o nascimento da CECA foi um considerável feito político, pois marcou o início do processo de integração econômica da Europa e a reaproximação entre França e Alemanha (GÖTERMAKER, 2011).

O feito mais destacado do Plano Schuman foi mesmo político: selou a reconciliação franco-alemã relacionando os destinos dessas duas nações na figura da CECA. Como nenhum tratado de paz havia sido assinado por esses dois adversários, a primeira comunidade europeia tornava-se o símbolo de um voto de confiança no desejo daqueles dois países e de seus parceiros de superar os erros do passado e no seu ato de fé em um futuro compartilhado governado por instituições comuns (EUROPEAN COMMUNITY, 1988). A coordenação entre França e Alemanha era uma condição para que qualquer tipo de plano de integração regional da Europa se desenvolvesse.

### 1.6 Os Passos Iniciais do Processo de Integração Regional da Europa

No início dos anos 1950, a Europa Ocidental registrava sinais positivos e estáveis de restauração dos padrões de consumo proporcionados, sobretudo, pela estabilidade da economia internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos. O clima otimista gerado pela CECA conseguiu garantir uma forte aceitação de novos setores econômicos no que concerne à crescente aproximação entre os países da Europa Ocidental a partir da ideia de que a Europa somente poderia restaurar o seu lugar no sistema internacional otimizando o uso de suas potencialidades dentro de um mercado comum dirigido por instituições comunitárias que não seguissem o conceito de nacionalidade delineado pelas fronteiras inter-estatais.

As ameaças de enfrentamentos foram reduzidas com a institucionalização da Alta Autoridade, uma vez que, parafraseando Schuman, a “solidariedade na produção estava posta

e seria suficiente para que a guerra entre França e Alemanha fosse não só impensável, mas materialmente impossível” (GÖTERMAKER, 2011). Nesse fluxo, os planos de integração setorial gerenciados por instituições comuns avançaram a partir da metade dos anos 1950, mesmo com algumas divergências.

Uma das maiores preocupações dos governos europeus desde o fim da II Guerra era garantir a segurança nacional, primeiramente com relação à preservação do seu território das invasões, dos bombardeios, das ocupações, das repartições, das anexações e de outras manifestações violentas ou atrocidades que haviam caracterizado o período de guerras. Como foi discutido acima, os europeus não tinham condições de garantir a sua segurança e defesa próprias, tampouco haviam sido criadas organizações ou leis internacionais que constringessem os países em relação aos ataques militares. Sob o respaldo da OTAN, dirigida pelos Estados Unidos, a Europa Ocidental ficava dependente do poder militar dos Estados Unidos (TRACHTENBERG, 2003).

Para além do desejo de garantir a segurança no significado tradicional do termo, os governos da Europa Ocidental trabalharam para assegurar a estabilidade de suas economias, e a segurança dos cidadãos em seu amplo sentido, haja vista a persistente perturbação social no pós-II Guerra. Por isso, a demanda por provisões pela segurança econômica, pessoal e familiar, teve forte apelo eleitoral depois de 1945. Consequentemente, os governos europeus passaram a agir em prol da proteção da sociedade, consolidando o chamado estado de bem-estar social, que se tornou um aspecto dominante da política doméstica dos países da Europa Ocidental pelo menos no período de 1945 a 1968 (MILWARD, 1992), e seria fundamental para que eles comessem, mais adiante, a pensar em garantir a integração dos mercados agrícolas. Ao colocar em prática políticas com vistas a asseverar a integridade do indivíduo, a intenção dos governos era superar o medo da guerra, da fome e da pobreza que ainda assombravam a Europa.

Apesar das limitações, o otimismo gerado pela solidariedade proporcionada pela CECA instigou outros planos de cooperação, também apoiados pelos norte-americanos, na área de defesa e de compromissos políticos para a constituição de uma unidade federativa de Estados. Eles não foram, todavia, aprovados pelos europeus logo em seguida. Tanto Schuman quanto Monnet, os arquitetos intelectuais da CECA, entendiam que se as sociedades europeias tivessem economias que fossem ainda mais integradas, os seus governos seriam menos tentados a se comprometer com atividades militares que acabariam os levando à guerra. Se

assim não fosse, o poder da Alemanha continuaria crescendo no continente, uma vez que os capitais norte-americanos estimulavam e sustentavam o seu desenvolvimento.

No início dos anos 1950, havia uma crescente percepção da ameaça soviética na Europa Ocidental (STEINBERG, 1993). Em paralelo, a intervenção dos Estados Unidos na Guerra da Coreia, iniciada em junho de 1950<sup>45</sup>, pareceu, para alguns europeus, inclusive para Konrad Adenauer, um prelúdio de um ataque ao comunismo na Europa Ocidental. Segundo Monnet, se os Estados Unidos interviessem da mesma forma na Europa que haviam feito na Ásia, poderiam colocar o Plano Monnet em risco na França e criar sérios problemas para o início do processo europeu de integração regional. Schuman, por seu turno, estava convencido de que os norte-americanos tinham planos de rearmar a Alemanha sem a aprovação francesa (IRVING, 2002). Essa atmosfera de tensão crescente na Europa, sobretudo na França, em razão da crescente insistência dos Estados Unidos em ampliar o papel da RFA e permitir o reaparelhamento de suas forças armadas, continuava preocupando o governo francês (GÖTERMAKER, 2011). Ademais, liderados por de Gaulle, uma parte das autoridades francesas rejeitava a maior proximidade com os Estados Unidos.

Poucos meses depois de instituída a CECA, e partindo das mesmas preocupações que haviam levado Monnet a formular o Plano Schuman, o mesmo apresentou o Plano Pleven, nome dado em homenagem ao Primeiro Ministro da França entre 1950 e 1952, Rene Pleven (1901-1993), para a formação de uma comunidade supranacional europeia de defesa. A estratégia política do Plano Pleven se baseava na hipótese de que a construção de uma comunidade de defesa deveria acomodar os diversos interesses sem dissociá-la de uma Europa política (BURGESS, 2000).

Monnet sugeriu, desse modo, que os princípios da CECA fossem estendidos à área militar para a formação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) pelas Forças Armadas dos Estados Europeus, que iriam usar o mesmo uniforme e servir sob um mesmo comando. Depois da Guerra da Coreia (1950-1953)<sup>46</sup>, muitos europeus entenderam que uma

---

<sup>45</sup> Em 25 de junho de 1950, as tropas comunistas da Coreia do Norte cruzaram o paralelo que desde 1945 demarcava a linha militar entre o norte – sob influência soviética – e do sul sob influência norte-americana. Os confrontos fronteiriços e invasão da península do sul marcam o início da Guerra da Coreia. As forças aéreas e navais dos Estados Unidos desembarcaram na Península. Dezesesseis países, incluindo a Grã-Bretanha, os Países Baixos, a Bélgica e Luxemburgo participaram de uma força internacional sob o comando dos Estados Unidos. A Coreia do Norte recebeu apoio diplomático e ajuda militar da URSS e China comunista.

<sup>46</sup> Apesar de mostrar publicamente a solidariedade transatlântica, havia desacordos entre ambos os lados: os europeus ocidentais ponderaram os motivos e implicações da política externa dos Estados Unidos, questionando as perspectivas da parceria transatlântica (McCORMICK e OLSEN, 2014). Primeiro as dúvidas ascenderam em



efetiva organização destinada à defesa da Europa deveria ser formada. Sem dúvidas, isso demandaria a contribuição da Alemanha, tanto de recursos quanto de homens, sem que tomasse a forma do exército nacional daquele país. Da perspectiva de muitos governos da Europa, era a hora de existir um contrapeso ao poder militar dos Estados Unidos no continente (TRACHTENBERG e GEHRZ, 2003).

A criação da CED seria acompanhada pela Comunidade Política Europeia (CPE), instância política através da qual os governos deveriam consultar-se mutuamente em todas as questões de política externa, mas, no quadro intergovernamental, responsável pelo desenvolvimento de uma política externa comum da Europa (ALTER e STEINBERG, 2007). Com esse Plano, a intenção de Schuman era preservar a preponderância militar francesa em face do inevitável rearmamento alemão na Europa e continuar promovendo o processo europeu de integração regional (BURGESS, 2000).

Em razão da demora na implementação do Plano Pleven – foram dezenove meses entre a proposta original e a assinatura do Tratado que instituiu a CED, assinado em 26 de maio de 1952 –, os Estados Unidos entenderam que havia a intenção dos franceses de retardar a institucionalização da CED, da qual a Alemanha participaria. Em termos práticos, a proposta de Monnet era técnica e politicamente difícil de ser instituída (IRVING, 2002), pois a CED abria um espinhoso debate sobre uma identidade europeia em defesa (STEINBERG, 1993).

No âmbito da escalada de tensões da Guerra Fria na Europa e na Ásia – a intervenção dos Estados Unidos na China após a aliança chinesa com a União Soviética, em 1949, a Guerra da Coreia (1951-1953), com o provável uso da bomba nuclear, e do Vietnã (1955-1975) – um novo conflito global se tornou iminente e a Europa Ocidental se sentia cada vez mais vulnerável contra as superpotências no cenário internacional. Diante disso, a Assembleia Nacional francesa decidiu por não ratificar o Tratado da CED em 30 de agosto de 1954. Segundo os franceses, a CED “representava uma agenda anglo-saxã” que deixava à França

---

razão da Guerra da Coreia, pois vários europeus haviam apoiado inicialmente a invasão liderada pelos Estados Unidos para expulsar os norte-coreanos da parte sul da Coreia, mas foram, então, alarmados com a invasão do norte depois da intervenção por parte da China que apoiava os soviéticos. Os Estados Unidos temiam que esse conflito fosse o primeiro de uma série de tentativas expansionistas soviéticas na Ásia, que deveriam ser respondidas à altura para evitar o avanço do inimigo em outras regiões do mundo. Em 1951 as tropas norte-americanas foram confrontadas por uma grande ofensiva chinesa. Os Estados Unidos ofereceram ajuda econômica para a Coreia do Sul, enquanto a União Soviética apoiou a Coreia do Norte, tornando impossível a reunificação do país. Muitos europeus se perguntavam até onde iriam as ofensivas dos Estados Unidos.

um pequeno papel e negava o potencial de um perfil mais forte. Com a negativa à CED, o eixo da cooperação em defesa foi, na prática, mudado para a OTAN (STEINBERG, 1993). Aceitar a ideia de que a Alemanha seria remilitarizada com a fundação CED ainda era uma concessão muito difícil de ser feita pelos franceses. Diante da reação francesa, a CPE, o outro projeto de integração de caráter eminentemente político, também não teve seguimento.

O colapso da CDE causou uma considerável consternação na Europa Ocidental, e, sobretudo na Alemanha, onde Adenauer ficou muito desapontado com a decisão da Assembleia Nacional Francesa, a ponto de afirmar que o veto francês em 1954 à CED foi “um dia negro para a Europa” (GÖTERMAKER, 2011).

Segundo Lundestad (1986), uma vez que os norte-americanos se comprometeram com a segurança da Europa por meio da OTAN, os europeus não se empenharam tanto em encontrar uma conciliação nessa área. O objetivo norte-americano era aumentar o esforço de defesa próprio da Europa (LUNDESTAD, 1986, p. 272). Por isso, apoiavam a formação de um exército europeu e do projeto de integração política regional do continente (TRACHTENBERG e GEHRZ, 2003).

Com o colapso da CPE, as esperanças de se alcançar a integração política também caíram por terra, pelo menos temporariamente, e os planos foram arquivados. O fracasso dessas duas iniciativas foi um duro golpe para os integracionistas, como Monnet, e gerou instabilidade na CECA. Em 1955, Monnet deixou a presidência da Alta Autoridade, desiludido com a resistência política às suas propostas e com o curso que o processo de integração estava tomando (McCORMICK e OLSEN, 2014). Depois desse episódio, os europeus retornaram o seu foco para a integração econômica (GILBERT, 2008).

Na Conferência de Messina, Itália, que reuniu os Ministros das Relações Exteriores dos Seis da Europa, realizada em junho de 1955, os membros do Benelux apresentaram um memorando conjunto com um plano para a criação um mercado comum de bens.<sup>47</sup> Nele, concordaram com os planos para “o estabelecimento de uma Europa unida pelo desenvolvimento de instituições comuns, a progressiva fusão das economias nacionais e a criação de um mercado comum”. Mais uma vez, Monnet estava lá, entre os europeus e os norte-americanos, aplicando o seu “método”. As decisões a que se chegaram em Messina

---

<sup>47</sup> O documento de trabalho da Conferência de Messina está disponível em: [http://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/22/879966fb-7e08-4c4a-867f-454ebe14b5b9/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/22/879966fb-7e08-4c4a-867f-454ebe14b5b9/publishable_fr.pdf).

eram amplas e ousadas, e a integração, ainda que setorial, devia abranger elementos importantes da vida econômica dos europeus. Em termos gerais, no longo prazo, o objetivo era constituir um mercado comum.

Ficou clara a ideia de que a progressiva especialização produtiva e a expansão de oportunidades de um mercado integrado na agricultura trariam impactos positivos sobre a qualidade de vida dos produtores e consumidores de todos os setores das economias europeias. Àquela altura, a Alemanha Ocidental se tornou um membro integral da OTAN (HENSEL, 1989), abrindo espaço para a continuidade da integração regional europeia. Ademais, era incontestável que os resultados da integração produzidos pela CECA mostravam que não só franceses e alemães, mas belgas, holandeses, italianos e luxemburgueses eram capazes de trabalhar juntos, de forma confiável e cooperativa no interesse comum da recuperação da economia e da manutenção da paz (TREIN, 2013). Uma semana após a crise de Suez, de 1956, quando o governo egípcio nacionalizou o canal, Aduauer aceitou as demandas francesas.

Para sustentar a forte e rápida recuperação europeia, tornava-se indispensável garantir a oferta de insumos e de alimentos para a toda a sociedade suprindo a sua dependência de fontes não europeias. Para potencializar os bons indicadores, sobretudo no eixo franco-germânico, que se traduziriam no “milagre econômico” (*Wirtschaftswunder*) da Alemanha Ocidental e nos “trinta gloriosos” (*trente glorieuses*) da França no pós-II Guerra, precisavam não só garantir o suprimento de energia para a toda a sociedade europeia, mas proporcionar um considerável aumento de sua disponibilidade. Em face dessas preocupações, na Conferência de Messina, ficou evidente que outras formas de cooperação deveriam dar respostas à dependência energética da Europa de fontes não europeias (TREIN, 2013), e criar novas oportunidades econômicas regionais. Outra vez, Monnet, para quem a “solução europeia” deveria ser avançar, teve um papel importante nas propostas. O êxito econômico, do seu ponto de vista, continuava sendo a saída.

Nesse sentido, reuniram-se em Roma, em 25 de março de 1957, os mesmos seis países membros da CECA a fim de aprovar o tratado que estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) para a formação de um mercado comum. O objetivo era alcançar uma “união cada vez mais convergente” (*“an ever closer union”*) pela via da integração econômica, solução que finalmente parecia sem volta. Partiram de uma união aduaneira, onde haveria livre circulação de bens sem barreiras aplicando uma tarifa externa comum. Em seguida,

incluiriam capital, serviços e pessoas, a fim de promover a unificação econômica para a formação de um mercado comum e preparação da futura integração política da Europa pela união de Estados (SCHWARZE, 2006, p. 92) parecia ser uma “*réalisation concrète*”, como haviam pregado os federalistas.

A CEE proporcionaria a redução de tarifas e outras barreiras às trocas comerciais, promovendo, assim, o comércio livre intrarregional e o crescimento econômico e protegeria os seus mercados da competição externa. Os governos, cujos principais objetivos eram sustentar o crescimento da produtividade e da renda de suas economias, entendiam que o comércio seria um meio importante para tanto, embora interviessem ativamente em outros setores para promover o bem-estar econômico e social de longo prazo (CAPPOLARO, 2010).

Inovadoras e complexas instituições político-administrativas foram projetadas para respaldar as decisões do processo de integração econômica da CEE. Da mesma forma que a CECA, a estrutura de integração política dessa nova comunidade contava com novas instituições de caráter supranacional, como a Comissão Europeia, e intergovernamental, como o Conselho de Ministros, composto por representantes de nível ministerial dos Estados membros. Naquele momento, o Conselho de Ministros se tornou o principal órgão legislativo comunitário decidindo por consenso (STEINBERG, 1993). Após o encaminhamento da proposta feita pela Comissão Europeia de uma nova legislação, o Conselho deveria aceitar ou não a proposta. A relação dessas instituições no processo decisório comunitário se mostrou bastante dinâmica ao longo do tempo, mas, claramente, houve dificuldades para que elas colocassem em prática a ideia de supranacionalidade, tendo em vista que ela esbarrava na soberania dos Estados Nacionais. Muito mais que a integração econômica, a integração política, neste sentido, seria difícil de ser alcançada.

Essa natureza institucional da CEE refletia a falta de confiança de de Gaulle e dos governos dos países do Benelux nas instituições supranacionais, o que acabou implicando que França e Alemanha Ocidental estabelecessem um acordo bilateral mais modesto de cooperação em segurança e defesa, o Tratado de Amizade Franco-alemão, firmado em 1963 (STEINBERG, 1993). Também chamado Tratado do Eliseu, por ter sido assinado na residência oficial do governo francês, o Palácio do Eliseu em Paris, ele teve por propósito promover encontros regulares entre os oficiais alemães e franceses, tornando-se um importante passo para a conciliação desses dois países (HENSEL, 1998).

Paralelamente à CEE, foi decidido que seria criada a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), fundada pelo segundo tratado assinado em Roma na mesma data, estipulando as bases de uma união aduaneira desses dois bens (EICHENGREEN, 2002). A EURATOM foi formada exclusivamente para assegurar o uso da energia atômica para fins pacíficos. A energia atômica era uma importante matriz energética para o desenvolvimento das economias europeias no período. Os políticos tinham certeza de que ela seria a pedra angular do futuro da área energética da Europa e, por razões estratégicas, políticas e econômicas, era necessária a coordenação entre os países nessa questão (STEINBERG, 1993).

A aprovação da EURATOM está ligada a um episódio anterior, em 1956, a Crise de Suez, que causou grandes dificuldades no fornecimento de produtos petrolíferos para a Europa. A elevação dos preços do petróleo depois da suspensão do fornecimento pelos países do Oriente Médio implicou que os europeus tomassem consciência de sua dependência energética. Por conseguinte, a unidade europeia revelou-se essencial para superar esse quadro. A França concordou em fazer concessões a seus parceiros no que diz respeito ao mercado comum. A Alemanha também tomou uma posição mais conciliatória em relação à EURATOM. Mais uma vez, Adenauer reafirmou que os europeus deveriam se unir (TRACHTENBERG, 2003). A cooperação energética ofereceu, assim, um terreno fértil para uma iniciativa política que pudesse orientar as relações franco-germânicas em direção à paz e à prosperidade na Europa.

É perceptível que os dois Tratados de Roma continham projetos muito mais abrangentes e audaciosos do que o primeiro passo dado em 1951. Eles incluíam dimensões importantes das economias nacionais de cada Estado membro, influenciando diretamente o cotidiano das sociedades envolvidas e, a exemplo do Tratado de Paris, apostavam numa integração que se apoiava principalmente nas relações econômicas. A grande expansão do comércio intrarregional nos anos 1950 se seguiu à liberalização do mercado regional com a formação de uma união aduaneira, que ampliou as condições dos Estados membros europeus de se recuperarem em um momento de rápido crescimento econômico e mudanças tecnológicas na Europa Ocidental.

O aprofundamento da integração econômica, como Monnet havia planejado, pareceria mesmo “transbordar” para outros setores. A consolidação da CEE nos anos 1960 aconteceu em um período de “crescimento econômico internacional ímpar, de estabilidade do sistema monetário internacional, da adoção de políticas de pleno emprego e da generosa provisão do

estado do bem-estar social aos cidadãos na Europa Ocidental” (EICHENGREEN, 2007, p. 2) sob as condições estabelecidas em Bretton Woods.

Na Tabela 4 a seguir é perceptível que as exportações de todos os membros da CEE cresceram nas décadas 1950 e 1960, sobressaindo-se os fluxos intrarregionais de comércio, ou seja, aqueles cujos destinos eram os parceiros privilegiados do próprio bloco de integração. .

**Tabela 4** – Comércio entre os membros da CEE (exportações em 1950 e 1960)  
(em milhões de dólares – a preços de 1990)

|                    | Comércio 1950 (em US\$) |                |       | Comércio 1960 (em US\$) |                |       |
|--------------------|-------------------------|----------------|-------|-------------------------|----------------|-------|
|                    | Comércio Intrarregional | Resto do Mundo | Total | Comércio Intrarregional | Resto do Mundo | Total |
| Alemanha Ocidental | 8276                    | 5471           | 13747 | 28448                   | 25401          | 53849 |
| França             | 5856                    | 8268           | 14124 | 10463                   | 14464          | 24927 |
| Países Baixos      | 5808                    | 2983           | 8792  | 11374                   | 5217           | 16590 |
| Bélgica            | 5398                    | 3630           | 9028  | 2924                    | 1988           | 4912  |
| Itália             | 3561                    | 4394           | 7955  | 7482                    | 8827           | 16309 |

**Fonte:** Adaptação própria a partir de BADINGER e BREUSS, 2007, p. 21.

O Reino Unido seguia tendo confiança em suas próprias instituições e capacidade de dirigir o seu curso independente do projeto de integração europeu (LUDLOW, 2009). Não aderiu à CECA, opôs-se à CED e não apresentou a sua candidatura a membro da CEE (MILWARD, 1992), olhando com desconfiança para as ambiciosas instituições supranacionais esposadas pelos seus vizinhos, rejeitando os convites para participar até 1961. Para compensar a sua não participação na CEE em razão do que considerava ser um “pesado compromisso institucional”, o Reino Unido iniciou as negociações, a partir de 1958, junto com um grupo de sete países, a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), que seria constituída inicialmente, além do próprio Reino Unido, por Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça (os “Sete de Fora”), com “o intuito de potencializar o comércio mais livre e amplo entre os seus membros” (SORENSEN, 2009, p. 246), sem considerar qualquer objetivo de integração política. A AELC foi aprovada em 1960, mas o seu desempenho econômico se mostrou significativamente inferior ao da CEE nessa década (MAY, 1995).

Com a CEE e a AELC, os agentes econômicos europeus aproveitaram a dinamização resultante da abertura das fronteiras para promover um verdadeiro “salto “adiante em termos de realizações produtivas e econômicas. Assim, a Europa Ocidental experimentou um longo e contínuo crescimento econômico que garantiu aos Estados membros a manutenção dos seus

ganhos relativos. Os “anos de ouro” da integração econômica da Europa Ocidental, de 1958 a 1965, coincidiram com um período de bom desempenho da economia internacional. Juntamente com a América do Norte e o Japão, a região se firmou como o núcleo capitalista da economia mundial (ZOBBE, 2001).

Muitos políticos e defensores do federalismo estavam cientes, porém, de que a ampliação das relações econômicas dos Estados membros indicava a necessidade de que a integração fosse ampliada para as relações políticas, pois, sem que isto acontecesse, a economia encontraria rapidamente os seus limites como fator de aproximação entre as sociedades nacionais envolvidas no processo. Dadas as crescentes tensões internas relacionadas à política colonial da França no norte da África, em setembro de 1960, no âmbito da Guerra Fria, de Gaulle concordou com os federalistas que fosse criada uma comissão que teria a tarefa de preparar um plano de aproximação política dos países europeus, mas manteve a sua posição, reiterando que era radicalmente contrário a qualquer forma de cessão de soberania para uma autoridade supranacional, e, no mesmo sentido, declarou, com ênfase, que recusava a reforma proposta para as instituições resultantes dos Tratados de Paris e de Roma, além de que não aceitaria os britânicos como integrantes da Europa comunitária (TREIN, 2013).

Na Conferência de Paris, de 1961, foi eleita uma comissão, liderada por Christian Fouchet (1911 – 1974), diplomata francês e antigo ministro gaullista, que ficou encarregada de coordenar o grupo de trabalho que redigiria um projeto de União Política da Europa. O Plano Fouchet propôs a fundação de uma nova organização para coordenar as políticas externa e econômica, além das áreas da política externa e de defesa, ciência, cultura e proteção dos Direitos Humanos, a partir de uma “união indissolúvel de Estados” baseada na cooperação intergovernamental e não mais supranacional (CVCE, 2012c). A proposta de Fouchet ainda incluiu um projeto de Tratado que previa o estabelecimento de um Conselho composto de chefes de Estado ou de governo, que se reuniria três vezes por ano e que tomaria decisões por unanimidade, reflexo da insatisfação francesa com o Tratado de Roma.

Temendo a dominação francesa da política externa dos Seis, os outros Estados membros se opuseram ao projeto de Tratado como foi apresentado, rejeitando qualquer grau de fortalecimento do caráter intergovernamental das instituições, pois consideravam uma ameaça para a independência e a natureza supranacional dos órgãos comunitários já instituídos. Além disso, os Países Baixos estavam relutantes em complicar ainda mais as

negociações em curso sobre o alargamento do mercado comum após a primeira candidatura do Reino Unido à CEE, em 1961, da qual eram favoráveis, ou mesmo comprometer as discussões que aconteciam entre a Europa e os Estados Unidos sobre o futuro da OTAN (CVCE, 2012c).

Diante disso, de Gaulle endureceu o seu discurso. Em 1962, revisou a proposta de reconhecimento da OTAN e do Tratado de Roma, mostrando a sua insatisfação com a supranacionalidade político-institucional para coordenar as políticas comunitárias (MORAVCSIK, 1998). Continuou condenando as políticas federalistas e criticando abertamente as posições dos Estados Unidos e do Reino Unido. Sobre este último, o francês era contrário à sua adesão como membro da CEE<sup>48</sup>. Na prática, isso significava que a proposta revisada seria um plano mais “nacionalista” com a impossibilidade de retorno à original.

O fracasso dos planos Fouchet desencadeou uma série de crises, caracterizadas por divergências sobre a própria natureza do processo de integração europeia, os poderes das instituições comunitárias e a independência europeia com relação aos Estados Unidos. Com isso, parecia que as chances da cooperação bilateral com resultados concretos entre França e Alemanha sob o Tratado de Eliseu seriam modestas (MORAVCSIK, 2000, p. 35). Os chefes de estado e de governo não se encontraram por sete anos (CVCE, 2012c).

Abria-se, assim, um longo período marcado pelo progresso gradual e constante de integração econômica, de ampliação e de aprofundamento da cooperação nas comunidades existentes, mas de estagnação do processo de integração política. Em outras palavras, o bom desempenho da economia europeia com a construção do mercado comum nos anos 1950 contrastava, todavia, “com as primeiras tentativas mal-sucedidas de se criar uma união política na Europa” (SIDJANSKI, 1992, p. 31). Se por um lado a relação franco-alemã era essencial para a continuidade do processo de integração regional da Europa, por outro, ela continuou a ser um ponto sensível em razão das suas discordâncias (WEBBER, 1998).

---

<sup>48</sup> “Apesar de todos os obstáculos enfrentados e dificuldades a serem superadas desde os primeiros anos de sua implantação o êxito das três Comunidades Europeias tornou-se visível mesmo para aqueles que viam a integração com grande ceticismo. Talvez o melhor exemplo neste sentido seja a mudança ocorrida na posição do Reino Unido a respeito de sua participação naqueles projetos. Depois de reusar por reiteradas vezes o convite para ser signatário do Tratado de Paris e dos Tratados de Roma, seguindo o exemplo da Irlanda, que apresentou a Bruxelas o seu pedido de adesão à Comunidade Econômica Européia em 31 de julho de 1961, Londres formalizou o seu primeiro pedido para fazer parte da CEE em 9 de agosto de 1961. O mesmo fez a Dinamarca no dia seguinte” (TREIN, 2009).



### 1.7 O Lugar da Agricultura no Início do Processo de Integração da Europa

Como dissemos acima, ao final da Conferência de Messina, em 1955, ficou acordado que seria preparada a redação dos textos dos tratados de integração econômica para o cumprimento de um mercado comum por etapas. Os Estados membros estavam dispostos a prosseguir as suas negociações para formar um mercado comum integrado que cobrisse vários bens, embora soubessem da dificuldade que seria estabelecer uma união política.

O interesse dos seis países que participavam da CECA desde 1951, agregado à experiência bem-sucedida do Benelux, serviu para a fundamentação das discussões para o avanço da integração regional na Europa, abrangendo a agricultura (CVCE, 2012b, p. 2). A inclusão do setor agrícola ao mercado comum já havia sido um tema discutido em Messina. Na mente de algumas lideranças políticas, “a força econômica e política do mercado comum resultaria da consolidação de uma agricultura organizada e integrada” (MILWARD, 1992, p. 51). Sob a liderança do então primeiro ministro da Bélgica, Paul Henri Spaak<sup>49</sup>, que se tornou o presidente do Comitê Spaak, formado por delegados que representavam os seus governos nacionais. Spaak insistiu que o tema fosse incorporado ao Tratado de Roma que instituiria a CEE, argumentando que “não seria possível, tampouco desejável, criar uma comunidade econômica na qual o Setor Primário não fosse incluído” (LASCHI, 2011, p. 34).

Nesse sentido, a inserção de um capítulo sobre agricultura no Relatório Spaak, de 1956, que anunciava a futura inclusão do tema nos Tratados de Roma de 1957, foi, de fato, “um sinal do reconhecimento político da fragilidade do setor agrícola e da necessidade de se obter uma oferta estável de alimentos” (CARÍSIO, 2006, p. 34). A meta seria alcançada pela estabilização dos mercados, segurança da oferta de alimentos, manutenção do nível “adequado” de renda das propriedades produtivas, a partir de um ajuste gradual do mercado. Segundo o Relatório<sup>50</sup>, a criação de um mercado comum, abrangendo produtos agrícolas, não

---

<sup>49</sup> “Spaak desempenhou as funções de ministro dos Negócios Estrangeiros e de primeiro-ministro da Bélgica. Durante a II Guerra Mundial, formulou planos para uma união dos países do Benelux e, imediatamente a seguir à guerra, fez campanha pela unificação da Europa e apoiou a criação da CECA e da CED”. COMISSÃO EUROPEIA, **Paul-Henri Spaak: um visionário europeu dotado do dom da persuasão**, Bruxelas, sem data. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/paul-henri\\_spaaak\\_pt.pdf](http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/paul-henri_spaaak_pt.pdf)

<sup>50</sup> De acordo com Fennell (1997), as principais perguntas colocadas pelo Relatório Spaak foram: quais seriam as taxas ótimas de auto suficiência levando em consideração o *trade off* entre produção doméstica e o nível de especialização? Como as propriedades familiares poderiam ser acomodadas com o amplo apoio técnico e progresso organizacional exigidos? Como a migração da mão de obra poderia ser equilibrada com as oportunidades de trabalho em setores não agrícolas? Quais os produtos e qual o grau de estabilização de preços eram necessários?

poderia acontecer mediante uma simples liberalização do comércio, sequer deveria ser uma mera fusão das políticas nacionais existentes, mas “demandaria uma política comum que substituísse as regulações nacionais depois de um período de transição para ajustes” (FEARNE, 1997, p. 15). Para isso, a estabilidade social teria de ser contemplada e seus objetivos e procedimentos precisariam ser suficientemente flexíveis para permitir a aplicação dos instrumentos adequados, de acordo com as demandas de cada Estado membro (SORENSEN, 2008).

Com base no Relatório, a agricultura foi considerada pelos governos um setor imprescindível para a realização do mercado comum<sup>51</sup>. A maioria dos Estados europeus dividia visões coincidentes sobre a necessidade de instituir um mercado comum na Europa que também incluísse o setor agrícola (CVCE, 2012b, p.2). Eles concordavam que o nível de flutuações dos preços dos bens agrícolas era maior do que outros setores da economia e, por isso, incluir o tema agricultura nas bases legislativas para a conformação de regras alinhadas para a constituição de um mercado unificado poderia ser uma forma de contê-las. “Os europeus admitiam que os ajustes na agricultura tinham completa conexão com a recuperação e o crescimento geral das economias europeias” (ZOBBE, 2001, p. 4) e queriam ampliar o acesso a mercados dos parceiros europeus potencializando as suas exportações agrícolas por meio do aumento do volume de comércio intra-bloco e da proteção comunitária dos produtos provenientes do exterior.

No entanto, o caminho que conduziria à política agrícola comum da Europa não foi bem discutido em Messina. Os políticos não pareciam dispostos a abrir mão dos seus maiores interesses em prol de uma “solução europeia”. O setor também foi considerado pelos representantes dos Estados membros da CEE demasiadamente diversificado e heterogêneo em termos sociais e estruturais para incluí-lo, naquele momento, na agenda do mercado comum. As estruturas agrícolas da Europa variaram de um país para o outro, de uma região para a outra, nos tamanhos das propriedades, no nível de mecanização e nos rendimentos do setor. Do mesmo modo, variavam o grau e as formas de intervencionismo do governo no setor.

---

<sup>51</sup> Os Seis da CEE compartilhavam visões similares sobre a agricultura, como constava no Relatório Spaak: “não havia dúvidas de que os problemas que prevaleceram eram resultantes da estrutura social da agricultura baseada fundamentalmente na agricultura familiar, na necessidade essencial de estabilidade da oferta, da instabilidade dos mercados que são influenciados por condições externas e na inelasticidade da demanda de certos produtos. É esta natureza específica da agricultura que explica a existência de muitos países que realizam intervenção nesta área” (KNUSDEN, 2009, p. 60, tradução nossa).

Na Tabela 5, apresentamos os dados da participação da agricultura no PIB, no total de empregos e no comércio dos Estados membros da CEE, em 1955 e 1960, a fim de mostrar as diferenças nacionais:

**Tabela 5** – Participação da agricultura no PIB e no total de empregos  
(em %, Estados membros da CEE, 1955 e 1960)

|                    | Participação da agricultura no PIB (em %) |      | Participação da agricultura no total de empregos (em %) |      | Participação total da Agricultura no Comércio (em %) |        |
|--------------------|---|------|---|------|--|--------|
|                    | 1955                                      | 1960 | 1955  | 1960 | Export   | Import |
| Bélgica            | 7,9                                       | 7,3  | 9,3   | 7,6  | 5,4  | 17,2   |
| Luxemburgo         | 9,3                                       | 7,6  | 19,4  | 16,4 | .. <sup>52</sup>                                     | -      |
| Países Baixos      | 11,4                                      | 10,5 | 13,2  | 11,5 | 33,6   | 19,6   |
| Alemanha Ocidental | 8,0                                       | 6,0  | 18,5  | 14,0 | 2,8  | 32,9   |
| França             | 11,4                                      | 9,7  | 26,9  | 22,4 | 14,9   | 29,2   |
| Itália             | 20,7                                      | 15,1 | 40,0  | 32,8 | 22,6   | 20,6   |
| CEE                | 11,5                                      | 9,0  | 21,2  | 17,5 | 15,9   | 23,9   |
| Reino Unido        | 4,8                                       | 4,0  | 4,6   | 4,3  | 6,5  | 41,8   |

Fonte: OCDE, 1969.

Se por um lado, o setor industrial era mais dinâmico e tinha um horizonte, no mercado internacional indispensável para a recuperação da economia europeia, por outro, setor agrícola era mais diversificado e complexo. Diferentemente da indústria, a agricultura era uma atividade mais circunscrita ao mercado interno e qualquer mudança esbarrava nas dimensões sociais e culturais ligadas às tradições de cada nação do que a indústria. Esses elementos, por si só, já tornavam mais complexo o processo de negociação.

Dessa forma, quaisquer que fossem as visões das elites agrárias sobre as suas estratégias comunitárias, entre 1955-56, elas coincidiam com a ideia de que a liberalização agrícola no mercado comum europeu somente poderia acontecer com muito cuidado, dado que existiam elementos subjetivos, ligados aos valores históricos da agricultura para cada sociedade, ao tipo de especialização produtiva de cada país, e, desde o início dos anos 1950, aos desequilíbrios entre a oferta e a demanda de diversos gêneros alimentícios nos mercados nacionais europeus. Ainda era cedo para que os governos pensassem nas necessárias mudanças da estrutura das propriedades rurais que conduzissem a uma política agrícola comum capaz de promover a coesão social e regional da Europa Ocidental no pós-II Guerra.

<sup>52</sup> Os dados da participação total da agricultura no comércio de Luxemburgo não estavam disponíveis na fonte original.

Afora o crescimento e a recuperação econômica da região, naquela fase da Guerra Fria –, depois da expulsão dos franceses da Indochina e o medo do avanço comunista –, os planos para um forte compromisso político em direção ao aprofundamento da integração europeia que incluísse a agricultura, ficaram fragilizados. Essa situação contrastava com as negociações para o formato da CEE no campo da liberalização industrial, que tinham sucesso em balizar um caminho para a liberalização do comércio intrarregional e que nas décadas subsequentes seria estendido para outros membros (LUDLOW, 2007). De fato, os governos europeus estavam bem mais interessados em proteger os níveis nacionais de emprego e alavancar o crescimento industrial, “o que os fez preferir a integração pela segmentação de mercado, mas sem maiores compromissos com uma verdadeira cooperação agrícola” (ALTER e STEINBERG, 2009, p. 5).

No final da Conferência, permanecia a dúvida sobre como se daria a harmonização de interesses no setor agrícola. Os governos afirmavam que queriam uma política agrícola comum que fosse capaz de romper com o individualismo local na produção agrícola do campo, mas, que, ao mesmo tempo, preservasse a estrutura fundiária e determinados interesses, sem realizar maiores mudanças. As delegações de todos os países concordavam que deveria haver tarifas externas comuns para produtos agrícolas, mas não se discutiu quais seriam os patamares delas. Assim, ainda que a agricultura tenha sido diretamente relacionada ao pleno funcionamento do mercado comum na Conferência de Messina, não houve nenhuma definição clara e consensual sobre as implicações para os setores agrícolas nacionais para a constituição de uma política comunitária, tampouco ficou definido um plano de harmonização entre eles (PRIKS, 2012, p. 47).

Para agravar essas divergências, a etapa seguinte de negociações para a integração regional europeia se caracterizou pela ausência de instituições supranacionais específicas por área. Como veremos adiante, a abordagem intergovernamental foi adotada pela maior parte das instituições comunitárias criadas posteriormente. Depois da Conferência de Messina, também ficou perceptível que seria muito difícil ser ratificado um projeto de integração agrícola por unanimidade votado pelo Conselho de Ministros, embora os governos soubessem que não deveriam simplesmente liberalizar o comércio agrícola, sendo necessária uma política que substituísse as já existentes regulações nacionais dos mercados (SORENSEN, 2008).

Por conseguinte, quando as delegações dos seis países chegaram a Bruxelas para negociar o Tratado de Roma, em 1957, estava clara a falta de interesse das partes em negociar

as condições para o tema agricultura, pois não queriam criar conflitos em torno das questões diretamente ligadas ao seu território, tampouco sacrificar os progressos da integração do mercado de bens industriais.

Diante desses impasses, o Tratado de Roma<sup>53</sup> que estabeleceu a CEE incluiu prescrições para a formação de política agrícola comum com referências sobre a cooperação no setor com “diretrizes fracas e pouco precisas se comparadas aos de outras áreas da integração econômica” (LUDLOW, 2007, p. 350). A partir de objetivos inicialmente voltados para o êxito da integração econômica dos seis Estados membros<sup>54</sup>, a agricultura foi um dos dez tópicos para os quais várias medidas legislativas foram aprovadas (FEARNE, 1997, p. 15) e deveria contar com regras comuns para a realização de uma união aduaneira e, posteriormente, de um mercado comum.

A intenção dos seis da CEE era substituir as importações agrícolas, sobretudo dos Estados Unidos (FRIEDMANN, 1995, p. 37). Eles também buscavam mercados privilegiados com os parceiros da região para os seus bens, a fim de assegurar a estabilidade de preços agrícolas e a paridade da renda da agricultura, pelo menos no mesmo nível de outros setores da economia, além de que aspiravam resolver os problemas criados pelos excedentes de alguns produtos. O texto do Tratado de Roma indicava, ainda, que a inclusão da agricultura no mercado comum teria um caráter social porque evitaria as flutuações dos preços agrícolas, melhoraria a qualidade de vida dos agricultores, particularmente através do aumento do nível de sua renda. O Tratado afirmava que “os Estados deveriam desenvolver gradativamente uma política comum a partir da eliminação das quotas e tarifas durante um período de transição”.

Houve, de fato, o reconhecimento político da importância estratégica da agricultura. Sem dúvidas, o desafio europeu era enorme, uma vez que até aquele momento, “nenhuma outra organização internacional havia sido capaz de subordinar a agricultura ou o comércio internacional às disciplinas comuns para a liberalização comercial” (MILWARD, 1992, p. 284-306 e WEBBER, 1998, p. 2).

---

<sup>53</sup> O Tratado lidou com objetivos econômicos mais amplos da CEE, como “estabelecer um mercado comum e uma proximidade gradual entre políticas econômicas entre os Estados membros para promover atividades harmônicas através da Comunidade, uma expansão continuada e equilibrada do padrão de vida pela aproximação entre os Estados” (FEARNE, 1997).

<sup>54</sup> Parte I, Artigo 3, adendo d) determinava: “a adoção de uma política comum no setor agrícola” para o cumprimento do Artigo 2 da mesma Parte: “A Comunidade tem a tarefa de estabelecer um mercado comum para o desenvolvimento de atividades agrícolas entre seus Estados membros, uma contínua e equilibrada expansão, maior estabilidade e qualidade de vida e relações mais próximas entre os membros” (tradução nossa).

Dois Artigos foram os mais importantes para a questão agrícola. O Artigo 39.1, que estabeleceu os objetivos gerais da PAC, especificava: a) o aumento da produtividade agrícola por meio da promoção do progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racionalizado da produção e da utilização dos fatores de produção, em particular, o trabalho; b) a garantia de um padrão de vida “justo” para a comunidade agrícola, particularmente por meio do aumento dos ganhos daqueles indivíduos comprometidos com a agricultura; c) a estabilização dos mercados; d) garantia de oferta de bens agrícolas no mercado comum; e) segurança do abastecimento de alimentos aos consumidores a “preços justos”. O Artigo 39.2 afirmava que a PAC deveria levar em conta o caráter especial da agricultura e as diferenças da estrutura física e social e as disparidades estruturais e naturais entre as regiões agrícolas, que guiariam as futuras necessidades de ajustes.

Os objetivos colocados no Artigo 39 refletiam, primeiramente, as experiências dos governos nacionais e suas racionalidades de intervenção e, em segundo lugar, o papel que o Estado deveria ter no imediato período pós-guerra. O Artigo afirmava que, a partir de iniciativas do setor público, a segurança da oferta de alimentos seria resolvida direcionando os problemas de baixa renda e competitividade. Essas diretrizes refletiam a imagem que o mais alto escalão da política tinha do setor e que ele estava atrasado em relação ao resto da economia (ELTON, 2010).

O Artigo 40 ficou reservado aos instrumentos legais, vagamente explicitados. Ele afirmava que, a fim de alcançar os objetivos do Artigo 39, o mercado agrícola deveria ser organizado considerando uma das seguintes formas, dependendo do produto: a) regras comuns de competição; b) coordenação compulsória de várias organizações nacionais de mercado; c) Substituição das organizações nacionais pelas Organizações Comuns de Mercado (OCM). As OCMs teriam de incluir a regulação de preços, de estoques e transferências e auxílios para a produção e venda de cada produto, subsídios para produção e venda, sobretudo para as regiões com as condições naturais ou estruturais mais frágeis, além dos mecanismos para estabilizar as importações e exportações. Elas também estabeleceram medidas para determinação dos estoques, dos sistemas de transferências e de acordos comuns para a estabilização de importações e exportações. Ou seja, as OCMs detalhavam a operação dos mecanismos de suporte aos preços de produtos específicos, os períodos e sob quais condições as intervenções seriam feitas. Cada uma delas deveria se focar na busca por objetivos e deveria excluir qualquer discriminação entre produtores e consumidores na CEE. A política

comum deveria “se basear em critérios comuns e métodos uniformes de cálculos” (KOESTER e EL-AGRAA, 2003, p. 367).

O Artigo 41 afirmava que os objetivos do Artigo 39 seriam alcançados por provisões estabelecidas na estrutura de uma política agrícola comum, cujas medidas eram as seguintes: a) a coordenação eficiente dos esforços nas esferas de treinamento, pesquisa e disseminação do conhecimento na área agrícola, incluindo projetos em regime de co-financiamento; b) medidas conjuntas para promover o consumo de certos produtos. No Artigo 42, as provisões relacionadas às regras de competição deveriam ser aplicadas à produção e ao comércio de produtos agrícolas somente na medida em que fosse determinada pelo Conselho e em acordo com os procedimentos estabelecidos no Artigo 39: a) para a proteção de propriedades agrícolas em desvantagem de condições estruturais e naturais; b) dentro da esfera dos programas estruturais voltados ao desenvolvimento.

Todos os demais artigos se relacionaram às regras para a criação e o funcionamento do mercado agrícola comum na CEE. O processo político, através do qual a política comum deveria ser fundada, foi colocado no Artigo 43. Os artigos 43.1 e 43.2 proviram uma agenda para futuras negociações de uma política agrícola comum. A fim de se definir as suas linhas, a Comissão convocaria os Estados membros para uma conferência para alinhar as demandas agrícolas e conhecer os recursos e as necessidades de cada mercado. Levando em conta esses elementos, depois de consultar o Comitê Econômico e Social (CES) e dois anos após a entrada em vigor do Tratado de Roma, ela submeteria a proposta da PAC ao Conselho de Ministros da Agricultura e, se aprovado, depois a implementaria, a partir da substituição das organizações nacionais pelas OCMs. O Artigo 43.3 afirmava que os membros teriam tempo suficiente para se adaptarem a todas as regras e a se especializarem.

O Artigo 44 resolvia que seriam abolidas as barreiras aduaneiras e restrições quantitativas entre os mercados dos Estados membros. Também determinava que assim que o Tratado de Roma fosse ratificado, o Conselho deveria, com base em uma proposta da Comissão, depois de consulta à Comissão Parlamentar Europeia, estabelecer os critérios objetivos para um sistema de preços mínimos e fixá-los. Por fim, a Comissão revisaria as propostas para a autorização dos critérios, na tentativa de aproximar progressivamente os preços dentro do mercado comum. Os critérios e o procedimento de revisão seriam determinados pelo Conselho de Ministros.

O Artigo 45 tratava do período de transição e substituição das organizações nacionais de mercado pelas OCM e afirmava que os Estados membros deveriam negociar acordos que garantissem mercado aos produtos de cada um a um preço mínimo e que este seria um período de adaptação das legislações nacionais. O Artigo 46 demonstrava preocupação com os diferentes níveis de preços nos mercados nacionais. Por isso, determinava a criação de uma taxa que deveria ser aplicada sobre as importações de mercados de fora dos Estados membros para compensar os desníveis de preços, de modo a não afetar a posição competitiva de um produto similar fora do seu mercado nacional. Caberia à Comissão fixar essas taxas em nível adequado para equilibrar o mercado. Por fim, o Artigo 47 determinava que as deliberações relativas à agricultura ficariam a cargo da Comissão.

A partir de uma leitura crítica desses artigos podemos concluir que o setor agrícola não foi considerado uma prioridade para a realização do mercado comum europeu, pois as bases para a integração agrícola foram apresentadas de uma maneira muito geral. Os Artigos reservados ao tema contemplaram apenas os objetivos sem que tivessem sido delineadas políticas ou orientações operacionais, uma vez que a questão agrícola não foi discutida de uma maneira mais específica. Além disso, as diretrizes para a integração agrícola comum foram desenhadas de modo que fossem implementadas pelas instituições comunitárias já existentes, sem a criação de um órgão especializado, ou seja, não ficou determinado um aparato legal exclusivo para a agricultura. Os Artigos, amplamente livres de detalhes, não explicaram como os produtores rurais da Europa seriam afetados por uma política agrícola comum, tampouco o que eram padrões de vida considerados “justos”.

De fato, a ideia de “padrão justo”, que posteriormente ajudaria a ofuscar os aspectos essenciais da PAC, advinha das concepções de “paridade”, “equidade” e “justiça”, embora devessem ser interpretadas em termos comunitários pautavam-se em leis nacionais. Por exemplo, na Alemanha, a Lei Agrícola de 1955 afirmava que “a situação social” das pessoas que trabalhavam na agricultura deveria ser colocada no mesmo patamar de “grupos profissionais de igual nível” (MILWARD, 1992, p. 241). Mais adiante, na França, a Lei de 1961 atestou que “o objetivo da orientação da agricultura francesa era estabelecer paridade entre a agricultura e outras atividades econômicas no âmbito das políticas econômicas e sociais (SALMON e WOLFSPERGER, 2007).

Percebemos que o Artigo 39 – que estabeleceu objetivos gerais da PAC – deixou em aberto o quão precisa seria essa política (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013,



p. 17), pois não explicou como se resolveriam os problemas herdados de cada mercado agrícola, muito menos como seriam tratadas as especificidades e contradições entre “os ganhos individuais e daqueles comprometidos com a agricultura”, a “garantia de oferta a preços razoáveis aos consumidores”. Não foram estabelecidos limites para os instrumentos de suporte à agricultura (ACKRILL, 2000). O Artigo também deixou de mencionar como funcionariam os estabilizadores de mercados capazes de garantir o fornecimento de produtos e as suas determinações pareceram, muitas vezes, contraditórias, embora atribuíssem diretamente aos Estados membros e às instituições da Comunidade a missão do desenvolvimento de uma política social no campo.

O Tratado de Roma não fez referências aos assuntos que viriam à tona mais tarde: qualidade dos alimentos, respeito ao meio ambiente e os efeitos da PAC para o setor agrícola dos países em desenvolvimento. Ele também não se pronunciou sobre a absorção da mão de obra deslocada do campo para a cidade e como se alcançaria a paridade da renda entre os produtores rurais das diferentes regiões, e não somente deles, como classe, em relação a outros setores (SALMON e WOLFSPERGER, 2007).

O texto do Tratado sobre os objetivos comunitários na área agrícola sugeria que a realização das metas gerais da PAC asseguraria o aumento da produtividade na agricultura (KOESTER, 2001), embora não tenha sido indicado como se daria o progresso técnico e tampouco os investimentos nas áreas cujas estruturas produtivas eram menos favorecidas. Os demais objetivos permaneceram ainda mais imprecisos. A meta de “assegurar a disponibilidade de oferta” encobria o fato de que os Estados membros da CEE não só já haviam alcançado a autossuficiência em alimentos, como excedentes de alguns tipos de produtos eram formados. Esse objetivo resultaria, portanto, em um número maior de produtos cujos significativos excedentes teriam de ser necessariamente exportados para outros países por um longo tempo com a ajuda de altos subsídios. Ele corroborava com o anseio primário da PAC de aumentar (ou, no mínimo, manter) a renda dos produtores rurais por meio de transferências do resto da economia para o setor agrícola.

Da mesma maneira e pelo mesmo motivo que em Messina, a principal razão para a falta de clareza foram as divergências entre os interesses setoriais nacionais, que impediram que os seis Estados membros chegassem a uma decisão comum. Some-se a isso o fato de que os ministros da Agricultura dos Seis mostravam pouca vontade de implementar uma política agrícola comum estrutural, em virtude dos diferentes pontos de vista sobre o que ela seria.

Mostraremos, mais à frente, que os Artigos 38 a 47 do Tratado de Roma reservados à agricultura foram mantidos em seu conteúdo ao longo das décadas seguintes, pois foram fortemente influenciados pelos interesses da classe de produtores rurais, que revelaram o seu poder de pressão sobre os governos europeus. A comunidade agrícola francesa, por exemplo, coagiu os representantes parlamentares por meio de poderosos *lobbies*, argumentando que só seria possível ratificar o Tratado de Roma se as necessidades de exportação dos produtores rurais fossem preenchidas (PRIKS, 2012). A preocupação dos produtores rurais da França se referia “às reais possibilidades de que o volume de bens agrícolas produzidos na Europa Ocidental pudesse crescer ainda mais nas décadas seguintes” (MILWARD, 1992, p. 58). Nesse caso, a promessa de uma política agrícola comum que possibilitasse o país expandir as suas exportações no mercado comunitário foi o elemento que mais estimulou a ratificação o Tratado de Roma em 1957 pelos franceses (LUDLOW, 2007).

É perceptível que a disposição dos Artigos revelava que eles eram mais uma forma de acomodar os interesses nacionais do que de exigir ajustes na agricultura. Desde o início das negociações para a integração agrícola, ficou inteligível a falta de interesse dos representantes europeus. Por essas razões, embora os objetivos da PAC tenham sido detalhados no Tratado, os mecanismos específicos de como eles deveriam ser atingidos não foram.

### CONCLUSÃO

Neste capítulo, verificamos como o projeto de integração regional da Europa nasceu do desejo dos europeus de superarem um histórico de disputas pelo poder político e por territórios, de competição interestatal de capitais expansivos e de rivalidades não resolvidas, que culminaram com duas guerras mundiais que marcaram a “Era da Catástrofe”. Para reverter esse processo, depois do fim da II Guerra, os planos de cooperação a partir da retomada de “ideias de Europa” para a construção de uma verdadeira unidade de povos foram o resultado de iniciativas de movimentos políticos e sociais que entediam que a recuperação econômica seria determinante para que os europeus alcançassem a estabilidade após séculos de rivalidades e disputas. Para isso, a vontade política de algumas lideranças foi decisiva, como ficou explícito pela discussão que fizemos a respeito da construção do projeto por uma Europa unida, com maior destaque para o federalista.

Fundamental também foi o apoio econômico dos Estados Unidos na figura do Plano Marshall, o suporte político do mesmo país por meio do aval para o Plano Schuman, que

resultou na formação da CECA, e no amparo à Europa Ocidental na área da segurança, representado pela OTAN. Tudo isso foi feito porque a II Guerra reforçou a posição dos Estados Unidos como o maior produtor industrial e credor do mundo, e permitiu que os norte-americanos colocassem as “regras do jogo” na ordem econômica internacional a partir da Conferência de Bretton Woods. Eles assumiram, ainda, a posição hegemônica no sistema internacional sustentada por sua inigualável força política e militar. No contexto de corrida armamentista da Guerra Fria, os Estados Unidos, motivados, sobretudo pela ameaça do avanço comunista na região, mas também pela busca de oportunidades econômicas no mercado europeu, tiveram um papel decisivo para que as primeiras “ideias de Europa” encontrassem condições de serem traduzidas em planos efetivos de integração.

Em contrapartida, desde a sua origem, os europeus participaram apoiando o processo de liberalização multilateral do comércio internacional no âmbito do GATT, como inicialmente desejado pelos Estados Unidos, no Sistema de Bretton Woods. Face à sua frágil posição, o alinhamento dos europeus ao projeto de poder norte-americano foi automático e pôde ser conferido ainda na sua participação no Sistema Monetário Internacional de taxas de câmbio fixas. Porquanto vigorou de forma bem sucedida, até o início dos anos 1970, esse padrão conferiu ao dólar os privilégios de senhoriação isto é, vantagens ao único país emissor de dólares no mundo: os Estados Unidos. Esse arcabouço institucional e os seus regimes foram fundamentais para as iniciativas europeias de recuperação de suas economias entre as décadas de 1950 e 1960.

Neste fluxo, cada membro da OECE, que em 1948 se tornou a primeira organização que sinalizava a vontade de aproximação europeia na área econômica entre membros de uma região “altamente dependente do comércio por causa do seu tamanho, da sua história e da sua contiguidade” (MILWARD, 2014), foram superando as condições deploráveis do pós-II Guerra e retomando as suas taxas de crescimento. Em um curto espaço de tempo, entre o fim das décadas de 1940 e a década de 1950, a Europa Ocidental cresceu e até superou os seus níveis de produção industrial e agrícola anteriores. As organizações de integração regional, instituídas depois da assinatura dos Tratados de Paris (1951) e Roma (1957), conseguiram promover o aumento do comércio intrarregional de insumos (carvão e aço) e de bens industrializados, respectivamente. A CECA representou uma revolução nas relações franco-germânicas, mas a CEE foi potencialmente mais importante porque teve a capacidade para reorganizar radicalmente as relações entre os Estados membros do bloco (DINAN, 2007).

Em consonância com a “era de ouro do capitalismo”, a CEE se tornou um projeto bem-sucedido de cooperação na área comercial, com o qual os seus governos puderam conciliar, paralelamente, as políticas de bem-estar social. Com o essencial do apoio norte-americano na esfera da Guerra Fria, a manutenção da ordem estável e da economia internacional em crescimento proporcionou o aprofundamento da integração econômica na CEE sem que o projeto europeu de integração tivesse de confrontar as questões mais difíceis de equilíbrio interno na área política e de defesa naquele momento.

Se o bom desempenho da economia comunitária abria espaço para o aprofundamento do processo de integração econômica, ele contrastava, porém, com as difíceis e até então infrutíferas negociações para a integração política da Europa, que havia sido tão almejada e considerada um elemento imprescindível para o êxito da integração pelos federalistas. O caminho escolhido pela cooperação na área econômica seria reforçado, dali em diante, e as revisões nesse trajeto ocorreriam somente em caso de choques exógenos, como aconteceu nos anos 1970, quando a crise internacional acabou resultando em certa paralisia do projeto de europeu de integração regional, especialmente em razão da reversão das condições favoráveis da economia internacional duas décadas e meia após o fim da II Guerra.

Diante do que foi exposto aqui, entendemos que quando os Estados membros escolheram aplicar o “Método Monnet” de integração por etapas, primeiramente nos setores da economia, o projeto integracionista foi bem sucedido. Essa estratégia, porém, implicou em que a meta de união de povos como fim, depois que a integração política para a manutenção da estabilidade pela solidariedade, se perdesse à medida que o projeto de integração avançava. Como foi mostrado, diferentemente das “ideias de Europa” que os federalistas pregavam, os europeus acabaram optando por um formato político-institucional no qual qualquer discordância entre os Estados membros da CEE seria cada vez mais cara ao projeto integracionista europeu, mesmo que todos os conflitos se dessem nas diversas áreas das relações comunitárias sem enfrentamentos militares diretos.

Isso aconteceu porque, desde o início, não houve, na prática, vontade dos Estados membros de instituir uma verdadeira comunidade de integração política, que pudesse sacrificar alguns interesses nacionais em nome do bloco. As instituições que compunham a estrutura de governança comunitária privilegiaram a intergovernamentalidade e não a supranacionalidade. Dessa forma, no processo decisório para a formulação das bases jurídicas da CEE, os Estados membros, muitas vezes, não conseguiram convergir o projeto em direção

à solidariedade e à harmonia de interesses. Pautada na ideia de que a cooperação de caráter supranacional pressupõe concessão de soberania pelos Estados Nação às instituições que representam o coletivo, a estrutura política preferida deixou brechas para as atuações individuais dos governos e de grupos de interesses e para diferentes graus de convergência.

Em consequência disso, pouco depois do projeto europeu de integração regional ter sido iniciado, a recuperação econômica da Europa e o sucesso comercial intrarregional encobriram o aumento dos custos das divergências entre os Estados membros, centrados, sobretudo, no eixo franco-germânico, cujas relações instáveis por razões históricas, tornaram-se o carro-chefe do processo de integração. Exemplo disso foi o êxito dos Tratados de Roma, que escamotearam a derrota dos projetos da CED e da CPE, em 1954, quando ficaram claras não somente as divergências entre França e Alemanha, mas que a vontade de um Estado membro podia impedir o andamento do processo integracionista como um todo.

Resumindo, desde o início, “a CEE teve dificuldades de deixar de ser só um projeto econômico para se tornar um projeto de integração política” (SCHMITTER, 2013, p. 41), capaz de resolver as contradições e os desequilíbrios comunitários. Embora o projeto europeu de integração regional tenha sido pensado em bases além da economia para ser uma verdadeira união de povos que compartilhassem um destino comum, na realidade, ele se desenvolveu priorizando a ampliação de seus princípios materiais em razão da resistência à integração política (TREIN, 2013).

A integração agrícola foi um exemplo emblemático disso. Ela fez parte do projeto de reestruturação econômica da Europa no fim da II Guerra quando os europeus admitiram que a recuperação das suas frágeis condições geopolíticas e geoeconômicas passava pela necessidade de elaboração de um plano comum para alcançar uma oferta estável de alimentos no continente, visto como um dos requisitos para a garantia da sua segurança. A partir da construção de um mercado comum, os Estados da Europa Ocidental esperavam garantir o acesso privilegiado ao mercado regional não somente à produção industrial, mas também à agrícola.

Diante da falta de clareza dos artigos no Tratado de Roma, a integração desse setor se desenvolveu, assim, de forma relativamente esquizofrênica. Isso ficou comprovado ainda antes da aprovação da PAC, em 1962, nas dificuldades enfrentadas pelo Comitê Spaak e pela Comissão Europeia na Conferência de Messina, em 1955. Ademais, desde o momento em que os Tratados de Roma entraram em vigor, em 1958, a agricultura não foi uma atividade que

pôde contar como uma estrutura decisória e institucional capaz de comprometer os Estados membros com a harmonização estrutural do setor, até então muito desigual. As condições heterogêneas e de divergências nacionais, que só poderiam ser suplantadas se um verdadeiro aparato de governança supranacional funcionasse, além de que o Tratado de Roma, que não havia deixado claro o caminho a ser seguido foram determinantes para que a integração da agricultura fosse feita sem um plano de convergência. Desacordos pelas mesmas razões já haviam sido presenciados na EURATOM. A CECA também enfrentava dificuldades para tomar decisões que levassem a um equilíbrio de forças. Principalmente por causa da mudança no ambiente político da França de 1958 em diante, o poder supranacional, tal como consagrado pela Alta Autoridade, não foi aceito por todos os seus Estados membros.

Discutiremos no próximo capítulo como a agricultura foi um elemento vital para o esforço de integração das economias dos Estados membros (TRACY, 1976) e foi um símbolo da integração regional. Contudo, da mesma forma que outras políticas comuns, a formulação da PAC se chocou com as dificuldades para ser uma política supranacional. Ela ainda foi gestada, a partir de 1958, em um contexto em que o “problema alemão” não demandava mais respostas regionais tão urgentes. Depois do colapso da CED, a Alemanha ficou mais cética com relação à posição francesa (DINAN, 2007), apesar de que o lançamento da CEE, logo após esse episódio, deixou claro o desejo de continuidade do projeto integracionista, principalmente por razões ligadas à ampliação do comércio internacional. Nos anos 1950, os potenciais ganhos econômicos interessavam muito mais aos europeus do que as custosas e provavelmente demoradas barganhas para a integração política. A pressão do capital em resposta às forças competitivas da economia internacional também foram um elemento importante para tanto, uma vez que o setor agroalimentar se tornaria crescentemente um mercado de oportunidades globais.

O processo de integração continuou se desenvolvendo, nos vinte anos seguintes, em um mundo divisão cujas tensões foram reforçadas pela bipolaridade do sistema internacional e as tensões adquiriram mais gravidade. A Europa continuou sendo o epicentro de disputas que tinham o Ocidente e seus Aliados, de um lado, e os soviéticos e os países de seu entorno, do outro lado. Em meio a todo esse cenário, a CEE se debatia no interior de suas próprias limitações, das contingências de uma construção que, seguindo o “método” de Monnet, tinha chegado a consenso e relações para as quais faltavam a legitimidade política e os instrumentos de decisão e de ação próprias da cultura político-jurídica (TREIN, 2013). É neste quadro mais amplo de integração europeia, depois de uma tentativa frustrada de cooperação política e em

defesa das tensões geradas pelas diferenças franco-germânicas e os espaços abertos para a atuação individual no sistema político-decisório da CEE (THIEMEYER, 1999), que as intervenções e o protecionismo da agricultura europeia pré e pós-PAC devem ser discutidas. É o que faremos adiante.

## CAPÍTULO 2

### DA CRISE AGRÍCOLA E ALIMENTAR NA EUROPA DO PÓS-II GUERRA AO NASCIMENTO

#### DA PAC

#### INTRODUÇÃO

A II Guerra Mundial teve um extraordinário impacto sobre o setor agrícola e alimentar da Europa. A destruição da infraestrutura e a grande mobilização coordenada das terras produtivas e da força de trabalho do campo no suporte às forças armadas, conjuntamente com os bloqueios militares, resultaram na falta de alimentos e de energia nos países europeus. Em consequência disso, a fome se manifestou como um dos mais graves problemas sócio-econômicos durante e após o conflito e contribuiu para manter a sensação de insegurança e instabilidade que permeava o continente europeu desde a irrupção da I Guerra Mundial.

A privação de alimentos foi amplamente usada como uma “arma” de guerra pelo nacional-socialismo. Dos mais de 40 milhões de mortos na Europa durante a II Guerra (LONG e EICHENGREEN, 1991), pelo menos 20 milhões tiveram as suas causas ligadas à fome e às doenças relativas à carência de alimentos (COLLINGHAM, 2011). A insuficiente alocação de bens agroalimentares em virtude do corte do seu fornecimento pelos bloqueios e bombardeios militares e por meio de saques e pilhagens implicou na adoção de dietas de baixíssimas calorias em várias regiões ocupadas pelos nazistas. Nos campos de concentração nazistas, o valor calórico dos alimentos fornecidos ficou em torno de 1.200 calorias por dia, sendo que no Gueto de Varsóvia alcançou a incrível média de somente 184 calorias diárias. A inanição nos países ocupados deixou milhões de vítimas na Tchecoslováquia, na Polônia, na França, na Bélgica e nos Países Baixos. Somente na Grécia foram mais de 500 mil mortos depois de sua invasão pelas potências do Eixo (COLLINGHAM, 2011), sendo que entre 100 mil e 200 mil pessoas morreram por causa da subnutrição (KESTERNICH *et al.*, 2012). No terrível inverno de 1944-45, 22 mil holandeses perderam suas vidas depois da supressão de alimentos ao país pelos nazistas (KLEMANN, 2013a), que os submeteram a uma dieta de 600 calorias por dia durante várias semanas (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011). A França, no período de ocupação por forças nazistas, teve de conviver com a subnutrição de dois terços dos seus cidadãos, que não tinham condições de comprar alimentos para compor uma dieta de



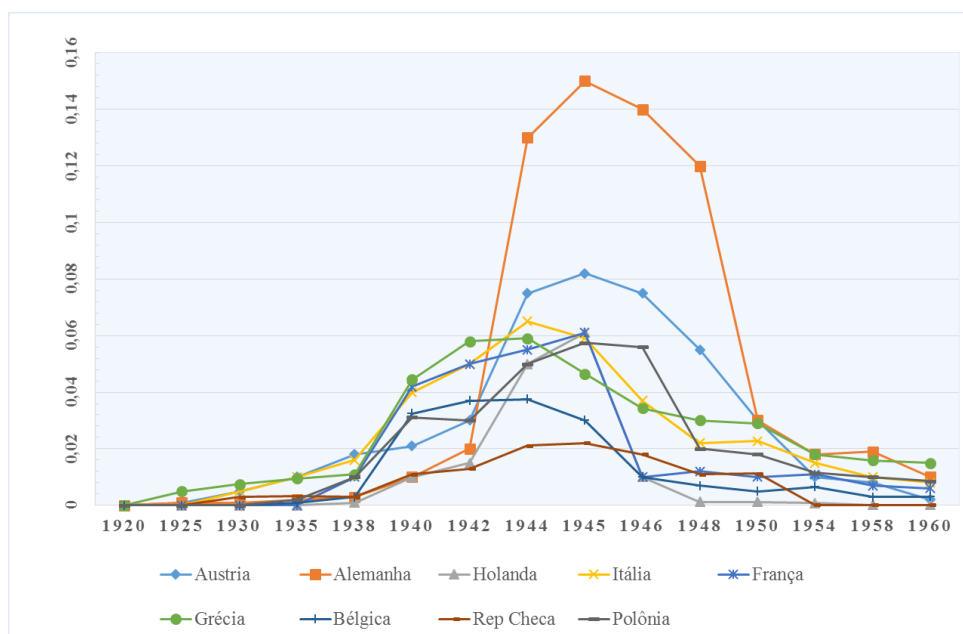
1400 calorias por dia, valor considerado mínimo na época, em razão dos salários estagnados e dos crescentes preços dos bens alimentares (SMITH, 2010).

A situação mais extrema no que se refere à míngua de alimentos aconteceu no cerco a Leningrado durante novecentos dias, entre os anos de 1941 e 1944, por alemães e finlandeses. O bloqueio da distribuição de alimentos resultou em uma drástica redução de sua oferta depois que o provimento externo se tornou praticamente impossível. Sitiados, os civis de Leningrado foram, assim, colocados no limite da resistência humana. A desnutrição alcançou tal nível que provocou muitos casos de demência, alucinações e psicoses (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011). As estatísticas oficiais apontam que 632 mil mortos, embora outros estudos estimam que esse número tenha superado um milhão de soviéticos vítimas fatais da fome ou do frio (DANDO, 2012). Nos planos dos alemães, sob a liderança de Hitler, a União Soviética, uma vez conquistada, tornar-se-ia um celeiro agrícola nazista, ainda que para isso fosse necessário eliminar todos os soviéticos. Durante o conflito, eles argumentavam que a necessidade de garantir uma quantidade de alimentos que suprisse o mínimo de 2.300 calorias por dia para o povo alemão era uma justificativa suficiente para o extermínio de 30 milhões de soviéticos nas áreas urbanas e para fazer mais de um milhão deles prisioneiros de guerra, a maior parte de judeus poloneses. Enquanto a guerra perdurava, os nazistas aceleraram as investidas contra os judeus, ou "bocas inúteis", como esses últimos foram chamados, a fim de satisfazer as quotas nazistas auto-impostas para eliminá-los (COLLINGHAM, 2011).

Em contrapartida, os Aliados impuseram condições extraordinariamente adversas aos alemães durante a vigência de sua ocupação de 1945 a 1949. Foram cerca de nove milhões de mortos como resultado da submissão da Alemanha à fome deliberada, às doenças, às prisões de guerra e à política de expulsão dos territórios depois de finalizado o período de hostilidades, sobretudo por parte dos norte-americanos (BACQUE, 1997). A situação de precariedade certamente ajudou a rendição alemã em 1945. Vendo-se os Aliados confrontados com a necessidade de fornecer grandes quantidades de alimentos para os seus prisioneiros de guerra alemães, com o fim do conflito eles decidiram cortar o abastecimento de alimentos intensificando a crise de fome na Alemanha entre 1945 e 1947 (KESTERNICH, *et al.*, 2012, p. 8), instituindo uma política deliberada de extermínio das forças alemãs no

*Rheinwiesenlager*<sup>55</sup> determinada pelos Estados Unidos<sup>56</sup>. A ajuda do Plano Marshall para o país só chegaria depois do ápice da situação de desnutrição, não impedindo, portanto, as mortes em massa. O gráfico abaixo ilustra o impacto da fome em alguns países da Europa:

**Gráfico 1** - Percentual da população que passou fome antes, durante e depois da II Guerra Mundial (por país, 1920-1960)<sup>57</sup>



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados de KESTERNICH, *et al.*, 2012, p. 33

<sup>55</sup> Campos dos Prados do Rio Reno, oficialmente chamados de Cercamentos Temporários para Prisioneiros de Guerra. Reunia dezenove campos dos Estados Unidos nas zonas alemãs ocupadas pelos Aliados para manter os soldados alemães capturados no final da II Guerra Mundial.

<sup>56</sup> Sobre as atrocidades militares norte-americanas na Alemanha, Dr. Ernest F. Fisher Jr., coronel na reserva do exército dos Estados Unidos, no Prefácio de “Outras Perdas”, de BACQUE, 1995, afirma: “Os planos delineados ao mais alto nível dos governos dos EUA e da Grã-Bretanha em 1944 expressavam a determinação de destruir de uma vez por todas a Alemanha como potência mundial, reduzindo-a a uma economia rural, conquanto isso significasse a fome para milhões de civis (...) O Plano Morgenthau, amplificado por uma burocracia militar complacente, o ódio de Eisenhower deu origem ao horror dos campos da morte que não encontram paralelo na história militar americana. A despreocupada indiferença revelada pelos oficiais do SHAEF (*Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force*) perante as catastróficas consequências desse ódio constitui o mais doloroso aspecto do envolvimento do exército americano (...) Para se ter uma ideia da dimensão desse horror, bastará atentar-se no fato de que essas mortes excederam largamente o total de baixas sofridas pelo exército alemão no Ocidente entre Junho de 1941 e Abril de 1945”.

<sup>57</sup> Dados da *European Survey of Health, Aging, and Retirement in Europe* (SHARE), pesquisa realizada por pesquisadores europeus para o *RAND Center for the Study of Aging* (Santa Monica, California, EUA), que cobriu exemplos representativos da população em treze países europeus (Dinamarca, Suécia, Áustria, França, Alemanha, Suíça, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Espanha, Itália, Grécia e Polônia), por um período de cinquenta anos, totalizando cerca de 200 mil observações. Eles coletaram dados externos sobre vítimas, combates, nutrição, movimentos de população, e proporções populacionais entre homens e mulheres. A análise em nível individual teve como objetivo observar os efeitos multidimensionais de um grande choque, que foi a II Guerra, que afetou a vida das pessoas em vários países em todos os grupos sócio-econômicos.

Como na maioria das vezes os principais centros consumidores eram distantes das regiões de produção agrícola, quando as rotas de comércio entraram em colapso e provocaram a interrupção do funcionamento normal do comércio de bens e insumos alimentares, a população urbana foi a primeira a ser assolada pela fome e pela escassez de alimentos em várias regiões da Europa. A situação foi agravada pela pilhagem, pela corrupta fiscalização do seu provimento por parte das autoridades, pelo contrabando e por outras ações de desobediência civil (DANDO, 2012). Em diversos países europeus, os trabalhadores rurais, recrutados para a guerra, esvaziaram o campo e as indústrias tiveram de voltar as suas máquinas à produção bélica.

Portanto, de uma maneira geral, o que se viu nos anos seguintes ao fim da II Guerra foi um amplo quadro de privação, subnutrição, alastramento de doenças, extermínio e suicídio, que atingiu milhões de pessoas nas cidades e também nos campos de concentração nazista. Em toda a Europa Ocidental, mais de 100 milhões de europeus tiveram de viver com menos de 1500 calorias por dia em média (MILWARD, 1984) depois que a guerra acabou, uma quantidade considerada insuficiente à época para conservar a saúde e garantir uma vida longa, principalmente após um extenso período de privação. Calculava-se que naquele período um cidadão jovem precisava ingerir entre 2.800 e 3.000 calorias diárias, sendo que em condições de treino militar e nos campos de batalha a baixas temperaturas, esses valores deveriam ser superiores, em torno de 4.000 (COLLINGHAM, 2011). A escassez de alimentos somada ao desemprego gerou greves e insatisfação após o fim do conflito, implicando em um ambiente social que se manteve inevitavelmente ainda mais instável em vários países da Europa. A trágica experiência causou um forte abalo físico e moral entre os cidadãos. Esse seria um dos fatores que motivaria os planos de integração agrícola dos países da Europa Ocidental nos anos 1950.

O objetivo deste capítulo é relacionar a influência da crise alimentar vivida pela Europa no pós-II Guerra as ações dos Estados europeus, primeiro individualmente, e, mais adiante, como um projeto de integração setorial do continente. Para os governos europeus, os traumas deixados pelo conflito e os seus efeitos perturbadores, e, ao mesmo tempo, a certeza de que a situação de precariedade e de ameaça à segurança e à estabilidade social para os Seis da CEE, dependentes das importações de bens agroalimentares e de insumos para a geração de energia, deixavam claro que essa situação deveria ser resolvida com soluções públicas. Diante desses fatos, propomos:

a) discutir a crise agrícola e alimentar na Europa durante e no imediato pós-II Guerra, destacando os tipos de intervenções do setor público para garantir a segurança alimentar e a estabilidade preços com ênfase na expansão da produção agrícola e no apoio à população do campo. Esses fatos seriam fundamentais para a constituição do paradigma do Estado assistencialista na Europa, isto é, do Estado que busca soluções emergenciais e toma iniciativas porque entendia que era sua a tarefa de promover o bem-estar social e proteger o cidadão. Depois de atuaram individualmente no imediato pós-II Guerra e de iniciado o projeto de integração da Europa, a agricultura foi incorporada aos artigos do Tratado de Roma, em 1957, como um setor fundamental para a concretização de um mercado comum que garantisse a oferta de bens agrícolas e segurança do abastecimento de alimentos aos consumidores a “preços justos” (Artigo 39.1);

b) investigar como os Estados Unidos protegeram o seu setor agrícola, a partir dos anos 1920, e introduziram estímulos públicos para aumentar as inovações tecnológicas no campo, e protegeram o setor, com a instituição de barreiras tarifárias, acentuadas na década seguinte após forte pressão dos produtores rurais. Os Estados Unidos já conviviam com excedentes produtivos e protegiam o seu setor agrícola quando a PAC foi criada. Por considerarem a agricultura um setor especial, tanto europeus quanto norte-americanos foram contra a inserção do tema nas negociações de liberalização comercial do GATT. Temos a intenção de fazer um contraponto entre as razões para os Estados Unidos e a Europa realizarem intervenções nos seus mercados agrícolas: os primeiros, em decorrência dos excedentes produzidos, que se mantiveram até a metade da década de 1950, quando foram revertidas as condições positivas para as exportações norte-americanas, e a última pela insuficiência alimentar experimentada nos períodos de conflitos;

c) investigar como as ações para a reestruturação da economia europeia no pós-II Guerra implicou no aumento da proteção do setor agrícola de maneira ainda mais significativa por meio de programas conduzidos pelo Estado (*State led*), cujas ações se destinaram a realizar mudanças estruturais no setor agrícola. Até aquela década, os europeus eram os maiores compradores de bens agrícolas dos Estados Unidos. Com a recuperação econômica e os efeitos positivos da intervenção pública na agricultura, os países europeus rapidamente não só reduziram as suas importações, senão também geraram volumes de produção cada vez maiores. Em alguns casos, até superávits. No início dos anos 1960, a agricultura se tornou um setor sensível para os países desenvolvidos dessas duas regiões pelo mesmo motivo: o desempenho do setor demandava mercados cada vez mais ampliados, com produção e

consumo de massa. Foi nesse contexto, depois de superada a escassez de alimentos (e não antes), que a integração agrícola na Europa começou a ser pensada;

d) contrapor, de modo breve, as experiências nacionais dos seis da CEE e da Grã-Bretanha na proteção do seu setor agrícola, logo após o fim da II Guerra. Isso se justifica, pois, a posição de cada um dos seis Estados membros nas negociações para a conformação da PAC, entre 1958 e 1962, e, mesmo depois de sua fundação, no período de ajustes dessa política, de 1963 a 1967 – quando os níveis preços comuns dos cereais foram colocados à mesa de negociações – só pode ser completamente entendida a partir do regate histórico das peculiaridades e dos principais instrumentos e práticas das políticas agrícolas nacionais;

e) apresentar os dois primeiros projetos de integração do setor agrícola na Europa, originários da França e dos Países Baixos, os maiores exportadores líquidos de produtos agrícolas do continente europeu nos anos 1950, e discutir por que não foram bem sucedidos, pois não conseguiram que os representantes dos outros países europeus aceitassem uma instituição supranacional para gerir a integração dos mercados agrícolas. Isso é importante porque, adiante, veremos que a PAC não teve êxito em emplacar um *modus operandi* decidido por um sistema no qual a supranacionalidade fosse um elemento essencial, como, desde o início desejavam os federalistas. A estrutura institucional da CEE permitiu que os Estados membros preservassem certo grau de autonomia decisória que os permitiu buscar os seus interesses individualmente. Com isso, foram deixadas abertas as possibilidades de incongruências e de maximização do interesse individual em detrimento do conjunto;

f) examinar as difíceis negociações, iniciadas em 1958, na Conferência de Stresa, logo depois da inclusão do tema agricultura no Tratado de Roma, para que os Seis Estados membros da CEE aceitassem o projeto de integração agrícola da Comissão Europeia. Nele, a PAC deveria ser, desde o início, a primeira política setorial comum e uma verdadeira política estrutural, restringindo a possibilidade de que os governos nacionais definissem os seus próprios interesses e instrumentos, e com o fim de garantir condições harmônicas da oferta de alimentos, proteção às propriedades familiares mais necessitadas e a estabilização do nível de preços. Até a conclusão do formato final da PAC, com os quais os Estados membros concordaram, em janeiro de 1962, houve um considerável desacordo de posições, sobretudo entre França e Alemanha, e não houve uma convergência para o formato de uma política agrícola comum harmônica, e a PAC foi aprovada como uma “colcha de retalhos” atendendo às demandas, especialmente do eixo franco-germânico.

## 2.1 A Crise Agrícola e Alimentar na Europa no Imediato Pós-II Guerra

O estado precário das economias das nações europeias após o conflito exigia ação imediata dos governos para organizar os programas de recuperação, superar a destruição física, a paralisação da indústria, a pífia e insuficiente produção agrícola e de bens básicos e a escassez de capital. As lideranças políticas aprenderam com as duras lições da I Guerra, com a recessão mundial da década de 1930 e as suas consequências. Ansiosos para evitar quedas futuras no desempenho econômico e o desemprego em massa, os líderes europeus acreditavam que o Estado deveria estar ativamente envolvido na reorganização, direção e regulação da economia, ou seja, influenciados pelas ideias keynesianas, eles entendiam que a restauração do pleno emprego poderia ser ativada pela ativa intervenção econômica estatal (JACKSON, 2009).

No que se refere à subsistência nutricional, a resposta imediata das autoridades à crise alimentar foi determinar critérios de priorização para o fornecimento de alimentos, a fim de atender às necessidades das forças armadas, em primeiro lugar. Os governos pensavam que se a oferta de alimentos não fosse mantida em nível suficiente, haveria sequelas para o desempenho das forças armadas nos conflitos. O sistema de regulação do consumo foi, ainda, estendido a produtos têxteis e de combustíveis para garantir o abastecimento do seu exército e da população nas cidades e no campo (JOSLING, 2009). O seu objetivo era evitar não somente uma situação alimentar ainda mais precária, senão também a escassez de bens básicos e de remédios, o que certamente provocaria o agravamento da instabilidade em seus países ou até mesmo outro conflito de grandes proporções por razões sociais ou geopolíticas.

Ao submeter os gêneros alimentícios e básicos de consumo ao regime de racionamento, as autoridades públicas nacionais passaram a tomar para si a responsabilidade da organização produtiva e da partilha de alimentos para a população, interferindo nas condições nacionais de oferta e demanda (THEIEN, 2009). Esse sistema foi claramente projetado para atender às necessidades dos diferentes segmentos sociais, a partir do reconhecimento dos governos das prioridades de atividade, idade, sexo e de condições de saúde dos cidadãos, de acordo com os valores de cada país. Em outros termos, “o esforço de guerra alterou a relação entre o Estado e a sociedade” (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011, p. 6), pois o primeiro se tornou tanto o maior responsável pela alocação da oferta de alimentos quanto o determinante do nível máximo de consumo por “categoria” social.

Em 1942, quase todos os alimentos já tinham sido colocados sob o regime de racionamento na maioria dos países europeus. Apesar dos muitos inconvenientes, ele foi, em grande medida, apoiado pelos consumidores, que o aceitaram como um mecanismo socialmente justo para a distribuição de recursos escassos naquele momento (THEIEN, 2009) e como soluções transitórias para o problema da fome que assolava, sobretudo, as regiões que haviam sido ocupadas pelos nazistas (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011) e aquelas que não tinham preparado bem o seu setor agrícola para o período de combates (COLLINGHAM, 2011).

No entanto, para aqueles que consideraram os sacrifícios impostos na distribuição desiguais, o desenvolvimento do mercado negro de alimentos constituiu uma solução para transgredir os critérios públicos, e o aumento dos preços que potencializavam as fortunas ilegais de traficantes. Ampliavam-se os desequilíbrios entre aqueles que queriam produzir e vender a altos níveis de preços e os consumidores que precisavam comprar a preços considerados “aceitáveis”. Para agravar a situação, na maioria das vezes, os preços de venda dos produtores rurais foram fixados pelos governos a baixos níveis, o que não estimulava a produção agroalimentar (KESTERNICH, *et al.*, 2012). Longe de desaparecer, as injustiças aumentavam nos países europeus e a penúria persistia nos anos seguintes ao fim do conflito (MOURÉ, 2011).

Nos Seis da Europa que em 1951 formaram a CECA, as dificuldades se repetiam no setor agrícola, embora em diferentes níveis. Em todas essas economias, a agricultura, que historicamente desempenhava um importante e estratégico papel em termos do volume total de produção, de população empregada no campo e de participação no comércio (ZOBBE, 2001), teve o seu desempenho fortemente comprometido no imediato pós-II Guerra.

Na Alemanha, o comércio declinou por conta dos ataques aéreos e muitos navios mercantes abastecidos com bens alimentares básicos foram afundados pelos seus adversários. Diversos portos estavam em ruínas e havia carência de trabalhadores rurais, uma vez que muitos deles haviam sido recrutados pelo exército. As colheitas diminuíram, com exceção do ano de 1943 (LANGTHALER, 2012). Como o maior importador de alimentos da Europa Ocidental, a Alemanha se encontrava em uma situação particularmente precária, muito vulnerável à volatilidade de preços ou irrupções de oferta. O racionamento de alimentos, que foi mantido em níveis próximos a 2.000 calorias por pessoa por dia até o início de 1944, diminuiu para 1.300 na parte ocidental entre os anos 1946 e 1948, tanto em razão da grande

fome de 1946 e 1947 quanto pelas mudanças da estrutura da economia alemã depois da divisão do país, uma vez que a parte oriental era grande produtora de alimentos, sobretudo de grãos (TANGERMANN e KELCH, 1991).

Na França, o mercado negro se expandiu e o tema escassez de alimentos inflamou a opinião pública do país a partir de 1947 (KESTERNICH *et al.*, 2012). A falta de carvão paralisou a sua indústria de aço e filas imensas para comprar alimentos se tornaram comuns no país em meio ao caos da guerra. Provavelmente mais do que qualquer outro país da Europa Ocidental, a destruição da infraestrutura e o confisco de metais dificultaram a recuperação da sua economia após o fim da II Guerra (KLEMANN, 2013).

Na Itália, houve uma epidemia de tuberculose, sobretudo entre as crianças, por causa da subnutrição e da pobreza extrema (COLLINGHAM, 2011). O nível de produção industrial do país caiu para um terço do nível anterior à Guerra (LONG e EICHENGREEN, 1991). Na Bélgica, para além de matérias-primas, diversos bens se tornaram escassos depois dos saques nazistas. Os Países Baixos tiveram de entregar quase metade da produção aos invasores. Somente nos últimos anos de ocupação ficou perceptível o quão desastroso foram os seus impactos para as indústrias nacionais (KLEMANN, 2013a). O mercado holandês havia sofrido também com o confisco das matérias primas e de máquinas por parte das forças militares nazistas, o que minou todos os seus esforços imediatos para restabelecer os níveis de produção e reorganizar a distribuição de alimentos nos centros urbanos após o término dos conflitos (HAAS, 2013).

Na Grã-Bretanha, apesar da grande dependência do país dos alimentos importados, os esforços da comunidade rural asseguraram que a população não passasse fome, tampouco fosse submetida à escassez prolongada de alimentos e desnutrição que ajudou a minar a moral de muitos outros combatentes no maior conflito militar mundial (MILWARD, 1984). Os seus laços com as suas colônias lhe garantiram uma posição vantajosa no sistema de comércio internacional de alimentos porque asseguravam as importações vitais que eram pagas com empréstimos facilitados pelos Estados Unidos (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011), a despeito do colapso das indústrias de eletricidade por conta da escassez de carvão (LONG e EICHENGREEN, 1991).

De uma maneira geral, a crise agrária do pós-II Guerra teve efeitos devastadores para os produtores e trabalhadores rurais. A sua renda declinou drasticamente e famílias inteiras caíram abaixo da linha de pobreza, abrindo espaço para o aumento do êxodo rural. Ademais,



as hostilidades levaram fatalmente a dificuldades no fornecimento de insumos para a geração de energia, inclusive para os países não-beligerantes, particularmente por conta do confisco de matérias primas essenciais para a produção (KLEMMANN, 2013a). Para completar, os rigorosos invernos que atingiram a Europa no imediato pós-II Guerra agravaram ainda mais as condições de penúria em que se encontrava a população europeia (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011).

Nesse contexto, os países da Europa Ocidental que eram, em geral, industrializados e urbanizados, no pós-II Guerra encontravam-se duramente penalizados pelos conflitos e fortemente dependentes das importações agrícolas, não mais provenientes dos tradicionais mercados agrícolas da Europa Oriental e da Rússia, mas dos Estados Unidos. Na França, Bélgica, Alemanha e Itália, os níveis de produção agrícola registrados estavam muito inferiores aos de antes da guerra: em 1946-47, a produção agrícola estava em média pouco maior de 50% do patamar de 1938 e a produção industrial em 88%, sendo que a sua população havia crescido no período em termos absolutos em vinte milhões de pessoas, mesmo depois das mortes de civis e militares (LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 18). Essa situação assim se configurava em razão da falta de mão de obra, da queda na produtividade do trabalho, dos roubos, das desapropriações, das sabotagens, da queda nos investimentos e das dificuldades financeiras (COLLINGHAM, 2011). De modo geral, na metade dos anos 1940, praticamente todas as economias europeias ainda se encontravam afetadas pelo desabastecimento agroalimentar e pela falta de carvão para a geração de energia. A insuficiência alimentar e a dependência das importações do mercado exterior haviam deixado-as muito vulneráveis à oferta e aos preços do mercado internacional. Essas economias tinham dificuldades de importar, até mesmo de mercados tradicionais da Europa do Leste, da Ásia e das Américas (LONG e EICHENGREEN, 1991), onde se localizavam a maioria das colônias europeias. As compras externas de bens de consumo básicos e de alimentos em caráter emergencial eram vistas pelos líderes como uma fragilidade política à época (ZOBBE, 2001) e responsáveis por desviar recursos que poderiam ser gastos em bens de capital necessários para a reconstrução no longo prazo.

Dos Estados Unidos, os europeus adquiriam, sobretudo, grãos, ração para animais e matérias-primas para produzir alimentos manufaturados. Como discutimos no capítulo anterior, inicialmente o Plano Marshall foi a fonte que sustentou as relações agroalimentares transatlânticas, introduzindo mecanismos específicos de ajuda externa, que mais tarde foram adaptados para o Terceiro Mundo (FRIEDMANN, 1995). Em seu primeiro ano, metade de

toda a ajuda foi dedicada a dispêndios com o suprimento de alimentação na Europa, e, no geral, perto de 60% do total recebido até 1951 foram gastos com produtos primários e intermediários, como alimentos, rações, fertilizantes, produtos industriais e semi-acabados divididos igualmente entre insumos agrícolas e industriais. Um sexto se destinou a dispêndios com combustíveis e outro sexto em máquinas, veículos, e em outras *commodities* (LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 14).

Na prática, o cultivo, a produção e a distribuição de alimentos exigiam recursos produtivos como mão de obra, matérias primas e combustíveis, que no período de “guerra total” ficaram ainda mais caros. A retomada da produção de matérias primas e de alimentos se tornou crítica e urgente na Europa, mas muito mais dispendiosa (COLLINGHAM, 2011). Por todos esses motivos, um dos maiores desafios dos governos europeus, em meio ao caos, era suprir a falta desses fatores de produção para eliminar o risco de perturbações sociais e de novos conflitos, não mais de forma passageira.

Diante disso, os governos europeus tiveram de buscar soluções públicas, tendo em vista que a segurança alimentar<sup>58</sup> se tornou a preocupação mais urgente de todos os países europeus recém-saídos do conflito e temerosos por novas hostilidades (COLLINGHAM, 2011). O “culto à comida” se difundiu pela Europa no pós-II Guerra e a agricultura foi considerada pelos representantes políticos europeus um setor fundamental para garantir, no longo prazo, a estabilidade, ao eliminar a fome e a miséria do continente europeu (LASCHI, 2011; HAAS, 2013).

A concepção de segurança alimentar dos governos da Europa no pós-II Guerra “se relacionava aos altos preços, que corroíam o poder de compra das pessoas, inclusive dos trabalhadores do campo, porque estavam mais pobres ou sem renda suficiente para comprar alimentos, e à escassez que suscitava a perturbação social” (KOESTER e EL-AGRAA, 2003, p. 360). O índice geral de preços no mercado de alimentos era um fator importante para a determinação do custo de reposição da força de trabalho. O índice geral de preços agrícolas

---

<sup>58</sup> O termo “segurança alimentar”, como tal, no entanto, não foi articulado até 1974 e não dominou o discurso oficial das organizações supraestatais até meados da década de 1980, quando a reforma neoliberal do capitalismo estava em pleno andamento (JAROSZ, 2011 *apud* OTERO, PECHLANER e GÜRCAN, 2013, p. 267). Entretanto, segundo McDonald (2010), desde o início do século XX a segurança alimentar se mostrou uma característica central nos esforços internacionais para promover a paz, a prosperidade e a estabilidade. Os esforços foram direcionados para vencer os desafios da fome e da subnutrição, melhorando a produção de alimentos, a oferta e a disseminação dos resultados das primeiras pesquisas científicas sobre nutrição divulgados pelo Instituto Internacional para a Agricultura da Liga das Nações, cujo tema ganhou ainda mais importância após a II Guerra Mundial.

foi incorporado às preocupações sobre as políticas de segurança alimentar dos europeus, uma vez que a escassez havia resultado em inflação de preços. A inflação tinha impactos diretos na renda dos trabalhadores e dos produtores rurais<sup>59</sup>, embora não somente em termos econômicos, senão também sócio-político e estratégico, porque atingia o nível de vida de toda a população que vivia no campo. Some-se a isso o fenômeno da volatilidade de preços dos bens agroalimentares, derivado das incertezas relacionadas às condições climáticas, à qualidade do solo e às doenças que incidiam sobre as culturas agrícolas, que resultavam em diferentes graus de produtividade, ampliadas pelas condições do imediato pós-II Guerra.

Portanto, partindo da percepção de que a autossuficiência<sup>60</sup> na produção de bens alimentares e de outras mercadorias era uma condição para garantir a sua segurança e para a promoção da paz no continente, as lideranças políticas europeias se concentraram em incentivar a atividade da agricultura e na proteção dos seus mercados agrícolas domésticos. A maioria delas estava convencida da importância de agir para diminuir a dependência externa. Por isso, “esses governos deveriam intervir nos mercados agrícolas, na maioria dos casos, utilizando-se de vários tipos de instrumentos públicos” (APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006, p. 24).

Pautando-se no paradigma assistencialista, baseado na concepção de que os Estados deveriam prover os bens básicos aos cidadãos, dentre eles, de alimentos, as lideranças políticas elaboraram programas que concediam subsídios diretos, financiamentos a baixos custos para investimentos em melhorias técnicas destinados à produção e à distribuição de alimentos, além de outros tipos de intercessão na agricultura doméstica, a fim de apoiar os

---

<sup>59</sup> Em inglês, o termo usado é *farmer*, cuja tradução para o português é agricultor, fazendeiro e/ou camponês. Neste trabalho, traduzimos *farmer* como produtor rural e *farm* como propriedade rural. Traduzimos *peasant* como camponês, que normalmente é o trabalhador e o próprio dono da propriedade rural, que não é uma grande empresa e são poucos os seus trabalhadores. Normalmente, eles são membros de uma mesma família.

<sup>60</sup> A autossuficiência alimentar é definida por Otero, Pechlaner e Gürçan (2013) como a capacidade de um país de fornecer alimentos básicos para o seu povo, dependendo de importações que não excedam 20% da oferta interna de uma determinada cultura agrícola. A oferta interna é composta pela soma dos estoques já existentes, além da produção nacional mais as importações, menos as exportações. De acordo com a pesquisa realizada pelos mesmos autores sobre a segurança alimentar de países em desenvolvimento em relação aos países capitalistas avançados, dada a especificidade de cada país com relação ao que considerava os "alimentos básicos", foi necessário adaptar as avaliações sobre a vulnerabilidade alimentar de cada país através de dados sobre o consumo desses países selecionando culturas que compõem 50% ou mais da ingestão calórica diária nacional de cada um deles. Em alguns países, havia um número limitado de culturas e, em outros, a dieta era mais diversificada. Com a escolha de culturas básicas de cada país, eles avaliaram o nível de dependência em cada uma dessas culturas. A mais recente definição de segurança alimentar, segundo a FAO (2008), é: "Há segurança alimentar quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso a alimentos suficiente de forma segura de modo que satisfaça as suas necessidades físicas, sociais e econômicas para uma vida ativa e saudável".

produtores rurais no mercado nacional e até mesmo no internacional. O discurso político, orientado pela ideia de que a agricultura era um setor especial porque era indispensável para a vida da população e, por isso, deveria receber tratamento diferenciado e proteção por parte do Estado foi, aos poucos, ganhando legitimidade perante a população (THIEMEYER, 1999; KNUSDEN, 2009).

Inicialmente, a ênfase dos governos europeus estava na expansão da produção agrícola para substituir as importações, não só para superar a vulnerabilidade que a dependência do mercado externo causava, aumentando o medo de novas guerras por causa de alimentos, mas em função da falta de dólares com que as economias europeias tinham de conviver naquele período. O objetivo dos países da Europa era direcionar os poucos recursos que tinham para sustentar uma política de segurança alimentar e os preços desses produtos, de modo que “prevenisse a população civil de ser exposta à fome, caso o território voltasse a ser ocupado, ou se o acesso à oferta estrangeira de alimentos fosse, mais uma vez, completamente bloqueado, ou, ainda, se, porventura, os preços desses bens se elevassem demasiadamente no mercado internacional” (PRIKS, 2012, p. 35).

Esse contexto abriu oportunidades para importantes discussões entre médicos, nutricionistas e cientistas para o desenvolvimento de estudos sobre o valor nutricional e calórico dos alimentos necessário para o consumo de um ser humano saudável e do papel das várias vitaminas e minerais contidos nos alimentos, que poderiam influenciar o desempenho dos combatentes nos conflitos, considerando-se os hábitos alimentares de cada população (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011). Desenvolvia-se, assim, a ciência da nutrição com o objetivo de apontar soluções e receitas para crises alimentares e explorar novas fontes nutricionais (THEIEN, 2009), abrindo espaço para que os governos encorajassem os produtores rurais a investir no plantio de alimentos com taxas nutricionais mais altas.

Em síntese, deduzimos que logo depois da II Guerra Mundial, as condições adversas vividas pela Europa chamaram os seus governos para elaborar políticas, que logo se tornaram de Estado, isto é, políticas com metas de longo prazo, não importando o partido político estivesse no poder. Os governos europeus se empenharam no desenvolvimento de um setor agrícola voltado para o mercado interno e pautado em parâmetros científicos tomando como base as necessidades nutricionais mínimas (NOËL, 1981).

Para isso, era preciso aumentar a produção por meio de ganhos de produtividade na agricultura, já que, em muitos mercados europeus, as importações desapareceram ou tiveram

de ser drasticamente reduzidas (COLLINGHAM, 2011). No âmbito das políticas keynesianas do pós-II Guerra, a concepção política amplamente aceita calcava-se no dever do Estado de prover as necessidades sociais domésticas básicas aos cidadãos (KNUSDEN, 2009). Neste caso, principalmente os consumidores seriam salvaguardados para se manterem as condições internas de estabilidade do continente. O Estado era também o principal apoiador do nível de renda dos trabalhadores e produtores do setor agrícola, por meio da adoção de políticas contracíclicas na busca pelo pleno emprego. Paralelamente, a nova ciência, a Nutrição, determinava a importância de padrões alimentares e nutricionais e servia como um guia para as políticas relacionadas com a melhoria das dietas e o bem-estar da população (SHAW, 2007, p. iii).

## 2.2 Uma Tentativa de Coordenação Internacional da Oferta de Alimentos e a Proteção do Setor Agrícola nos Estados Unidos

Próximo ao desfecho da II Guerra, a segurança alimentar também foi pensada no amplo debate das teorias do desenvolvimento e das mudanças necessárias para a instituição de um regime internacional de alimentos (SHAW, 2007). Isso ficou claro, por exemplo, quando o presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, ao discutir o tema segurança alimentar na Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, em 1943, sugeriu que a garantia do acesso aos alimentos, um item de “primeira necessidade”, era a melhor maneira de propiciar a liberdade para todas as pessoas do mundo<sup>61</sup>.

A preocupação com a garantia da produção e da distribuição de alimentos no mercado internacional estimulou alguns políticos e gestores públicos dos países Aliados a considerar a imprescindibilidade de coordenação permanente entre as políticas agrícolas nacionais, que fosse capaz de criar um equilíbrio de longo prazo entre a oferta e a demanda mundial por alimentos, logo depois do fim da II Guerra. Neste sentido, em outubro de 1946, John Boyd Orr, secretário-geral de origem britânica da *Food and Agriculture Organization* (FAO – Organização para Alimentação e Agricultura), agência da ONU, oficialmente instituída em

---

<sup>61</sup> Antes de os Estados Unidos entrarem na II Guerra, o presidente Roosevelt havia identificado “quatro liberdades essenciais” do homem no âmbito da Liga das Nações: a liberdade de expressão; de adoração; segurança em relação à carência e ao medo. Reconheceu que a terceira delas, “a liberdade de carência significava a provisão e a segurança por meio de uma adequada oferta de alimentos para cada homem em todos os lugares do mundo”. A proposta do presidente norte americano era “*freedom from want in relation to food and agriculture*”, ou seja, meios de garantir uma oferta adequada e sustentável de alimentos por meio da recuperação da agricultura e a emergência da ciência nutricional garantiriam a oferta de alimentos no mundo (SHAW, 2007).

1945, em Québec, com intenção era agregar os temas nutrição, saúde, agricultura, comércio e indústria de alimentos, propôs a criação de um comitê supranacional para garantir a oferta mundial de alimentos, a fim de eliminar a flutuação geral de preços dos bens alimentares no curto prazo e os desequilíbrios de oferta no longo prazo, por meio da cooperação das potências do setor (SHAW, 2007) <sup>62</sup>. O *World Food Board* (WFB), como foi chamado, ficaria responsável pela regulação internacional comum da oferta e da estabilização de preços de bens alimentares de modo permanente a partir da provisão de um fundo mundial destinado a este fim, além de reservas para qualquer emergência ou falhas na produção internacional de alimentos.

Entretanto, em decorrência do medo da introdução de controles da produção, caso o WFB fosse criado como uma instituição autônoma, fez com que em 1947, em Washington, os Estados Unidos, o Canadá e o Reino Unido rejeitassem a proposta de criação de um comitê supranacional nos moldes apresentados. Com isso, a proposta de fundação do WFB foi arquivada e a FAO se tornou somente uma agência técnica com funções de consultoria (SORESENSEN, 2008, p. 10). A não aprovação do WFB pelos Estados Unidos e pelo Canadá também se explica pela sua capacidade de aumentar o seu consumo de alimentos no pós-1945, enquanto as sociedades europeias arruinadas lutavam para combater a fome por meio da articulação e aplicação de planos absolutamente dependentes dos governos. Ainda assim, o projeto de constituição do WFB serviu de inspiração para outros apresentados aos países da OECDE, como, por exemplo, inspirou projetos de uma organização de cooperação na área agrícola na Europa no início dos anos 1950, como veremos mais adiante.

Em razão disso, depois de 1945, as economias centrais se concentraram em fomentar programas nacionais fortemente protecionistas e subsidiados pelos governos no setor agrícola em face da incapacidade das organizações internacionais existentes de criar uma instituição efetiva de coordenação internacional entre os diversos mercados para a produção, a oferta e o comércio internacional de bens agrícolas (NÖEL, 1988). Logo, “as políticas agrícolas nacionais se tornaram um objeto público de promoção do bem-estar social” em diversos países desenvolvidos do mundo (MILWARD, 1984, p. 229).

---

<sup>62</sup> Segundo Orr, a FAO proteger produtores e consumidores era essencial para evitar flutuações dos preços e da produção agrícola e a assistência às nações superavitárias e deficitárias era necessária para não desestabilizar a produção e o comércio agrícola ou desestimular as melhorias domésticas na produção. A II Guerra havia mostrado claramente que a estabilidade de demanda e da oferta em uma nação poderiam se tornar um problema para todas (McDONALD, 2010).

Nos Estados Unidos, a situação de abastecimento alimentar era bem diferente do continente europeu desde o período de enfrentamentos, pois a sua produção doméstica não era só suficiente senão também farta, além de que os confrontos militares haviam ocorrido em regiões bem distantes do seu território. Por essa razão, as tropas militares norte-americanas, ao contrário do que tinha acontecido com as europeias, haviam se tornado um símbolo da força, da prosperidade econômica dos Estados Unidos, tanto pela sua capacidade militar como pela sua aparentemente ilimitada disponibilidade de alimentos (COLLINGHAM, 2011).

Na verdade, esse bom desempenho produtivo dos Estados Unidos era um reflexo do tipo de política agrícola que o país já vinha adotando. Desde o início do século XX, as suas estruturas de mercado se tornaram cada vez mais integradas e se desenvolveram para atender, em termos quantitativos e qualitativos, as demandas dos consumidores nacionais. Naquele momento de forte crescimento e de rápida prosperidade do país, as inovações tecnológicas foram desenvolvidas em vários campos, como nos transportes e nos métodos produtivos e organizacionais, nas melhorias técnicas, no aperfeiçoamento das sementes e no controle de doenças das lavouras. A grande demanda europeia e o amplo processo de especialização ajudaram a fazer do período das décadas 1910-1920 a "idade de ouro" da agricultura norte-americana (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005).

Porém, na segunda metade dos anos 1920, os preços do mercado mundial começaram a cair, quando o mercado agrícola dos Estados Unidos e de outros países foi profundamente perturbado pelos excedentes agrícolas no mercado mundial. Apesar de que os primeiros desequilíbrios de oferta tenham sido amenizados por medidas emergenciais tomadas pelos países exportadores, houve demanda dos produtores rurais por proteção efetiva dos seus governos (MARTIN e LANGTHALER, 2012, p. 57). Em seguida, mais do que intervenções diretas, os governos norte-americanos apoiaram a legislação que fortalecia a coordenação entre as cooperativas de produtores rurais. Os Estados Unidos, todavia, não foram os únicos a escalar as tarifas, elevar barreiras comerciais e estimular as exportações através da aplicação de subsídios agrícolas, mas outros países desenvolvidos também o fizeram. Como consequência do aumento da proteção dos mercados agrícolas, o volume de comércio internacional do setor despencou do fim dos anos 1920.

A situação foi agravada com a irrupção da Crise de 1929, quando os produtores rurais dos Estados Unidos amargaram a pior e mais ampla perturbação que se teve notícia na economia do país (VEIGA, 1994). Depois que os altos investimentos resultaram em um

aumento substancial na produtividade e na oferta de bens agroalimentares nas duas décadas anteriores, os efeitos provocados pela Crise reduziram drasticamente a demanda doméstica e internacional e pressionaram os fazendeiros a liquidar com os seus estoques no mercado internacional, em reação aos enormes excedentes de diversos tipos de produtos agrícolas e da tendência deflacionista por eles provocada. Dessa maneira, entre as décadas de 1920 e 1930, o volume de exportações agrícolas dos Estados Unidos aumentou mais de 20% (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005, p. 7). Mesmo assim, os produtores rurais continuaram pressionando o governo a intervir no mercado agrícola a fim de corrigir as grandes diferenças entre o seu nível de renda e a de outros setores da economia.

Os fortes impactos econômicos e sociais da crise econômica e os constrangimentos de representantes do setor agrícola resultaram em uma reforma tarifária aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos que incluiu a elevação do nível de proteção aos bens agrícolas e manufaturados. A Lei de Tarifas *Smooth-Hawley* (*Smoot-Hawley Tariff Act*), sancionada pelo presidente John Edgard Hoover (1895-1972), em junho de 1930, autorizou o aumento tarifário significativo de mais de 20 mil bens. Também foi introduzida uma série de medidas para a modernização do setor e o apoio à renda dos produtores rurais, pois a depressão econômica causou a relativa estagnação do progresso técnico e ampliou os índices de desemprego no campo (KONING, 2006).

Além dos programas altamente subsidiados em pesquisa, extensão e irrigação, os Estados Unidos criaram instituições financeiras para subsidiar empréstimos para produtores e introduziram os esquemas de estabilização de preços (CHANG, 2009). Foi fundado o Conselho Rural Federal em 1929, com o compromisso de lidar com os superávits por meio da concessão de financiamentos para a estocagem. A Empresa de Conservação Civil, criada em março de 1933, simbolizou um esforço do governo para aliviar o desemprego de jovens, cujo trabalho foi direcionado à proteção e à conservação dos recursos naturais da nação, à construção de estradas, ao reflorestamento e ao controle de enchentes. No mesmo ano, a Lei de Ajustes Agrícolas (*Agriculture Adjustment Act*) criou a Administração de Ajustes Agrícolas (*Agriculture Adjustment Administration* - AAA). Aprovada para o alívio imediato para os agricultores do país, a Administração conferiu novos papéis ao governo federal no planejamento de longo prazo do setor agrícola e na fixação de preços, instituindo novos níveis de produção interna para bens agrícolas considerados básicos na dieta alimentar norte-americana, como o milho, o trigo, a carne de porco, o arroz e os derivados do leite. Por intermédio da AAA, o governo disponibilizou recursos para o pagamento de benefícios aos



produtores em troca da redução da área territorial plantada de modo a forçar a queda na produção quando existissem excedentes (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005) e ainda criou agências governamentais para controlar e auxiliar a produção e a venda de produtos agrícolas. “De modo geral, a intenção da AAA era aumentar os preços dos bens agrícolas básicos em relação aos preços dos produtos industrializados” (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982, p. 255).

Todas essas medidas faziam parte do *New Deal* nos dois mandatos presidenciais do governo de Roosevelt (de 1933 a 1940) para a recuperação da economia norte-americana na Grande Depressão dos anos 1930. No que se refere às medidas voltadas para agricultura, o seu objetivo era conceder suporte aos preços a partir da estipulação de níveis mínimos, mantidos em um alto patamar, sobretudo por conta das contínuas compras estatais de excedentes no mercado (TRACY, 1989, p. 337) que aumentava a renda dos produtores agrícolas. Ademais, os pagamentos e investimentos feitos pelo governo elevaram a produção total de insumos e a demanda sustentada por produtos agrícolas resulta de em um ritmo de aumento de renda maior do que a elevação dos níveis de preços, resultando, então, em ganhos reais de renda por parte dos produtores rurais (JOHNSON e QUANCE, 2011).

Esses programas destinados à agricultura influenciaram profundamente todos os demais então adotados com sucesso nos Estados Unidos. Depois de estabelecidas as prioridades, a AAA conseguiu elevar a renda agrícola total do país e foi especialmente bem-sucedida no aumento do preço das culturas de trigo, algodão e milho (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005), eliminou as contradições internas e racionalizou a sua organização produtiva, lançando novos planos mais ambiciosos para o futuro. Nos anos 1940, a política de gerenciamento da oferta emergiu como o princípio básico da política agrícola de longo prazo. Por esses motivos, é possível afirmarmos que na história política e econômica dos Estados Unidos, “o *New Deal*, juntamente com as mobilizações do país para a I e a II Guerras Mundiais, foi um grande divisor de águas na instituição de um Estado nacional intervencionista na agricultura do país” (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982, p. 255). Em outras palavras, a partir dos anos 1930, o protecionismo agrícola se converteu em uma política de Estado no território norte-americano.

Antes da entrada dos Estados Unidos na II Guerra, os produtores rurais daquele país viram, a princípio, os conflitos na Europa com certo entusiasmo, uma vez que no início dos anos 1940 já produziam grandes excedentes de diversos bens e voltavam a ter de conviver

com baixos preços. “Para muitos norte-americanos, a II Guerra pareceria ser uma batalha de oportunidades”<sup>63</sup> (COLLINGHAM, 2011, p. 78) em razão das perspectivas de comércio internacional. Por conseguinte, a produção de alimentos não foi vista pelo governo norte-americano somente como um aspecto vital da geopolítica de guerra por meio do fornecimento de bens alimentares para os aliados europeus durante o conflito, senão como uma atividade potencialmente lucrativa de mercados consumidores com diversas carências e em expansão.

Durante o conflito, os Estados Unidos tinham muito mais recursos do que qualquer outro país do mundo para aplicar em novas técnicas agrícolas para aumentar a sua produtividade. Os avanços na mecanização e a maior disponibilidade de insumos químicos levaram a economias de escala cada vez maiores, que impulsionaram o rápido crescimento na dimensão média das empresas agrícolas norte-americanas, acompanhadas por um igualmente rápido declínio no número das propriedades rurais e da população economicamente ativa do campo. Melhoramentos de produtos de origem vegetal e animal foram facilitados pela mecanização e pelo aumento da qualidade das técnicas agrícolas e pelo rápido desenvolvimento de fertilizantes e de pesticidas de baixo custo. O AAA aplicou controle de importações de produtos estrangeiros que tivessem contrapartida no mercado nacional, ampliando a política de controle de oferta para mais produtos e oferecendo níveis mais elevados de apoio e regulação. Os subsídios à exportação cresceram, especialmente para as culturas do trigo e do algodão (TRACY, 1989, p. 337). As Leis Agrícolas de 1948 e 1949 fundaram uma instituição permanente, a Empresa para Concessão de Créditos (*Commodity Credit Corporation*, CCC) e o Programa “Alimentos para a Paz”.

Como resultado, as novas tecnologias, especialmente desenvolvidas pela engenharia química e mecânica, e o desenvolvimento da infraestrutura interligaram de maneira mais intensa as propriedades familiares, que se transformavam em grandes empresas agrícolas, e facilitaram a integração de mercados nacionais de mão de obra e de capital, assim como de bens e serviços, todos eles cada vez maiores.

A produção mundial de carne, estimulada, sobretudo, pelo mercado norte-americano, cresceu muito depois que os rebanhos passaram a ser alimentados com ração processada. Alimentos industrializados, chamados de “duráveis”, também tiveram o seu volume de produção ampliado (FRIEDMANN, 1995). As culturas híbridas de soja e de milho dos

---

<sup>63</sup> Texto original: “To many American farmers, the Second World War felt like a ‘good’ war” (COLLINGHAM, 2011, p. 78).

Estados Unidos foram expandidas para compensar a queda na produção de grãos dos mercados europeus. Eram esses os dois mais importantes tipos de grãos resultantes dos processos produtivos intensivos em capital, e que serviam como matérias primas processadas em conformidade com os padrões das propriedades rurais crescentemente especializadas.

No decurso do conflito, o incremento da produção de trigo na América do Norte já compensava largamente a quebra de produção na Alemanha Ocidental e na França. A ascensão da demanda europeia, que representava por volta de 75% das vendas dos Estados Unidos ao exterior no início dos anos 1940, implicou, por sua vez, na elevação momentânea dos preços e da renda agrícola naquele país. Mesmo assim, durante a II Guerra, os produtores rurais tiveram seus preços agrícolas garantidos nos Estados Unidos, com paridade de proteção de 110% em relação aos preços dos bens industriais (COLLINGHAM, 2011, p. 80). O *lobby* agrícola norte-americano, que havia ganhado muito mais força nos anos nos quais foram aplicadas as políticas protecionistas do setor depois da Grande Depressão, conseguiu tornar os termos do contrato original dos anos 1930 ainda mais rígidos em favor de sua própria proteção (VEIGA, 1994). Desde a década anterior, grupos de pressão compostos por produtores rurais haviam usado dados estatísticos que apontavam para o declínio relativo de renda agrícola com o intuito de demandar políticas de ação corretiva dos governos. Para tanto, eles apresentaram sofisticadas propostas elaboradas por profissionais treinados e acadêmicos especializados para comprovar o desgaste de sua renda (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982).

Apesar da elevação do consumo interno e das forças armadas norte-americanas, no final das safras norte-americanas dos anos 1943-44 e 1944-45, os excessos de trigo do Canadá ultrapassavam 440 milhões de *bushels*<sup>64</sup>. Nos Estados Unidos, também se verificavam grandes excedentes de milho e de algodão. As compras do governo e para as exportações de excedentes somaram 5% por ano do total da oferta de alimentos dos Estados Unidos. A expectativa de muitos produtores era de a magnitude do volume das exportações de bens agrícolas, especialmente para a Grã-Bretanha e para a França, fosse mantida. Tal como Churchill observara para Roosevelt em março de 1945, não existia nenhuma carência geral de trigo naquele ano, embora grande parte da população europeia ainda convivesse com a falta de açúcar, de carne e de alguns tipos de gorduras. À escala mundial, a produção de alimentos relativa à colheita de 1945-46, expressa em calorias *per capita*, representava 90% da média

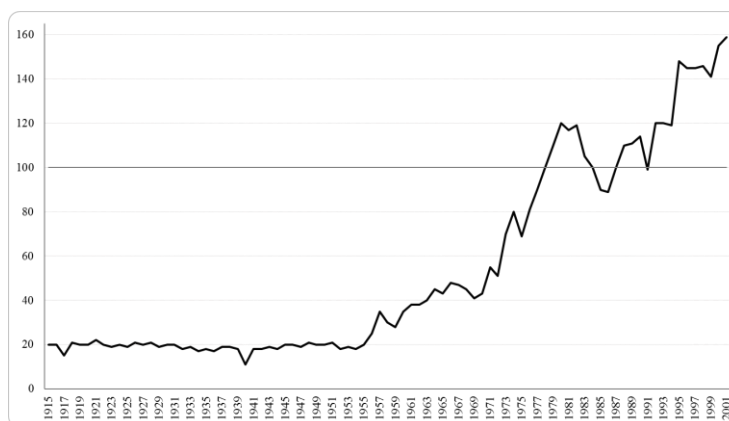
---

<sup>64</sup> O censo do governo norte-americano em 1954 afirma que 1 alqueire norte-americano = 2150,4 polegadas cúbicas. Para o trigo, o mesmo censo aponta que o peso oficial do *bushel* era 27,22 Kg. Disponível em: <ftp://ftp.census.gov/prod2/statcomp/documents/1954-10.pdf>

registrada em 1935-39, de acordo com os dados fornecidos pelo gabinete de Relações Exteriores Agrícolas dos Estados Unidos, em outubro de 1945 (BACQUE, 1995).

Não obstante ao aumento da produção e da produtividade da agricultura do seu país, a elite rural norte-americana procurava encontrar maneiras de compensar eventuais perdas na agricultura por intermédio do setor público, especialmente quando incorriam em excesso de oferta. Havia uma harmonia entre o interesse específico de amparar os produtores rurais e o interesse geral de promover a recuperação da economia, compatibilizando alimentos baratos e renda em nível aceitável para os produtores rurais (VEIGA, 1994). Entre 1945 a 1971, os Estados Unidos passaram a exportar trigo especialmente para as novas nações recém-independentes dos impérios coloniais europeus na África, Ásia e América Latina (FRIEDMANN, 1995).

**Gráfico 2** - Exportações Agrícolas dos Estados Unidos (em %, 1915-2000) (1987= 100)



**Fonte:** DIMITRI; EFFLAND; CONKLIN, 2005, p. 8.

O alto desempenho agrícola se refletia na transformação da estrutura produtiva e social rural: a produtividade da agricultura norte-americana crescia em descompasso com o aumento da população do campo. Na década de 1950, a taxa de crescimento da produtividade agrícola foi de 21%, índice maior do que a do setor de manufaturas, ao passo que a taxa de crescimento da população rural foi de 17% (COCHRANE, 1965). A influência dos consumidores na produção agrícola também ficou mais evidente nos anos do pós-II Guerra, conforme eles se tornavam mais influentes, criando novas pressões sobre o governo. A sua demanda se deslocava favoravelmente para produtos cujos critérios buscavam a promoção do bem-estar e da saúde da população, ao passo que os esforços para atender às novas exigências dos consumidores em termos de eficiência e qualidade levavam à reformulação das relações

entre produtores de alimentos, processadores e varejistas (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005).

Desde o início dos anos 1940, os Estados Unidos participavam do processo de modernização agrícola, no escopo de um dinâmico processo de mudanças estruturais, que transformava a indústria agroalimentar e permitia que um menor número de produtores alimentasse significativamente muito mais pessoas, dado que a população do campo diminuía consecutivamente. Em 1945, 16% do total da população economicamente ativa do país concentravam-se na agricultura e 6,8% era o percentual de participação do setor no total do PIB, confirmando a tendência de queda. Em 1970, as respectivas taxas eram de 4% e 2,3%, (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005).

Depois do fim da II Guerra, os investimentos na agricultura norte-americana se combinaram cada vez mais com o capital industrial, deixando de ser vista somente como uma fonte primordial para o consumo e para a indústria doméstica e voltando-se às exportações; ao mesmo tempo, as corporações se tornavam cada vez maiores e de características transnacionais. Essas empresas, sob a disciplina do sistema fordista de produção, sustentavam uma nova e intrínseca forma de acumulação capitalista baseada em altos salários para os trabalhadores cuja mão de obra era qualificada e no consumo em larga escala (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989, p. 112). Essas mudanças levaram à “revolução do mercado de alimentos” nos Estados Unidos, pois “ligaram o consumo à produção em massa e permitiram a interação da cadeia produtiva de pequenas, médias e grandes empresas” (VEIGA, 1994, p. 174) integrando um mercado agroalimentar crescentemente global.

Com o início da Guerra da Coreia, em 1950, os preços no mercado mundial de alimentos se mantiveram elevados, um episódio positivo para o mercado agrícola dos Estados Unidos naquele momento. No entanto, no fim daquele conflito, as cotações de produtos agrícolas voltaram a cair, mesmo com a crescente demanda do Terceiro Mundo em razão do persistente aumento da produção e da produtividade internacional da agricultura em outros mercados de países desenvolvidos (FEDERICO, 2006). Entre 1955 e 1964 foram gastos em média 7 bilhões de dólares por ano com empréstimos, transferências e outros tipos de instrumentos da política agrícola norte-americana (JOHNSON e QUANCE, 2011).

Diante desse desempenho, a “harmonia” política anterior estabelecida entre segmentos da elite rural não se manteve, e, ao longo da década de 1950, os *lobbies* agrícolas se enfraqueceram como “fruto de clivagens e desentendimentos internos” (VEIGA, 1994, p.

165). Os controles de produção não conseguiam mais prevenir os crônicos superávits e os próprios produtores não os aceitavam mais. Inevitavelmente, na maior parte da década de 1950, o debate sobre a continuidade da política agrícola fortemente intervencionista foi aberto nos Estados Unidos, resultando na aprovação da Lei Agrícola de 1954, que introduziu preços mais flexíveis de suporte ao setor agrícola e diminuiu os mecanismos de garantias por parte do governo (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005). No pós-II Guerra, os programas agrícolas norte-americanos se concentraram em evitar a produção excedente e a recorrente formação de estoques que abalasse a continuidade dos programas agrícolas domésticos (FONSECA, 1994).

Portanto, com exceção do período em que ocorreu a Guerra da Coreia, os anos 1950 se caracterizaram por uma reversão das condições positivas para a expansão da agricultura norte-americana: de novo, os crônicos excedentes gerados pelo aumento da produtividade instigaram a pressão dos produtores rurais sobre os governos cobrando deles ainda maior proteção ao setor (COCHRANE, 1965), os quais responderam aprovando novos programas de apoio aos preços e à renda agrícola, embora por meio de programas menos rígidos. Após o cessar fogo nas Coreias, somente 45% do valor das exportações dos Estados Unidos se destinavam a canais estritamente regulares.

Tendo em vista que a estabilidade de preços permanecia sendo o principal vetor da política agrícola norte-americana (VEIGA, 1994), mesmo de modo mais brando, as compras do governo, o crédito subsidiado e outras medidas intervencionistas continuaram estimulando os produtores a produzirem e ampliaram o tamanho das suas propriedades. Com isso, os superávits agrícolas aumentavam também como resultado da continuidade do desenvolvimento tecnológico e o aperfeiçoamento das técnicas de “industrialização” da agricultura perpetuavam a necessidade de intervenção dos governos no mercado agrícola. Por algum tempo, o impacto total sobre a crescente discrepância entre as taxas de produção e o consumo mundial de bens agrícolas foi reduzido por meio da estocagem feita pelo governo dos Estados Unidos e de outros países exportadores de grãos. A partir de 1954, “o país embarcou no seu maior programa de eliminação dos superávits crônicos e de estímulo às exportações de excedentes com a ajuda de subsídios à exportação” (TRACY, 1976, p. 339). Dado o seu poder de reestruturar as relações econômicas internacionais, o comércio internacional e a produção industrial em seu favor, os Estados Unidos cresciam e geravam cada vez maiores superávits agrícolas e, como consequência disso, tinham de incitar ainda mais as exportações subsidiadas para o mercado internacional.

Ora, como a destruição de produtos agrícolas excedentes era inaceitável em momento em que várias nações passavam fome ou ainda tentavam dela se recuperar depois da II Guerra<sup>65</sup>, os programas de apoio aos preços dos bens alimentares norte-americanos procuraram uma forma de descarte dos superávits sem provocar a queda de preços internacionais. Uma das maneiras para resolver esse problema foi por intermédio da distribuição desses alimentos para outros países sob a forma de “ajuda humanitária” (FRIEDMANN, 1995). Isso fez com que os Estados Unidos fizessem dos superávits mais uma oportunidade estratégica. Em sua retórica, o país argumentava que o seu propósito era promover o bem-estar econômico de outras nações do mundo. Na prática, a “ajuda” dos Estados Unidos não se caracterizava simplesmente pela doação de alimentos, mas fazia parte do escopo de práticas mercantis alternativas de comércio voltadas para o lucro, visto que a redução da quantidade ofertada no mercado mundial conduziria ao aumento de preços.

Frente à continuada expansão da oferta internacional de alimentos, os Estados Unidos tiveram de introduzir restrições à área cultivada (em hectares) para a cultura do trigo. A Lei Agrícola e Alimentar de 1965 manteve os elementos de controle de oferta pautados na combinação da redução do apoio do Estado e na garantia de preços, priorizando um novo instrumento, os pagamentos diretos aos produtores, ou seja, aqueles que não variavam conforme a quantidade produzida, mas eram fixos, embora também tivessem como fim dar apoio à renda agrícola. Além disso, “as taxas de empréstimos utilizados para apoiar os preços agrícolas da década de 1960 não voltaram a subir novamente para os altos níveis dos anos 1940 e 1950” (DIMITRI, EFFLAND e CONKLIN, 2005, p. 9). Esses eram sinais da urgência de que uma política agrícola mais orientada para o mercado e que estimulasse os produtores rurais norte-americanos a tirar proveito da crescente demanda por exportações nos mercados globais.

Diferentemente dos demais setores da economia, os princípios da liberalização do comércio internacional instituídos no pós-II Guerra sob a hegemonia norte-americana não foram direcionados à área agrícola. Ao contrário, nela foi criado um forte padrão de regulação do setor nos países desenvolvidos (FRIEDMANN, 1995) sem a coordenação das suas políticas agrícolas nacionais. Nos anos 1950, a agricultura foi um dos setores mais regulados também pelos governos da Europa Ocidental. Isso significava que ela não obedecia aos

---

<sup>65</sup> Exemplos de países que passaram fortes crises alimentares foram Japão, China (incluindo Tibet), Vietnã, Coreia, União Soviética, Índia, Polônia, Tchecoslováquia, Croácia, Iugoslávia, Romênia e outros (KESTERNICH *et al.*, 2012).

princípios da economia de mercado (THIEMEYER, 1999), como acontecia no setor industrial.

A falta de compromisso dos Estados Unidos, seguidos pelos seus aliados europeus e japoneses, para com a liberalização do comércio agrícola, fez com que essas economias tratassem aquele setor como uma exceção às regras adotadas pelo GATT, a partir de 1948, para a liberalização do comércio internacional de outros setores. Assim, “foram priorizados os programas de apoio à agricultura daqueles que eram as mais poderosas partes contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio” (MESQUITA, 2005, p. 27). Acima de tudo, no pós-II Guerra, as regras do GATT tinham de ser compatíveis com as políticas agrícolas nacionais protecionistas em voga nos países desenvolvidos para a regulação da oferta internacional de bens agroalimentares, em contraposição à agenda multilateral que promovia o livre comércio de bens manufaturados. Por conseguinte, não deixava de ser uma contradição que essa agenda colocasse de lado logo o tema agricultura, tão sensível naquele momento às economias desenvolvidas e desde que o GATT foi instituído, em 1947.

Como potência hegemônica, os Estados Unidos insistiram, desde 1947, para que as regras internacionais de comércio fossem consoantes com os seus programas nacionais de apoio à agricultura não permitindo que os demais países promovessem trocas livres de bens agrícolas no âmbito internacional. De acordo com o peso político e econômico dos norte-americanos e das “regras do jogo” determinadas pelas instituições multilaterais do pós-II Guerra no escopo do liberalismo gerenciado pelo Estado (RUGGIE, 1982)<sup>66</sup> e alinhadas aos seus interesses desde Bretton Woods, os norte-americanos não tiveram interesse em criar um verdadeiro regime internacional liberal de comércio de bens agroalimentares. O perfil da política agrícola norte-americana, que vinha sendo adotado há décadas, refletia a determinação primordial dos Estados Unidos de manterem os controles sobre as suas importações e os subsídios à exportação, tomados como medidas necessárias para sustentar as suas metas domésticas do setor naquele momento. A rápida expansão da economia de mercado, de um lado, contrastava com uma agricultura protegida no mercado norte-americano, de outro (VEIGA, 1994), e àquela altura as suas reservas naturais e a extensão

---

<sup>66</sup> O regime de comércio internacional do pós-II Guerra era, de acordo com o termo cunhado por John Ruggie (1982), é o “*embedded liberalism*” ou “liberalismo inserido” (tradução nossa), isto é, a principal característica dos princípios de comércio liberal. O regime de comércio não era um tipo de sistema de *laissez-faire* do século XIX, mas um regime de comércio gerenciado.



territorial para a produção eram muito maiores do que a maioria dos outros Estados desenvolvidos do mundo<sup>67</sup>.

Não somente nos Estados Unidos o comércio agrícola foi tomado como uma exceção (OTERO, PECHLANER e GÜRÇAN, 2013) até o início dos anos 1970, quando as taxas de crescimento da produtividade se desaceleraram (ALVAREZ-CUADRADO, 2005). “A influência do Estado sobre o comércio agrícola se tornou um componente da política intervencionista do setor nos países desenvolvidos” (PAWLAK, 2011, p. 87). Políticas protecionistas haviam sido implementadas em vários países do mundo industrializado já na I Guerra, foram sustentadas durante a Grande Depressão dos anos 1930 e prorrogadas até as décadas posteriores à II Guerra Mundial.

Na Europa Ocidental, o sistema regulatório da agricultura, já existente na maioria dos países desde a I Guerra, foi mantido e até mesmo intensificado para assegurar uma oferta suficiente e acessível de alimentos para a população em cada um dos Estados nacionais, os mesmos que, no início da década de 1950, seriam os precursores do processo de integração regional europeu. Assim como nos Estados Unidos, o papel dos governos no planejamento e na proteção do setor agrícola na Europa foi fundamental para a estabilização de preços, para garantir o abastecimento de alimentos e estimular as melhorias técnicas. A agricultura também foi tratada como um setor especial. Todavia, diferentemente do que aconteceu no mercado norte-americano, nos anos 1920 “não só não houve um excesso de produção na Europa, como a partir do fim daquela década, os preços dos produtos agrícolas se elevaram e não pararam mais de subir até o início dos anos 1950” (PAWLAK, 2011, p. 87), quando o continente europeu também passou a ter de conviver com desequilíbrios produtivos em razão do excesso de oferta. Portanto, da mesma forma que nos Estados Unidos, o protecionismo da agricultura europeia tem origens anteriores à II Guerra Mundial.

### 2.3 Modernização e Protecionismo Agrícola na Europa do Pós-II Guerra

Em razão das dificuldades de abastecimento, a agricultura, que tradicionalmente teve um papel central no desenvolvimento das economias industrializadas da Europa, foi vista

---

<sup>67</sup> Segundo Fonseca (1994, p. 10), a partir dos anos 1960, as exportações agrícolas norte-americanas cresceram vigorosamente, tornando a renda da agricultura cada vez mais dependente das vendas externas. Entre 1962 e 1971, em média, 49,5% do trigo, 13% do milho e 31,1% da soja produzidos pelos Estados Unidos foram destinados ao mercado internacional.

como um setor ainda mais excepcional no continente Europeu durante e no pós-II Guerra (FRIEDMANN, 1995, p. 31), imprescindível para garantir a segurança alimentar. Portanto, a partir das experiências de escassez de alimentos durante as duas grandes guerras e de uma grave crise econômica e alimentar, os países europeus colocaram como meta primordial elevar a produção total de bens agroalimentares para alcançar a taxa de autossuficiência em alimentos, de modo a eliminar o sofrimento da população e superar os seus traumas.

Na metade da década de 1940, esse esforço se traduziu primeiramente no aumento dos controles do consumo e da distribuição de alimentos em tempos de guerra, que foram implementados como medidas extraordinárias pelos governos. Nos diversos países europeus afetados pelos conflitos, as políticas agrícolas se tornaram primeiramente assistencialistas, mas, logo em seguida, o esforço de reconstrução do pós-II Guerra implicou no aumento da proteção do setor agrícola de maneira ainda mais significativa por meio de programas conduzidos pelo Estado (*state led*), cujos fundos se destinavam a realizar mudanças estruturais no setor agrícola (ALMAS e CAMPBELL, 2012).

Da mesma maneira que na economia norte-americana, os governos da Europa incitaram a expansão da produção agrícola através do estímulo ao progresso tecnológico em um ritmo até então sem precedentes (VEIGA, 1994). Foram concedidos estímulos à produção por meio de subsídios, como financiamento a baixas taxas (MUIRHEAD e ALMAS, 2012), programas cujos recursos públicos foram destinados às áreas de pesquisa, extensão e irrigação, que exigiram a criação de instituições financeiras voltadas a subvencionar esses empréstimos para os produtores rurais. Em outras palavras, os gastos dos governos foram canalizados especialmente por órgãos fomentadores para maximizar e racionalizar a produção agrícola por meio da promoção do progresso técnico. Acreditavam que a intensificação da produtividade era a melhor maneira de expandir a produção e, conseqüentemente, aumentar a oferta aos consumidores (ALVAREZ-CUADRADO, 2005). Assim como havia acontecido nos Estados Unidos, muitos países da Europa introduziram sistemas de estabilização artificial de preços, normalmente pela determinação de patamares mínimos garantidos pelo governo (CHANG, 2009).

A partir do fim dos anos 1940, a agricultura foi colocada na agenda de prioridades pelos governos europeus depois do cessar fogo. Como observamos anteriormente, primeiro, a ajuda do Plano Marshall conferiu importante apoio ao setor: “cerca de 32% dos recursos do Plano foi dedicada à importação de alimentos, quase 15% às importações de algodão, 4,4% ao

tabaco, 15,5% aos combustíveis e os 33% restantes distribuídos uniformemente entre matérias-primas e bens de capital” (ALVAREZ-CUADRADO, 2005, p. 12).<sup>68</sup> Essas importações estavam diretamente destinadas ao provimento de alimentos e ao desenvolvimento da infraestrutura, o suprimento de insumos como eletricidade, gás, outros tipos de fontes de energia e comunicações. Esses eram os "postos de comando" da economia, ou seja, aqueles setores que precisavam se recuperar para que as outras áreas também fossem.

Na década seguinte, os dispêndios das administrações das economias da França e da Alemanha dobraram de 10% do total do valor bruto adicionado<sup>69</sup> nos anos 1950 para 20% nos anos 1970. Na Bélgica, os gastos com agricultura computaram 18% a mais nas décadas de 1960 e 1970. Até mesmo a Grã-Bretanha, que ficaria de fora do processo europeu de integração regional até 1973, e cujos governos haviam se recusado a intervir em nome do setor agrícola em todas as crises agrícolas anteriores, recorreu à intervenção direta nesse mercado depois de 1945 (THIEMEYER, 1999). As transferências dos governos para os produtores suecos e noruegueses, que também não se associaram à CEE em 1957, aumentaram substancialmente no mesmo período, alcançando taxas entre 30% e 40% do valor adicionado ao produto, respectivamente. O forte crescimento da participação dos alimentos no total dos gastos com consumo das famílias provocou uma redução da oposição ao protecionismo agrícola por parte dos trabalhadores e dos empresários da indústria no mercado britânico (SWINNEN, 2009c).

Foram impostos ainda muitos limites ao comércio externo por meio da implementação de quotas de importação, tarifas além de outros tipos de controles quantitativos e qualitativos, considerados necessários para manter o equilíbrio do setor agrícola na Europa Ocidental (BROADBERRY, 2006). “A urgência em substituir as importações de alimentos, além de outros bens de necessidades básicas, pagos em dólares, ganhou mais força na Europa em 1947 com as crises de Balanço de Pagamentos das suas economias” (MARTIN e LANGTHALER, 2012, p. 70). Os governos tiveram, do mesmo modo, que privilegiar ações para facilitar a compra de bens de capital e as trocas cambiais, tendo em vista que muitas moedas europeias ainda eram inconvertíveis.

---

<sup>68</sup> Long e Summers (1992 apud Álvarez-Cuadrado, 2005) destacam a relação entre os investimentos em equipamentos e o crescimento; as importações de bens de capital somaram 23,4% do total da ajuda destinada à França, 20,6% para a Itália, 3,3% para a Alemanha, 24,2% para os Países Baixos e 11,3% para a Áustria.

<sup>69</sup> O PIB é medido pela soma bens e serviços produzidos no país descontadas as despesas com os insumos utilizados no processo de produção durante o ano. Portanto, é a medida do total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas.

Em um contexto de economia controlada, capital e trabalho foram direcionados pelo Estado, em maior medida para a produção de manufaturas, seguida da agricultura, energia e a mineração, setores considerados estratégicos naquele momento (BROADBERRY, 2006). Abria-se, assim, uma oportunidade única para o salto de produtividade com os investimentos na modernização da agricultura nos países desenvolvidos, resultado de um esforço único e direto dos Estados.

Quando a falta da moeda norte-americana e o desabastecimento de alguns tipos de bens agroalimentares começaram a ser superados, no início dos anos 1950, os governos se voltaram para a melhoria da situação econômica dos produtores rurais (SHAW, 2007), sem tanta ênfase nos consumidores. Em outras palavras, no começo daquela década, quando a produção e a distribuição agrícolas na Europa já se encontravam fortemente reguladas pelos seus respectivos Estados e davam condições para que os padrões alimentares fossem completamente restituídos, o foco das políticas dos governos passou então dos consumidores para os produtores rurais, especialmente para garantir o nível dos rendimentos desses últimos (SMITH, 2010).

Com efeito, os interesses direcionados por toda essa gama de políticas mobilizaram os produtores rurais na produção de bens agrícolas que gradualmente ampliaram as suas expectativas sobre a continuidade da assistência estatal. Na maior parte dos países europeus, os políticos sabiam do tradicional peso econômico e político-eleitoral desse setor da sociedade e da sua importância histórica e estratégica para assegurar a oferta doméstica de alimentos (GUIRAO, 2010).

No período de reconstrução europeia, a capacidade desses grupos organizados de expressar os seus interesses imediatos de maneira efetiva “coagiu a maioria dos governos a prover apoio aos seus produtores domésticos, a fim de aumentar a produção agrícola em diversos mercados nacionais do continente” (GUIRAO, 2010, p. 14). Geralmente eles eram detentores de propriedades do tipo familiares, predominantemente pequenas e com baixo potencial de produção, e cuja mão de obra contava com os membros de uma família ou poucos trabalhadores. Na percepção desses produtores, muitas propriedades não sobreviveriam em mercados livremente competitivos (SPOERER, 2010, p. 4). Discutiremos mais à frente que muitas delas se tornaram cada vez maiores à medida que o processo de modernização avançava.

O sentimento de parte da sociedade era de que ela própria dependia da atividade agrícola doméstica, admitida como aquela capaz de promover a segurança alimentar da população. Essa visão encorajava ainda mais os investimentos agrícolas dos governos (JOSLING, 2009). Dessa forma, as lideranças políticas da Europa se empenharam em encontrar maneiras para que a renda das famílias produtoras de bens agroalimentares e dos trabalhadores que viviam no campo ficasse menos suscetível à variação das condições de mercado (SORENSEN, 2008).

Devemos recordar que no caso europeu, a modernização e o desenvolvimento técnico da agricultura foram necessários para garantir a autossuficiência alimentar no continente no pós-II Guerra também porque, naquele período, os impérios coloniais europeus se desarticulavam e deixavam de ser mercados fornecedores garantidores de matérias primas e de bens agrícolas. Por esse motivo, era preciso substituir as fontes de abastecimento de bens complementares por outras mais seguras e de baixo preço, assim como as colônias haviam sido<sup>70</sup>. Tornava-se imperativo fomentar o aumento da produção a partir da modernização das zonas rurais, capacitando a mão de obra por meio de ações de longo prazo, pois os bens baratos e em grande volume não fluíam mais das regiões periféricas do mundo, onde se localizavam as colônias europeias, para a Europa, como durante séculos.

Na verdade, o aumento da produtividade do setor agroalimentar na Europa ligava-se a um fenômeno mais amplo de aumento da competição graças à “Revolução Agrícola contemporânea” (MAZOYER e ROUDART, 2006, p. 11) amplamente em curso nos países desenvolvidos (industrializados) e em menor medida em alguns países menos desenvolvidos e na esteira da evolução do capitalismo industrial. As áreas de transportes, telecomunicações, química, mecânica e genética potencializaram a produção de fertilizantes sintéticos, herbicidas e pesticidas, possibilitaram a seleção de variedades de espécies de plantas e animais, promoveram construção de sistemas drenagem, como dutos, e o aperfeiçoamento de técnicas de plantio e difundiram a mecanização avançada (MARTIN e LANGTHALER, 2012).

---

<sup>70</sup> No âmbito das rivalidades com a União Soviética, os Estados Unidos tinham o interesse de estimular as colônias a ficarem mais independentes das potências europeias. A sua intenção passava pela incorporação dessas colônias ao sistema de comércio internacional, sobretudo para vender para eles bens em excesso, principalmente grãos aos países do Terceiro Mundo modificando, de certa forma, o regime de comércio colonial, por meio do qual as colônias europeias se especializavam na produção de matérias primas e se encaixavam na divisão internacional do trabalho com base em suas vantagens comparativas (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989, p. 99-102).

Após esta fase inicial, as economias europeias entraram em uma segunda fase em que o investimento privado substituiu os gastos públicos como o motor de crescimento. Sobre esse assunto, Álvarez-Cuadrado (2005) afirma que o retorno do capital privado, a partir dos anos 1950 na Europa, pode ser positivamente relacionado à melhoria da infraestrutura e das condições dadas aos produtores e trabalhadores rurais. Em segundo lugar, as taxas mais baixas de impostos ampliaram a disponibilidade de recursos para o capital privado. Ambos os elementos se caracterizaram por um aumento contínuo da taxa de investimentos do capital privado paralelamente à da taxa de crescimento do consumo.

Em linha com a tese de Álvarez-Cuadrado (2005), podemos afirmar que as mudanças tecnológicas e organizacionais realizadas no mercado norte-americano de bens agrícolas durante e logo depois do fim da II Guerra “transbordaram” para outras regiões do mundo, a exemplo da Europa e do Japão. Essas economias se tornavam mais interdependentes à medida que a demanda internacional por suprimentos aumentava e as cadeias produtivas se fragmentavam. Friedmann (1995) defende essa mesma hipótese. Segundo ele, no início dos anos 1950, o “modelo norte-americano” de produção e de consumo foi replicado em outros lugares do mundo. A abertura para o investimento direto das corporações transacionais, sobretudo dos Estados Unidos, colaborou para a integração do setor agroindustrial, incluindo as fábricas de insumos e de processos da indústria alimentar. A relação entre matrizes e subsidiárias das empresas norte-americanas e europeias contribuiu para o crescimento maciço da produção de alimentos de origem agrícola e da pecuária intensiva a partir dos anos 1950.

Em decorrência disso, o uso de fertilizantes sintéticos foi ampliado nos países industrializados depois da II Guerra Mundial. “Enquanto em 1900 o consumo mundial dos três principais fertilizantes minerais – nitrogênio, ácido fosfórico e potássio – não alcançava 4 milhões de toneladas de unidades, em 1950 era pouco maior que 17 milhões de toneladas, e, no fim dos anos 1980, chegava a 130 milhões” (MAZOYER e ROUDART, 2006, p. 386). Várias matérias primas foram substituídas por insumos minerais e fibras sintéticas mais baratas na esteira do progresso tecnológico que acontecia desde a metade do século XIX na indústria do petróleo e na produção de eletricidade, e cuja tendência foi acentuada depois do fim da II Guerra (HAAS, 2013)<sup>71</sup>. Conforme afirma Haas (2013, p. 3): “as colheitas de beterraba, batatas e milho passaram a ser mecanizadas e novos abrigos e estufas instalados

---

<sup>71</sup> A Segunda Revolução Industrial, iniciada no fim do século XIX, seria intensificada por meio de vultosos investimentos em tratores mecanizados, produção de ração concentrada, fertilizantes sintéticos, pesticidas e herbicidas (MUIRHEAD e ALMAS, 2012).

permitiram o crescimento da produção pecuária e de hortifrutigranjeiros nos mercados domésticos da Europa” (HAAS, 2013, p. 35).

Assim como a Primeira “Revolução Agrícola”, que aconteceu a partir da segunda metade do século XIX, a Segunda (pós-II Guerra) <sup>72</sup> resultou em melhorias tecnológicas aplicadas à agricultura, que se tornaram mais sistemáticas e fundamentadas em pesquisas científicas (CHANG, 2009; HAAS, 2013; MAZOYER e ROUDART, 2006). Essas inovações, criadas a partir do fim do século XIX, estavam em processo de refinamento quando encontraram, no fim da II Guerra, novas condições ideais para a coordenação de esforços para o seu avanço ainda mais acelerado (SWINNEN, 2009a). Neste fluxo, a agricultura europeia estava na esteira da transição da produção agrícola de baixa produtividade para um sistema agrícola caracterizado pelo aumento do emprego do fator de produção capital *vis-à-vis* o trabalho, em um regime de produção cada vez mais competitivo e internacional (FEDERICO, 2005; LAINS e PINILLA, 2008).

No rastro desta Segunda “Revolução”, a primeira “onda” de motomecanização, que havia começado ainda antes da I Guerra Mundial, espalhou-se pela Europa entre o fim dos anos 1940 e o início dos anos 1950. O uso do trator possibilitou o aumento da área plantada por trabalhador ao substituir a tração animal pela mecanizada. As propriedades, normalmente de até 5 hectares, passaram para 20 ou 30, tamanho de uma típica propriedade rural de grande escala para o momento. Rapidamente a motomecanização substituiu os cavalos como a principal fonte de força e outras numerosas inovações foram adotadas na pecuária, como a máquina de ordenhar e os tanques refrigerados. Esse segundo estágio do progresso da motomecanização se caracterizou pelo uso de tratores de porte médio com capacidade de trabalho duas ou até três vezes maior (MAZOYER e ROUDART, 2006).

Desde o fim da II Guerra Mundial, a motorização do transporte rodoviário, marítimo, ferroviário e aéreo de larga escala foi gradualmente penetrando em outras regiões do mundo,

---

<sup>72</sup> De acordo com Langthaler (2012), uma “revolução agrícola” envolve três aspectos da transformação relativamente rápida de um sistema agrícola<sup>72</sup>: extensão, direção e velocidade de produção. Extensão refere-se à transformação setorial, que deve ser mais fundamental do que gradual, ou, mais “estrutural” que conjuntural. Direção relaciona-se ao progresso tecnológico, ou seja, “às transformações de capital-extensiva, diversificadas e dispersas para capital-intensivas, formas especializadas de propriedade, que não são mais do tipo “camponesa”, mas uma propriedade rural nos moldes de uma empresa”, com autonomia local, mas baseadas em programas sob a tutela do Estado (LANGTHALER, 2012, p. 4). No que diz respeito à velocidade, a transformação deve acontecer em um período relativamente curto ou no médio prazo. Mesmo que seja difícil definir exatamente o que era “curto e médio prazo”, era certo que essa concepção dependia dos respectivos contextos histórico e geográfico da época e do local. Em suma, o conceito de “revolução agrícola” envolve “fundamentalmente transformações qualitativas e quantitativas relativamente rápidas (LANGTHALER, 2012).

incluindo os países menos desenvolvidos. A capacidade e a velocidade desses transportes foram ampliadas e, conseqüentemente, os custos dos fretes caíram. Por isso, embora os obstáculos institucionais ao comércio internacional (a existência de tarifas, quotas e outras barreiras) tenham sido mantidos, em muitos mercados os preços finais dos bens alimentares básicos, particularmente de grãos, caíram na maior parte dos países.

Para além do fato de que esses tipos de bens tenham passado a ser cada vez mais exportados em virtude da queda do preço do custo do frete, os excedentes produtivos também ficaram mais comuns. “Os países superavitários e com alta produtividade agrícola não se localizavam mais somente na América do Norte e da Europa, mas também da América do Sul (sobretudo Argentina e Brasil) e na Oceania (particularmente Austrália e Nova Zelândia), regiões onde havia grandes extensões de terras” (MAZOYER e ROUDART, 2006, p. 451).

Na Europa, as mudanças estruturais na agricultura foram profundas: o aumento da especialização agrícola e a integração de mercados nacionais, entre si e com a pecuária; as cadeias produtivas agroalimentares foram cada vez mais dominadas pelo grande capital industrial. Houve mudanças na produção de insumos finais destinados às fábricas de alimentos processados, mais duráveis. Ademais, à semelhança de outros setores industriais e do que acontecia nos Estados Unidos, a agropecuária europeia foi organizada sob uma cadeia transnacional de insumos efetivamente integrada, tornando-se uma verdadeira empresa. Tanto na promoção de dietas mais nutritivas quanto na criação intensiva de gado, as novas técnicas ajudaram a alavancar a produção de carnes na Europa por meio de instrumentos similares aos aplicados pelos Estados Unidos (FRIEDMANN, 1995, p. 36). O sistema agrícola foi revisto pelos seus governos. Do ponto de vista deles, o sistema teria de ser reconfigurado a fim de que as suas unidades fossem “empresas produtivas de gestão e produção otimizadas”, segundo a concepção de expertos no tema. Por outro lado, a agricultura competia com setores não agrícolas por trabalho qualificado e capital, sobretudo com a indústria e o serviço, em pleno crescimento nas cidades.

A introdução de um novo paradigma tecnológico na maior parte dos países da Europa Ocidental resultou no acentuado êxodo rural. O contingente de trabalhadores nas cidades aumentou em razão da diminuição no campo, e, por sua vez, também os níveis de desemprego e o subemprego, especialmente de trabalhadores não qualificados, que esperavam que os salários necessariamente fossem melhores nos perímetros urbanos (ALVAREZ-CUADRADO, 2005). Em síntese, o período do pós-guerra foi caracterizado por grandes



correntes migratórias, importantes ganhos de eficiência e extraordinário crescimento econômico na Europa.

Portanto, deduzimos que, por diferentes razões, norte-americanos e europeus ocidentais perseguiram políticas agrícolas intervencionistas no imediato pós-II Guerra dando continuidade a um processo de investimentos e modernização agrícola que já vinha ocorrendo desde o início do século XX. Em ambas as regiões, a crença na capacidade do mercado para coordenar as atividades econômicas e apoiar o crescimento na área agrícola tinha sido severamente abalada pela Grande Depressão, e especialmente na Europa, as memórias da I e da II Guerra ainda estavam muito frescas. A população temia ainda que novos choques poderiam conduzir, mais uma vez, a um período de subemprego e de estagnação econômica se o governo não gerenciasse a economia (LONG e EICHENGREEN, 1991). Apesar da rápida recuperação econômica europeia desde o fim dos anos 1940, a experiência do desabastecimento de produtos de origem agrícola e pecuária causava, sem dúvida, uma insegurança ainda maior por parte dos governos na Europa Ocidental do que nos Estados Unidos.

#### 2.4 A Agricultura na Europa: da Escassez à Abundância

Ao longo dos anos 1950, os processos de produção e de distribuição internacional de alimentos entraram em uma nova fase, uma vez que cada vez mais eles se ligaram às formas de consumo e de acumulação capitalista (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989) a partir da restauração das economias na Europa no pós-II Guerra e da retomada da estabilidade de suas instituições democráticas (LONG e EICHENGREEN 1991). O forte interesse dos Estados Unidos em alavancar o comércio e os investimentos internacionais e da modernização agrícola que acontecia em outros países industrializados, como o Japão, e menos desenvolvidos, como o Brasil, foram outros fatores que caracterizaram o novo estágio.

Em face da ordem liberal internacional do pós-II Guerra instituída a partir da hegemonia norte-americana, os mercados dos países aliados foram restabelecidos com o fim de maximizar o seu escopo e sua operação. Para isso, o Estado teve de se adequar para garantir que o mercado de bens industriais fosse auto-regulado por meio de princípios e normas liberais. Isso não significava, todavia, que a autoridade estatal estivesse ausente da economia, mas que ela estava sendo reorganizada de tal forma a dar espaço máximo para as

forças do mercado, em vez de coagi-las. Ou seja, “o liberalismo era “dirigido” pelo Estado e pressupunha a eliminação de restrições cambiais em transações correntes e liberalização tarifária no caso de bens industriais” (RUGGIE, 1982, p. 381-386). Apesar disso, a proteção do setor agrícola foi mantida<sup>73</sup>. Tanto os Estados Unidos quanto a Europa se encontravam às vésperas de uma década de forte expansão econômica e o seu desempenho demandaria mercados mais ampliados.

No ambiente do pós-II Guerra, o comércio internacional conseguiu desempenhar um papel construtivo, tanto suprindo um importante e crescente componente da demanda agregada, permitindo que as firmas se especializassem e produzissem um volume maior do que o demandado pelos mercados domésticos individualmente, realizando economias de escala e tendo acesso a bens com preços normalmente inferiores ao do mercado nacional (ALVAREZ-CUADRADO, 2005). Na Europa Ocidental, o grau de abertura das economias foi ampliado e as suas exportações aumentaram em mais de 8% ao ano entre os anos 1950 e 1960 (EICHENGREEN, 1996). O maior destaque foi para o crescimento do comércio de manufaturas entre as nações industrializadas de uma maneira geral (KRUGMAN & OBSTFELD, 2005). Na verdade, os fluxos internacionais de bens industriais cresciam a taxas ainda maiores do que os produtos agrícolas (APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006, p. 3), embora o comércio agrícola também tenha experimentado um grande crescimento no mesmo período, bem maior do que em intervalos anteriores.

O período de acelerada expansão econômica das economias europeias provia condições excepcionais para sustentar um comportamento cooperativo entre elas em termos econômicos, deixando de lado as ambições de integração política. Os fluxos de comércio cresciam rapidamente, em uma magnitude inigualável até então, segundo as análises históricas de longo prazo de Maddison (2001) <sup>74</sup>. Em consonância com o que discutimos no capítulo anterior, o apoio norte-americano foi essencial para permitir que se mantivessem as condições muito favoráveis que os mercados europeus experimentavam. A combinação do aumento da liberalização do comércio internacional com os fluxos de capital produtivo criou uma nova relação entre os setores agroalimentares da Europa e dos Estados Unidos, a partir da década

---

<sup>73</sup> As razões para isso serão discutidas no Capítulo 4.

<sup>74</sup> Maddison (2001) fez um extenso trabalho de pesquisa publicado para a OCDE sobre a economia mundial que perpassa mil anos. O autor faz comparações de 0 ao ano 2000 destacando o comportamento de PIB, PIB *per capita*, volume de importações, exportações, comércio em relação ao PIB, crescimento da população, imigração, grau de urbanização, trocas de moedas, produção industrial, etc.

de 1950, não mais baseada na dependência dos mercados europeus do norte-americano, como havia se dado nas décadas anteriores.

Ao contrário, gradativamente, eles se tornavam mais interdependentes, refletindo as condições de reestruturação produtiva do sistema capitalista da época, e deixavam a extensão local para se tornarem mais amplos, representados por grandes empresas, e conectados, paulatinamente, em âmbito global (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989).

Além disso, no pós-1945, a agricultura europeia deixou de ser um importante empregador de mão de obra em momentos de forte crescimento econômico e se tornou inábil para absorvê-la em períodos de depressão econômica. A agricultura se tornou uma significativa máquina de produção, sobretudo em razão do aumento do uso do fator capital em detrimento do trabalho (FEDERICO, 2005). Os serviços técnicos no campo e a produção de fertilizantes artificiais também se espalharam pela Europa Ocidental, assim como acontecia em outros países do mundo, em sua maioria, naqueles que se industrializaram “primeiro” (ANDERSON, 2009). Em todos eles, a Revolução Industrial aconteceu ainda no século XIX<sup>75</sup>: além do Reino Unido, França, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Suécia, Suíça, Noruega, Japão e outros. Em todos eles, houve redução da demanda por força de trabalho no campo à medida que se intensificava o uso da terra através da aplicação de maior quantidade de insumos artificiais e de capital, contribuindo para a saída do campo em direção às cidades em várias regiões do mundo.

O aumento do tamanho das propriedades, verdadeiras “empresas agrícolas” – tanto em termos da intensidade de capital quanto da extensão das áreas plantadas –, o alto grau de especialização, a crescente concentração produtiva nas maiores propriedades e o aumento da diferenciação dos padrões produtivos agrícolas à custa do número de trabalhadores do campo marcaram as transformações estruturais experimentadas na área rural da Europa no pós-II Guerra. Foram esses aspectos quantitativos e qualitativos decorrentes da “Revolução Agrícola” contemporânea (MUIRHEAD e ALMAS, 2012), que caracterizaram as mudanças na agricultura da Europa Ocidental no pós-II Guerra.

A capacidade de produção e de realizar vultosos investimentos em tecnologia inovadora e de substituir importações das ex-colônias por bens sintéticos em larga escala das grandes propriedades, produzidos nacionalmente, deixaram, aos poucos, os pequenos

---

<sup>75</sup> Países onde a revolução industrial aconteceu ainda no século XIX. Os “que vieram depois” não fizeram uma “revolução” e se industrializaram somente a partir da segunda metade do século XX.

produtores em piores condições de competição em relação aos grandes e modernos. Ao dar suporte aos preços, garantindo níveis mínimos, como o principal instrumento de proteção, “a legislação agrícola dos países da Europa recompensou os maiores proprietários, que cada vez mais aumentavam a sua escala de produção e produtividade” (FRIEDMANN, 1995, p. 34). A estratégia do grande capital da indústria agroalimentar, que comprava insumos em grande escala e, por isso, conseguira negociar preços melhores, e vendia os produtos finais mais baratos, ficou restrita a poucos que se beneficiaram dessa “Revolução”.

Juntamente com os Estados Unidos e o Canadá, os países industrializados acima citados, foram os primeiros a fazer grandes intervenções em seu setor agrícola. Não nos caberia discutir outros exemplos aqui, mas é importante mencionar que Coreia do Sul, Taiwan (China), Austrália, Nova Zelândia, os países da União Soviética e da América Latina e do Caribe também introduziram importantes instrumentos para proteger a agricultura a partir dos anos 1950 (JOSLING, 2009).

Nos trinta anos posteriores ao fim da II Guerra, o número absoluto de pequenas propriedades diminuiu, ao passo que houve um aumento do número de grandes empresas agrícolas (MUIRHEAD e ALMAS, 2012), mesmo que a área total cultivada pouco tenha mudado entre 1950 e 1962 e nas décadas seguintes tenha decaído. À medida que os custos médios de produção se tornavam mais baixos, dependendo do caso, o preço final caía duas, três ou até quatro vezes (MAZOYER e ROUDART, 2006, p. 11). Os menores e os que não conseguiam acompanhar essa tendência foram sendo eliminados.

Na Tabela 6 é possível examinar diferentes dados do setor agrícola da Europa Ocidental por quatro décadas, com início no pré-II Guerra até o fim do século XX. Eles atestam que o processo de modernização resultou em um setor agrícola europeu, que se tornou o mais protecionista do mundo no período tratado, convertendo-se em um domínio gradativamente mais produtivo e maior. Em todos os itens apresentados, percebemos que houve, no longo prazo, crescimento dos valores absolutos, com exceção da população ativa no campo e da extensão das terras aráveis<sup>76</sup>, cujos valores são decrescentes pelas razões que apontamos acima. A Tabela 6 ilustra este ponto:

---

<sup>76</sup> Em Geografia, terra arável é o termo usado para designar a terra que pode ser usada para o cultivo agrícola. SULLIVAN, A. SHEFFRIN, M. **Economics: principles in Action**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003, p. 480. O termo inclui todos os terrenos onde o solo e o clima são adequados para a agricultura, incluindo as florestas, os campos naturais e as áreas de ocupação humana.

**Tabela 6** - Dados do setor agrícola da Europa Ocidental (Anos Pré-guerra a 1992)

| <b>Europa Ocidental<sup>77</sup></b>                                | <b>Pré-guerra<sup>78</sup></b> | <b>1950</b>         | <b>1962</b> | <b>1972</b> | <b>1982</b> | <b>1992</b> |
|---|--------------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nº de tratores/trabalhador  | -                              | 0, 045              | 0, 238      | 0, 502      | 0, 789      | 0, 974      |
| População Ativa na Agricultura (em milhares de horas) <sup>79</sup> | -                              | 12357 <sup>80</sup> | 7532        | 5228        | 3889        | 3047        |
| Quilos de Fertilizantes consumidos/hectare                          | -                              | 83                  | 164         | 299         | 333         | 287         |
| Criação de Gado Bovino (em unidades) <sup>81</sup>                  | -                              | 47383               | 58456       | 63247       | 66921       | 67767       |
| Terras aráveis de culturas permanentes (milhares de hectares)       | -                              | 37134               | 37239       | 33726       | 33263       | 33017       |
| Produção líquida (em milhões de dólares) <sup>82</sup>              | 30763                          | 33497               | 47003       | 56264       | 68242       | 73098       |

**Fonte:** adaptação própria a partir dos dados de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013, p. 30-33<sup>83</sup>.

Depois da recuperação, a agricultura da maioria dos países da Europa Ocidental foi subordinando os produtores rurais às demandas das corporações agroalimentares, tanto por parte de compradores de máquinas, de produtos químicos e de ração para animais, como por vendedores de matéria primas para as indústrias de manufaturas de alimentos e operações pecuárias. Os lucros gerados pelo setor agroalimentar procederam de uma ampla reestruturação da economia do pós-guerra em direção à produção e ao consumo de massa de produtos de origem animal e vegetal e de alimentos processados. Por conseguinte, depois de passarem por tantas dificuldades e importarem um grande volume de bens, os países da

<sup>77</sup> Inclui Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos, Suíça e Reino Unido.

<sup>78</sup> Não há dados disponíveis para o período que não foi especificado na pesquisa de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013.

<sup>73</sup> Inclui dados da França de 1946, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo de 1947 e Reino Unido, Áustria e Irlanda de 1951 (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013). Nessa estatística, não é possível saber se os trabalhadores se dedicavam integral ou parcialmente à atividade.

<sup>74</sup> Dados médios trienais, com exceção de 1950.

<sup>81</sup> Esta é uma média ponderada. Os coeficientes são obtidos a partir da pesquisa de Hayami e Ruttan (1985). As raças estão indicadas no apêndice do trabalho de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013.

<sup>82</sup> Preços de 1999, segundo a pesquisa de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013.

<sup>83</sup> Os autores usaram dados de séries estatísticas da FAO.

Europa também experimentavam o desenvolvimento da agricultura como um “verdadeiro negócio” (FRIEDMANN, 1995).

As medidas de suporte à agricultura, pagas com recursos públicos, foram substanciais para o sucesso dos empreendimentos. Elas alavancaram investimentos privados tão volumosos, que alguns observadores, como Milward (2000, p. 229), concluíram que “em todos os países da Europa Ocidental, a agricultura se tornou uma grande indústria, gerida na esfera de políticas intervencionistas, que procuravam impor metas no lugar da isenção da abertura do mercado à competição econômica”<sup>84</sup>. As propriedades rurais da Europa passaram a vender os seus produtos no mercado regional e multinacional (MAZOYER e ROUDART, 2006). Por outro lado, em termos materiais, “os proprietários rurais e as famílias que moravam no campo se tornaram mais dependentes do Estado em termos do seu apoio financeiro e dos seus investimentos destinados à compra de equipamentos técnicos” (MARTIN e LANGTHALER, 2012, p. 70).

Todas essas mudanças fizeram parte de um amplo processo de transformações em curso na agricultura mundial. A pesquisa realizada por Paul Bairoch (1990) apresenta dados comparativos dos países desenvolvidos ocidentais. O autor destaca, com base nas séries históricas estudadas a partir do século XVIII, três momentos nos quais ocorreram “revoluções agrícolas” até o ano de 1985, a fim de mostrar o contínuo progresso dos principais componentes relacionados ao desempenho da agricultura nos países desenvolvidos, como está apresentado na Tabela 7 (variação média anual).

Ressaltamos que a primeira e a segunda “Revolução Agrícola”, como as consideramos nesse capítulo, correspondem à Segunda e à Terceira, respectivamente, conforme a análise Bairoch (1990). Chamamos a atenção para as taxas anuais de variação de cada item na Terceira Revolução Agrícola – que compreende o período tratado aqui, o pós-II Guerra –, as mais altas em relação às demais. Mais uma vez, a única exceção era a população total empregada na agricultura, que decresceu.

---

<sup>84</sup> Texto original: “*in every Western European country, agriculture became the equivalent of a large nationalised industry, managed by interventionist policies which sought to impose macroeconomic objectives in return for the exemption from the forces of open economic competition*” (MILWARD, 2000, p. 229).

**Tabela 7** – Evolução histórica dos principais componentes agrícolas nos países desenvolvidos<sup>85</sup> (1700-1985) (taxa anual de variação – em %)

|                                | <b>Primeira<br/>Revolução<br/>Agrícola<br/>(1700-1850/70)</b> | <b>Segunda<br/>Revolução<br/>Agrícola (1850/70<br/>-1936-50)</b> | <b>Terceira<br/>Revolução<br/>Agrícola<br/>(1936/50-1985)</b> |
|--------------------------------|---|--|---|
| População Total                | 0,7   | 0,9  | 0,9   |
| Trabalhadores agrícolas        | 0,4   | 0,2  | -3,1  |
| Terra agricultável/trabalhador | -0,1  | 0,0  | 3,2   |
| Produção agrícola líquida      | 1,4   | 1,5  | 2,1   |
| Produção <i>per capita</i>     | 0,6   | 0,6  | 1,1   |
| Rendimentos (Cereais)          | 0,2   | 0,6  | 2,5   |
| Produtividade                  | 0,9   | 1,1  | 5,5   |

**Fonte:** BAIROCH, 1990, p. 70.

Nos Estados Unidos, sem dúvida, o crescimento médio da produtividade foi o maior dentre todos os países desenvolvidos no pós-II Guerra (BAIROCH, 1990). Na Europa Ocidental, como resultado do processo de modernização do setor agrícola e tendo em vista a intensificação do progresso técnico, da especialização, da comercialização, do aumento da produção e da produtividade (em consonância com os dados acima), concluímos que a oferta agroalimentar deixou de ser escassa e se tornou abundante. Se na metade dos 1940, a emergência desse sistema significava expandir ao máximo possível a produção dos pequenos produtores para superar a escassez de alimentos, (MARTIN e LANGTHALER, 2012) nos 1950, as difíceis condições da agricultura europeia já haviam sido completamente revertidas.

Griffiths (1995b), em seu artigo sobre as origens da PAC, afirma que, entre 1949 e 1959, a taxa de crescimento da produtividade no setor agrícola foi comparativamente maior do que a de manufaturas na maioria dos países europeus. Analisando um período bem menor que Bairoch (1990), o autor concluiu que em um curto espaço de tempo, os países da Europa Ocidental conseguiram superar a carência de alimentos do pós-II Guerra (GRIFFTHS, 1995b). O rápido crescimento da produtividade agrícola levou não só a uma realocação maciça de recursos da agricultura para a indústria de manufaturas e serviços, mas também a um aumento importante na demanda agregada e nas economias de escala (BAILY e KIRKEGAARD, 2004). A produção agrícola da área da OECE superou os níveis pré-guerra, e, “no fim da década de 1950, a produção média geral estava 50% mais alta do que antes do conflito, cujo destino era uma população 20% maior. No mesmo período, a força de trabalho

<sup>85</sup> O autor considera os seguintes países: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Romênia, Reino Unido, Rússia, Suíça, Austrália, Canadá e Reino Unido. Esses países estão citados em outro artigo do mesmo autor de 1989.

agrícola, por sua vez, caía em relação ao capital empregado porque a produtividade do trabalho aumentava” (TRACY, 1976, p. 338).

Federico (2005) também faz um estudo sobre as tendências de longo prazo da agricultura da Europa. Ele nota que a queda da quantidade de mão de obra do setor agrícola, processo que se verificava desde o fim o século XIX, aprofundou-se e acelerou-se após a II Guerra, depois de ter sido interrompida no período entre guerras (FEDERICO, 2006, p. 5). Álvarez-Cuadrado (2005) se ocupa do mesmo tema. Segundo as suas pesquisas, cerca de 17% da população europeia migrou do campo para áreas urbanas entre os anos 1950 e 1970 (ALVAREZ-CUADRADO, 2005).

Ainda que a saída de trabalhadores para a cidade tenha sido intensa por todas as décadas seguintes, o período do imediato pós-II Guerra foi especialmente notável pela magnitude do êxodo rural (JOSLING, 2009). “A participação da mão de obra da agricultura no total da população economicamente ativa era de 29% na França, 25% na Alemanha Ocidental e 41% na Itália em 1949. Em 1960, elas alcançaram 22%, 14% e 33%, respectivamente” (SALMON e WOLFESPERGER, 2007, p. 28). Em compensação, a saída da mão de obra do campo ampliou a força de trabalho industrial e destinada a outras atividades urbanas, uma vez que o campo oferecia empregos pouco atrativos, sobretudo para os jovens trabalhadores.

Esse desempenho, em grande parte, estava relacionado ao restabelecimento econômico das economias da Europa, que conseguiram aumentar a produtividade da indústria e da agricultura, “adotando tecnologias e métodos de negócios que já estavam em uso nos Estados Unidos” (BAILY e KIRKEGAARD, 2004, p. 38). Em 1949, a renda nacional *per capita* se recuperou rapidamente na maioria dos países da Europa Ocidental<sup>86</sup>. O nível dos salários médios cresceu, apresentando uma tendência de aumento real, em média de 12% no período 1951-1970, e as pessoas passaram a poder comprar bens de mais alto valor agregado (ALVAREZ-CUADRADO, 2005, p. 4).

Portanto, a reconstrução pós-II Guerra Mundial fez mais do que somente recolocar a Europa Ocidental em sua trajetória de crescimento anterior na questão dos salários, pois o

---

<sup>86</sup> De acordo com os dados apresentados por Alvarez-Cuadrado (2005, p. 4), entre 1955 e 1970, as taxas médias de crescimento da renda *per capita* foram, respectivamente, de 6,62% na Alemanha, 6,69% na Áustria, 5,64% na Itália, 4,61% na França, 4,12% nos Países Baixos e 1,95% na Grã-Bretanha.



*boom* econômico ampliou a renda *per capita* a taxas que largamente ultrapassaram todo o período desde antes da I Guerra Mundial (LONG e EICHENGREEN, 1991).

A produção bruta *per capita* e a renda *per capita* do setor agrícola reagiram positivamente e de maneira expressiva nos países da Europa Ocidental sendo que, em alguns casos, apresentaram médias percentuais anuais até mesmo maiores do que as do mercado norte-americano. Os dados seguintes confirmam esse comportamento:

**Tabela 8** – Variações na Produção Agrícola Bruta e na Renda Agrícola (médias percentuais anuais *per capita*, por país, 1952-54/1955-59, em %)

| <b>País</b>              | <b>Produção Bruta<br/><i>per capita</i></b> | <b>Renda Agrícola<br/><i>per capita</i></b> |
|--------------------------|---|---|
| Alemanha Ocidental       | 8,5   | 7,4   |
| França                   | 4,3   | 3,7   |
| Itália                   | 4,8   | 6,3   |
| Países Baixos            | 6,1   | 4,0   |
| Bélgica                  | 7,8   | 2,2   |
| Reino Unido              | 5,4   | 2,3   |
| Áustria                  | 4,5   | 6,8   |
| Noruega                  | 5,4   | 2,0   |
| Dinamarca                | 7,0   | 2,9   |
| Suécia                   | 4,2   | 3,1   |
| Estados Unidos (1950-59) | 7,3   | 1,2   |

Fonte: FAO, 1963, p. 119.

Diante de todos os dados apresentados e da discussão desenvolvida sobre o desempenho da agricultura da Europa após a sua reconstrução no pós-II Guerra, concluímos que ela foi mais capaz de alcançar níveis muito dinâmicos de crescimento econômico depois de 1950. Neste sentido, o “supercrecimento europeu”, como Kindleberger (1967) o denominou, foi mais do que “alcançar” (*catch-up*) a economia norte-americana (LONG e EICHENGREEN, 1991), pois, na produção de alguns itens era até mesmo superior ao dos Estados Unidos. Também mantiveram taxas anuais de crescimento econômico, em média, superiores aos Estados Unidos entre os anos de 1950 e 1970. Na literatura a respeito do tema, além das condições do sistema internacional e do Plano Marshall (LONG e EICHENGREEN, 1991; EICHENGREEN, 2007); as explicações justificam o forte crescimento da economia europeia muito mais pela importância do bom desempenho do comércio na área preferencial, do que pela liberalização comercial proporcionada pelo GATT (BADINGER e BREUSS, 2003; ROSE, 2002).

As maiores taxas médias de crescimento das economias europeias entre as décadas de 1950 e 1960 estão descritas abaixo. Inserimos os valores dos Estados Unidos para efeito de comparação, conforme a Tabela 9:

**Tabela 9** – Maiores taxas anuais de crescimento das economias europeias no pós-II Guerra (1950-60 e 1960-1970) em comparação com os Estados Unidos (em %)

| <b>Taxas de crescimento médio (por ano, em %)</b> | <b>Alemanha</b> | <b>França</b> | <b>Itália</b> | <b>Áustria</b> | <b>Países Baixos</b> | <b>Estados Unidos</b> |
|---|-----------------|---------------|---------------|----------------|----------------------|-----------------------|
| 1950-1960   | 7,33            | 3,84          | 5,40          | 6,21           | 3,12                 | 2,15                  |
| 1960-1970   | 3,45            | 4,36          | 4,93          | 4,02           | 3,67                 | 2,83                  |

**Fonte:** ALVAREZ-CUADRADO, 2005, p. 24.

Parte da explicação desse fenômeno está no fato de que muitos dos países da Europa Ocidental já haviam sido potências comerciais e industriais antes da II Guerra Mundial, tinham infraestrutura, conhecimentos técnicos e os trabalhadores eram bem capacitados (BAILEY e KINKERGAARD, 2004).

Na agricultura, o mesmo período também foi de crescimento sem precedentes. Ficou demonstrado que os gastos públicos na agricultura foram canalizados para a racionalização da agricultura e a promoção do progresso técnico, uma vez que o aumento da produtividade foi visto como um meio de expandir a produção e aumentar a renda dos produtores. Os ministérios da Agricultura ficaram responsáveis pelos investimentos em políticas estruturais, como pesquisa agrícola, política de pesca, silvicultura e indústria de alimentos (PRIKS, 2012, p. 40). Da mesma forma que nos Estados Unidos, para promover a recuperação, os governos de vários países europeus foram pressionados a dar garantias de preços e de renda ao setor agrícola.

Em face das condições econômicas mais favoráveis e da alta produtividade do setor, a partir dos anos 1950, aos poucos, o volume de bens agroalimentares produzidos foi ampliado para além da capacidade de absorção dos mercados domésticos europeus. Veremos, no próximo capítulo, como essa tendência à superprodução agrícola resultou no aumento da oferta e na queda de preços agrícolas e, conseqüentemente, na necessidade de que os governos continuassem intervindo nos mercados europeus para contê-los. As políticas agrícolas e alimentares nacionais tiveram de se voltar mais à proteção dos produtores rurais *vis-à-vis* os consumidores. Por ora, discutiremos na sessão seguinte como cada um dos Estados, que

formariam a CEE a partir de 1957, intercedeu em favor de seus interesses nacionais agrícolas no pós-II Guerra. Esses instrumentos foram os mesmos que, em 1962, compuseram os mecanismos operacionais da PAC.

### 2.5 Os Antecedentes da PAC: As Políticas Agrícolas e os Interesses Nacionais

O tema central do debate político sobre a questão agrícola e alimentar nos anos seguintes ao fim da II Guerra não foi mais se o Estado poderia desempenhar o papel de protagonista dessas políticas, mas como isso deveria ser feito. Neste sentido, as políticas de intervenção dos Estados europeus na agricultura variaram de país para país em função do tamanho das prioridades, do nível de mecanização, da proporção de trabalhadores no total da população, nos custos de produção e do volume importado e exportado. A maior parte dos governos optou por métodos de controle de preços, quotas de importação e subsídios à exportação (PRIKS, 2012), embora uma grande variedade de instrumentos tenha sido colocada em prática pelas lideranças políticas. Havia diferenças pronunciadas nas abordagens nacionais para superar os problemas derivados do desabastecimento de alimentos, que também estavam relacionados às capacidades nacionais de produção e à interpretação dos Estados sobre quais seriam os melhores mecanismos de assistência e proteção. A variedade de clima e de geografia já era e continuou sendo um fator importante na definição dos diferentes tipos de intervenções, pois na Europa Ocidental havia grande heterogeneidade de tipos de solo e de condições climáticas (JOSLING e TANGERMANN, 2015).

Depois de ratificado o Tratado de Roma, construir uma política comum significava enquadrar todas as situações nacionais bastante diferentes, envolvendo, seis países, mais de seis milhões de propriedades rurais, quinze milhões de produtores e um grande número de produtos, muitos dos quais produzidos em diferentes situações. Expressava, também, a criação de regras funcionais e politicamente aceitáveis para a regulação dos preços, da renda e do comércio agrícolas, considerando que os diferentes membros da CEE contavam com seus próprios e variados instrumentos de suporte à agricultura, adaptados às suas particulares condições de produção agrícola e a sua inserção no comércio agrícola mundial (FONSECA, 1994). Essas diferenças foram levadas pelos respectivos Ministros da Agricultura para a mesa de negociações do Conselho depois que a Comissão apresentou o seu primeiro plano para a integração dos mercados agrícolas nacionais da CEE em 1959.

Os antecedentes das nações que estavam dispostas a instituir uma política comum naturalmente desempenharam um papel importante na sua posição sobre o formato original da PAC (FEARNE, 1997, p. 21; INGERSENT & RAYNER, 1999, p. 152). Desde o início, os interesses nacionais específicos influenciados pelas experiências e condições de produção tiveram de ser conciliados (KOESTER, 2000). Comum a todos eram, naquele momento, somente, em maior ou menor medida, os problemas estruturais das propriedades familiares de pequena escala (ZOBBE, 2001). A PAC introduziu, por conseguinte, uma nova dimensão daquela que seria a primeira política comum da CEE: a tarefa de harmonizar as políticas nacionais significativamente desiguais e integrar, em um mercado comum, o setor agrícola de seis países com contrastantes condições naturais, econômicas e sociais (TRACY, 1976).

Nesta sessão, faremos um breve debate sobre as experiências nacionais dos seis da CEE e da Grã-Bretanha na proteção e no suporte do seu setor agrícola logo após o fim da II Guerra<sup>87</sup>. Isso se justifica, pois a posição de cada um dos seis Estados membros nas negociações para a conformação da PAC, entre 1958 e 1962, e mesmo depois, no período de ajustes dessa política, de 1963 a 1967 – quando os primeiros preços comuns foram negociados – só pode ser completamente entendida a partir do regate dos principais instrumentos e práticas das políticas agrícolas nacionais. A Grã-Bretanha foi incluída nesse debate, tanto em virtude da sua condição diferenciada do resto do continente no que se refere à oferta de alimentos e à sua política comercial agrícola, quanto pelos instrumentos utilizados, bastante discrepantes dos demais.

### 2.5.1 Alemanha

Na Alemanha, a necessidade imperativa de superar a escassez crônica de bens básicos impulsionou, ainda no Terceiro Reich, a promoção de um significativo progresso tecnológico para evitar o declínio relativo da agricultura como atividade econômica. Ao asseverar um padrão social mínimo para a população do campo por meio da adoção de políticas designadas para garantir a autossuficiência alimentar, o Estado ampliou o seu controle sobre as vendas e o comércio de produtos agrícolas. A política, todavia, não chegou a alcançar os seus objetivos por conta da irrupção da II Guerra Mundial, em 1939.

---

<sup>87</sup> Para maiores detalhes, ver Fennell (1997). Ao analisar as negociações para a conformação da PAC, nos anos 1960, autora compara as políticas nacionais dos países europeus e analisa a situação econômica na agricultura dos países individualmente e na CEE nos quesitos produção, renda, tamanho da propriedade, etc.

Durante o conflito, a “batalha pela produção” (*Erzeugungsschlacht*)<sup>88</sup> teve consequências frustradas, uma vez que a oferta de diversos bens agrícolas diminuía de forma marcante (MARTIN e LANGTHALER, 2012). Os efeitos da destruição da infraestrutura e dos transportes e da falta de carvão foram agravados pelo rigoroso inverno de 1944/45 e 1946/47. As perdas territoriais chegaram a 25% da área total do Terceiro Reich, onde estavam as terras mais férteis, que foram incorporadas por outros países após a II Guerra (BRAUN, 2010). A produção de grãos, batatas e a criação de gado declinaram consideravelmente, sobretudo em razão da insuficiência da mão de obra, desviada para as forças armadas, e da queda do uso de insumos e fertilizantes. As propriedades rurais alemãs eram, em média, muito pequenas para serem economicamente viáveis e os produtores não tinham condições de comprar, naquele momento, equipamentos ou modernizar o campo.

Nesse período, houve ainda um maciço êxodo de trabalhadores rurais para a construção civil e para a indústria de armamentos, florescente nas cidades. A forte carência de suprimentos experimentada pelos civis durante os conflitos se refletiu imediatamente em um sistema de racionamento e na expansão de um enorme mercado negro. Assim, “as autoridades alemãs assumiram o gerenciamento da oferta de alimentos para suprir o consumo prioritário das forças armadas e da sociedade civil” (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011, p. 3).

Perto do fim do período de hostilidades, a pilhagem de países ocupados garantiu, em grande medida, a oferta de alimentos para a Alemanha, explorando milhões de trabalhadores estrangeiros e prisioneiros de guerra. Os preços dos cereais, do leite e do açúcar passaram a ser diretamente determinados pelo governo. A intervenção no mercado de trigo também aumentou no governo nacional-socialista, que considerava a autossuficiência alimentar uma questão central de sua estratégia geopolítica. Com a derrota na guerra, a situação da Alemanha se agravou ainda mais quando o país perdeu definitivamente as suas maiores áreas de produção de grãos na parte oriental do país, onde as pequenas propriedades mais produtivas estavam concentradas (CAPPOLARO, 2010).

---

<sup>88</sup> A “Batalha pela produção” foi, em 1934, decretada pelo então Secretário de Estado no Ministério da Alimentação e Agricultura, Herbert Backe. O plano destinava-se a melhorar o desempenho da produção de alimentos e incluía medidas para fazer da Alemanha nazista um país independente da importação de alimentos. Durou até 1944. BACKE, H., **Die Erzeugungsschlacht im Kriege**, München REM, 1940, p. 5-16.

O pós-II Guerra marcou uma nova fase de mudanças estruturais na agricultura alemã na região ocidental do país<sup>89</sup>. Depois da divisão da Alemanha, a agricultura foi incorporada à responsabilidade do Estado da RFA, cujo objetivo urgente era aumentar a eficiência produtiva e a autossuficiência do país na produção de alimentos a fim de baixar os custos da produção agrícola. “O governo alemão ficou particularmente preocupado em estimular a produção doméstica nas pequenas propriedades do leste e do sul da Alemanha Ocidental por meio da garantia de altos preços concedida aos produtores rurais” (SWINNEN, 2009b, p. 15). A introdução de novas técnicas de desidratação, de congelamento e de produção de alimentos substitutos sintéticos aconteceu por intermédio da colaboração entre os setores militar e as grandes empresas industriais alemãs (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011). O progresso técnico e a aplicação intensiva de tecnologia na indústria de uma forma mais abrangente incluíram os avanços na produção de insumos químicos (BRAUN, 2010).

Como consequência de todos esses tipos de intervenções e auxílios para a agricultura, houve aumento da produtividade do setor na Alemanha. Os esforços do governo se voltaram ainda para a proteção do mercado, impondo tarifas sobre importações – entre 1950 e 1975 as taxas de proteção da Alemanha se situaram em torno de 30% para cereais e manteiga e 60% para carne bovina (FERNÁNDEZ, 2006, p. 9)<sup>90</sup>, garantindo preços mínimos aos produtos excedentes estocados nos moinhos e organizando todos os aspectos da produção e distribuição de alimentos (TRACY, 1976).

O fluxo de trabalhadores para a indústria depois de um período de maciço recrutamento de mão de obra masculina proveniente do campo pelo exército encorajou, do mesmo modo, investimentos em tecnologia intensiva em tratores e outras máquinas para o aumento da produtividade agrícola. Na década de 1950, milhares de pessoas deixaram o campo para buscar emprego na indústria nas cidades. O percentual de mão de obra rural caiu de 25% para 13,7% do total empregado aquele período (MILWARD, 1992, p. 232). Enquanto o número de pessoas empregadas decrescia, a produtividade da agricultura aumentava mais rápido do que na indústria. Como resultado da transformação estrutural da agricultura alemã,

---

<sup>89</sup> Recordemos que entre 1946 a 1950, muitos avanços na agricultura foram promovidos por intermédio de programas oficiais de ajuda direta dos Estados Unidos para a Alemanha Ocidental. Os recursos foram aplicados na produção de alimentos, fertilizantes, pesticidas, nas melhorias da produção de sementes, de produtos farmacêuticos e de combustível e chegaram a superar os financiamentos do Plano Marshall em valores absolutos (BRAUN, 2010).

<sup>90</sup> Inclui preços mínimos garantidos, financiamento público para estocagem, proteção tarifária e não tarifária e subsídios à exportação. Ver FERNÁNDEZ (2006) para detalhes sobre o cálculo da taxa.

proliferaram diversas propriedades agrícolas de organização e de métodos de otimização de técnicas de gerenciamento da produção e distribuição (RITSCHL e EICHENGREEN, 2008).

Entre 1950 e 1951, algumas leis foram aprovadas criando câmaras de comércio e de armazenamento (*Einfuhr und Vorratsstellen*) para cereais, ração, leite e derivados, gordura e carne – produtos considerados essenciais para alimentação da população da Alemanha Ocidental – com o fim de regular o volume de produção comercializado nos mercados domésticos. Através do controle de importações e da estocagem do excesso de produção pelo Estado, a oferta foi controlada e os altos preços mínimos foram garantidos (FEDERICO, 2005). Essas câmaras tinham funções similares ao *Reichsstellen* do período nazista, cuja função também era monitorar a oferta nacional e consolidar a visão política e social de que a agricultura deveria ser um setor protegido pelo Estado (NEVILLE-ROLFE, 1984).

Com efeito, os controles rigorosos sobre importações de cereais e o uso das câmaras para regular o mercado doméstico mantiveram os preços agrícolas de mercado elevados, enquanto a produção foi encorajada em todas as pequenas propriedades (CAPPOLARO, 2010). Mesmo quando os níveis de abastecimento de alimentos se estabilizaram, “preservaram-se as câmaras a fim de conservar os preços agrícolas em patamares superiores aos que seriam determinados pelas forças do mercado” (KNUSDEN, 2009b, p. 41). Como uma importadora líquida de bens agrícolas no pós-II Guerra, a Alemanha Ocidental entendia que deveria conservar essas instituições para manter os preços mínimos e as restrições quantitativas, geralmente combinadas com tarifas variáveis ou instrumentos similares (PRIKS, 2012).

Após a recuperação produtiva, a preocupação se voltou à assistência aos produtores rurais. A Lei Agrícola (*Landwirtschaftsgesetz*), aprovada em 1955, teve como objetivo central assegurar um “padrão justo” de vida para a população rural (TRACY, 1976, p. 338). De acordo com ela, “a oferta de alimentos seria garantida pelo Estado por meio da capacitação da agricultura que contrabalançaria as suas desvantagens naturais e econômicas e proporcionaria a paridade social dos que trabalhavam na agricultura em relação a outras ocupações” (NEVILLE-ROLFE, 1984, p. 72). Níveis mínimos de preços e estímulos à crescente produtividade agrícola continuavam no escopo dessas medidas (FERNÁNDEZ, 2006, p. 9). A Lei de 1955 previa ainda que o governo lançasse um relatório anual monitorando a situação dos produtores e comparando a renda sua renda com a não agrícola. Foram agregados os subsídios às exportações. Mais uma vez, essas diretrizes tomaram como

modelo um conjunto de regras aplicadas ao setor pelo regime nacional socialista nos anos 1930 (KNUSDEN, 2009b).

Por todas essas ações, afirmamos que, definitivamente, o governo do chanceler Konrad Adenauer teve a intenção de instituir uma política agrícola estrutural no sentido mais amplo do termo (ZOBBE, 2001). Essas medidas estavam alinhadas com a opinião do Parlamento do país, que concordava com o diagnóstico e a prescrição das leis. Essa também era a visão da sociedade alemã (KOESTER, 2001), que apoiava a proteção da população do campo. A afirmação de Adenauer demonstra a sua certeza de que no pós-II Guerra a sua missão era “preservar os produtores rurais e promover a produção doméstica a fim de reduzir as importações e, conseqüentemente, a dependência do mercado externo, além de equiparar os níveis de renda agrícolas aos demais setores da economia” (PUVOGEL, 1957, p. 30 apud KOESTER, 2000, p. 5)<sup>91</sup>.

A saída da mão de obra da agricultura para a indústria e o setor de serviços depois dos anos 1950 foi acompanhada por altos níveis de acumulação de capital físico e humano no país (EICHENGREEN, 1996). Os vultosos investimentos na formação profissional dos trabalhadores na indústria no pós-guerra, assim como os avanços tecnológicos em máquinas e equipamentos capacitaram a Alemanha a alcançar os níveis mais elevados de produtividade do que a Grã-Bretanha<sup>92</sup>. No campo, os subsídios estatais tiveram o grande efeito de reverter os conflitos sociais e políticos, pois o apoio do Estado foi fundamental para prevenir a radicalização política. Isso ampliou o poder político dos grupos de interesses agrícolas, que já tinham grande importância eleitoral, mas viram o seu poder de barganha com o governo se ampliar. Formou-se um consenso entre os partidos políticos de que era necessário dar amplo apoio à agricultura. Diante desse contexto, podemos afirmar que, nos anos 1950 e 1960, a política agrícola havia se tornado um dos pilares da estabilidade política da Alemanha.

---

<sup>91</sup> Texto completo original sobre a declaração de Konrad Adenauer: “*I have always been a friend of agriculture and I am deeply convinced that the preservation of a sound nation of farmers is one of the fundamental tasks of reasonable statesmanship. I am convinced that the level of agricultural prices has to be according to my conviction at par with prices in the overall economy. The Federal Government will implement suitable measures to secure an agricultural price level which covers actual production costs. . . We are completely certain that it is best to promote domestic production in order to reduce imports instead of promoting exports at any price. . . By promoting domestic production and, thus, reducing imports we will be less dependent and more stable. That is in the interest of consolidating our political system and can be considered as an extraordinary success.*” (PUVOGEL, 1957, p. 30 apud KOESTER, 2001, p. 5).

<sup>92</sup> Segundo Broadberry (2006), após a II Guerra Mundial, o desempenho industrial da Alemanha “ultrapassou” (*cought-up*) o da Grã-Bretanha, uma vez que o crescimento da taxa de produtividade do trabalho alemã foi superior a britânica durante a década de 1960 (BROADBERRY, 2006, p. 4).



Esses excelentes resultados na agricultura e na indústria eram traços do “milagre alemão”. A economia do país crescia mais do que diversas outras desde o fim da II Guerra Mundial, em grande medida, “em função do aumento da sua produtividade industrial, que se refletiu em mudanças estruturais e sociais naquele país” (RITSCHL e EICHENGREEN, 2008, p. 4) e à maior importância relativa da indústria *vis-à-vis* a agricultura. Diferentemente da França, como discutiremos a seguir, na sociedade germânica do pré e pós-II Guerra, a agricultura não desempenhava um papel central na economia. Mesmo com o progresso na zona rural, a Alemanha, que era um tradicional importador de alimentos, manteve-se como o maior da CEE, “responsáveis por um terço de sua pauta, perdendo somente para o Reino Unido em termos de acúmulos de déficits comerciais desse tipo de produto, era e continuava sendo muito dependente das fontes fornecedoras externas” (LUDLOW, 2007, p. 354).

Por isso, a despeito do PIB da Alemanha Ocidental ter crescido mais de 12% nos anos do Plano Marshall e 8,2% em média entre 1950 e 1960, mais do que qualquer outro país na Europa (LONG e EICHENGREEN, 1991) a contribuição da agricultura para o PIB caiu de 11,4% em 1949 para 6% em 1960 (MILWARD, 1992). A força econômica da indústria assim permaneceu muito maior do que a da agricultura. Por essa razão, a renda agrícola também ficou em níveis inferiores à renda industrial e as disparidades econômicas e sociais intra-setoriais aumentaram na Alemanha Ocidental naquele período.

### 2.5.2 França

Na França, as circunstâncias adversas da II Guerra reduziram acentuadamente a oferta de recursos energéticos e de alimentos no seu mercado interno. Como consequência disso e das dificuldades de escoamento de bens, a fome foi uma terrível experiência para os franceses durante a ocupação alemã (MOURÉ, 2011). Ao mesmo tempo, o país se viu muito dependente dos empréstimos norte-americanos e das fontes externas de bens agrícolas, sobretudo das suas colônias e ex-colônias (GILBERT, 2009). Assim como os britânicos, os líderes franceses avaliaram a manutenção desses domínios como uma peça fundamental para a sua reconstrução e a manutenção do seu *status quo* de grande potência na Europa.

No entanto, a derrota da França para a Alemanha em 1940 havia deixado o Império Francês em condições ainda mais precárias do que o Império Britânico. Somente a partir da institucionalização das Forças Livres, quando da libertação da França do domínio alemão, em

1944, e sob o comando de Charles de Gaulle, as regras constitucionais foram restauradas no país e foi restabelecida a autoridade sobre várias de suas colônias<sup>93</sup>. Algumas delas voltaram a ser fontes certas de matérias primas, e outras, mesmo depois de independentes, permaneceram mercados produtores e exportadores de bens agrícolas para a Europa, sobretudo daqueles que os europeus não produziam. Aliás, a França foi o país da Europa que mais se interessou, depois da formação da CEE, para que o bloco mantivesse laços comerciais diferenciados com os países do Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), formalmente firmados com a assinatura do Primeiro Tratado de Lomé, em 1975. Esse Tratado, que seria renovado várias vezes nas décadas seguintes, concedia preferências comerciais não recíprocas a produtos provenientes desse Grupo no mercado comunitário, como a isenção de tarifas e quotas de importação<sup>94</sup>. Com efeito, a maioria dos países do Grupo era essencialmente produtores de bens primários, com destaque para o açúcar.

Embora na França o campo não tenha sido tão afetado como na Alemanha pelos conflitos e pelo êxodo rural, também houve, nesse país, uma queda dos investimentos destinados às melhorias de produtividade. Na França de Vichy (1940-1944)<sup>95</sup>, a compra de fertilizantes e tratores caiu e, conseqüentemente, a produção de alimentos durante o conflito. A resposta do governo foi a adoção de um sistema generalizado de racionamento de alimentos, justificado como uma "necessidade imperiosa". Em contrapartida, intensificaram-se as trocas no mercado negro de alimentos e as cadeias paralelas de abastecimento (MOURÉ, 2011).

Além do controle da quantidade distribuída e consumida, o governo aplicou um sistema de preços administrados a fim de gerenciar os recursos escassos (LYNCH, 2012). Foram introduzidos preços pré-determinados (também chamados de preços-alvo) pelo poder

---

<sup>93</sup>Algumas das colônias eram Síria, Líbano e Indochina Francesa, as quais tinham deixado de estar sob o controle francês durante a II Guerra.

<sup>94</sup> O Tratado de Lomé foi renovado três vezes e até 1996 incluiu setenta países em desenvolvimento. Além das concessões comerciais não recíprocas, a CEE deu uma substancial ajuda financeira para o desenvolvimento. Ademais, estabeleceu um mecanismo único para fornecer um preço mínimo para os produtos dos países da ACP com relação aos seus principais produtos exportáveis que sofriam flutuações de preços no mercado internacional de *commodities*. A quarta convenção ocorreu no ano 2000 e deu continuidade às predecessoras, dando ênfase à proteção dos Direitos Humanos, meio ambiente, cooperação regional e desenvolvimento sustentável. Em 2003, o acordo foi relançado como Acordo de Cotonou.

<sup>95</sup> O Governo de Vichy (*État Français*) ou França de Vichy foi a denominação do Estado francês de 1940 a 1944. Foi formado após a derrota francesa perante o *Terceiro Reich* na II Guerra Mundial. O seu chefe de governo foi o Marechal Philippe Pétain. A constituição do Governo de Vichy findou a Terceira República Francesa (desde 1870).

público para oleaginosas, carne, manteiga, queijo, leite e vinho e preços garantidos pelo Estado para batata e azeite (SORENSEN, 2008).

Lynch (1997) defende a tese de que, em 1945, o governo francês tinha três opções. A primeira era acabar com a proteção agrícola e forçar os trabalhadores a sair do campo melhorando a produtividade da agricultura. Essa foi rejeitada em razão do temor de que a taxa de desemprego aumentasse e de que as importações de alimentos onerassem muito a Balança Comercial do país. A segunda possibilidade era continuar a manter a proteção agrícola sem o envolvimento tão direto do Estado. Esta alternativa não foi adotada pelo governo, posto que criaria conflitos distributivos entre os trabalhadores industriais e agrícolas, e porque as estruturas ineficientes dificultariam as circunstâncias para que uma nova geração de produtores restabelecesse condições produtivas viáveis. A terceira opção, a escolhida, foi tratar a agricultura francesa como uma indústria nascente sob orientação e proteção do Estado. As lideranças afirmavam que a expansão da agricultura seria benéfica para a economia como um todo (LYNCH, 1997).

Dessa forma, depois do fim da II Guerra, a França investiu avultantes recursos na modernização campo. A agricultura e os camponeses voltaram a ser vistos como importantes pilares para a recuperação econômica, e a terra e o trabalho dos agricultores as fontes fundamentais de alimentos para a população. Da mesma forma que na Alemanha, as câmaras de armazenagem de grãos, de carne e de leite foram instauradas. “As importações passaram a ser controladas pelo Estado” (KNUSDEN, 2009b, p. 40) e aconteceram dentro de uma onda de centralização política e administrativa, de nacionalização de bancos (KESTERNICH *et al.*, 2012) e de estímulos ao desenvolvimento da indústria pesada, à produção de energia elétrica e à modernização dos transportes (LYNCH, 1997). Com o objetivo de ajustar a produção à demanda doméstica, o governo encorajou a produção de carne, produtos lácteos, frutas e trigo.

Em 1936, foi criado o *Office National Interprofessionnel du Blé* cujos fins eram prevenir a queda de preços agrícolas e controlar a produção e as vendas de trigo. O *Office* também tinha o monopólio do controle dos fluxos do comércio estrangeiro que lhe permitia restringir as importações e subsidiar as exportações. Como resultado, naquela altura, “os preços dos grãos aumentaram 32% acima dos preços de importação” (TRACY, 1989, p. 120; McCALLA, 1969, p. 334-335). Depois da II Guerra, o *Office du Blé* foi convertido no *Office National Interprofessionnel des Cereals* (ONIC) para monitorar a compra e a distribuição de trigo e de outros cereais. Novas agências do mesmo tipo foram criadas para outros bens

agrícolas<sup>96</sup>, incluindo carne e leite. O seu propósito era retirar uma grande quantidade de produtos do mercado quando os preços caíssem abaixo de um nível fixado. Todas as representações se submeteram à direção do *Fond d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles* (FORMA) depois do início dos anos 1960, que ficou encarregado de centralizar as intervenções nos mercados<sup>97</sup>.

A partir de um processo de mecanização que vinha acontecendo desde o período entreguerras, mas havia sido interrompida no período entre guerras, a tração animal deu lugar a equipamentos motorizados no campo de uma maneira mais generalizada. Foram concedidos subsídios públicos e investimentos em melhorias de infraestrutura. A preocupação com a agricultura ficou ainda mais clara com o lançamento do Plano Monnet, em 1944, quando o governo colocou o setor no topo das prioridades para direcionar os seus investimentos, comprometendo-se totalmente a dar suporte ao setor. Caso fossem gerados excedentes, subvenções à exportação seriam então concedidos pelo Estado (GILLINGHAM, 2003).

A concessão de crédito agrícola de maneira centralizada foi determinada pelas leis aprovadas entre 1940 e 1943, que permitiram que o Banco *Crédit Agricole* custeasse a agricultura no período de guerra. Quando o conflito cessou, os produtores rurais apoiaram o aumento no nível de proteção da atividade e a intervenção do setor público por intermédio da expansão da atuação desse banco, que se tornou um dos maiores do mundo no período (CARNEY, 2007). Na verdade, os políticos republicados da França viram na agricultura um instrumento útil para conseguir votos graças à introdução de medidas protecionistas contra a concorrência estrangeira. Em razão de sua grande representatividade social e política os produtores rurais ajudaram a moldar essa estrutura de proteção e intervenção para o setor agrícola, de acordo com os seus próprios fins, pois tinham grande poder de organização e representatividade nas organizações políticas.

Outro aspecto que diferenciava a atividade agrícola na França dizia respeito ao fato de que, desde o século XIX, a ideologia predominante no país se pautava na ideia de que era papel do Estado preservar os valores sociais tradicionais do campo, representados pelos pequenos produtores. Na Terceira República (1870-1940), esses mesmos produtores rurais

---

<sup>96</sup> *Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plants* (GNIS), criado em 1941, o *Comité Technique Permanent de la Sélection* (CTPS), criado em 1942, o *Institut National de la Recherche Agronomique* (INRA) fundado em 1946, o *Syndicat des Producteurs de Semences Sélectionnées* (SPSS) e o *Bureau des Ressources Génétiques* (BRG).

<sup>97</sup> Até 1960 era conhecido como *Fonds de Garantie Mutuelle et D'orientation*.

foram considerados a base para a estabilidade social do campo, pois, naquele momento, a acentuação da saída da zona rural poderia gerar instabilidade social e política. Por isso, na França, o país da CEE que tinha uma das maiores populações rurais relativas, muitos produtores e trabalhadores foram encorajados pelo Estado a lá permanecer (LYNCH, 1997).

Ao longo dos anos 1950, a tecnologia avançou e o campo alcançou um alto grau de modernização. Na prática, quase metade da força de trabalho, anteriormente empregada na agricultura durante a primeira metade do século XX, foi liberada do trabalho agrícola (MAZOYER e ROUDART, 2006). Em torno de um terço da população passou a produzir para todo o resto (BUREAU, 2002). Nas décadas posteriores ao pós-II Guerra, os subsídios extensivos e as condições favoráveis para o crédito continuaram a ser facilitados por outras motivações. A continuidade desses benefícios generosos demonstrava as razões políticas do governo francês: a prevenção do declínio da população rural (CARNEY, 2007), uma vez que entre 50 e 100 mil trabalhadores agrícolas e pequenos produtores emigravam para a cidade a cada ano na década de 1950 (ABRAMOVAY, 1999).

“Se em 1948 a França ainda era uma importadora líquida de alimentos, em 1954 todas as formas de proteção e subsídios já haviam produzido superávits que demandavam incentivos às exportações dos excedentes gerados” (GILLINGHAM, 2003, p. 46), sobretudo de trigo e açúcar. De modo definitivo, a agricultura da França alcançou uma posição dominante na Europa Ocidental desde o início dos anos 1950, produzindo em torno de 40% do total da produção de alimentos daquela região e ocupando em torno de 45% do total da área agricultável dentre os países da CEE (ZOBBE, 2001). Ela também tinha a mais baixa densidade populacional deles e se tornou, na mesma década, o maior mercado exportador da região de produtos agrícolas, particularmente de grãos.

Após anos incentivando a produção, o país passou a ter dificuldades de lidar com os crescentes estoques agrícolas, resultados de décadas de estímulos à produção por meio de subsídios, sustentação do nível de preços, incentivos à exportação e controle de importações (ZOBBE, 2001, p. 9). Durante a segunda metade dos anos 1950, “a produção de trigo aumentou 800% e de açúcar e vinho 300% cada, criando uma necessidade de estocagem do governo e de subsídios à exportação” (MORAVCSIK, 2000, p. 17). As intervenções continuaram a ter que garantir que os preços dos bens agrícolas praticados no país permanecessem em níveis superiores aos que vigoravam no mercado mundial. Na década seguinte, o crescimento do setor agrícola francês e de sua economia foi ainda maior, embora,

em contrapartida, o número de propriedades rurais declinasse, tendo em vista que elas se tornavam cada vez maiores e mais concentradas nas mãos de poucos proprietários.

A promoção das exportações agrícolas pelo governo precisou ser mais estimulada em razão ainda da necessidade do país de importar bens industriais e equilibrar o seu Balanço de Pagamentos. Assim, o Segundo Plano de Modernização, que começou em 1953, destacou a expansão da produção agrícola para alavancar as exportações. Apesar de que a produção agrícola tenha crescido 30% na primeira metade dos anos 1950 e as exportações tenham excedido as importações a partir de 1955, o Terceiro Plano de Modernização e o Plano de Aparelhamento (1957-61) do Estado estabeleceram como principal objetivo uma maior, embora seletiva, expansão de 20% da produção agrícola no período de trigo, açúcar, leite e carne, particularmente (MORAVCSIK, 2000). O Quarto Plano de Modernização (1967-1970) encorajou a produção de carne e tentou direcionar os cultivos para cereais de boa qualidade e para a alimentação dos rebanhos pecuários. Os objetivos de expansão seletiva da produção implicaram que o milho e a carne bovina recebessem os maiores níveis de proteção, enquanto os cereais, as menores (OCDE, 1961).

### 2.5.3 Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo

Em razão da terrível experiência com a fome holandesa de 1944-45 (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011, p. 6), rapidamente os Países Baixos adotaram inovações para modificar a estrutura do seu setor agrícola no pós-II Guerra. A Fundação para a Agricultura (*Stichting voor de Landbouw*), criada em 1945, teve como objetivo promover a cooperação da agricultura coletiva. Vários líderes do Ministério da Agricultura, da Pesca e de Alimentos e as organizações agrícolas simpatizavam com a ideia de que o Estado e o setor deveriam cooperar intimamente para coordenar e acelerar o processo de modernização do campo.

Ainda que as políticas públicas voltadas para o revigoramento na agricultura já tivessem sido implementadas nos anos 1930, elas foram intensificadas por intervenções de mercado nas décadas seguintes ao pós-II Guerra. O Estado se envolveu em vários aspectos da produção agrícola, tanto pelo apoio ao fornecimento e da melhoria da qualidade dos insumos quanto à produção. A regulação do mercado holandês de bens agrícolas foi feita pelo Fundo de Equalização de Preços (*Landbouw-Egalisatie Fonds*), cujos níveis garantidos foram 20% acima dos custos calculados de produção. Para manter os preços estáveis e baixos ao

consumidor, o governo fazia a ponte subsidiando os preços domésticos (HAAS, 2013). Foram aprovados também controle de importações e o apoio público às exportações. Como política de Estado, o objetivo dessas medidas era ajudar o setor agrícola a garantir a segurança alimentar do país e enfrentar os diversos desafios competitivos. Além disso, deveria criar condições que permitissem que a agricultura contribuísse o máximo possível com a recuperação da riqueza nacional e com a estabilidade do país.

Para coordenar e estruturar a produção de conhecimento na área agrícola em um amplo alcance foi fundado, em 1957, o Conselho Nacional de Pesquisa Agrícola (*Nationale Road voor Landbouwkundig Onderzoek* – NRLO). O NRLO funcionou como um promotor da ciência em nome do Ministério da Agricultura investindo em pesquisa e no ensino técnico. Com isso, o número de escolas agrícolas cresceu rapidamente nas décadas posteriores à II Guerra, a partir do desenvolvimento de um ambiente institucional multifacetado, em nível básico, médio e superior<sup>98</sup>. Em razão dos trabalhos desenvolvidos, foram introduzidos novos métodos de seleção genética de espécies de plantas e de combate a doenças de animais e de inseminação artificial de bovinos, sobretudo para a criação de gado leiteiro (BIELEMAN, 2004).

A produtividade na agricultura aumentou como resultado da aplicação das novas técnicas e dos insumos, o que foi especialmente notável nas primeiras décadas do pós- II Guerra, com destaque para a produção de leite. As palavras do historiador Jan Bieleman (2004) <sup>99</sup> dão o tom dos avanços: “a partir dos anos 1950, a agropecuária se tornou *agribusiness*” nos Países Baixos.

Uma preocupação do governo decorrente do processo de “modernização” da agricultura dos Países Baixos se referia ao comportamento dos preços agrícolas, que poderiam ficar defasados no longo prazo, prejudicando a renda dos produtores rurais. Por isso, “os Países Baixos também buscaram a organização produtiva da agricultura pelas facilitadas relações entre o Estado e os grupos agrícolas dominantes” (KNUSDEN, 2009, p. 40), priorizando os altos níveis de preços mínimos como instrumentos de intervenção.

Na Bélgica, a insuficiência de alimentos também exigiu a introdução de um sistema de racionamento pelas autoridades, que entrou em vigor a partir da invasão nazista, em 1940. No

---

<sup>98</sup> O Colégio Agrícola de Wageningen, o mais importante deles (HAAS, 2013, p. 56), até hoje tem grande destaque nas investigações dessa área no país.

<sup>99</sup> Jan Bieleman é Professor de História Agrária na Universidade de Wageningen, nos Países Baixos.

mesmo ano, o governo belga criou um sistema público rígido de controle do consumo de alimentos, a cargo da Empresa Nacional de Agricultura e da Alimentação (*Corporation Nationale de l'Agriculture et de l'Alimentation* – CNAA), que teve a incumbência de organizar as formas de produção e distribuição de bens agrícolas. O Serviço Comercial de Abastecimento (*Office Commercial du Ravitaillement* , OCRA) ficou com a tarefa de fiscalizar principalmente a produção de outros tipos de produtos básicos (SORENSEN, 2008). A supressão do livre mercado implicou, em contrapartida, “no crescimento das vendas ilegais e das fraudes, que geraram tensões sociais, particularmente entre o campo e a cidade e entre os componentes da cadeia da produção de alimentos: produtores, fornecedores e consumidores” (BRESSLEY, SEGERS e VAN MOLLE, 2012, p. 2). Essas medidas não conseguiram reverter com rapidez a situação crítica da agricultura, bastante atingida pela guerra.

A economia belga era mista. Embora essencialmente agrícola até o século XIX, desde então a indústria e o setor terciário se expandiam rapidamente no país. Com a irrupção da II Guerra, esse processo foi interrompido. No que se refere à produção de alimentos, em 1939 “produzia 75% de tudo o que consumia, não obstante importasse três quartos do total de grãos, metade dos vegetais, gorduras e peixe e um terço das frutas” (BRESSLEY, SEGERS e VAN MOLLE, 2012, p. 2). Além da destruição da produção agropecuária, dos contingentes de prisioneiros de guerra e do impacto das hostilidades sobre os produtores rurais, durante a ocupação alemã o padrão de vida belga piorou muito, pois os salários estagnaram e a quantidade de moeda colocada em circulação gerou um aumento do nível de preços. Com exceção do trigo, do qual havia excesso de produção, a Bélgica tinha déficits comerciais menores somente do que os da Alemanha (ACKRILL, 2000, p. 26).

Em setembro de 1945, após a saída das tropas nazistas do país, realizou-se em Bruxelas o Congresso Nacional da Renovação Agrícola (*Congrès National de la Rénovation Agricole*) cuja missão era planejar a modernização do campo belga. No final, o encontro gerou um relatório elaborado por políticos, professores universitários, civis, líderes de organizações rurais e instrumentos de colégios agrícolas com instruções para a melhoria da vida no campo e das relações sociais, das técnicas agrícolas e para a otimização da economia agrícola, todas alinhadas à espiritualidade, à moralidade e à educação que estava a cargo das famílias (católicas) belgas (BRESSLEY, SEGERS e VAN MOLLE, 2012). Vários segmentos da sociedade civil conferiam o futuro da agricultura do campo e da ciência agrícola às ações das instituições públicas, a fim de aumentar a sua produção e qualidade.



Para a proteção do mercado doméstico foram criados serviços públicos de controle e de investigação. O Fundo Agrícola, instituído em 1955, teve como função organizar os mercados dos produtos agrícolas através da fixação de altos preços, controle quantitativo de importações e determinação de tarifas sobre importações. Os subsídios à exportação foram aprovados para vários produtos, inclusive para os quais já eram produzidos excedentes, como a manteiga e o trigo. Mesmo assim, a proteção da agricultura na Bélgica permaneceu em baixas taxas comparativamente a outros mercados europeus (FERNÁNDEZ, 2006).

Da mesma forma que em outros países da Europa, o processo de “desruralização” do pós-II Guerra também acontecia na Bélgica. Na visão do governo, a migração do campo para a cidade não poderia causar distúrbios sociais. A solução foi modernização do meio rural, uma vez que a estrutura e as cadeias produtivas e logísticas de alimentos estavam sendo reformuladas (BRESSLEY, SEGERS e VAN MOLLE, 2012). Na sequência à "recuperação milagrosa" da economia belga da década de 1950, a economia mista foi consolidada, vinculando crescimento econômico e distribuição de renda mais equitativa.

Em virtude dos fatos expostos, conclui-se que a intervenção do Estado nos Países Baixos e na Bélgica após a II Guerra Mundial foi fundamental para que o setor tivesse uma estrutura que lhes permitissem enfrentar a concorrência que a instituição da CEE lhes deveria impor. Esses países adotaram políticas de modernização, cuja eliminação de pequenas propriedades, incapazes de se afirmarem no mercado por suas virtudes competitivas, foi preconizada e organizada conjuntamente pelo Estado e pelas organizações profissionais da área agrícola (ABRAMOVAY, 1999).

As limitações produtivas de Luxemburgo impostas pela qualidade do solo e pelas condições climáticas, além do pequeno tamanho do seu território, tornavam a agricultura uma questão “marginal” no país. Da mesma forma que na Bélgica, Luxemburgo enfrentava problemas estruturais no setor agrícola em termos de eficiência. Além de ampliar a capacidade produtiva, a estabilidade da renda agrícola foi um dos principais objetivos do governo de Luxemburgo depois da intensificação do fluxo migratório para as cidades, no início dos anos 1950. Ele usou especialmente de uma política de manutenção de altos preços agrícolas e controle de importações (ZOBBE, 2001). A sua meta era aumentar a produtividade mantendo a renda da terra.

#### 2.5.4 Itália

Os principais problemas do setor agrícola da Itália diziam respeito à concentração de terras e ao atraso da capacidade da agricultura do país, situação que foi agravada pelas consequências dos confrontos (GRAZIANO, 2012). O setor agrícola do país foi, juntamente com o da Alemanha, um dos mais atingidos pela II Guerra (ZOBBE, 2001). Os preços dos alimentos subiram 35 vezes o seu nível anterior ao início dos conflitos (LONG e EICHENGREEN, 1991). O crédito público tinha sido suspenso e o nível de endividamento privado estava muito alto (HILDEBRAND, 1965). Havia, ainda, severos contrastes entre os grandes produtores rurais, de um lado, e os pequenos de outro, o que dificultava a sua cooperação em qualquer plano de restabelecimento.

Em resposta à crise alimentar, o governo regulou a oferta de bens e os preços de trigo por meio de coletas compulsórias. Outros produtos submetidos às restrições de consumo pelas lideranças políticas foram o leite, o arroz e o açúcar. Da mesma forma, as compras do exterior também se tornaram monopólio do Estado, com exceção de alguns produtos dos quais a Itália era extremamente dependente. Para esses, as condições para a importação sem barreiras foram mantidas. O objetivo era encorajar a produção doméstica de produtos agroalimentares para substituir as importações, sem restringir completamente as compras externas nesse primeiro momento. Paralelamente, os preços fixos mínimos também foram determinados para os alimentos com a intenção de melhorar o padrão de vida dos produtores rurais (LIZZI, 2008), a despeito de que a política de preços tenha sido usada de forma menos explícita do que o controle do comércio (ZOBBE, 2001). Neste âmbito, a política agrícola italiana no pós-II Guerra se caracterizou por uma mistura de protecionismo e abertura comercial: enquanto alguns procedimentos eram discricionários, houve regulação de oferta e vários instrumentos financeiros colocados à disposição dos produtores.

Após o fim da II Guerra Mundial, na esteira do “milagre econômico italiano” (1948-1962), quando as taxas de crescimento do PIB voltaram a se recompor, o governo tentou fazer um amplo programa de reforma agrária, não obstante o apoio político do setor agrícola fosse bem restrito. Grande parte das leis aprovadas na Itália em 1950 para apoiar a agricultura se destinava aos proprietários médios e grandes, que foram os mais beneficiados, sobretudo pelo crédito público. Em contraste, o nível de pobreza da zona rural do país, onde quase 50% da

população economicamente ativa do país se encontravam, continuava bem alto (GRAZIANO, 2012).

À luz dessas diferenças, na mesma década, a política agrícola italiana estipulou como meta a melhoria da alocação de recursos para promover o desenvolvimento econômico-social do campo. Para isso, o governo concedeu grandes incentivos financeiros em um grande esforço público para estimular o crescimento e o progresso das áreas menos desenvolvidas no sul da Itália. O *Mezzogiorno* foi um programa formulado com fundos públicos destinados ao desenvolvimento da política italiana de coesão regional a partir de iniciativas de irrigação do campo, aprimoramento da produção em diversos setores, qualificação da mão de obra e criação de instituições especialmente voltadas para desenvolver a parte sul do território do país (GRAZIANO, 2012). Criado em 1950, o *Mezzogiorno* priorizou a construção de obras públicas e de infraestrutura (estradas, pontes, projetos de irrigação e hidroelétricas) e destinou crédito subsidiado e descontos vantajosos de impostos para estimular os investimentos. No entanto, ele teve poucos resultados práticos, pois não conseguiu suplantar as diferenças para equiparar o sul com o norte do país, em termos de modernização produtiva. Com maior ênfase às demandas do sul, a *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP)<sup>100</sup> foi o principal canal de financiamentos. Com planos de empréstimos de longo prazo concedidos entre 1950 e 1959, os provimentos da agricultura foram os maiores, cerca de 77% do total de recursos disponíveis (HILDEBRAND, 1965).

Na mesma década, foram facilitados ainda os financiamentos para a rotação agrícola, empréstimos especiais e outros instrumentos financeiros que ficaram a cargo do *Fderconsorzi*, uma organização privada que também tinha funções públicas, como a alocação de fundos especiais destinados à produção agrícola. Segundo a visão de Graziano (2012), “os procedimentos de regulação e distribuição de incentivos e empréstimos continuaram alinhados com um tipo de modelo clientelista e produtivista, que se consolidou nos anos 1950 na Itália” (GRAZIANO, 2012, p. 62). O percentual da população no campo, que havia caído de 40% em 1950 para quase 30%, em 1960, ainda era o maior da CEE.

---

<sup>100</sup> O CDP é um banco italiano fundado em 1850 em Turim. Depois da unificação italiana, em 1863 foi reconstruído e a sua matriz migrada para Roma. Em dezembro de 2003, tornou-se uma empresa de capital aberto.

### 2.5.5 Grã-Bretanha

A Grã-Bretanha mobilizou um grande contingente de mão de obra e de capital no esforço de guerra. Em razão disso, gastos privados para melhorar os insumos agrícolas, como os fertilizantes, e a infraestrutura foram reduzidos ao mínimo. Os bloqueios às importações tornaram o país ainda mais vulnerável e o governo teve de incitar, como medida de emergência, a população civil para produzir os tipos de alimentos considerados essenciais para a dieta da população durante todo o período pelo qual perduraram os confrontos.

Como a Grã-Bretanha era bastante dependente das importações de alimentos desde o período pré-guerra – em 1938, a maior parte dos alimentos era importada –, os primeiros esforços da comunidade agrícola britânica, depois de que os conflitos se iniciaram, concentraram-se em assegurar que a população não passasse por abstinência forçada de comida, pois as lideranças políticas temiam revoltas diante da escassez de alimentos e das más condições de nutrição sob as quais o país estava sendo submetido.

Por essa razão, os trabalhadores do campo, juntamente com algumas indústrias estratégicas, foram considerados uma exceção na obrigatoriedade no alistamento no serviço militar. Ainda assim, “o governo britânico teve de adotar medidas para conter as transferências de trabalhadores empregados da agricultura para postos de trabalho em outros setores cujas remunerações eram maiores” (MARTIN e LANGTHALER, 2012, p. 59). A fim de direcionar a questão, ele aumentou o valor mínimo dos salários agrícolas, a despeito de que os ordenados médios ainda permaneciam muito abaixo dos de outros tipos de atividades ligadas ao setor bélico.

Em consonância com que discutimos anteriormente, embora a Grã-Bretanha tenha saído vitoriosa na II Guerra, os seus produtores rurais sofreram com a carência de capital e as exportações da região não conseguiram financiar as necessidades de importação para a sua reconstrução, tampouco pagar os serviços da dívida, acumulados durante o longo período de hostilidades. Sucessivas administrações buscaram uma rígida política de planejamento da produção agropecuária a partir da imposição de altos preços domésticos, com o intuito de estimular os produtores nacionais e, por outro lado, desencorajar as importações agrícolas (JOSLING, 2009). A meta era de que a taxa de crescimento do setor nos primeiros anos após o fim da guerra fosse 60% maior em relação ao ano de 1939 (SORENSEN, 2008).

Amplios e prolongados programas de gastos públicos foram implementados “a fim de superar o cenário de desabastecimento que assolava a economia e a sociedade britânicas” (MARTIN e LANGTHALER, 2012, p. 58). Eles incluíram diversos tipos de apoio financeiro aos produtores rurais, como a garantia do sistema de regulação de preços e as compras pelo governo dos principais tipos de alimentos da dieta britânica – grãos, batatas, leite e açúcar de beterraba (TRACY, 1976, p. 338) – a preços fixos e substancialmente mais altos do que o aumento dos seus custos (MARTIN e LANGTHALER, 2012). Esse sistema foi especificamente concebido para promover a estabilidade e a eficiência do setor agrícola, isolando os seus produtores da volatilidade dos preços do mercado externo.

A Lei Agrícola (*Agriculture Act*) de 1947, aprovada pelo Ministério da Agricultura, selou definitivamente o sistema de altos preços garantidos para a maioria dos bens agrícolas britânicos. O objetivo explícito da nova legislação era aumentar os rendimentos do setor e estimular novos incrementos na produção setorial (SORENSEN, 2008). Os preços foram fixados em um limite que não ultrapassasse 10% das cotações internacionais e os gastos públicos foram limitados por um teto previamente estabelecido (NEVILLE-ROLFE, 1984). A própria *National Farmer's Union* (NFU)<sup>101</sup>, a maior organização de produtores rurais britânica, aceitava o princípio de que os preços de garantia fossem fixados em um patamar sempre inferior ao vigente no ano que passou (ABRAMOVAY, 1999). Essa Lei Agrícola de 1947 norteou o setor agrícola pelo menos até o início dos anos 1970, quando a adesão da Grã-Bretanha como membro da CEE foi aceita (LANGTHALER, 2012).

Como resultado, no período 1939-1945, a agricultura britânica deixou de ser um sistema considerado ainda do tipo pastoril, de baixa utilização de insumos e trabalho intensivo para uma estrutura altamente tecnológica que exigia significativos aportes de capital. A produção doméstica de alimentos se expandiu consideravelmente e conseguiu contrabalançar parcialmente a queda nas importações. Com o pico do aumento da produção entre 1943 e 1944, a participação dos alimentos produzidos internamente nos mercados domésticos, aumentou para 40% se comparada aos somente 30% do período anterior à guerra. As máquinas foram um dos fatores vitais para esse desempenho, sobretudo os tratores, mais produtivos do que os cavalos, contribuindo para que culturas aráveis pudessem ser concluídas rapidamente com maior economia (MARTIN e LANGTHALER, 2012).

---

<sup>101</sup> Fundada em 10 de dezembro de 1908, a *National Farmers Union* (NFU) é atualmente a maior organização de produtores rurais da Inglaterra e do País de Gales. O seu endereço eletrônico é: <http://www.nfuonline.com/home/>

Apesar da dependência britânica de bens importados e da inevitável e forte contração do volume de importações desde o período pré-guerra, os cidadãos britânicos não sofreram tanto com a fome durante o conflito, como aconteceu em outros países da Europa. Isso porque, para além do aumento da produção interna de alimentos logo após o cessar fogo, não houve, na Grã-Bretanha, interrupção total do seu fornecimento nos últimos estágios do conflito em uma magnitude capaz de paralisar o esforço de guerra, como aconteceu na Alemanha, por exemplo (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2011). Após o fim da II Guerra, os britânicos contavam significativamente com maiores níveis de produção de alimentos básicos, em particular de trigo e batata, *vis-à-vis* outros países da Europa Ocidental (MARTIN e LANGTHALER, 2012).

No início dos anos 1950, os primeiros excedentes de certos tipos de bens começaram a ser produzidos. O governo do Partido Conservador, que retornou ao poder em 1951, mudou os métodos de apoio à agricultura, substituindo-os majoritariamente por pagamentos por deficiência (*deficiency payments*)<sup>102</sup> (TRACY, 1976, p. 338). Esses pagamentos por deficiência correspondiam à diferença entre o que se pagava no mercado mundial e uma cotação estabelecida pelo organismo de intervenção. Nesse sistema, o agricultor venderia os seus produtos ao preço médio do mercado mundial e receberia um complemento de renda proporcional ao que produzisse. Sob esse sistema, as tarifas de importação não incidiriam mais sobre os produtos importados. Assegurados, os produtores ofereceriam bens a preços competitivos aos importadores do bloco e os consumidores poderiam comprar bens a menores preços relativos. Em resumo, a ajuda do governo teria de compensar a insuficiente proteção externa, assegurando um nível satisfatório de renda agrícola (PEZAROS, 1998).

A opção política pelos pagamentos por deficiência foi admitida como o instrumento mais eficiente para proteger a renda dos produtores do que o mecanismo de apoio aos preços. Assim, na Grã-Bretanha os preços garantidos não foram fixados independentemente do que ocorria no mercado mundial pelos quais o Estado compraria a produção de quantidades ilimitadas, caso houvesse excedentes. Na prática o preço do produto não diferia daquele que vigorava internacionalmente, pois a exposição ao mercado exterior era, portanto, completa. Como os custos de produção dos produtores britânicos eram mais altos do que aqueles

---

<sup>102</sup> Os pagamentos por deficiência são definidos em termos da especificidade do bem e são pagamentos fixos diretos aos produtores rurais feitos com base em séries históricas da área cultivada (a tonelada de um bem produzido ou por hectare cultivado) e do número de animais criados. Por exemplo, subsídios fixos por hectare poderiam ser indicados como uma compensação pela queda dos preços de intervenção ou realizados pagamentos diretos em detrimento da diminuição da quantidade de animais criados por hectare.

praticados no mercado internacional, esta diferença era compensada por pagamentos compensatórios feitos pelo governo (ABRAMOVAY, 1999).

Com a implementação desse instrumento, a Grã-Bretanha pôde se abrir às importações, o que era fundamental para ela, tanto em virtude da sua continuada dependência do mercado externo, como por seus compromissos junto à *Commonwealth* (ABRAMOVAY, 1999), já que muitos alimentos consumidos pelos britânicos eram importados das suas colônias e ex-colônias.

Os pagamentos por deficiência eram fixados independentemente do volume produzido (RUDLOFF, 2006), visto que a concessão de subsídios não estaria mais ligada ao volume de produção. Através desse “desacoplamento”, os produtores rurais ficam mais livres para escolher quais produtos irão cultivar e não seriam constrangidos pelos sistemas de transferências públicas.

Outra diferença básica entre as escolhas feitas pela Grã-Bretanha e os outros países do continente na proteção agrícola estava no fato de que mesmo depois da II Guerra, a intervenção governamental na agricultura esteve vinculada às questões de abastecimento e segurança nacional, muito mais do que a renda dos agricultores (ABRAMOVAY, 1999). De forma mais ampla, os governos britânicos tentavam equilibrar simultaneamente pleno emprego e estabilidade de preços, crescimento econômico, equilíbrio externo e igualdade social (JACKSON, 2009).

A reação britânica, sob a forte influência do pensamento liberal e do movimento operário, estava preocupada, antes de tudo, com a redução dos custos de vida de uma população fundamentalmente urbana e com poucos vínculos afetivos com o meio rural. Como vimos, no continente europeu, o quadro foi outro. Para além do ceticismo com relação à supranacionalidade das instituições políticas da CEE, a Grã-Bretanha permaneceu pouco interessada na integração regional da Europa porque a cooperação na área agrícola não lhe pareceu conveniente naquele momento. Essa posição mudaria em 1961, quando apresentou, pela primeira vez, a sua candidatura a Estado membro.

## 2.6 Os Primeiros Projetos de Integração do Setor Agrícola na Europa

A recuperação do potencial produtivo e a formação de excedentes agrícolas em vários mercados europeus no início dos anos 1950, além dos resultados positivos da CECA, tiveram influência na formulação das primeiras propostas de integração da agricultura na Europa. Os Países Baixos, juntamente com a França, estavam particularmente interessados na abertura dos mercados porque eram, naquele momento, “os maiores exportadores líquidos de produtos agrícolas do continente europeu” (KOESTER, 2001, p. 4).

Em 1950 foi aberto um debate sobre a possibilidade de ser criada uma organização comum dos mercados agrícolas europeus. Uma assembléia consultiva do Conselho da Europa estabeleceu um “comitê especial” para esse tema (HOFREITHER, 2007). O projeto formal foi elaborado pela França, o maior produtor de bens agrícolas da Europa. O ministro da agricultura francês no período 1947-1949 e 1950-1951, Pierre Pflimlin (1907-2000), apresentou ao Parlamento do seu país e, posteriormente, às autoridades europeias presentes na Primeira Conferência de Paris do Conselho de Ministros da Agricultura, em 12 de junho de 1950, somente quatro semanas depois do Plano Schuman ter sido aprovado, um projeto para a criação de uma organização agrícola europeia, livre de tarifas e restrições quantitativas. O seu objetivo era aperfeiçoar as relações de produção e de comércio entre os Estados membros, eliminar os excedentes e estabilizar os preços dos bens agrícolas por meio da criação de uma organização similar ao Plano Schuman: a Comunidade Agrícola Europeia, informalmente chamada de *Green Pool* (“pool” verde), em alusão ao *Black Pool* (PRIKS, 2012, p. 46), associação que havia lançado as bases para a fundação da CECA. Entre 1950 e 1954, os membros da OECE e do Conselho da Europa tentaram definir as condições práticas para o desenvolvimento do *Green Pool*.

Pflimlin pensava que, acima de tudo, a criação de uma Comunidade seria a melhor forma para que a França assegurasse novos mercados para os seus sucessivos excedentes agrícolas na Europa, sobretudo de trigo, manteiga, vinho, açúcar e leite (CVCE, 2012a, p. 2), uma vez que ele previa futuros obstáculos ao setor de seu país, na medida em que o financiamento e a ajuda do Plano Marshall chegavam perto do fim, o que se deu definitivamente em 1951 (FEARNE, 1997, p. 13).

A proposta de Pflimlin era fundar um genuíno mercado agrícola comum, sem barreiras aduaneiras, com livre acesso às fontes de produção e aberto a alguns outros membros da



OECE, que não faziam parte da CECA, como o Reino Unido e a Dinamarca. Pflimlin, estava sob forte pressão da comunidade agrícola francesa para assegurar que o Reino Unido, o maior mercado importador da Europa naquele momento, fosse incluído nas negociações como um provável membro do *Green Pool*. Seria criada, em nível europeu, uma agência para a agricultura, que seria como a Alta Autoridade, de caráter supranacional, criada para gerenciar a CECA. Ela deveria controlar a produção e a fixação dos preços, harmonizando os custos e a retirada de todas as barreiras ao comércio agrícola entre os mercados (FEARNE, 1997, p. 12; TRACY, 1989, p. 246).

As exportações de origem europeia teriam asseguradas, dentro do "pool", uma preferência contra a oferta de produtos provenientes de outras fontes, mesmo se as compras de terceiros países fossem mais baratas. Os preços europeus seriam fixados a partir dos custos de produção, independentemente das condições da oferta e da demanda. Os custos de produção dos diferentes países membros seriam harmonizados e, durante um período de transição, seria estabelecido um sistema de compensações para cobrir a diferença entre os preços europeus e os preços nacionais, de forma a proteger a produção agrícola dos países de custos mais elevados (FONSECA, 1994).

O projeto de Pflimlin foi refinado por sua contraparte holandesa, Sicco Mansholt (1908-1995), que também defendeu uma proposta de uma Comunidade Agrícola Europeia, uma vez que os Países Baixos eram o segundo maior mercado produtor agrícola na Europa (JAROSZ-ANGOWSKA, 2007). Da mesma forma, estava convencido que a completa liberalização do comércio de produtos agrícolas entre os seis países era uma questão urgente (NOËL, 1988, p. 2). Segundo ele, havia pelo menos quatro razões para incluir a agricultura no processo de integração econômica da Europa Ocidental. Primeiro, havia uma dificuldade prática de não considerá-la parte de um amplo mercado comum europeu de bens porque não era possível se desenhar uma linha clara separando os produtos agrícolas dos industrializados. Segundo, agricultura tinha participação importante nas economias nos países da Europa Ocidental, incluindo dos futuros fundadores da CECA, em particular em termos de participação e empregabilidade do setor agrícola no PIB e no nível de emprego de bens agrícolas e alimentos e no total das suas exportações e importações.

Ademais, as flutuações dos preços dos bens agrícolas nas economias nacionais europeias influenciavam significativamente os preços dos não agrícolas (SORENSEN, 2009,

p. 47). Por fim, Mansholt considerava que as mudanças e os ajustes na agricultura estavam em completa conexão com o crescimento geral dessas economias (ZOBBE, 2001).

Os objetivos de uma política agrícola comunitária, segundo Mansholt, deveriam ser o aumento da produtividade pelo desenvolvimento do progresso técnico e a racionalização dos meios de produção, a fim de reduzir o nível de preços, elevar o padrão geral de vida da população do campo, além de estabilizar o Balanço de Pagamentos das economias, principalmente pela redução de importações agrícolas. A gradativa supressão das barreiras comerciais até a sua total eliminação nos mercados da Europa conduziria à maior especialização e à redução das disparidades entre as condições de produção e, conseqüentemente, à melhor distribuição de renda (NOËL, 1988, p. 3). A base para a determinação do nível de preço de cada produto seria, de acordo com Mansholt, a situação econômica geral e não somente o contexto da agricultura de cada país. Para isso, importantes fatores deveriam ser levados em conta, como a manutenção das importações provenientes de Estados não europeus, uma política de bem-estar e a contribuição da agricultura para o nível geral do emprego na Europa (SORENSEN, 2008, p. 120). A fim de que cada país desse aos seus próprios produtores rurais a proteção necessária, deveria ser aprovada uma Alta Autoridade com poder e controle, e que fixaria o preço em um nível maior do que os níveis internacionais de cada tipo de bem agrícola, de modo a encorajar a produção europeia, “embora eles também não pudessem ser muito altos, de modo que os países não ficassem tentados a comprar do exterior” (PAPI, 2014, p. 202).

No entanto, nem Pflimlin tampouco Mansholt obtiveram o apoio dos seus próprios governos, apesar de terem defendido o seu plano em várias instâncias políticas de diversas capitais europeias. A maioria dos Estados europeus estava, na realidade, muito mais preocupada com os seus próprios interesses, que eram intensamente defendidos pelas mais poderosas representações de produtores rurais (CVCE, 2012a, p. 3). Embora Pflimlin tenha tentado relacionar a sua proposta do *Green Pool* ao idealismo europeu que havia inspirado o Plano Schuman, ele não foi suficiente para convencer os produtores rurais franceses a criar uma Comunidade Agrícola, além de que seriam necessárias concessões de todas as partes, a fim de tornar a proposta mais atrativa aos demais Estados. Os negociadores franceses, todavia, não tiveram flexibilidade nas negociações comunitárias (PRIKS, 2012). “A maioria dos Estados europeus estava, na realidade, preocupada com os seus próprios interesses, que eram intensamente defendidos pelas suas lideranças influenciadas pelas mais poderosas representações de produtores rurais” (CVCE, 2012a, p. 3). A ideia de comunidade que

tornasse possível a cooperação interestatal e entre os povos europeus ainda não havia sido verdadeiramente colocada em prática.

Desde o início da apresentação dos planos para a formação do *Green Pool*, ficou claro que, como o maior importador de alimentos da Europa, o Reino Unido não se interessava em participar por conta do caráter supranacional da instituição política proposta (GRIFFTHS, 1995, p. 190), pois o governo britânico estava muito mais empenhado em manter uma política agrícola própria alinhada aos seus interesses no comércio com os parceiros da *Commonwealth* e a soberania de suas decisões políticas (TRACY, 1989). O Reino Unido já não havia participado do Plano Schuman, que tinha lançado as bases para a cooperação para a formação da CECA, apresentado em 9 de maio de 1950, pelo mesmo motivo (FEARNE, 1997). Aliás, a *Commonwealth* seria um dos obstáculos para a associação dos britânicos à CEE na década posterior, pois a França posicionou-se contra as concessões em favor dos privilégios comerciais de um membro da Comunidade com outros mercados, acreditando que isso não estaria em consonância com os objetivos dos planos de integração da Europa. Os escandinavos seguiram a posição britânica, tendo em vista que, naquela ocasião, “os alinhamentos políticos e ideológicos entre os seus governos também fortaleciam os laços entre essas economias” (GRIFFTHS, 1995, p. 189).

A comunidade agrícola francesa, ao fim e ao cabo, passou a defender a ideia de realização de tratados comerciais de longo prazo entre os países da Europa Ocidental, ao invés de apostar em uma organização supranacional permanente. As organizações representativas dos interesses da classe rural francesa, que se tornaram, depois de 1955, uma força motriz ainda mais importante para a inclusão da agricultura no bojo do projeto de formação do mercado comum europeu, também ficaram reticentes em relação à criação de uma autoridade supranacional para a agricultura durante as negociações do *Green Pool* entre 1953-1954 (CVCE, 2012a, p. 2). Esses grupos organizados de interesse preferiram apostar na ratificação de acordos agrícolas com instituições de caráter inter-governamental com forte participação dos próprios produtores rurais, pois sabiam que poderiam ter de lidar com grandes excedentes produtivos nos anos seguintes. O rápido progresso tecnológico estimulado pelos governos depois da II Guerra Mundial “havia ampliado muito a produtividade da agricultura e o seu acompanhamento mais de perto parecia indispensável” (HOFREITHER, 2007, p. 3).

De maneira adicional, os maus resultados da safra de 1952 induziram a comunidade agrícola da França a perceber que o *Green Pool* não somente abriria o mercado francês às

oportunidades de exportação, mas também que o seu mercado doméstico ficaria mais vulnerável (PRIKS, 2012). A política externa francesa também mudou várias vezes o seu foco entre junho de 1950, quando Pflimlin lançou a proposta, até 1954, quando ela definitivamente não obteve sucesso. Temendo a competição externa, o governo da França preferiu manter os contratos de comércio de longo prazo com os demais países da Europa Ocidental ao invés de fazer parte de uma organização permanente. A oposição oficial ao Plano Pflimlin na França ficou definitivamente clara quando o governo posteriormente lançou um projeto de emenda, que não contemplava a adoção da Alta Autoridade para a agricultura. Com isso, a liderança francesa evitou a questão supranacional e trabalhou pela conclusão de um acordo inter-governamental, priorizando a integração dos mercados de carvão e aço antes de se envolver com um plano exclusivo para a agricultura. Mesmo depois que a PAC foi lançada, nenhuma instituição supranacional voltada para a integração do setor agrícola foi aprovada.

O projeto do *Green Pool* deu origem a três conferências interministeriais realizadas em Paris em março de 1952, março de 1953 e julho de 1954. Acaloradas discussões confrontaram visões nacionais divergentes e irreconciliáveis<sup>103</sup>. Em razão de divergências de ordem econômica, política e social, essas negociações eram longas e tiveram dificuldades de serem concluídas com sucesso, ou seja, como um acordo (NOËL, 1981). A maioria dos Estados europeus estava preocupada com a proteção dos seus próprios interesses nacionais, que eram firmemente defendidos pelas organizações de interesses dos produtores rurais e pelos sindicatos da categoria (PRIKS, 2012). A mesma postura cética também foi apresentada pelos grupos de produtores rurais da Alemanha, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e Itália durante as negociações do *Green Pool*. “Seus representantes entenderam que os seus setores agrícolas ainda não estavam suficientemente preparados para enfrentar a competição intrarregional” (SORENSEN, 2009, p. 49) e na medida em que não se sentiam suficientemente competitivos, ficaram reticentes com o plano de criação de uma Comunidade

---

<sup>103</sup> Outro projeto relativo à integração agrícola na Europa foi apresentado pelo Reino Unido. O Plano Eccles diferia amplamente dos demais, pois sua ênfase estava nos consumidores. Segundo ele, a principal intenção de um mercado comum agrícola não era comercializar os superávits para manter os níveis de preços, mas aumentar o consumo a fim de tornar mais eficiente a produção de bens alimentares. Eccles não acreditava que a organização de um mercado comum era a melhor forma de obter resultados, pois considerava que os governos poderiam abandonar seus esforços em prol dos seus interesses. Por isso, achava difícil consentir a existência de uma Alta Autoridade com poder de modificar a estrutura de produção dos países membros. Eccles recomendou que a autoridade inter-governamental fosse composta por representantes dos governos e das organizações de produtores. Ela não teria poder para modificar o caráter individual dos mercados nacionais, mas faria “recomendações” para os governos. A autoridade seria compartilhada por um Conselho Consultivo de Consumidores, cujo direito de inquirir sobre a qualidade e o preço dos bens alimentares seria reconhecida (PAPI, 2014, p. 202).

Agrícola. Portanto, não foi somente o tema da supranacionalidade que obstaculizou as negociações da PAC no início dos anos 1950, mas a própria desconfiança dos seis da CEE com relação às suas condições de competir.

De acordo com Noël (1988), as negociações do *Green Pool* não foram bem sucedidas porque demandavam a integração de toda a estrutura agrícola no sistema europeu. Nos anos 1950, os governos da maioria dos países da Europa Ocidental buscavam o tradicional protecionismo agrícola e as suas próprias conveniências a fim de manter o eleitorado do campo. Ainda parecia muito cedo para falar em integração das estruturas agrícolas. Por conta disso, “as Conferências de Paris voltadas ao debate da integração dos mercados agrícolas foram adiadas várias vezes até que as negociações sobre o tema cessaram a partir de 1954, passando a questão, finalmente, para o Conselho da OECE” (CVCE, 2012a, p. 3). Em 1958, Sicco Mansholt se tornou o primeiro comissário da CEE responsável pela agricultura.

Não obstante os poucos resultados, as barganhas do *Green Pool* constituíram um passo importante rumo à integração agrícola europeia, visto que as propostas e discussões serviram para identificar as diferenças que existiam entre os países envolvidos, pelo menos no que se refere à agricultura (FEARNE, 1997). As negociações do *Green Pool* constituíram ainda a primeira experiência importante para as barganhas subsequentes para a institucionalização da PAC. Elas consistiram também um passo importante rumo à integração agrícola europeia, visto que as propostas e discussões serviram tanto para canalizar os esforços dos Seis dos componentes da CECA – que tinham pontos de vista bastante semelhantes e favoráveis a respeito do “*pool*” – no sentido de um movimento de integração ainda mais estreito (TRACY, 1989), como para identificar diferenças que existiam entre os países envolvidos, pelo menos no que se refere à agricultura.

Acima de tudo, parecia imperativo que a integração das políticas agrícolas divergentes dos seis fundadores da CECA alcançasse certo equilíbrio político com a França, que queria ampliar o mercado para as suas exportações agrícolas, e com a Alemanha, que desejava exportar bens do setor industrial (TANGERMANN e CRAMON-VON TAUBADEL, 2013). É importante que atentemos para o significado dessas tentativas não tão exitosas de integração do setor agrícola, pois adiante veremos que a PAC também não conseguiu criar um sistema decisório no qual a supranacionalidade fosse um elemento essencial, como desde o início desejavam os federalistas.

Essas vicissitudes contrastavam com a situação das negociações para o formato da CEE no campo da liberalização industrial, que tiveram sucesso em balizar um caminho para a liberalização do comércio industrial intra-europeu, que subsequentemente seria estendido a outros membros, ou seja, tornar-se-ia um processo irreversível (LUDLOW, 2007, p. 350). De fato, os governos europeus estavam mais interessados em proteger os seus mercados e facilitar o crescimento industrial, que os fizeram preferir a segmentação dos mercados à competição via integração de todos eles (ALTER e STEINBERG, 2009, p. 5).

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

Nesse contexto, as medidas protecionistas dos governos na agricultura continuaram fomentando superávits e desestimulando mudanças dos investimentos agrícolas para diferentes culturas e produtos agropecuários nos anos 1950, como os lácteos e a carne, para os quais mercados exportadores pareciam mais promissores. As distorções e a má alocação dos fatores de produção eram mais evidentes em países que produziam grande quantidade de cereais, como a França e, menos proeminentes em países onde a agricultura encontrava-se muito especializada em produtos lácteos, como os Países Baixos (FENNELL, 1997). Apesar das dificuldades, a inclusão do tema agricultura no projeto de integração regional da Europa não ficaria de lado, embora ele tenha permanecido coadjuvante em relação à integração dos mercados de bens industriais, como veremos adiante.

## 2.6. AS NEGOCIAÇÕES PARA O NASCIMENTO DA PAC

Apesar de todas essas contradições e da falta de metas claras, as escolhas políticas para a conformação da PAC teriam de ser feitas de alguma forma, uma vez que seria impossível conciliar todos os interesses nacionais (GRIFFITHS, 1995, p. 194). Foi nesse contexto que, na Conferência de Stresa, na Itália, que aconteceu entre 3 e 12 de julho de 1958, começaram as consultas sobre o formato da PAC. Nessa Conferência, todas as delegações

nacionais dos seis Estados membros – incluindo políticos, servidores civis, representantes dos produtores rurais e das organizações da indústria de alimentos – reuniram-se com a Comissão Europeia para discutir os problemas que desafiavam a agricultura na Europa, os meios com os quais eles poderiam resolvê-los e a harmonização das políticas agrícolas nacionais (TRACY, 1989). Essa foi uma tentativa de encontrar meios para colocar em prática as diretrizes do Tratado de Roma sobre a agricultura (FEARNE, 1997) e estabelecer os parâmetros de funcionamento e implementação da PAC no período de dois anos, prazo dado à Comissão para que ela submetesse as propostas finais para o Conselho de Ministros.

Durante a Conferência, o debate não foi orientado para as questões técnicas e estruturais mais sensíveis (PRIKS, 2012). Desde o começo da reunião, em sua defesa, os países justificavam as suas medidas de proteção aplicadas à agricultura “em razão das dificuldades particulares enfrentadas pelo setor, mostrando-se resistentes a orientações que exigissem sacrifícios individuais” (KNUSDEN, 2009, p. 127).

A Comissão Europeia pretendia “não conferir tempo suficiente para a mobilização dos *lobbies* de produtores rurais, pois caso isso acontecesse, seria provável que as negociações sobre o formato da PAC fossem interrompidas” (PRIKS, 2012, p. 50), assim como havia acontecido no *Green Pool*. Por isso, logo apresentou a sua proposta.

De acordo com Fearne (1997), a questão crucial para o Comissário Mansholt em Stresa, como representante máximo da Comissão, era a formulação de uma política agrícola de caráter estrutural. Mansholt e os demais membros negociadores da Comissão apontavam insistentemente que o sistema de apoio aos preços, descrito no Tratado de Roma, não seria uma forma de se realizar uma política estrutural que pudesse levar ao alcance dos objetivos mais importantes relacionados à oferta, ao nível de renda dos produtores rurais. Segundo ele, somente uma política estrutural seria capaz de ajustar a agricultura às realidades econômicas e técnicas de cada membro no longo prazo, estimulando a competitividade de maneira homogênea. Para isso, Mansholt entendia que não era necessário recorrer essencialmente ao mecanismo de apoio aos preços estipulados pelas OCM, como constava do Artigo 40 do Tratado de Roma. Do seu ponto de vista, esse mecanismo seria incapaz de permitir que aquelas propriedades rurais que produziam com uma estrutura inferior, ou em regiões mais distantes e, conseqüentemente, a um custo maior, permanecessem em condições de competir no mercado (EUROPEAN COMMISSION, 1958).

Era evidente que a “Comissão Europeia estava procurando formular uma política que conseguisse garantir a oferta, salvaguardar as propriedades familiares e os níveis de rendas dos produtores, e, que ao mesmo tempo, evitasse gerar superávits e manter laços comerciais com terceiros países” (FEARNE, 1997, p. 17). Todavia, ainda existiam conflitos e dificuldades inerentes a esse setor, as quais significavam que, nos quatro anos seguintes, a harmonia de interesses seria um item imperativo para a Comissão formular uma política suficientemente flexível para acomodar esses constrangimentos. Neste sentido, a ajuda direta destinada aos proprietários rurais menos favorecidos foi defendida pela Comissão como a melhor maneira de facilitar as adaptações necessárias e de melhorar as estruturas produtivas dessas propriedades, pois proporcionaria a remuneração dos fatores de produção, capital e trabalho, de forma compatível aos níveis dos demais setores da economia (EUROPEAN COMMISSION, 1958).

O discurso em defesa da agricultura no escopo da manutenção do Estado do bem-estar social também foi usado pela Comissão como um elemento de interesse comum no processo integracionista da Europa. Esse argumento pareceu convincente para se começar a pensar em uma política comunitária que privilegiasse as trocas comerciais agrícolas entre os Estados membros. Segundo as razões apresentadas, era possível canalizar de uma forma mais eficiente os respectivos problemas agrícolas dos seis Estados membros, a partir da racionalidade de uma política agrícola comum, que amparasse os trabalhadores e donos de propriedades menos favorecidos. Em face aos diferentes regimes nacionais de apoio à agricultura, a harmonização das políticas agrícolas seria inevitável (BERGER e SPOERER, 2010, p. 145).

Em Stresa, a retórica da Comissão afirmava que uma política agrícola comum deveria assegurar à população rural uma boa qualidade de vida, tanto através de uma política de preços capaz de evitar superprodução, permitindo que os países membros se mantivessem ou se tornassem mais competitivos através de uma política que considerava os reinvestimentos necessários para as propriedades que se encontrassem em condições desfavoráveis. Tais investimentos só seriam possíveis em um contexto de uma sólida política estrutural. Com efeito, em 1958, “as condições de partida eram muito difíceis, considerando que 71% das propriedades agrícolas da CEE eram pequenas e tinham uma extensão inferior a 10 hectares” (LASCHI, 2011, p. 35).

Na concepção da Comissão Europeia, o objetivo fundamental da PAC era conseguir chegar ao ponto de equilíbrio entre a política de mercado, a política social e a política



estrutural no longo prazo, sendo que ao menos nos primeiros anos, concederia maior espaço para a última, já que os investimentos e intervenções realizados no período do imediato pós-II Guerra não haviam conseguido recuperar a agricultura europeia nas mesmas condições (LASCHI, 2011). Por um lado, o rápido e intenso aumento da produtividade da agricultura gerava excedentes e, por outro, não se mostrava a favor daqueles que não tinham condições de modernizar o seu setor agrícola de maneira rápida e eficiente. Na verdade, uma ampla gama de regimes protecionistas operava em vários países europeus, cada um firmemente amparado por interesses próprios. Por essa razão, desde o início, a PAC foi pensada pela Comissão para ser uma política centralizada, restringindo a possibilidade de que os governos nacionais definissem os seus próprios instrumentos.

Os representantes dos Estados membros contra-argumentaram, afirmando que uma política comum nesses termos seria implementada de uma maneira muito lenta e se tornaria bastante custosa ao orçamento comunitário. Vários representantes dos países envolvidos no processo de barganha insistiram na tese de que o obstáculo primário a ser enfrentado era a disparidade de renda entre o setor agrícola e os demais setores da economia. Ao mesmo tempo, sabiam da necessidade de continuar mantendo relações comerciais fora da CEE, o que significava que não conseguiriam torná-la uma entidade autossuficiente.

Ao final da Conferência de Stresa, as conclusões contidas no documento final publicado<sup>104</sup> destacaram somente os pontos do processo de cooperação agrícola, deixando de lado as diretrizes de mudanças estruturais (ZOBBE, 2001, p. 6):

1. a agricultura continuaria a fazer parte de uma estratégia geral de integração econômica da CEE;
2. o comércio intra-comunitário de produtos agrícolas seria protegido das distorções do mercado mundial;
3. o sistema de OCM baseado no mecanismo de preços seria desenhado e aplicado paralelamente às medidas estruturais e deveria assegurar a alocação ótima dos fatores de produção;
4. as propriedades familiares (*farm families*) continuariam a ser o eixo central da agricultura europeia;
5. o mecanismo de apoio aos preços garantiria o nível de renda dos fazendeiros compatível com outros grupos econômicos.

---

<sup>104</sup> O documento final da Conferência de Stresa está disponível em: <<http://aei.pitt.edu/34450/4/A15.pdf>>.

Podemos afirmar que de modo similar aos objetivos delineados no texto do Relatório Spaak e no Tratado de Roma, a Declaração de Stresa foi expressiva no que tange aos objetivos e incentivos à política agrícola, mas “ficou carente de precisão sobre a forma de implementação da PAC” (FEARNE, 1997, p. 17). As divergências também foram mantidas, sobretudo no que se refere às metas de longo prazo. As delegações da França e da Itália enfatizaram a importância das preferências mútuas e a manutenção de um alto nível de preços nas organizações de mercado, ao passo que as representações da Alemanha e dos Países Baixos se mostraram muito mais preocupadas com as relações comerciais com terceiros países (PRIKS, 2012, p. 49).

Os representantes dos Estados membros tinham opiniões diferentes porque suas realidades estruturais, sociais e territoriais eram bastante desiguais (FEARNE, 1997, p 16-17). Também não havia ainda uma clara posição comum com relação a como se resolveriam os problemas dos excedentes no mercado agrícola. Persistiam ainda diferenças sobre o nível “ótimo” de autossuficiência e sobre a base de cálculo para os níveis de preços comuns (HOFREITHER, 2007, p. 11).

De qualquer forma, foi retomada a ideia do *excepcionalismo* da agricultura europeia, que desde o final da II Guerra Mundial vinha sendo usada como elemento de retórica pelos governos da Europa Ocidental. Em face da importância da agricultura para os valores históricos e culturais europeus, a intenção dos políticos era passar a ideia de que uma verdadeira “revolução na agricultura” ocorreria a partir de uma política comum, cujo compromisso estava firmado em Tratado, e era capaz de garantir uma sociedade industrializada e com grande capacidade de produção. Essa sociedade, que havia passado por momentos de fragilidade depois de duas grandes guerras e de uma profunda depressão econômica (década de 1930) e carência no fornecimento de alimentos e quedas vertiginosas nas rendas dos setores agrícolas, chegava à auto suficiência e conseguia garantir a rentabilidade ao setor e a coesão social. Em vista disso, os argumentos em prol de uma política comum que protegesse os produtores rurais, sobretudo, os menores e mais vulneráveis, de choques externos, deveria ser prioridade (KNUSDEN, 2009b). Mais uma vez, o excepcionalismo agrícola justificava o perfil do Estado assistencialista reconhecido pelo Tratado de Roma.

Em Stresa as organizações nacionais representativas de produtores rurais da CEE estabeleceram uma associação comum, nomeada *Comité des Organisations Professionnelles*

*Agricoles* (COPA),<sup>105</sup> que se tornou uma das mais influentes organizações de produtores rurais dos seis Estados membros da CEE. O COPA foi criado com o fim de unir os vários *lobbies* de produtores rurais europeus sob a tutela de uma única organização, cujos esforços eram apontados para alcançar métodos de trabalhos alinhados e posições comuns frente à CEE<sup>106</sup>. Dessa forma, o COPA poderia prover uma única voz aos produtores rurais perante a Comissão Europeia. Gradualmente ele “foi se tornando um ator fundamental no processo decisório da integração agrícola da Europa, estabelecendo uma rede de interesses e fazendo lóbi com as instituições comunitárias” (GERMOND, 2011, p. 5).

Paralelamente ao COPA, foi criado o *Comité Général de la Cooperation Agricole* (COGECA), uma organização-irmã do COPA, também com o fim de representar as organizações de cooperação agrícola, que se manteve como uma das mais antigas e maiores organizações de produtores rurais da Europa. Com o objetivo de criar um grupo representativo ainda mais forte perante a Comissão Europeia, as secretarias executivas do COPA e do COCEGA se fundiram em 1962, tornando-se gradualmente mais poderosas no processo de construção da PAC (FENNELL, 1997).

“Depois de uma reunião de Mansholt com a recém criada COPA, em janeiro de 1959, uma política verdadeiramente estrutural foi posta de lado” (ROEDERER-RYNNING, 2010, p. 185). Como a Comissão, tinha a competência exclusiva de iniciar propostas legislativas, o COPA se aproximou dela para indiretamente influenciar o processo decisório com relação ao formato e o sistema de financiamento da PAC (GERMOND, 2011). Se por estarem pressionados pelo COPA-COCEGA os políticos não quiseram abrir mão de resultados de curto prazo *vis-à-vis* os de longo prazo, o Comissário para a Agricultura também não quis sacrificar a sua posição política tentando conciliar os desentendimentos entre os Estados membros. Assim, a proposta final da Comissão Europeia sobre a PAC foi submetida em 7 de novembro de 1959 ao Parlamento Europeu, “apontando que os seis países queriam acelerar a realização do mercado comum, com a diminuição do período de transição de dez para seis anos” (SORENSEN, 2008, p. 127).

Temendo dificuldades na aprovação, a Comissão Europeia viu que seria importante ligar a proposta da PAC ao plano de aceleração das decisões gerais referentes ao mercado comum de bens manufaturados, cujo projeto foi apresentado em maio de 1960. De acordo

---

<sup>105</sup> Em inglês, *Committee of Agricultural Professional Organisations* (CAPO).

<sup>106</sup> Para mais informações sobre o COPA e as organizações membros: ver <<http://www.copa-cogeca.be>>.

com essa visão, isso cimentaria, futuramente, uma relação mais ampla, já estabelecida pelo Tratado de Roma, de assegurar que ambos os mercados comuns – agrícola e industrial – existissem concomitantemente. Segundo a Comissão, os dois mercados comuns funcionando paralelamente eram imprescindíveis para a integração de outros setores.

Após consulta ao Parlamento, a proposta final revisada foi submetida ao Conselho de Ministros em junho de 1960 pela Comissão Europeia, à época presidida por Walter Hallstein (1901-1982) <sup>107</sup>. De acordo com o projeto da Comissão, a PAC deveria se fundamentar em quatro políticas intimamente relacionadas: *i*) política estrutural; *ii*) política de mercado; *iii*) política comercial (também conhecida como política de comércio internacional); *iv*) política social (EUROPEAN COMMISSION, 1960). Essa proposta não teve êxito em assegurar um acordo unânime no Conselho de Ministros.

Para evitar desgastes, ao longo de 1961, várias regulações foram incorporadas à proposta original da Comissão Europeia, sem muita resistência, incorporando 4/5 de toda a produção agrícola da CEE. Todas deram destaque ao mecanismo de suporte aos preços – sem dúvida, entendido naquele momento como o principal instrumento da política agrícola comum –, às tarifas sobre importação e aos instrumentos para restituição às exportações.<sup>108</sup> A Comissão esperava que a arrecadação de tarifas na fronteira excedesse o custo das restituições à exportação, atraindo recursos para o financiamento da PAC. Ao fim e ao cabo, a escolha do mecanismo de suporte aos preços como a “espinha dorsal da PAC” foi justificada com base no argumento de que ele seria o maior incentivador ao rápido aumento da produtividade do setor no pós-II Guerra Mundial, quando a maior parte dos Estados membros da CEE ainda era importador líquido de alimentos. A contenção das flutuações dos preços agrícolas também foi outra forte razão apresentada.

Além da íntima relação entre as políticas acima relacionadas, o projeto da Comissão Europeia incluiu a livre circulação de produtos agrícolas dentro da CEE no âmbito da política

---

<sup>107</sup> Walter Hallstein foi o primeiro Presidente da Comissão Europeia, de 1958 a 1967, um europeísta convicto e um defensor decisivo da integração europeia. Como Presidente da Comissão Europeia, Hallstein empenhou-se na criação rápida do mercado comum. O seu entusiasmo, a sua energia e o seu poder de persuasão contribuíram para a causa da integração, mesmo passado o período da sua presidência. Durante o seu mandato, o processo de integração avançou significativamente. **Walter Hallstein: uma força diplomática para uma rápida integração europeia.** Comissão Europeia, sem data. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/walter\\_hallstein\\_pt.pdf](http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/walter_hallstein_pt.pdf)

<sup>108</sup> A restituição à exportação (total ou parcial) dos tributos pagos na importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra mercadoria exportada. Disponível em: <http://www.comexbrasil.gov.br/conteudo/ver/chave/drawback-restituicao>.

de mercado, prevendo um período de transição e a sua implementação em conformidade com as atividades econômicas e sociais em curso. Contudo, apesar de as quatro políticas – estrutural, de mercado comercial e social – terem sido descritas com a mesma importância na proposta, “as discussões políticas que se seguiram se concentraram na política de mercado” (KNUSDEN, 2009, p. 139). Tal política, segundo a Comissão, referia-se aos mecanismos operacionais e aos instrumentos da PAC que assegurariam a renda dos produtores rurais. “O documento final apresentando o projeto para a integração agrícola acabou, todavia, mostrando o caráter protecionista e ambíguo da PAC com relação ao equilíbrio entre uma política de suporte aos preços e uma política estrutural” (KNUSDEN, 2009, p. 138).<sup>109</sup>

Na reunião do Conselho de Ministros da Agricultura com a Comissão Europeia, em julho de 1961, ficou claro que uma política agrícola comum deveria se sobrepôr às divergências de interesses nacionais, visto que permanecia considerável desacordo entre essas posições até ali. Após várias sessões de intensos debates e impasses em mais de doze meses de negociações, o Conselho aprovou, finalmente, a proposta da Comissão Europeia depois que os Estados membros concordaram com os termos da PAC, em janeiro de 1962 (FEARNE, 1997).

Ficou acordado que as regulações administrativas, de saúde e veterinárias não deveriam mais ser barreiras ao comércio. Os consumidores teriam livre acesso aos produtos disponíveis no mercado. O conteúdo das propostas referentes a um sistema de tarifas intra-comunitário e ao comércio com terceiros países apresentado ao Conselho também foi aceito. O principal objetivo da proposta era satisfazer a demanda interna e, sempre que possível, evitar as importações de países terceiros, dando prioridade aos produtos da Comunidade. Desta forma, a PAC protegeria os produtores europeus de importações mais baratas, sem apontar nenhuma meta clara de harmonização das estruturas agrícolas dos membros da CEE.

Essas diretrizes da PAC foram aprovadas, em grande parte, graças a dois fatores: primeiro, aos esforços de Mansholt, que convenceu o governo alemão, principal opositor à proposta, a aceitá-la em nome da aceleração dos projetos conjuntos de integração dos mercados agrícola e industrial. Embora tenha “perdido a luta” naquele momento em favor de um formato “conjuntural” dado à política, o Comissário Mansholt ainda desempenharia um papel importante “nos anos seguintes, ao longo das quais os níveis de preços das OCM para cada produto seriam negociados até entrarem em vigor, a partir de 1967” (FEARNE, 1997, p.

---

<sup>109</sup> O documento da proposta final de 1960 está disponível em: <[http://aei.pitt.edu/15291/1/P\\_36\\_63.pdf](http://aei.pitt.edu/15291/1/P_36_63.pdf)>.

17). Segundo, a aprovação só foi possível em nível de consenso político porque os principais países que lideravam o processo de integração – França e Alemanha – finalmente concordaram com a forma original da PAC. A posição conjunta franco-alemã continuou sendo “necessária para uma decisão *de facto* da CEE” (SWINNEN, 2008, p. 154). Logo, o acordo de 1962 simbolizou o nascimento oficial da PAC, pautada no mecanismo de suporte aos preços o seu “pecado original”.

### CONCLUSÃO

Discutimos, neste segundo capítulo, como a agricultura foi direcionada para o desenvolvimento de um regime intensivo e eficiente de produção de alimentos e de suporte aos rendimentos de produtores rurais, cujos interesses de classe eram tradicionalmente protegidos na Europa. À luz da experiência norte-americana, examinamos que essas mudanças fizeram parte do processo de acumulação capitalista em curso e de transformação estrutural na agricultura dos países desenvolvidos, na qual a competição entre empresas agroalimentares, a otimização da produção, o consumo em massa e a busca por mercados consumidores e de matérias primas cada vez mais ampliados eram características inerentes.

Ao contrário dos Estados Unidos, onde o setor agrícola não havia sofrido o impacto da devastação dos conflitos e se beneficiou muito da forte demanda por cereais no pós-II Guerra, o setor agrícola na Europa Ocidental foi vítima da fragmentação política, da destruição e dos métodos tradicionais de produção ainda adotados em muitos mercados (JOSLING e TANGERMANN, 2015). A Europa Ocidental saiu da crise agrícola e alimentar do fim da II Guerra para uma situação de abundância nos mercados nacionais no início dos anos 1950, proporcionada, primeiramente, pela ação do Estado como principal incentivador da produção agrícola eficiente.

A breve revisão realizada sobre as diferentes respostas dos governos e os instrumentos que eles elegeram teve como propósito demonstrar que, desde 1958, quando os seis da CEE começaram a negociar o formato da PAC, eles já partiram de condições econômicas e sociais e de especialização produtiva bastante divergentes. Até aquele momento, os países europeus haviam abordado de modos distintos a recuperação do seu setor agrícola, tendo em vista a disparidade entre os padrões de desenvolvimento econômico (TRACY, 1989). A sua capacidade de reabilitação e o tamanho das suas economias também eram muito

heterogêneos. As propriedades rurais familiares de pequena escala se mesclavam com as que se tornavam cada vez maiores, e, por isso, havia uma gama de estruturas produtivas.

Diante disso, a escolha pelo apoio ao nível de preços como a “espinha dorsal” da PAC (KOESTER, 2003; FEARNE, 1997; GUIRAO, 2010), em 1962, sem um acompanhamento de qualquer tipo de política estrutural paralela que facilitasse o ajustamento imediato de preços, não seria uma política com vistas a mudanças de longo prazo na produção, pois postergaria a solução para os desalinhamentos de interesse e sustentação dos recursos do orçamento comunitário destinados a esse fim. Os moldes originários escolhidos para a PAC, refletidos pelo seu principal instrumento, “o sistema de preços”, abriam, pois, espaço para a superprodução e não traziam nenhuma solução para o problema das diferenças de produtividade e de tamanho das propriedades e, conseqüentemente, persistiam as disparidades locais e regionais de produção e de renda (CARÍSIO, 2006).

Por essas razões, a despeito de o projeto original da PAC ter sido aprovado em 1962 e entrado em vigor no ano seguinte, a sua implementação demandou mais alguns anos de intensas negociações no Conselho de Ministros da Agricultura, que caracterizaram as chamadas “maratonas agrícolas”. Entre 1963 e a primeira metade de 1967, as “maratonas” para a deliberação de preços de diversos itens da PAC deixaram claras o quão conflitantes permaneciam os interesses dos Estados membros. Sem dúvida, os níveis de preços mínimos comuns para cada produto a questão mais sensível. Os países sabiam que padrões muito altos poderiam piorar o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos de vários Estados membros e aumentar o custo financeiro da PAC com impactos para o orçamento comunitário e para os importadores líquidos de alimentos. Níveis muito baixos, por seu turno, afetariam adversamente a renda dos produtores rurais. Assim, embora os Estados membros reconhecessem a necessidade de uma solução comunitária para a problemática agrícola, os interesses nacionais divergentes resultaram em mais antagonismos nas “maratonas agrícolas”.

Nas “maratonas”, os países europeus, cujos setores agrícolas eram os mais competitivos – notavelmente a França e os Países Baixos – apoiaram, desde o início, uma política agrícola comum pautada essencialmente no mecanismo de apoio aos preços, ao passo que outras economias, cujos setores agrícolas eram relativamente mais fracos ou pouco representativos, na Alemanha e na Itália, opuseram-se à priorização do mecanismo de preços, temendo que eles fossem, desde o princípio, demasiadamente altos (WEBBER, 1998).

Analisamos que na França e nos Países Baixos, a expansão seletiva da produção estava sendo o alvo das suas políticas agrícolas nacionais desde o início dos anos 1950. O aumento da produtividade e a demanda inelástica resultaram na superprodução de certos bens (sobretudo de cereais, leite e manteiga). O excedente gerado e a queda de preços já haviam induzido os governos de ambos os países a expandirem substancialmente as suas regulações de mercado.

O caso mais notório foi a França. Naquele país cada melhoria técnica aumentava a produção e, conseqüentemente, o governo tinha que gastar mais com subsídios, que ameaçavam desequilíbrios nas finanças do país. O país tinha os preços garantidos mais baixos da CEE, o que significava “que os seus produtores teriam de se beneficiar de um alto nível comum de preços da PAC, maiores do que os nacionalmente garantidos” (KOESTER, 2001, p. 4). Como maior produtor e exportador agrícola dentre os Seis da CEE, a França mostrou forte determinação em assegurar um acordo de integração agrícola altamente lucrativo para os seus produtores rurais por meio da PAC (WEBBER, 1998). O seu governo viu que no mercado comum as oportunidades de exportação estariam asseguradas no comércio intra-zona e favorecidas pelos subsídios à exportação.

Para atingir este objetivo, os franceses estavam dispostos a fazer concessões importantes no setor industrial, de especial interesse da Alemanha, mercado que era o principal destino das exportações francesas. Apesar de sua grande produção na agricultura, a competitividade da indústria francesa no mercado internacional se mostrava, de modo geral, bastante baixa, dado os poucos produtos capital-intensivos e a grande quantidade de bens terra-intensivos, sobretudo, grãos, açúcar, vinho, produtos lácteos e carne bovina. Assim como a Alemanha desempenhava um papel de líder no direcionamento das políticas industriais comunitárias, a França queria assegurar seu papel instrumental no acordo de uma política agrícola que a capacitaria a compensar a baixa competitividade de sua base industrial.

A difícil situação alimentar vivida pelos alemães desde os anos 1940 foi um dos fatores usados pelo governo alemão em defesa de uma política mais intervencionista no setor agrícola durante as negociações da PAC. O preço dos bens alimentares, sobretudo dos cereais, era muito elevado e os mecanismos de proteção se baseavam em uma previsão anual de produção e consumo para estabelecer o preço de mercado interno e o volume das quotas de importação permitidas para o período. Mesmo depois da recuperação setorial, no discurso do governo alemão, “a necessidade de garantir a segurança alimentar, por um lado, e os altos



preços de bens agrícolas no mercado alemão no pós-II Guerra foram, por outro lado, os principais condicionantes do empenho do governo da Alemanha em negociar uma política de integração da agricultura” (CARÍSIO, 2006, p. 26).

Interessava, assim, ao governo daquele país, que os preços comuns estabelecidos pela PAC tivessem como referência, ao menos, os níveis praticados internamente (FEARNE, 1997, p. 24), visto que, como grande importador, a Alemanha não queria pagar preços ainda mais altos pelos alimentos e temia ser um contribuinte líquido da PAC<sup>110</sup> (WEBBER, 1998). A Alemanha tinha preferência por preços agrícolas mais baixos do que a França e pela liberalização do comércio agrícola (TANGERMANN e KELCH, 1991), mesmo tendo o compromisso de defender o nível de renda dos produtores. Por ser o maior exportador de produtos industriais e o maior importador do bloco europeu, os alemães esperavam conseguir benefícios com a PAC.

Entre janeiro de 1962 e dezembro de 1964, quando os preços comuns de cereais – o primeiro item da lista – foram negociados, a Alemanha e a França enfrentaram vários conflitos de interesses. Como anteriormente discutido, as políticas estruturais, que não haviam sido priorizadas entre 1959-1962, no momento de fundação da PAC, tampouco foram nas “maratonas” de 1963-1967. Aumentar a produtividade agrícola, apoiar o progresso técnico e o nível de renda dos produtores, mais uma vez, foram as ações preferidas para justificar a escolha por altos preços como o principal instrumento da PAC (NEVILLE-ROLFE, 1984), tanto para os cereais, em 1964, quanto para outros bens, logo depois. Após um período de ajustes, a PAC passou a vigorar de fato a partir do verão europeu de 1967.

No Capítulo Quatro, discutiremos com mais detalhes como foi o processo negociador que levou a Alemanha a aceitar esses preços elevados. Por ora, temos razões suficientes para afirmar que os alemães abriram mão para alcançar outros objetivos, uma vez que a provisão sobre o tema da agricultura já havia demonstrado, desde a assinatura do Tratado de Roma de 1957, que as negociações na CEE seriam o resultado prioritário de *trade offs* no eixo franco-germânico: para os franceses, o acesso ao seu mercado agrícola deveria ser compensado pelo acesso ao mercado industrial dos alemães e vice-versa.

A respeito do papel da Comissão, sobre o qual também trataremos com maior cuidado adiante, identificamos agora duas causas centrais que resultariam em consequências de longo prazo para a CEE, além dos desentendimentos entre os Estados membros para tomarem

---

<sup>110</sup> As regras de contribuição para o orçamento comum da PAC serão discutidas nos capítulos subsequentes.

decisões acerca do nível de apoio “correto” para a harmonia das condições de produção dada a falta de um objetivo comum de política estrutural (HOFHEITHER, 2007). Houve, com certeza, novamente, dificuldades da Comissão de se impor, o que mostrava a sua falta de legitimidade política para promover políticas estruturais de desenvolvimento rural.

Na verdade, por trás das razões essencialmente “econômicas” sobre a institucionalização da PAC, havia elementos de interesse político, que sugeriam a necessidade de tratamento especial e a incorporação completa do setor agrícola a uma união aduaneira que, adiante, evoluiria para um mercado comum. Os primeiros idealizadores da CEE consideravam que o bloco de integração teria de ser criado de modo a garantir os interesses de todos os parceiros. Pelo histórico de rivalidades geopolíticas e a relativa importância econômica, as demandas, principalmente dos dois maiores, França e Alemanha, deveriam ser providas prioritariamente para o desenho definitivo da PAC e, acima de tudo, para a continuidade do processo de integração europeu e a estabilidade do continente (MORAVCSIK, 2000, p. 5).

Em suma, a PAC foi mais uma política integracionista dependente da distribuição de poder político e econômico entre os Seis da CEE, com destaque para o eixo franco-germânico, e o resultado da forte dimensão histórico-social e geopolítica, e da grande importância do setor agrícola para as atividades econômicas de cada Estado membro. Por conseguinte, a natureza dos objetivos da PAC não foi pensada em função das políticas agrícolas nacionais contrastantes e da relativa importância da agricultura para os Estados membros, mas da distribuição do poder político e econômico entre os Seis. A Comissão ficou dividida entre o papel de intermediadora, elaborando propostas modestas, e a de “motor da integração”, enfrentando as posições dos Estados membros, pelo menos, na política agrícola (DER GROEBEN, 1983, p. 269).

### CAPÍTULO 3

## A PAC: UM SÍMBOLO DO PROCESSO EUROPEU DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E, AO MESMO TEMPO, UMA POLÍTICA DE ERROS E CONTRADIÇÕES

### INTRODUÇÃO

No capítulo anterior vimos como a privação de bens básicos e a fome que atingiram milhões de pessoas durante e após o fim da II Guerra Mundial implicaram em ações dos governos da Europa com o fim de proteger e apoiar a recuperação da agricultura por meio de regulações, programas de investimentos e outras formas de intervenção no setor. Na concepção desses políticos, cada um dos Estados europeus deveria se tornar soberano na produção de bens agrícolas básicos da sua dieta alimentar. Do contrário, se tivessem que importá-los em grande quantidade, estariam não só muito dependentes da provisão externa, o que deixaria as suas economias, mais uma vez, “em uma posição estrategicamente desfavorável, senão também bastante suscetíveis às flutuações de preços dos bens agrícolas do mercado internacional” (OTERO, PECHLANER e GÜRCAN, 2013, p. 276). Em termos políticos, um alto grau de dependência do mercado externo era visto como um ponto fraco da nação, especialmente enquanto o dólar ainda fosse uma moeda escassa nas economias europeias (ZOBBE, 2001). Para agravar essa conjuntura, novos conflitos interestatais voltaram a ser uma ameaça como início da Guerra Fria (MILWARD, 1980) e a Europa, novamente, parecia ser o palco mais provável deles.

Além do caráter estratégico da agricultura, no discurso dos governos, as terríveis experiências históricas de guerras, de doenças e da carestia de bens foram razões para que eles sustentassem as políticas de interferência do Estado na agricultura, muitas das quais já vinham sendo colocadas em prática desde a I Guerra. As incertezas relativas aos preços agrícolas, normalmente mais voláteis do que os dos demais bens, e a necessidade de se defender a tradicional propriedade familiar, vista como um símbolo do campo para a sociedade europeia, também foram motivos que seguiram legitimando as intervenções dos governos no apoio à produção doméstica nos anos 1950 e 1960.

A partir de um esforço concentrado dos Estados europeus em apoiar a agricultura com investimentos em práticas intensivas em tecnologia, educação e infraestrutura desde o término da II Guerra, em pouco tempo os países europeus passaram da condição de insuficiência

alimentar à restauração completa de seus padrões de consumo. A agricultura europeia, assim como a norte-americana, foi se transformando em um negócio na órbita do sistema de acumulação capitalista, de intensificação de investimentos em tecnologia, integração das cadeias produtivas de alimentos processados e da produção eficiente. Na prática, quando se iniciaram as negociações para a formulação da PAC na Conferência de Stresa, em 1958, muitos dos países europeus já haviam chegado à autossuficiência na produção de diversos bens agroalimentares e tinham de importar cada vez menos. Em 1962, quando a PAC foi aprovada, a estrutura da agricultura dos mercados nacionais europeus era completamente diferente do período das grandes guerras mundiais. Na maioria dos casos, os países não somente conseguiam produzir diversos tipos de alimentos em níveis suficientes para o seu consumo, como o faziam em excesso.

Entendemos que, como não há uma teoria que explique todos os componentes que embasam a nossa hipótese, optamos por debater os elementos explicativos da PAC, que estão na sua gênese, e que a configuram, até hoje, como uma das mais controversas políticas comunitárias. Por isso, neste capítulo faremos uma discussão centrada na estrutura e na dinâmica da “Velha PAC”. Uma vez que a maior parte da literatura recente sobre esse tema se concentra nas suas reformas, iniciadas em 1992, ou seja, versam sobre a “Nova PAC”, optamos por priorizar as nuances de suas raízes porque elas explicam porque a PAC “muda sem mudar”. Buscamos reunir dados empíricos de pelo menos três décadas (1950-1980), ou seja, do período pré-PAC até duas décadas depois de que ela foi instituída, de forma a termos uma visão de longo prazo sobre os efeitos da PAC. Eles foram retirados de diversas pesquisas realizadas e têm como propósito sustentar os nossos argumentos. Muitos elementos já discutidos no Capítulo 2 serão resgatados e ampliados para a investigação do objeto principal.

Diante disso, iremos: a) demonstrar, primeiramente, como a necessidade de garantir a segurança alimentar continuou sendo usada no discurso dos governos europeus para legitimar a sua intervenção no setor agroalimentar, “mesmo que cada país já tivesse condições totalmente previsíveis para produzir e importar alimentos com o início da recuperação da II Guerra” (KRÖGER, 2009, p. 6) e que a modernização agrícola houvesse restaurado e até mesmo ampliado a capacidade produtiva dos seus mercados. Discutiremos como a garantia da segurança alimentar permaneceu sendo uma poderosa justificativa dos governos europeus perante a sociedade para preservar as políticas intervencionistas no setor agrícola, apesar da recuperação da agricultura entre os anos 1950 e 1960. A defesa da agricultura no escopo do Estado de bem-estar social foi persuasiva para se pensar em uma política comunitária que

privilegiasse as trocas comerciais agrícolas entre os Estados membros da CEE em um mercado único (BERGER e SPOERER, 2010). Até hoje as mesmas razões econômicas, sócio-culturais e históricas sustentam as justificativas dos produtores rurais.

A partir disso, estenderemos o debate para as outras razões de continuidade da intervenção dos Estados europeus na agricultura ao longo da década de 1950, tal qual o receio do advento das perturbações sociais depois que um grande contingente de pessoas migrou do campo para a cidade com o processo de mecanização e modernização da área rural.

Por detrás dessas ações governamentais, o principal objetivo dos diferentes planos agrícolas nacionais era estabilizar os preços em um alto patamar para assegurar a paridade da renda dos produtores com outros setores da economia no longo prazo, diminuindo a diferença de renda da agricultura com relação às atividades urbanas, a indústria e os serviços. Veremos que “essas políticas restabeleceram o nível da renda agrícola no curto prazo, mas foram incapazes de parar o seu declínio relativo no longo prazo” (FENNELL, 1997, p. 6);

b) defender a tese de que a PAC já nasceu com a intenção central de garantir o nível de renda dos produtores rurais, como determinado no Tratado de Roma<sup>111</sup>, tendo em vista que os produtores rurais afirmavam categoricamente que certas particularidades do setor agrícola, como a atomização da oferta e a baixa elasticidade da demanda, além das instabilidades e das sazonalidades, próprias da natureza do setor, resultavam em forte volatilidade de preços e dos rendimentos agrícolas. As políticas agrícolas europeias, ao incorporar a explicação do modelo econômico explicativo denominado “problema agrícola”, relativo aos fatores de imprevisibilidade da agricultura, buscaram compatibilizar a necessidade de assegurar a oferta e um nível de vida “justo” aos produtores e trabalhadores rurais e estabilizar os preços dos bens agroalimentares disponíveis aos consumidores. Essa explicação era uma forma de fundamentar a continuidade das intervenções públicas, com o fim de resguardar a estrutura tradicional das propriedades familiares;

c) compreender que a PAC é a política comunitária que melhor mostra a complicada interação entre os tradicionais grupos de interesses europeus, a sua força política e a tradição social que eles tiveram, primeiro na conformação e posteriormente na manutenção dos termos da PAC, e depois que a demanda por alimentos foi se estabilizando e o excesso de oferta

---

<sup>111</sup> No Artigo 39.1, consta: “a garantia de um padrão de vida “justo” para a comunidade agrícola, particularmente por meio do aumento dos ganhos daqueles indivíduos comprometidos com a agricultura”.

resultou na queda dos seus rendimentos. Neste sentido, a PAC é uma política que privilegiou claramente dos interesses produtores em detrimento dos consumidores;

d) argumentar que a PAC tem origens na própria história da Europa e suas raízes são tão longínquas como nenhuma outra política comunitária. Essa herança histórica e também cultural do campo passou a ser uma característica proeminente do discurso político quando das negociações para a conformação da PAC e depois que ela foi instituída. O bem-estar econômico e social proporcionado pelo campo foi usado pelos governos como um valor e um símbolo da “tradição” e da cultura da agricultura nessas sociedades (NEDERGAARD, 2005). Essa retórica se apoiou na ideia de que a agricultura era um setor sensível, excepcional e peculiar, ligado à própria trajetória das sociedades europeias e à formação das instituições comunitárias. Desse ponto de vista, a PAC, desde o início, carrega a “trajetória” e as experiências das políticas agrícolas nacionais dos Estados membros da Comunidade;

e) como a PAC tem de ser compreendida com o amplo e complexo processo político da CEE, discutiremos de que forma a própria estrutura de tomada de decisões a partir das instituições comunitárias permitiu que o arcabouço original de operação da PAC gerasse não só controvérsias, mas fizesse com que ela fosse difícil de ser reformada adiante. As demandas antagônicas, que deveriam ter sido conciliadas antes mesmo da instituição da PAC, não o foram. Na verdade, houve falta de legitimidade da Comissão Europeia no processo, uma vez que as decisões intergovernamentais do Conselho de Ministros da Agricultura se sobrepuseram às supranacionais. Como a estrutura institucional decisória da CEE era muito complexa e as decisões eram tomadas por unanimidade no Conselho de Ministros, o processo decisório sobre o formato original da PAC foi muito lento e distante da realidade e da compreensão do cidadão comum. Esses mesmos cidadãos, que compravam bens alimentares caros nos supermercados em razão do protecionismo europeu, também contribuía com o orçamento comunitário destinado à PAC pagando altos impostos. Até os anos 1970, esses indivíduos viram muito mais os aspectos positivos do que os negativos do processo de integração agrícola europeu.

Sobre a participação dos cidadãos nesse processo decisório, o Parlamento Europeu foi a instituição com menor voz no processo sobre a conformação e o funcionamento da PAC, refletindo o déficit democrático da própria estrutura institucional da CEE. Com isso, o arcabouço operacional precedente e os mecanismos de financiamento escolhidos em 1962, priorizaram os interesses dos Estados membros mais poderosos e mais influentes e não a maximização dos ganhos econômicos em termos de produção e de trocas comerciais ou de

bem-estar entre todos os membros. O processo de tomada de decisão na área agrícola da CEE é um exemplo de como o próprio processo de integração regional da Europa se desviou da proposta original do federalismo europeu no contexto de “ideias de Europa”, pois além da PAC original (ou “Velha PAC”) não ter criado mecanismos de harmonização das diferentes estruturas agrícolas nacionais europeias desde o início, deixou flancos abertos para o favorecimento de alguns Estados membros;

f) apresentar os instrumentos operacionais escolhidos em 1962 e porque a estrutura de financiamento da PAC sacrificou mais alguns Estados membros em benefício de outros e não privilegiou uma política cujo objetivo principal era garantir o desenvolvimento harmônico do setor agrícola na CEE. Nosso objetivo é provar que, no que tange às escolhas dos instrumentos e mecanismos operacionais, a PAC também foi uma política “de erros” desde o seu nascimento (KOESTER e EL-AGRAA, 2003), pois as soluções adotadas pelos europeus, naquele momento, foram as mais imediatistas e baseadas em privilégios, optando por deixar a política agrícola de caráter estrutural em segundo plano.

### 3.1 A Segurança Alimentar ainda era uma Razão Legítima?

Como vimos no capítulo anterior, em consequência das primeiras intervenções no setor agrícola no pós-II Guerra, a partir do início dos anos 1950, os mercados europeus conseguiram superar a escassez dos principais bens agroalimentares. A mais recente “onda” de modernização do setor agrícola na Europa, realizada no imediato pós-II Guerra, resultou na produção (agrícola e pecuária) em larga escala a custos fixos cada vez mais baixos que, em um primeiro momento, supriu a situação de miséria e fome na qual os europeus se encontravam.

Altos subsídios do setor público, diversos tipos de medidas protecionistas e de garantias conseguiram estimular o setor agrícola na Europa. A produção centrada no aumento da eficiência do trabalho a partir de inovações técnicas e da qualificação da mão de obra proporcionou, de fato, melhores condições para os investimentos dos produtores rurais, que logo resultaram em um excelente desempenho da produção agrícola da Europa Ocidental (PEZAROS, 2001). De uma maneira geral, houve aumento dos lucros através da maximização da eficiência com minimização dos custos, instigando outros investidores a realizarem investimentos privados e criando perspectivas bastante otimistas para o setor.

Perante esse quadro geral e a partir dos dados estatísticos abaixo relacionados<sup>112</sup>, refutamos a legitimidade do argumento dos governos europeus, usado à época, de que a segurança alimentar ainda era uma meta a ser alcançada para justificar a continuidade da sua proteção e intervenção no setor agrícola dos seus países, ao longo dos anos 1950. Muito menos a partir de 1962, quando a PAC entrou em vigência. Igualmente, rejeitamos o argumento usado em sua retórica, de que ela era uma política necessária para suplantar o problema da escassez de alimentos nos mercados dos Seis da CEE.

Na verdade, o que ocorria nos mercados agrícolas da Europa Ocidental, a partir da metade do século XX, era o contínuo apoio estatal à agricultura de caráter produtivista<sup>113</sup>, isto é, o suporte a um sistema agrícola dirigido pelo Estado, não mais de propósitos assistencialistas, como no imediato fim da II Guerra, mas voltado para a otimização organizacional da agricultura produtiva de acordo com os objetivos de aumento da especialização, da eficiência e da competição pela busca da liderança de mercado. O Estado era a instituição que estava no início desse processo, mas a sua intenção era, depois de certo tempo, estimular o retorno dos investimentos privados.

Desenvolvia-se, naquele período, o regime alimentar internacional do pós-II Guerra<sup>114</sup>, entendido aqui como um fenômeno sob a lógica da acumulação de capital e das tendências globais de produção e do comércio agrícola, resultantes tanto das mudanças no equilíbrio de poder entre os Estados no início da Guerra Fria, como da organização de grupos de interesses

---

<sup>112</sup> Os quadros estatísticos são ilustrações para a comprovação da hipótese, embora não sejam as informações de fontes primárias, mas resultado das leituras realizadas e da investigação. O acesso às fontes não primárias não possibilitou que os mesmos dados fossem buscados para todos os Estados membros da CEE-6, tampouco para toda a Europa Ocidental. Mesmo assim, entendemos que elas são de grande valia corroborar as nossas informações.

<sup>113</sup> De acordo com Friedmann e McMichael (1989), o produtivismo pode ser identificado por algumas características: a substituição do trabalho e da terra por capital, desenvolvimento de tecnologia; crescimento da produção e da produtividade da terra e do trabalho; “otimização” da organização agrícola de acordo com os objetivos de eficiência, intensificação, especialização e concentração; aplicação de conhecimento de *experts* por meio da educação agrícola; internacionalização de uma ética produtivista pela população agrícola; mudança dos valores da produção como base primária para a reprodução da comunidade agrícola do agronegócio (*agrobusiness*); e, por fim, mas não menos importante, a regulação dessas características do sistema agrícola dirigido e encorajado pelo Estado para o desenvolvimento de um “regime intensivo de produção de alimentos”.

<sup>114</sup> Neste caso, a ideia de regime alimentar não está relacionada às regras e normas oficiais impostas para regulamentar a oferta de alimentos agrícolas, e, sim, às tendências de produção agrícola e de acumulação. “Um regime alimentar internacional se caracteriza por ter uma dinâmica temporal específica na economia política global de alimentos. Ele é composto por estruturas institucionais particulares, normas e regras não escritas em torno de agricultura e da produção de alimentos que são geográfica e historicamente específicas. Essas dinâmicas se combinam para criar um “regime” qualitativamente distinto de acumulação de capital e das tendências de produção agrícola e de alimentos, cuja durabilidade está nas relações de produção e de consumo agroalimentares de acordo com as tendências globais de acumulação de capital de forma mais ampla. Cada regime alimentar é, portanto, fundamentado nas relativamente estáveis (embora tipicamente irregulares ou assimétricas) relações comerciais internacionais” (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989, p. 95-102, tradução nossa).



nacionais, das relações entre classes sociais (trabalhadores e produtores rurais), do embate entre capital e trabalho e da produção e do consumo em massa. Esses eventos já aconteciam nos Estados Unidos e se espalhavam por outros países desenvolvidos.

Em decorrência disso, houve permanentes estímulos públicos destinados às melhorias da tecnologia nas áreas biológica, química e mecânica e aumento da produtividade do trabalho e da terra, depois que agricultura se tornou um verdadeiro “negócio” na Europa (FRIEDMANN, 1995). As intervenções do Estado em todo o sistema agrícola direcionaram, canalizaram e encorajaram o desenvolvimento de um “regime intensivo de alimentos”, uma verdadeira mudança estrutural em várias economias europeias, que aconteceu entre os anos 1950 e 1960 (MUIRHEAD e ALMAS, 2012). Neste sentido, a especialização foi considerada pelo Estado um elemento essencial a partir da melhoria do ensino técnico e do aprimoramento das pesquisas científicas (MARTIN e LANGTHALER, 2009).

Essas mudanças permitiram a liberação de recursos escassos, como o trabalho do setor agrícola para outros em contraposição ao aumento da demanda por capital. De fato, durante os anos 1950 e 1960, houve uma rápida expansão dos setores industriais e de serviços, que conduziu ao pleno emprego ou à escassez de mão de obra no campo em muitos países europeus, incluindo a Grã-Bretanha. Dessa forma, o produtivismo da agricultura desempenhou um papel-chave no desenvolvimento socioeconômico da Europa Ocidental a partir da segunda metade do século XX (MARTIN e LANGTHALER, 2012). Quando a PAC foi instituída, em 1962, a agricultura já tinha voltado a ser uma atividade dinâmica e rentável, pois a modernização agrícola havia mais do que restaurado a capacidade produtiva dos seus mercados, tornando-se bastante competitiva e concentradora de renda. As pequenas propriedades, baseadas no trabalho familiar, na produção em pequena escala e com baixo compromisso com o mercado (SCHULZE, 1999) eram estruturas que estavam sendo ultrapassadas e davam lugar a verdadeiras empresas produtivas agrícolas, cada vez maiores e mais eficientes.

Essa característica produtivista da agricultura da Europa pode ser comprovada, dentre outros aspectos, observando-se o incremento do uso das máquinas e dos tratores nas lavouras em alguns países da Europa Ocidental, a partir da década de 1950, e mais notoriamente depois da institucionalização da PAC, conforme apresenta a Tabela 10:

**Tabela 10** – Número de Tratores por trabalhador

|                                 | 1950  | 1962  | 1972  | 1982  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Alemanha Ocidental              | 0,027 | 0,289 | 0,716 | 0,983 |
| França                          | 0,019 | 0,195 | 0,467 | 0,801 |
| Itália                          | 0,07  | 0,052 | 0,185 | 0,430 |
| Reino Unido                     | 0,268 | 0,500 | 0,638 | 0,744 |
| Europa Ocidental <sup>115</sup> | 0,045 | 0,238 | 0,502 | 0,789 |

**Fonte:** Adaptação própria a partir dos dados de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA (2013), p. 30.

Também é possível constatar uma mudança de perfil da agricultura europeia a partir da observação das informações sobre o crescimento da taxa de produtividade média por trabalhador na agricultura em quatro países da Europa Ocidental, o que permite dizer que, dentro desse período relativamente longo, houve uma tendência de alta no uso de máquinas, ainda que esse acréscimo não tenha se mantido no mesmo ritmo.

A Tabela 11 apresenta a mesma propensão do aumento dos investimentos em capital pode ser observada a partir de dados comparativos de produtividade da agricultura com a indústria, a fim de demonstrar as vantagens comparativas da primeira. Apresentamos, também, as transferências públicas para o setor agrícola como percentual do valor agregado bruto do setor no mesmo período. Essas transferências incluem os gastos dos governos dos respectivos países com o apoio e a regulação de preços, os pagamentos diretos, os diversos tipos de incentivos à racionalização da produção e às melhorias estruturais, além de outros tipos de subsídios (FERNÁNDEZ, 2006).

---

<sup>115</sup> Os países que constituem a Europa Ocidental são: Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos, Suíça e Reino Unido.

**Tabela 11** – Taxa Média de Produtividade do trabalho (A)<sup>116</sup>e Total de transferências para o setor como percentual do valor agregado à agricultura<sup>117</sup>(B) (por país da Europa Ocidental, em %, 1940-1980)

|           | Alemanha Ocidental |      | França |      | Itália |                  | Bélgica |      |
|-----------|--------------------|------|--------|------|--------|------------------|---------|------|
|           | A                  | B    | A      | B    | A      | B                | A       | B    |
| 1940-1959 | 0,4                | 10,8 | 0,3    | 9,6  | 0,5    | - <sup>118</sup> | 0,8     | -    |
| 1960-1969 | 0,3                | 11,0 | 0,4    | 14,1 | 0,5    | 17               | 1,0     | 17,6 |
| 1970-1980 | 0,3                | 21,6 | 0,5    | 20,0 | 0,4    | -                | 0,8     | 17,7 |

**Fonte:** Adaptação própria a partir dos dados de FERNÁNDEZ, 2006, p. 31.

De modo geral, observamos que houve aumento da taxa de produtividade em todos os países. Chamamos a atenção para o desempenho belga com relação às taxas médias de crescimento da produtividade do trabalho no decorrer das quatro décadas (1940-1980). O esforço do Estado na realização de transferências públicas para a agricultura na Alemanha e na França entre 1940 a 1959, período de recuperação plena do setor, também é notório. Os dispêndios totais dos governos desses países dobraram de quase 10% do total de valor bruto adicionado de 1940/1959 para 20% nos anos 1970/1980. Depois de 1962, as transferências para a agricultura em cada Estado membro da CEE foram determinadas de maneira centralizada pelas diretrizes da PAC, de acordo com os princípios e prioridades dessa política comunitária (ANDERSON, 2010). Na última sessão deste capítulo, apresentaremos como eles foram deliberados, quais critérios seguiram e objetivos buscaram. Por ora, certificamos que havia uma relação direta entre o crescimento das transferências do Estado para o setor e o acréscimo de sua produtividade nesse ínterim.

Depreendemos, ainda, que na Bélgica e na Itália, as transferências para a agricultura apresentaram taxas próximas de 17% nos anos 1960 e maiores ainda na década seguinte. Esses valores são consideráveis, quando pensamos que havia forte êxodo rural e ampliação dos postos de trabalho na indústria e nos serviços das cidades desde o fim da II Guerra. Na

<sup>116</sup> Os dados dos Países Baixos e de Luxemburgo não estavam disponíveis.

<sup>117</sup> O valor agregado (ou valor adicionado) é a remuneração dos fatores de produção (salários, juros, aluguéis e lucros) em cada fase ou setor da produção. Somando-se estas fases/setor, chega-se ao produto final, ou seja, o valor agregado é renda adicionada em cada fase ou setor do processo de produção.

<sup>118</sup> Dados não disponíveis em Fernández (2006).

Tabela 12, trazemos outros dados empíricos para comprovar a nossa tese de a agricultura se tornava um verdadeiro “negócio” na Europa quando a PAC foi criada:

**Tabela 12** – Crescimento médio anual do uso de insumos e da produção agrícola 1950-1985 (em %) <sup>119</sup>

| Crescimento anual (em %)  | Alemanha Ocidental | França | Itália | Bélgica-Luxemburgo | Países Baixos | Europa Ocidental <sup>120</sup> |
|---------------------------|--------------------|--------|--------|--------------------|---------------|---------------------------------|
| Emprego da mão de obra    | -2,63              | -3,72  | -3,53  | -3,60              | -2,36         | -3,14                           |
| Emprego de capital humano | 0,26               | 0,93   | 0,45   | 1,12               | 1,47          | 0,97                            |
| Emprego de terras         | -0,07              | -0,28  | -0,89  | -1,03              | -0,60         | -0,28                           |
| Emprego de capital        | 2,83               | 4,08   | 5,11   | 4,55               | 3,17          | 3,26                            |
| Produção                  | 1,88               | 2,29   | 1,32   | 1,86               | 2,93          | 2,14                            |

**Fonte:** Adaptação própria a partir dos dados de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013, p. 26-31.

A partir da leitura dos números acima, concluímos que: a) houve crescimento percentual do emprego do insumo capital em todos os países da CEE-6 entre 1950 e 1985; b) caiu a aplicação do fator de produção trabalho (mão de obra), a despeito do aumento da empregabilidade de mão de obra qualificada (capital humano); c) declinou o uso de terras como fator de produção no mesmo período, apesar do aumento da produção; d) as taxas médias de crescimento da produção agrícola foram positivas durante as três décadas posteriores ao fim da II Guerra Mundial em todos os mercados. Esses elementos são sinais de que aconteciam, de fato, transformações nas estruturas produtivas rurais da Europa, adaptadas na esteira do processo de acumulação capitalista (FREIRE, 2002), cada vez mais competitivo e concentrador. Caracterizava-se uma “revolução do mercado de alimentos”, que já estava em curso nos Estados Unidos e em outros países em desenvolvimento e que priorizavam o aumento da produção e do consumo.

Como discutido no capítulo anterior, a proteção do setor agrícola se elevou nos países europeus desde o fim da II Guerra. Considerando que a taxa de proteção pode ser medida em termos de preços mínimos garantidos, tarifas à importação aplicadas, financiamento público para estocagem, proteção tarifária e não tarifária e subsídios à exportação, mais uma vez,

<sup>119</sup> Os dados para o cálculo do emprego de capital humano foram retirados do *World Development Indicators* (WDI) com base no grau de escolaridade da população medida a partir da segunda metade do século XX. Para entender como o cálculo foi feito, ver o Apêndice de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA (2013).

<sup>120</sup> Os países que constituem a Europa Ocidental são: Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos, Suíça e Reino Unido.

constatamos, a partir das séries estatísticas abaixo relacionadas, que as taxas de proteção do setor, as quais já eram altas na maioria dos mercados agrícolas da Europa desde os anos 1940, ou seja, em pleno conflito, acentuaram-se depois que a PAC começou a ser operacionalizada.

A partir da leitura dos dados abaixo, concluímos que, entre 1940 e 1962, a proteção da agricultura foi significativamente ampliada na Alemanha Ocidental e na Itália, mas caiu na França e na Bélgica, dois dos maiores produtores agrícolas da Europa. Segundo a pesquisa de Anderson e Hayami (1986) sobre o mesmo período, entre 1956-57 e 1968-69 a taxa de proteção média nominal da agricultura aumentou na CEE-6 de modo geral (ANDERSON e HAYAMI, 1986).

Voltando-nos aos dados abaixo, verificamos que em todos os países, os níveis de proteção começaram a declinar somente depois de 1973, ou seja, mais de dez anos depois da PAC ter entrado em vigor. Este ano foi um ponto de inflexão das condições positivas da economia internacional e da Europa e, como discutiremos adiante, o início das crises orçamentárias da CEE por conta dos excessivos gastos com a PAC. Neste caso, as taxas de França e Bélgica chamam a atenção, pois foram completamente revertidas. A Tabela 13 apresenta as diferentes taxas de proteção do setor agrícola em alguns países da Europa Ocidental entre 1940 e 1980:

**Tabela 13** – Taxa de proteção do setor agrícola<sup>121</sup> (por país da Europa Ocidental, em %, 1940-1980)

|           | <b>Alemanha Ocidental</b> | <b>França</b> | <b>Itália</b> | <b>Bélgica</b> |
|-----------|---------------------------|---------------|---------------|----------------|
| 1940-1949 | 21                        | 16            | 24            | 12             |
| 1950-1962 | 25                        | 4             | 27            | 6              |
| 1963-1972 | 15                        | 30            | 19            | 19             |
| 1973-1980 | 4                         | - 14          | 10            | - 7            |

**Fonte:** FERNÁNDEZ, 2006, p. 31

Em decorrência de todas essas transformações na agricultura, não tardou para que os membros da CEE não somente se tornassem autossuficientes na produção de inúmeros bens essenciais da sua dieta alimentar, como ultrapassassem esses parâmetros. A seguir, comprovamos os valores das taxas de autossuficiência na CEE-6 antes e depois do fim da II Guerra em alguns produtos. O trigo, um dos primeiros bens protegidos (SWINNEN, BANERJEE e DE GORTER, 2001, p. 26), base da dieta alimentar de muitos países, foi

<sup>121</sup> Ver FERNÁNDEZ (2006) para detalhes sobre o cálculo da taxa.

seguido de outros tipos de grãos (com exceção do arroz), da carne e dos derivados do leite, do açúcar e de vegetais frescos (EUROPEAN COMMISSION, 1960). As taxas de autossuficiência deles chegaram a ser iguais ou maiores que 100%, mostrando que havia uma correlação positiva entre a proteção de bens e a sua produção em níveis suficientes (ou até superiores) para atender à demanda. A Alemanha foi uma das exceções, pois como um importador líquido de alimentos, manteve o apoio primordialmente para aumentar a produtividade e alcançar níveis relativos de autossuficiência alimentar (FERNÁNDEZ, 2006).

No fim deste capítulo, veremos que, a partir de 1962, a PAC adotou esses mesmos instrumentos de intervenção e proteção já tradicionalmente utilizados pelos governos nacionais. Agora, alertamos para o fato de que a CEE foi a responsável por mais da metade da intervenção agregada na agricultura entre os países desenvolvidos durante a primeira década de vigência da PAC (1963-1972) e os Estados Unidos e o Japão por menos de um quinto cada (ANDERSON, 2009, p. 19).

Chamamos a atenção para o fato de que essas taxas de autossuficiência variaram quando os novos Estados membros, Reino Unido, Irlanda e a Dinamarca, se associaram à CEE, em 1973. Em 1981 foi a vez da Grécia e, em 1985, de Portugal e da Espanha. O Tratado de Fusão de 1965 que criou as Comunidades Europeias (CE) <sup>122</sup> representadas pela CECA, pela EURATOM e pela CEE<sup>123</sup>, entrou em vigor em 1967. Por esse motivo, a Tabela 14 traz os dados da CE-6 e da CE-9, da CE-10 e da CE-12, a fim de verificarmos as taxas de autossuficiência do setor antes e depois dos primeiros alargamentos comunitários:

---

<sup>122</sup> Para facilitar as citações, a partir daqui iremos nos referir à CE-6, CE-9, CE-10 e CE-12, e não mais à CEE-6, etc. quando se tratar da CE posteriormente à 1967.

<sup>123</sup> O Tratado de Fusão substituiu os três Conselhos de Ministros (CEE, CECA, EURATOM) e a Alta Autoridade (CECA) por um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (CE). Também instituiu o princípio da unidade orçamentária e estabeleceu a Tarifa Externa Comum (TEC). Entrou em vigor em 1967.

**Tabela 14** – Taxas de Autossuficiência em alguns tipos de produtos na CEE-6  
Antes de depois da PAC (em %)

|                  | 1957<br>1958     | 1961<br>1962 | 1963<br>1964 | 1964<br>1965 | 1973<br>1974 | 1973<br>1974 | 1979<br>1980 | 1979<br>1980 | 1985<br>1986 | 1985<br>1986 |
|------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                  | CE-6             | CE-6         | CE-6         | CE-6         | CE-6         | CE-9         | CE-9         | CE-10        | CE-10        | CE-12        |
| Trigo            | 93               | 95           | 102          | 104          | 114          | 103          | 116          | 117          | 132          | 112          |
| Cereais Totais   | 85               | 83           | 87           | 85           | 97           | 91           | 101          | 101          | 121          | 114          |
| Açúcar           | 99               | 92           | 98           | 100          | 111          | 91           | 125          | 124          | 135          | 129          |
| Vegetais Frescos | 105              | 103          | 102          | 102          | 97           | 93           | 96           | 98           | 101          | 107          |
| Frutas Frescas   | 94               | 92           | 91           | 98           | 86           | 80           | 79           | 83           | 83           | 87           |
| Carne bovina     | 89               | 91           | 88           | 85           | 95           | 99           | 99           | 98           | 108          | 106          |
| Carne suína      | 100              | 100          | 100          | 99           | 99           | 100          | 101          | 100          | 102          | 102          |
| Ovos             | 90               | 95           | 97           | 97           | 100          | 100          | 102          | 102          | 102          | N/A          |
| Manteiga         | - <sup>124</sup> | -            | -            | -            | 117          | 97           | 119          | 119          | 133          | 110          |
| Óleos e gorduras | 39               | 41           | 38           | 38           | 42           | 39           | 81           | N/A          | 59           | 63           |
| Leite            | -                | -            | -            | -            | 100          | 100          | 101          | 101          | 101          | 102          |
| Vinho            | 95               | 92           | 97           | 95           | 117          | 115          | 105          | N/A          | 102          | 105          |

**Fonte:** Adaptação própria a partir de ACKRILL, 2000, p. 74.

Como a demanda por alimentos não cresceu no mesmo ritmo que a produção, em menos de uma década os superávits apareceram. Vegetais, carne de boi e suína, manteiga e açúcar foram os bens com maior taxa de autossuficiência na década de 1960 (HOFREITHER, 2007). Na década seguinte, o leite e os ovos se destacaram.

Por fim, mostramos a evolução dos respectivos valores calóricos médios das dietas nos seis Estados membros fundadores da CEE. Constatamos uma sensível melhora do seu perfil ao longo de toda a década de 1950 se o compararmos aos minguados números do período entreguerras e na II Guerra Mundial, quando a fome foi usada como arma de guerra. As quantias apresentadas no capítulo anterior, resultado da crise alimentar vivida por milhões de europeus em função da instabilidade, passaram a ser bem maiores após alguns anos do fim do conflito, como registram os dados da Tabela 15:

<sup>124</sup> Não constam os dados na fonte original.

**Tabela 15** – Valor Calórico Médio das dietas (por período e por país da CEE-6, 1948-1959)

|                    | <b>Período</b> | <b>Calorias</b> |
|--------------------|----------------|-----------------|
| Bélgica-Luxemburgo | 1948-50        | 2670            |
|                    | 1958-59        | 3050            |
| França             | 1949-50        | 2800            |
|                    | 1958-59        | 2950            |
| Alemanha Ocidental | 1948-50        | 2730            |
|                    | 1958-59        | 2990            |
| Países Baixos      | 1948-50        | 2930            |
|                    | 1958-59        | 2940            |
| Itália             | 1948-50        | 2350            |
|                    | 1958-59        | 2650            |

**Fonte:** Adaptação própria a partir dos dados de: FAO (1960), p. 176.

A despeito de todo esse cenário otimista, a modernização da agricultura também trouxe aspectos negativos. Aos poucos, o volume de bens agroalimentares produzido foi ampliado para além da capacidade de absorção dos mercados domésticos europeus, sobretudo naqueles onde as vantagens comparativas eram maiores, como na França e na Bélgica (FERNÁNDEZ, 2006). Esse desempenho pode ser explicado pelo aumento da oferta de bens cujas taxas de autossuficiência superavam os 100%, mas também pelo lado da demanda por alimentos, “que se tornava cada vez mais inelástica à medida que o nível de autossuficiência alimentar nos países europeus era atingido” (SWINNEN, 2009b, p. 8; SWINNEN, 2009c, p. 9). Isso porque, nos tempos de carência de alimentos no imediato cessar fogo, os preços naturalmente aumentaram, em função da oferta insuficiente, resultado de uma demanda não atendida. No entanto, a partir dos anos 1950, quando os níveis de oferta de muitos bens foram absolutamente restabelecidos, o consumo passou a crescer apenas lentamente, contribuindo para a geração de excedentes no mercado (THIEMEYER, 1999).

Em outras palavras, em contraposição ao que havia ocorrido no período de guerras, na década de 1950, a taxa de autossuficiência não só tinha sido alcançada como excedia continuamente as possibilidades de absorção do mercado (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013). As medidas de estímulo e de proteção aplicadas pelos governos à agricultura desviaram investimentos para esse setor, alavancando a produtividade que, em pouco tempo, gerou desequilíbrios. Esse tipo de distorção provocada pela má alocação de recursos na agricultura era mais evidente nos países europeus que produziam grande quantidade de cereais (ver tabela 13, que mostra que as taxas de autossuficiência do trigo e de outros grãos eram uma das mais altas da Europa desde o fim dos anos 1950), como na França,



e menos proeminentes em países onde a agricultura se encontrava muito especializada em produtos lácteos, como os Países Baixos (FENNELL, 1997).

Como consequência disso, os preços desses produtos agrícolas começaram a declinar e a renda dos produtores, a cair. Essa não foi uma tendência somente europeia. Depois do fim da Guerra da Coreia (1950-1953), os preços do mercado internacional de bens agrícolas, particularmente de grãos, caíram de maneira generalizada (TANGERMANN e KELCH, 1991). Uma vez que o crescimento econômico se manteve acelerado nos demais setores da economia europeia, a diferença da renda da agricultura em relação às demais também aumentou em favor da indústria e do setor doméstico de serviços (LONG e EICHENGREEN, 1991). Abaixo, a Tabela 16 mostra a participação da agricultura no PIB, no PIB *per capita* e na renda agrícola relativa na CE-6 e no Reino Unido:

**Tabela 16** – PIB *per capita*, participação da agricultura no PIB e renda relativa (1961-1980)

|                    | PIB <i>per capita</i> na agricultura<br>(em US\$) |       | PIB da agricultura/<br>PIB total (em %) |      | Renda agrícola Relativa<br>(em %) |       |
|--------------------|---|-------|---|------|-----------------------------------|-------|
|                    | 1961  | 1980  | 1961                                    | 1980 | 1961                              | 1980  |
| Alemanha Ocidental | 1458  | 13258 | 5                                       | 2    | 0,33                              | 0,048 |
| França             | 1385  | 12134 | 10                                      | 5    | 0,42                              | 0,54  |
| Itália             | 833   | 6997  | 13                                      | 7    | 0,35                              | 0,61  |
| Bélgica            | 1296  | 11892 | 7                                       | 2    | 0,86                              | 0,65  |
| Países Baixos      | 1091  | 11866 | 8                                       | 3    | 0,78                              | 0,59  |
| Luxemburgo         | -   | -     | -                                       | -    | -                                 | -     |
| Reino Unido        | 1436  | 9308  | 3                                       | 2    | 0,74                              | 0,98  |

**Fonte:** EUROSTAT, 1977, 1985.

Logo, não demorou para que os grupos organizados de produtores rurais demandassem novas ações dos governos em prol de uma defesa intensiva do setor agrícola. Novamente, as medidas de intervenção foram feitas para restaurá-las, agora sob a tutela da PAC, alimentando um círculo vicioso: quanto mais a agricultura era protegida e estimulada, mais se produzia e mais excessos eram gerados e, por conseguinte, os produtores rurais reivindicavam maior apoio dos governos, que, por sua vez, interferiam novamente em favor da agricultura. Essa foi a dinâmica de funcionamento da PAC desde o início até, pelo menos, os anos 1970.

Não obstante os excedentes gerados, novamente, os líderes políticos dos países importadores de alimentos apelaram para o argumento da segurança alimentar, a fim de defender as práticas de apoio aos preços do setor agrícola perante a população. Geralmente, os

governos justificavam que tais regulações eram necessárias para estabilizar os preços domésticos e eram uma forma de garantir um padrão “justo” de vida para a população do campo, sobretudo dos trabalhadores rurais, representantes de um setor estratégico para a sociedade e para a economia dos países europeus (FERNÁNDEZ, 2006, p. 2). Em contrapartida, os produtores rurais diziam que, para sobreviverem em um regime alimentar mais competitivo, não tinham outra opção a não ser continuar pressionando os seus governos pelo suporte à agricultura.

Dessa maneira, a agricultura continuou sendo um setor muito protegido no fim dos anos 1950, quando foi iniciado o planejamento do mercado comum agrícola na Europa<sup>125</sup>: mantiveram-se os preços mínimos pelos governos e a estocagem pública de excedentes, a proteção nas fronteiras por meio da aplicação de tarifas, subsídios à exportação, além do contínuo encorajamento do uso de fertilizantes artificiais, herbicidas e de métodos de drenagem com o fim de promover a expansão seletiva da produção (MARTIN e LANGTHALER, 2009). Paralelamente, os governos expandiam, uma vez mais, a regulação dos mercados para fazer face aos constantes superávits de cereais, de produtos lácteos e de carne. Também foram concedidas compensações para controlar a oferta através de esquemas de rotação de terras e o uso de regulamentações sanitárias e fitossanitárias para favorecer os mercados domésticos (OTERO, PECHLANER e GÜRCAN, 2013).

Concluimos que o esforço de reconstrução do pós-II Guerra acabou aumentando, e não diminuindo gradativamente, a proteção do setor agrícola de maneira significativa nos mercados europeus no longo prazo na Europa (BROADBERRY, 2006), embora as razões para isso tenham se modificado depois que eles atingiram a condição de autossuficiência alimentar. Ao proteger os produtores rurais do desastre da superprodução permanente, o Estado refletia, antes de tudo, a elaboração de um pacto, de um contrato pelo qual os produtores participavam da corrida da inovação técnica incessante e recebiam certa garantia de sua renda, ao menos em montantes que lhes permitam reduzir a distância entre o seu padrão de vida e o da população urbana (ABRAMOVAY, 1999). Essa sequência foi mantida até o ponto em que os problemas gerados se tornaram insustentáveis, o que se deu a partir da

---

<sup>125</sup> Chamamos a atenção para o fato de que a preocupação com os excedentes já havia sido constatada na Conferência de Stresa, em 1958. A Resolução final da Conferência mencionava que: “um equilíbrio entre a produção e as potenciais trocas comerciais deve ser buscado na CEE, pautando-se na especialização adaptada às condições naturais. Assim, dever-se-ia evitar instrumentos da PAC que levassem à superprodução, ao passo que deveria proporcionar que os produtos agrícolas se tornassem mais competitivos”, como prescrevia o Artigo 39 do Tratado de Roma (ROSENBLATT, 1988).

década de 1970 (LASCHI, 2011), tanto em termos da incontrolável queda relativa da renda dos produtores rurais, tanto pelo contínuo decréscimo de preços, quanto pela sobrecarga no orçamento comunitário.

### 3.2 Excedentes Agrícolas nos Mercados da Europa e do Mundo

Na década de 1950 e mesmo depois que a PAC entrou em vigor, dois fenômenos caracterizaram a agricultura e o comércio agrícola: primeiramente, “houve crescimento da produção em todas as categorias de produtos agrícolas e pecuários, com exceção das matérias primas ou bens que não existiam nos mercados europeus como café, cacau e algodão” (APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006, p. 26). Na Europa, esses produtos não encontravam as condições ideais de clima e de solo e, por isso, continuaram a ser importados.

O aumento da produtividade e do volume produzido dos produtos nos quais os mercados europeus haviam conseguido obter vantagens competitivas ou já tinham vantagens comparativas implicou na ampliação dos estoques. Muitos governos resolveram que as exportações de seus excedentes seriam uma maneira de manter elevado o nível de preços no mercado interno, embora, no geral, no fim dos anos 1950 os Estados membros da CE-6 ainda fossem importadores líquidos de bens agrícolas<sup>126</sup>. Ainda que concentrado em um número bastante limitado de bens, “o déficit comercial agrícola líquido da CE dos anos 1950 foi se transformado em superávits de grande parte dos produtos nos anos 1970” (KROEGER, 2005, p. 6) à medida que as taxas de autossuficiência iam sendo atingidas. Em segundo lugar, houve especialização produtiva em alguns tipos de bens agroalimentares de alto valor agregado. Esse processo, que havia se iniciado no início do século XX, marcou uma tendência de elevação do grau de processamento de alimentos vendidos pelas indústrias da CEE e dos países industrializados.

Diante desse cenário, aos diversos mecanismos de apoio aplicados pelos governos foram incorporadas as vendas facilitadas ou subsidiadas de excedentes produtivos no mercado externo. Rapidamente se expandiram as exportações de uma lista limitada de produtos europeus (FEDERICO, 2005). Assim, a CE se tornou o maior mercado exportador de bens lácteos, de açúcar e carne bovina do mundo nos anos 1960 (APARICIO, PINILLA e

---

<sup>126</sup> No fim dos anos 1950, os europeus produziam cerca de 80% de toda a sua necessidade de consumo agrícola e pecuário (BUREAU, 2012).

SERRANO, 2006). Por um lado, à medida que as propriedades rurais se tornavam mais especializadas e o seu potencial exportador aumentava, a variedade de bens produzidos caía.

Por outro lado, sucederam-se visíveis mudanças na composição das importações europeias, depois que esses países superaram a dependência externa de bens alimentares e agrícolas básicos para o seu consumo interno. Os europeus deixaram de importar esse tipo de produto dos Estados Unidos – o seu maior mercado provedor durante e no imediato pós-II Guerra –, e de outras regiões do mundo, que tradicionalmente eram especializadas na produção para exportação de produtos a granel e culturas monocultoras, como as ex-colônias europeias na América Latina e na África. Esses países de economias pouco industrializadas experimentaram, por consequência, uma queda relativa em sua participação no comércio mundial. Os países industrializados, sobretudo, os europeus, ampliaram-na no mesmo período.

Depois que a PAC foi instituída, a Europa Ocidental, uma região cujos governos protegiam e subsidiavam o seu setor agrícola há décadas, também se tornou a principal região do mundo em termos de volume de trocas internacionais (contando as importações e exportações) de bens agrícolas e intermediários e no grupo que apresentava o maior dinamismo no comércio agrícola internacional na segunda metade o século XX: os alimentos de origem agrícola e pecuária processados. Isso se deu não só pelo apoio da PAC à continuada ampliação da produtividade do trabalho e à especialização – o que, de fato, fez com que a taxa de produtividade da agricultura se aproximasse ao da indústria em vários países da Europa (SCHULZE, 1999) –, senão pela progressiva liberalização dos mercados agrícolas nacionais. A recuperação da renda das famílias, a proximidade geográfica, as diversas culturas e as diferentes dietas alimentares dos Estados membros da CE encorajaram consistentemente a integração do comércio de bens agroalimentares entre eles (APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006). Portanto, deduzimos que a PAC acelerou a integração econômica da CE, estimulando o comércio intrarregional e desviando importações de mercados tradicionais. Na Tabela 17, conseguimos notar, sobretudo após a década de 1960, a crescente ampliação das exportações europeias de alimentos de alto valor adicionado e de produtos processados, seguindo o padrão do resto do mundo, embora o volume de exportações superasse muito as importações em todos os períodos:

**Tabela 17** – Participação de diferentes tipos de produtos agrícolas nas importações e exportações europeias (em %, 1952-1980)

|   | 1952-1959 | 1959-66 | 1966-1973 | 1973-1980 |
|---|-----------|---------|-----------|-----------|
| <b>Importações</b>                                |           |         |           |           |
| Produtos agrícolas a granel <sup>127</sup>        | 40,8      | 38,0    | 34,3      | 31,6      |
| Monoculturas <sup>128</sup>                       | 22,9      | 21,0    | 21,5      | 20,2      |
| Alimentos de alto valor adicionado <sup>129</sup> | 24,5      | 28,0    | 30,1      | 32,4      |
| Produtos processados <sup>130</sup>               | 11,9      | 12,9    | 14,0      | 15,8      |
| <b>Participação da Europa no mundo</b>            |           |         |           |           |
| Produtos agrícolas a granel                       | 62,7      | 58,1    | 55,6      | 52,4      |
| Monoculturas                                      | 40,7      | 42,4    | 44,3      | 45,8      |
| Alimentos de alto valor adicionado                | 68,4      | 67,1    | 64,2      | 61,6      |
| Produtos processados                              | 65,6      | 54,9    | 54,9      | 54,6      |
| <b>Exportações</b>                                |           |         |           |           |
| Produtos agrícolas a granel                       | 22,0      | 24,2    | 24,5      | 22,8      |
| Monoculturas                                      | 19,3      | 14,4    | 13,4      | 12,8      |
| Alimentos de alto valor adicionado                | 37,9      | 40,0    | 39,7      | 41,9      |
| Produtos processados                              | 20,8      | 21,4    | 22,4      | 22,5      |
| <b>Participação da Europa no mundo</b>            |           |         |           |           |
| Produtos agrícolas a granel                       | 17,8      | 18,3    | 21,6      | 22,9      |
| Monoculturas                                      | 18,6      | 14,4    | 16,9      | 20,1      |
| Alimentos de alto valor adicionado                | 52,5      | 53,0    | 57,5      | 64,8      |
| Produtos processados                              | 45,4      | 47,1    | 53,1      | 58,1      |

**Fonte:** APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006, p. 27.

Comprovamos ainda o aumento no comércio internacional de bens agrícolas em geral (tanto nas exportações quanto nas importações) da Europa entre as décadas de 1950 e 1980. Ademais, é perceptível que a participação das exportações agrícolas europeias de alimentos de alto valor adicionado no mercado internacional já era maior do que 50% do total desde o início dos anos 1950, alcançando o índice de quase 65% entre 1973 e 1980.

No que diz respeito à importância relativa das importações europeias de bens agrícolas, visualizamos que a dos produtos a granel caiu, das monoculturas se manteve relativamente estável e dos alimentos de alto valor adicionado e dos processados cresceu. Fica

<sup>127</sup> Produtos que podem ser transportados em grandes quantidades homogêneas, como os grãos em geral, por exemplo.

<sup>128</sup> Referem-se a culturas monocultoras plantadas de forma extensiva e em larga escala. Em razão do seu grande volume, elas têm vantagens de economias de escala.

<sup>129</sup> Referem-se a alimentos que passam pela indústria agroalimentar, ou seja, são transformados de alguma forma.

<sup>130</sup> Referem-se a alimentos totalmente processados pela indústria agroalimentar.

claro que a participação relativa da Europa como importadora de bens agrícolas do mundo perdeu importância em todos os tipos de bens, com exceção das culturas monocultoras. A região passou a depender menos das importações do mercado internacional, com ressalvas para produtos de culturas tropicais e subtropicais, parte delas vindas dos mercados do Grupo ACP ou de ex-colônias europeias.

Nesse mesmo período, sobretudo nos anos de maior crescimento dos fluxos de comércio internacional, o que se deu entre os anos 1950 e 1970, a complementaridade de bens se tornou cada vez menos importante nos mercados internacionais (APARICIO, PINILLA e SERRANO, 2006), ou seja, as economias industriais não produziam e vendiam mais às economias agroexportadoras apenas bens industrializados e compravam bens provenientes das culturas agrícolas de colônias ou ex-colônias especializadas, no típico padrão de comércio Norte-Sul.

Essas décadas testemunharam mudanças em direção e na estrutura dos fluxos de comércio internacional em favor das trocas de manufaturas entre as nações industrializadas (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005) e de exportações de bens agrícolas processados pelas mesmas e delas para regiões periféricas. Além disso, o comércio entre os países desenvolvidos tomou crescentemente a forma de produtos diferenciados em razão das trocas de bens semi-acabados e intermediários entre as subsidiárias de companhias multinacionais verticalmente integradas, expandindo o comércio intraindustrial de bens, ainda que a participação dos agroalimentares tenha se tornado constantemente inferior *vis-à-vis* os industrializados. Em grande medida, isso se deveu também, à ausência do tema agricultura nas rodadas de negociações para a liberalização comercial realizadas no âmbito do GATT.

Todas essas alterações resultaram em mudanças no padrão internacional de comércio agrícola nas décadas posteriores aos anos 1950. Enquanto no passado o seu desenvolvimento havia sido caracterizado por melhorias de produtividade dentro de estruturas relativamente mais estáveis, o rápido progresso tecnológico do pós-II Guerra Mundial alterou fundamentalmente esse quadro (HOFREITHER, 2007), delineando um período de expansão inigualável da produtividade agrícola mundial paralelamente ao aumento do grau de proteção conferido ao setor (ANDERSON, 2005). A produtividade agrícola alcançou índices ainda mais altos nas décadas de 1960 e de 1970, resultando na expansão produtiva em proporção maior do que o crescimento da população e da demanda por bens agrícolas no mercado internacional.

Da mesma forma que na Europa, os excedentes agrícolas se tornaram um problema em outras regiões do mundo a partir da metade dos anos 1950 de tal forma que a FAO publicou o documento *The State of Food and Agriculture*<sup>131</sup>, durante a Conferência de 1954. As principais questões discutidas foram a eliminação de excessos no mercado mundial e as possíveis ações para garantir que a produção agrícola se expandisse em alinhamento às necessidades do mundo dali em diante sem gerar desequilíbrios entre oferta e demanda. Os membros da FAO resolveram pela criação de uma subcomissão permanente sobre Problemas Agrícolas, a fim de servir como um fórum para consultas intergovernamentais regulares sobre o assunto. O seu principal objetivo era conseguir fazer uso dos excedentes produzidos para aliviar casos emergenciais de fome e promover o desenvolvimento econômico em países que tinham de conviver com a escassez crônica de alimentos (FAO, 1954). Mais adiante, a FAO apontou a década de 1960 como aquela que mais tinha promovido o rápido avanço da tecnologia na agricultura. Havia grandes esperanças de que rápidos ganhos de produtividade aliviarão a pobreza rural e sustentariam o desenvolvimento econômico e social, reduzindo a incidência de fome no mundo (FAO, 2000).

Recordemos que a grandiosa melhoria na produtividade das principais culturas agroalimentares no período não foi exclusiva dos países da Europa e tampouco dos Estados Unidos. As regiões periféricas, a maioria delas ex-colônias europeias, das quais faziam parte países em desenvolvimento densamente povoados, que conviviam com déficits nutricionais há décadas, fossem pelas consequências de anos de guerras civis ou crises econômicas, também viram a sua produtividade crescer em níveis sem precedentes.

A “Revolução Verde”, que aconteceu nos países em desenvolvimento, caracterizou-se pela rápida disseminação de variedades de técnicas de alto rendimento e de sementes melhoradas, resultantes de pesquisas científicas. Foram realizados altos investimentos públicos em tecnologia que incluíam a irrigação, a introdução de um sistema de abastecimento controlado de água, a aplicação de fertilizantes e de pesticidas mais eficientes e de melhorias nas técnicas de gestão associadas. Com base na seleção de variedades de culturas como o arroz, o milho, o trigo e a soja, isto é, em um número concentrado de culturas agrícolas, os produtores rurais adquiriram novos meios de produção. Para eles também foram dadas condições especiais para o cultivo, como “empréstimos a taxas favoráveis, subsídios

---

<sup>131</sup> FAO, **The State of Food and Agriculture**: review and outlook, Rome, August, 1954. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/ap642e/ap642e.pdf>

para adquirir insumos e para aplicar em inovações técnicas de irrigação e drenagem” (MAZOYER e ROUDART, 2006, p. 12).<sup>132</sup>

O desenvolvimento e a disseminação de avanços entre os milhões de agricultores se tornaram possíveis em países como Brasil, Argentina, Tailândia, Vietnã, Indonésia, Austrália e Nova Zelândia<sup>133</sup>. Isso se deu graças a ambientes socioeconômicos e institucionais domésticos mais favoráveis e nos quais as oportunidades de mercado também desempenharam um papel importante (FAO, 2000), e pela determinação dos governos de proteger o seu setor agrícola, embora a maioria dos camponeses continuasse tendo condições bastante precárias para o cultivo (MAZOYER e ROUDART, 2006).

O ápice do desempenho da “Revolução Verde” ocorreu durante entre 1963 e 1983 e na década seguinte (1983-93) foi bem menos expressiva (FAO, 2000). Os seus desdobramentos derivaram do aumento da produtividade bens nos quais nos esses países já tinham vantagens comparativas. Conseqüentemente, da mesma forma que nos países desenvolvidos, houve elevação das taxas de autossuficiência desses mercados em um número concentrado de produtos em regiões da Ásia, da América Latina e da África, mas também na Oceania e no Oriente Próximo (FAO, 2000).<sup>134</sup>

Posto que, como vimos, o setor agrícola dos Estados Unidos apresentava um excelente desempenho após a introdução de diversos tipos de instrumentos de intervenção desde a década de 1930, e na Europa a produtividade foi acentuada a partir dos anos 1950, elevou-se, de maneira generalizada, a oferta de bens agroalimentares no mercado global. Com a “Revolução Verde”, a produção foi reforçada pelo maior volume produzido em alguns mercados periféricos, que até então tinham técnicas muito atrasadas e pouco produtivas, e que compravam do exterior. Assim, a menor propensão à absorção de produtos agrícolas por esses mercados periféricos em relação a períodos anteriores acentuava o problema da geração de

---

<sup>132</sup> Segundo Mazoyer e Roudart (2006), a “Revolução Verde” foi uma variação da revolução agrícola contemporânea, embora não tenha contado com o mesmo nível de motomecanização e motorização em larga escala dos países desenvolvidos (MAZOYER e ROUDART, 2006).

<sup>133</sup> Austrália e Nova Zelândia são países desenvolvidos, mas fizeram investimentos na agricultura de forma mais intensa somente a partir dos anos 1960. Ambos são grandes produtores de bens agrícolas.

<sup>134</sup> A introdução de novas tecnologias pela “Revolução Verde” também trouxe problemas. A necessidade de combater pragas e ervas daninhas com produtos agroquímicos aplicados em algumas culturas levantou preocupações com o meio ambiente, bem como com a saúde humana; com áreas de irrigação expandida e a gestão da água necessária, habilidades que nem sempre estavam disponíveis; e havia novos desafios científicos a serem abordados. Além disso, a falta de acesso a tecnologias adequadas continuou a ser um constrangimento para muitos agricultores das zonas com condições ainda extremamente desfavoráveis.



excedentes nos mercados de países desenvolvidos, inclusive na Europa. Contudo, a fome não deixou de ser um problema para a comunidade internacional. China, Etiópia, Sudão e outros países foram casos peculiares para o início da campanha *Freedom from Hunger*, iniciada nos anos 1960, pela própria FAO.

Por conseguinte, durante essas décadas, a proteção agrícola e o alto volume de concessão subsídios nos países de alta renda e também nos de renda média<sup>135</sup> contribuíram para uma pressão baixista nos preços internacionais de bens agrícolas, reduzindo os rendimentos dos produtores rurais nos países em desenvolvimento (ANDERSON, 2009). Fica claro que, a partir dos anos 1950, a proteção do setor agrícola, que se refletiu nas políticas comerciais desses países, e as intervenções feitas pelo Estado para estabilizar os seus mercados domésticos, e no caso da Europa, o mercado comunitário – poderiam ser acentuadas, mais à frente, diante das flutuações de preços no mercado internacional (ANDERSON, 2010). Essa proteção agrícola causou novas distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo o *dumping* de excedentes produtivos (KONING, 2007), tendência de quedas generalizadas de preços e, conseqüentemente, reclamações generalizadas dos países periféricos.

Tendo em vista que as suas economias ainda eram dependentes das exportações de *commodities* agrícolas, os países menos desenvolvidos argumentavam que as políticas agrícolas dos países industrializados, especialmente a PAC, desviavam seus fluxos de comércio, uma vez que eles não tinham acesso aos mercados, que eram muito protegidos, o que provocava queda da renda e pobreza (ANDERSON, 2010). Ademais, em razão das barreiras comerciais impostas sobre os produtos provenientes dos países periféricos, eles se tornavam pouco competitivos. Como medida de compensação, no início dos anos 1960, “as economias pouco desenvolvidas impuseram tarifas sobre as exportações agrícolas advindas do mercado europeu, norte-americano, japonês, sul coreano, principalmente, etc (ANDERSON, 2009). Depois, também passaram a subsidiar o setor e usar o câmbio em seu favor.

Como Milward (2000, p. 265) afirmou: “o verdadeiro problema internacional da agricultura na década de 1950 não era como reduzir as importações, pois não havia

---

<sup>135</sup> Há inúmeras análises empíricas e econométricas feitas para explicar a relação entre o nível de proteção e a renda e o nível de desenvolvimento dos países. Uma das explicações é de Anderson e Haymi (1986), para quem seus estudos mostram que em países desenvolvidos e em desenvolvimento a proteção agrícola está positivamente relacionada com a renda *per capita* e é inversamente relacionada ao número de produtores e ao tamanho da participação da agricultura no PIB do país (ANDERSON e HAYMI, 1986).

dificuldade política para isso, mas como se livrar dos excedentes que a gestão nacional da agricultura produziria”<sup>136</sup>. No que se refere à Europa Ocidental, quando as medidas nacionais se mostraram esgotadas e ineficazes, as comunidades agrícolas dos Seis concentraram os seus esforços políticos na segurança das rendas em nível supranacional de competência política. O motivo, desse ponto de vista, foi “defensivo”.

### 3.3 Distribuição de Renda, Êxodo Rural e Ameaça à Estabilidade Social na Europa

À medida que as intervenções públicas na agricultura eram feitas e a mecanização resultante da Revolução Agrícola surtia efeito, elas implicaram, de uma maneira geral, na migração da força de trabalho do campo para a cidade, tanto direta quanto indiretamente absorvida pelas atividades não agrícolas, sobretudo pela indústria, em pleno processo de expansão na área urbana nos países da CE-6. A própria agricultura também se mostrava cada vez menos atrativa de pessoas mais jovens (JOSLING, 2009). Apesar de que o fluxo de pessoas saindo do campo em direção às cidades estivesse em curso há séculos na Europa, o que aconteceu paralelamente ao processo de urbanização, o período do pós-II Guerra foi notável em termos da intensificação do êxodo rural.

Comparativamente aos Estados Unidos e ao Reino Unido, a Europa Continental ainda contava com muitos trabalhadores dedicados à agricultura na década de 1950. Mas o número absoluto da população rural ativa foi decaindo rapidamente a partir de então (BAILY e KINKEGAARD, 2004), como é possível notar na Tabela 18:

**Tabela 18** – População Ativa (absoluta) na Agricultura (em milhares)

|                                 | 1950  | 1962 | 1972 | 1982 |
|---------------------------------|-------|------|------|------|
| Alemanha Ocidental              | 5114  | 3466 | 1965 | 1497 |
| França                          | 7480  | 4139 | 2792 | 1863 |
| Itália                          | 8261  | 5937 | 3779 | 2652 |
| Reino Unido                     | 1215  | 935  | 728  | 702  |
| Europa Ocidental <sup>137</sup> | 12357 | 7532 | 5228 | 3889 |

**Fonte:** Adaptação própria a partir dos dados de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013, p. 31

<sup>136</sup> Texto original: “*The real international problem for agriculture in the 1950s was not how to reduce imports, for there was no political difficulty there, but how to get rid of surpluses which the national management of agriculture would produce*”.

<sup>137</sup> Incluem dados da França de 1946, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo de 1947 e Reino Unido, Áustria e Irlanda de 1951 (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013).

Como vimos no capítulo anterior, desde os anos 1960 distinguia-se uma redução de uso de terras para o cultivo agrícola e a criação pecuária na Europa Ocidental. Essa contração pode ser explicada por vários fatores: por um lado, ao abandono das explorações agrícolas decorrentes de mudanças estruturais na economia, incluindo o aumento do número de empregos gerados na cidade, muito mais atrativos, e, por conseguinte, na queda da oferta de mão de obra no campo e elevação dos salários dos trabalhadores rurais.

Além disso, a intensificação dos dispêndios de capital em insumos e máquinas agrícolas, substituindo os demais fatores de produção, terra e trabalho, acarretou economias de escala e no aumento da produtividade<sup>138</sup>. Com isso, caiu a demanda por mão de obra no campo e as várias propriedades rurais, especialmente aquelas economicamente menos viáveis, que não conseguiam manter os níveis mínimos de investimentos para competir, foram sendo eliminadas. Esse foi o caso das áreas montanhosas, onde houve uma drástica redução da extensão cultivada. Até serem suprimidas pela competição, nessas propriedades menos eficientes, houve o aumento da superexploração dos lotes pelos pequenos produtores e donos das propriedades familiares, em um esforço de competir com os maiores. Por conta disso, o solo ficou muito degradado. Os impactos do tamanho da estrutura produtiva, o êxodo rural e a deterioração ambiental culminaram, finalmente, em uma estagnação demográfica no campo.

As propriedades rurais, embora em número menor, tornavam-se, cada vez mais, grandes empresas agrícolas, embora o discurso dos representantes da CE se concentrasse no argumento de que a PAC deveria favorecer as “propriedades familiares”. Na mesma linha, os governos afirmavam que era preciso sustentar as intervenções no setor agrícola para proteger os trabalhadores rurais e as comunidades agrícolas. Na prática, porém, na lógica produtivista, a PAC favorecia desproporcionalmente os maiores produtores, embora deveriam ser auxiliados os menores, os quais mais dependiam da agricultura como meio de vida (GARZON, 2006).

As informações da Tabela 19 deixam claras as alterações no tamanho das propriedades rurais da Europa entre 1960-1985, contradizendo a retórica política. Sublinhamos que a França e Luxemburgo apresentavam, tanto em 1960, quanto em 1985, as propriedades rurais com as maiores extensões médias, ao passo que a Alemanha e os Países Baixos manifestaram

---

<sup>138</sup> Muitos economistas da área agrícola defendem a tese de que certamente, a concentração de terra e capital nas economias europeias, da mesma forma que aconteceu em outras economias avançadas, não seria possível sem a redução do nível de emprego na agricultura.

as mais amplas variações médias (percentuais) de tamanho a cada ano, conforme apresentado na Tabela 19:

**Tabela 19** – Mudanças no tamanho médio das propriedades rurais (por país da CEE, 1960-1985)

|                    | Tamanho médio da propriedade (em ha) <sup>139</sup> |      | Diferença Média |
|--------------------|---|------|-----------------|
|                    | 1960  | 1985 | Por ano (em %)  |
| Alemanha Ocidental | 9,3   | 16,0 | 2,2             |
| França             | 17,0  | 27,0 | 1,9             |
| Itália             | 6,8   | 8,6  | 0,9             |
| Bélgica            | 8,2   | 14,1 | 2,2             |
| Países Baixos      | 9,9   | 14,9 | 1,6             |
| Luxemburgo         | 13,4  | 28,6 | 3,1             |
| Reino Unido        | 37,0  | 65,1 | 2,9             |

**Fonte:** EUROSTAT, 1977 e 1985.

O discurso político mencionava também que a PAC, quando em exercício, dentre outras funções, deveria proteger o fragilizado trabalhador rural. O que ela proporcionou, na verdade, foi uma maciça saída de trabalhadores do campo e a proteção do produtor rural capitalista. Neste sentido, a PAC não foi uma política redistributiva, resguardando o elo mais frágil da agricultura europeia, mas uma política que favorecia a menor parcela da população dedicada a esse tipo de atividade (DE LA ROSA JR., 2010).

Sobre as transformações em curso, devemos ainda lembrar que se elevava o volume de produtos pecuários em relação ao total produzido no campo nas primeiras décadas do século XX, sobretudo de carne e leite. Como resultado, até o início dos anos 1980, a área destinada à produção pecuária se ampliou relativamente às lavouras, com destaque para os Países Baixos (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013).

A despeito do bom desempenho da agricultura e da pecuária na Europa Ocidental, os dados que seguem mostram a relevância decrescente de ambos nas economias dos Estados membros da CE-6, CE-9 e CE-10, para a CE (média) e para o Reino Unido, tanto em termos da participação percentual da força de trabalho empregada, quanto da agricultura no PIB, entre 1958 e 1982. Destacamos a heterogeneidade dos perfis da estrutura agrícola no que se refere ao nível empregabilidade de mão de obra em cada um deles: o setor tinha maior importância para a França e para a Itália, ainda que a taxas decrescentes ao longo das décadas, e menor para a Alemanha Ocidental e para o Reino Unido. Essas características particulares

<sup>139</sup> Em hectares.

seriam determinantes para as diferenças de interesses na formulação original da PAC. A Tabela 20 ilustra a questão:

**Tabela 20** – Importância da agricultura/pecuária para os Estados membros da CEE e para a CEE (Empregos Agrícolas no total da força de trabalho (A) e na participação da agricultura no PIB (B) (em %))

| País/Ano       | 1958                |                     | 1968                |                    | 1973               |                    | 1982               |                    |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                | A                   | B                   | A                   | B                  | A                  | B                  | A                  | B                  |
| Bélgica        | 9,4                 | 7,4                 | 5,6                 | 4,9                | 3,8                | 4,1                | 2,9                | 2,6                |
| Luxemburgo     | 17,9                | 8,8                 | 12,2                | 4,6                | 9,5                | 3,7                | 4,7                | 3,4                |
| Países Baixos  | 12,6                | 10,7                | 7,9                 | 6,9                | 6,8                | 5,7                | 4,9                | 4,4                |
| Alemanha Ocid. | 15,7                | 7,5                 | 9,9                 | 4,4                | 7,5                | 3,1                | 5,4                | 2,2                |
| França         | 23,7                | 10,2                | 15,7                | 7,5                | 11,1               | 7,1                | 8,2                | 4,3                |
| Itália         | 34,9                | 18,5                | 22,9                | 9,9                | 18,7               | 8,6                | 12,2               | 6,3                |
| CE (média)     | 19,2 <sup>(a)</sup> | 12,2 <sup>(a)</sup> | 12,0 <sup>(b)</sup> | 6,3 <sup>(b)</sup> | 8,3 <sup>(c)</sup> | 5,2 <sup>(c)</sup> | 7,6 <sup>(d)</sup> | 3,9 <sup>(d)</sup> |
| Reino Unido    | 4,4                 | 4,4                 | 3,5                 | 3,0                | 2,9                | 2,9                | 0,7                | 2,3                |

(a) CE-6

(b) CE-6

(c) CE-9

(d) CE-10

**Fonte:** EUROPEAN COMMISSION, 1983.

Diante dessa apuração, constatamos que a saída de trabalhadores da zona rural foi diretamente determinada pelas mudanças técnicas aplicadas ao campo e pela necessidade de mão de obra em outros setores. Com o fim do conflito mundial, o continuado progresso da produtividade do trabalho rural abriu oportunidades para a saída de mão de obra da agricultura para outros setores da economia. Com o intenso crescimento das novas oportunidades na indústria e nos serviços, a cidade teve de absorver os contingentes renovados e significativos de força trabalho proveniente do campo (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013). Em alguns casos, houve mais demanda por mão de obra urbana do que o contingente populacional qualificado conseguia suprir. Nas décadas seguintes, milhares de trabalhadores rurais continuaram deixando o campo. Distinguimos, nesse âmbito, dois momentos desses fluxos migratórios no pós-II Guerra.

No primeiro, imediatamente após o cessar fogo, os governos se preocuparam com as revoltas sociais e os saques em decorrência da fome, das doenças e do desespero. O seu temor era de que a tendência do êxodo rural iniciado ainda antes do fim da II Guerra acabasse acentuando a fragilidade dos países em função da sua dependência de importações de alimentos. Por isso, como já discutido, eles se mobilizaram no sentido de intervir para assegurar a provisão mínima de bens alimentares e outros bens básicos e a renda dos que se

dedicavam à produção de alimentos. Na Alemanha, por exemplo, o medo da radicalização da população fez com que os governos entendessem que precisavam estabelecer regulações como parte dos planos para superar as memórias de penúria. Por isso, foram impostas quotas de consumo de leite e depois controles de preços para cereais, açúcar e carne (GERHARD, 2009) e todas as outras medidas intervencionistas já mencionadas no capítulo anterior.

De modo geral, os governos europeus criaram políticas não somente relativas às condições de dieta e saúde da população, mas alusivas às mudanças nas áreas urbanas, a fim de alocar de modo suficientemente rápido a mão de obra imigrante em indústrias que oferecessem oportunidades (MUIRHEAD e ALMAS, 2012). A sua intenção era evitar perturbações sociais daqueles que não conseguissem trabalho nas cidades. A aceleração do êxodo rural em proporções que não pudessem ser absorvidas seria a fonte de desemprego e de instabilidade social. Para evitar essas eventualidades, a imigração teria de ser equilibrada com oportunidades suficientes de trabalho em setores não agrícolas (RIEGER, 2005).

A preocupação dos políticos era justificável. No entreguerras, a maioria dos grupos de interesses agrícolas filiou-se a partidos de direita para protestar contra os governos que pouco faziam contra o colapso dos preços. Tal experiência implicou em dramáticas mudanças nas políticas agrícolas nacionais e na conformação da PAC (MILWARD, 1992), com vistas a manter a renda dos produtores por meio dos instrumentos intervencionistas. No capítulo seguinte, discutiremos como a PAC persistiu com essa meta, a despeito das tensões que ascenderam em nível internacional contra as ações protecionistas da Europa comunitária na agricultura (RIEGER, 2005).

Especialmente na França, no contexto da agitação generalizada que vivenciava a zona rural do país na década de 1950, “a permanência dos trabalhadores no campo foi considerada uma questão prioritária para o governo” (MORAVCSIK, 2010, p. 18). As lideranças políticas francesas esperavam, por intermédio da sua política agrícola, desacelerar este processo de modo a não causar sérias perturbações sociais nas cidades. Para se ter uma ideia, “entre 1950 e 1960, em média 90 mil pessoas deixavam o campo na França a cada ano” (SCHULZE, 1999, p. 89).

Por esse motivo, na França e na maioria dos países europeus, o potencial disponível de transferência de trabalho da agricultura para outros setores não foi totalmente explorado pelos governos. Além disso, os políticos sabiam que o êxodo rural poderia ter graves consequências sociais se houvesse uma queda na disponibilidade de serviços públicos ofertados para a

população que permanecia em áreas abandonadas. Particularmente para a França, que junto com a Itália tinha as maiores proporções da população vivendo no campo, o descontrole do fluxo imigratório era uma questão premente.

Neste sentido, a PAC foi pensada para também ter uma função social. Além de garantir a segurança alimentar após um longo período de fome e de depressão econômica, por meio da busca pela eficiência produtiva, a PAC teria de garantir a estabilidade social a partir da fixação da população no campo. A preocupação em manter esse contingente populacional na zona rural se justificava porque o seu esvaziamento era considerado um problema social e estratégico, pois além de uma contínua imigração para a cidade, havia queda na taxa de natalidade no campo. Os governos entendiam que a imigração sem controle, o envelhecimento da população rural e a baixa densidade populacional no campo limitariam a criação de novos negócios na área agrícola, causando uma queda no nível de emprego e mais saídas do campo que, por seu turno, colocariam em risco a segurança alimentar da Europa e a estabilidade do campo (CE, 2008).

Conforme afirma Milward (1992), no fim dos anos 1950, “o gerenciamento do problema agrícola pela PAC foi visto pelos cidadãos europeus como um plano bem-sucedido do Estado para cuidar da transferência da mão de obra das áreas urbanas para a rural sem riscos de perturbação social, ao mesmo tempo em que conseguiu melhorar a produtividade evitando desemprego, miséria, o sofrimento e agitação social” (MILWARD, 1992, p.257). De fato, houve reconhecimento público nos países europeus da importância do papel dos produtores e trabalhadores rurais na produção agrícola e na manutenção das paisagens rurais da Europa (DAUGSTAD, RONNINGEN e SKAR, 2006). A PAC, do mesmo modo, teria o papel de garantir boas condições para que a população agrícola permanecesse no campo. Nos dez anos posteriores à aprovação da PAC, essa reconhecimento se manteve inalterada.

Pouco mais à frente, discutiremos que as preocupações com o meio ambiente foram ainda acrescentadas à necessidade de manutenção da população rural no campo, já que se temia que sem manutenção dos ecossistemas, grande parte da biodiversidade estaria comprometida. Neste sentido, medidas agroambientais da PAC também apoiariam regiões menos favorecidas em termos de estrutura produtiva e desenvolvimento rural (PEREIRA e NAVARRO, 2015).

Mesmo com essas medidas paliativas, em um segundo momento, depois da recuperação econômica e da capacidade produtiva, no final da década de 1960 e início dos

1970, quando a diferença entre a renda da agricultura e da indústria não parou de aumentar, a ajuda financeira e os outros tipos de subsídios não se mostraram suficientes para aliviar essas diferenças. Novamente tomamos a Alemanha como exemplo. A sua Lei de 1955 serviu para conceder apoio adequado à renda dos produtores rurais do país. Foram oferecidos a eles créditos a taxas de juros mais baixas e outros tipos de assistência para a compra de combustíveis e fertilizantes (GERHARD, 2009).

Resumimos aqui as primeiras contradições da PAC, constatadas nesta sessão: a) o caráter produtivista da agricultura da Europa pareceu priorizar o apoio do Estado às empresas agrícolas privadas; nessa lógica, somente as maiores e mais eficientes conseguiriam sobreviver. As propriedades rurais, com desempenho marginal, eram excluídas durante os períodos de baixos preços agrícolas, pois não conseguiam ser competitivas. As propriedades que sobreviveram, lucram mais com a saída de produtores, e tornaram-se maiores; ao adquiriram essas terras, acabavam conquistando a maior parte do mercado (MAZOYER, e ROUDART, 2005). Federico (2005) sinaliza que havia, na época, falta de incentivos para os trabalhadores de propriedades coletivizadas e eliminação das menos eficientes do mercado. Assim, sendo, este traço, embutido na PAC, contrapõe-se à intenção declarada no Tratado de Roma de manter a estrutura das propriedades familiares; b) verificamos, pelos dados das Tabelas 18 e 20, que a PAC beneficiou um número pequeno de pessoas, proporcionalmente cada vez menor em relação à população total nos campos da Europa (BUREAU, 2012); c) apesar do grande esforço dos Estados, a renda média do setor não aumentou na mesma proporção da produtividade e da produção e, logo, mostrou defasagem em relação aos demais setores da economia (HOFREITHER, 2007).

Para agravar a situação, a partir dos anos 1970, o quadro internacional positivo para o bom desempenho da produção se reverteu. Na metade dos anos 1980, a taxa de crescimento do emprego de capital começou a cair na agricultura, assim como aconteceu em outros tipos de indústrias na Europa. Também houve queda no uso de compostos e fertilizantes agrícolas em razão dos problemas ambientais causados pela sua aplicação abusiva nas décadas anteriores, afetando a própria produção. Por conseguinte, “os ganhos de eficiência do setor agrícola se refletiram em um declínio do uso de todos os fatores de produção” (MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013, p. 18) e no volume total produzido.



### 3.4 Instabilidade dos Mercados Agrícolas: o “Problema Agrícola” (“Farm Problem”)

Outra motivação para que os governos europeus justificassem as suas intervenções no setor na Europa do pós-II Guerra foi o chamado “problema agrícola” (“*farm problem*”). Desenvolvido inicialmente nos Estados Unidos para explicar a queda na renda dos produtores rurais daquele país entre os anos 1940 e 1950, esse modelo econômico afirmava que havia na agricultura alguns elementos de incertezas relacionados às condições de clima, à qualidade do solo e à suscetibilidade das lavouras às doenças, cujos efeitos na produção eram, geralmente, incertos. A natureza biológica dos produtos agrícolas também limitava a sua durabilidade, conferindo especificidades à cultura, à estocagem e à distribuição de culturas agrícolas.

Os defensores desse modelo entendiam que, particularmente no curto prazo, pequenas variações ou choques relacionados às mudanças climáticas ou a outras circunstâncias naturais, levariam à grande variabilidade de preços desses bens (MAZOYER, e ROUDART, 2005). A crença entre muitos economistas norte-americanos<sup>140</sup> era de que, a menos que fossem corrigidos de alguma forma, os mercados agrícolas conservar-se-iam instáveis porque eles eram inerentemente arriscados e pouco flexíveis e, em consequência disso, a oferta agroalimentar era bastante volúvel.

A abordagem assumia, do mesmo modo, que havia poucas informações disponíveis para as decisões dos produtores rurais sobre os níveis de preços futuros e o comportamento das taxas de câmbio, dificultando a previsão dos investimentos e, por conseguinte, da quantidade ótima a ser produzida<sup>141</sup> (NEDERGAARD, 2006).

Todas essas características do setor agrícola, segundo o modelo, resultavam na volatilidade de preços. Se tal instabilidade se manifestasse de forma extrema, criaria impactos negativos generalizados envolvendo toda a cadeia produtiva do setor – produtores,

---

<sup>140</sup>Um dos principais estudiosos do tema foi Henry Schultz (1893-1938), que também foi um dos fundadores da economia matemática e estatística. Sua pesquisa centrou-se em torno de um grande programa dedicado à teoria e à estimativa da demanda privada, que começou no início de 1920 na Universidade de Chicago, e foi concluída pouco antes de sua morte, com a publicação de seu livro, **The Theory and Measurement of Demand**, University of Chicago Press, 1938.

<sup>141</sup>Atkin (1993, p. 6-7 *apud* PRIKS, 2012) explica que “a teoria econômica reconhece que altos níveis de volatilidade criam incertezas que podem levar a um investimento menor do que o ótimo”. Como o preço do bem agrícola era muito volátil, tornar-se-ia difícil decidir o quê e como produzir. Incertezas inerentes ao setor agrícola em razão da flutuação de preços deveriam resultar em um nível subótimo de investimentos no setor se o governo não interviesse.

processadores e vendedores varejistas –, além dos consumidores e governos. Pelas observações feitas ao longo dos anos para estimar a demanda privada, dadas as incertezas relacionadas à agricultura, os estudiosos do modelo afirmavam que havia uma tendência de queda da renda agrícola, observada nos mercados de países desenvolvidos nos anos 1950, o caracterizava o verdadeiro “problema agrícola”. A sua origem estava na própria estrutura particular do setor.

Pensando nesses elementos únicos e incontroláveis ligados às condições naturais e a mercados imperfeitos (SKOGSTAD, 1998), os economistas defensores dessa abordagem interpretavam também que quando houvesse queda do PIB e do emprego no setor agrícola, os investimentos do mesmo seriam realocados para os não agrícolas. O modelo aceitava como premissa a ideia de que a mobilidade dos fatores de produção, em resposta às mudanças de preços era baixa, ou seja, levava bastante tempo até que os fatores de produção empregados no setor agrícola reagissem à queda de preços e fossem investidos em outras culturas agrícolas ou até mesmo transferidos para outras atividades. Desse modo, os produtores rurais não conseguiam migrar rapidamente do cultivo de certos bens agrícolas para outros ou novas atividades. Em geral, isso levava tempo.

Considerando que os investimentos destinados ao progresso técnico se mantivessem em níveis suficientes para causar um aumento da oferta – o que ocorria, na década de 1950 tanto nos Estados Unidos quanto na Europa Ocidental –, com o tempo, ela aumentaria mais rapidamente do que a procura. Em decorrência disso, apareceriam diferenças inter-setoriais de rendimentos desfavoráveis à agricultura em função da demora da resposta da produção e da oferta de bens agrícolas. Juntamente com os estímulos dados à indústria, esse fenômeno explicava a queda da renda dos produtores rurais na contra mão do que acontecia com a renda das atividades econômicas nas cidades.

O “problema agrícola” incorporava suposições do modelo simples de oferta e de demanda. Pelo lado da oferta, os seus defensores tomavam como certo o fato de que as mudanças tecnológicas implicavam na redução da procura por insumos agrícolas pouco processados, substituindo-os por sintéticos e, por isso, ela tendia a ser decrescente. A abordagem econômica considerava também que frequentemente os preços dos bens agrícolas, cujo último fim era a alimentação, respondiam relativamente pouco às mudanças nos preços quando a oferta variava. Por conta de sua natureza essencial para o consumo, a procura por produtos agroalimentares não se modificava muito se os preços aumentassem ou diminuíssem

com o tempo. A demanda pelos mesmos era, por conseguinte, bastante inelástica<sup>142</sup> porque crescia bem mais vagarosamente do que a oferta<sup>143</sup> (NEDERGAARD, 2005).

Essa última hipótese se pautava na Lei de Engel<sup>144</sup>, que afirmava que a percentagem dos rendimentos despendidos em bens alimentares se tornava menor à medida que o rendimento das famílias aumentava (PRIKS, 2012). Em caso de crescimento da renda *per capita*, a proporção de gastos com alimentos no orçamento total das famílias caía, mesmo que os gastos absolutos com alimentos se elevassem. Isso acontecia porque, normalmente, havia baixo crescimento da demanda por bens agrícolas, apesar do aumento da renda, movimento que não ocorria com os bens não alimentares.

Pelo exposto acima, verificamos que tanto a oferta quanto a demanda eram muito inelásticas<sup>145</sup>, mas, contrariamente ao que acontecia com a demanda, que aumentava muito lentamente com o tempo, a oferta no mercado agrícola se elevava rapidamente. Pelo lado da oferta, o atraso na reação às variações de preços previstos quando acontecia, era, essencialmente, o resultado da inércia do aparato de produção e das discrepâncias entre os preços que orientavam as decisões dos produtores. Por razões diversas, dentre elas, o momento da tomada de decisão e a demora dos empresários de se convencerem da solidez dos preços, as decisões em favor dos investimentos não eram imediatas e a variação na produção tinha resultados apenas *a posteriori*. Pelo lado da demanda, havia rigidez nos seus ajustes.

---

<sup>142</sup> A elasticidade preço da demanda é a variação percentual da quantidade procurada dividida pela variação percentual do preço.

<sup>143</sup> Como mostram as análises econométricas a partir de dados registrados ao longo de todo o século XX, em um trabalho publicado por Henry Schultz (1945) durante a II Guerra, havia, de fato, inelasticidade na demanda de quase todos os bens agrícolas (GARDNER, 1992).

<sup>144</sup> Ernest Engel (1821-1896) constatou pela primeira vez algumas peculiaridades na relação entre a renda familiar e o perfil dos gastos após examinar o orçamento de aproximadamente 200 trabalhadores belgas. No ano de 1857, publicou um estudo sobre as condições de produção e consumo no Reino da Saxônia no qual formulou uma lei empírica que relacionava gastos em alimentação. A lei anunciada por ele em seu “*Die Produktion und Konsumtion-Verhältnisse des Königreich Sachsen*” em um trabalho publicado originalmente em 22 de novembro de 1857, estabelecia que quanto mais pobre fosse uma família, maior a cota de despesas da renda que deveriam ser usadas nos gastos com alimentos (CALLEGARI, 1982, p. 49).

<sup>145</sup> Ressaltamos que o modelo “problema agrícola” foi desenvolvido em um esquema de equilíbrio parcial, sem levar em conta o desenvolvimento dos setores da economia não-agrícola. Assumiu-se que a demanda era absoluta. Mas, na prática, a demanda por alimentos agrícolas aumentava relativamente menos do que a demanda por produtos não agrícolas (GARDNER, 1992) com o aumento da renda, mas nada foi dito a respeito de outros setores. Para explicar este diferencial nas taxas de remuneração era necessário representar o desequilíbrio entre setores. O comércio internacional, também não foi tratado como uma forma de equilibrar o baixo crescimento da procura doméstica pelo crescimento da procura externa.

Em razão das particularidades da própria agricultura, havia uma tendência paradoxal dos produtores a reagirem à queda dos preços aumentando as safras, ao invés de reduzi-las (COCHRANE, 1979). O resultado era uma propensão crônica à geração de excedentes em torno das quais se formaram as políticas agrícolas contemporâneas (BOUSSARD, 1994). Na opinião de Boussard (1994), essa combinação de aversão ao risco por parte dos produtores e a rigidez da demanda dos consumidores pode engendrar nos mercados agrícolas – diferentemente dos mercados nos quais a demanda era mais sensível aos preços – um regime caótico que nunca convergia para o equilíbrio. Por isso, o preço nunca se igualaria ao custo marginal<sup>146</sup>: às vezes era muito baixo, outras vezes, muito elevado. Em suas pesquisas, Boussard procurou demonstrar a natureza endógena do comportamento dos preços, quando se tratava do setor agrícola (BOUSSARD, 1994). Portanto, quando um período de altos preços fosse desencadeado, um grande número de propriedades, incluindo aquelas em regiões com menores vantagens comparativas, teria estímulos para produzir cada vez mais.

Tomando como base essa explicação, na Europa a agricultura passou a ser vista como um setor vulnerável às condições imprevisíveis e que geralmente os seus preços refletiam condições sazonais e instáveis. Na concepção dos seus governos, “no imediato pós-II Guerra, essa variabilidade de condições poderia ser ampliada em razão dos choques pelos quais os seus mercados agrícolas tinham sido submetidos” (KRÖGER, 2009, p. 6). A queda da renda como resultado da instabilidade de preços agrícolas foi ainda apontada como uma das causas da redução do número de propriedades rurais da Europa.

“A instabilidade e a imprevisibilidade de preços, as premissas do “problema agrícola”, foram usadas para justificar perante a sociedade que o apoio público à agricultura era absolutamente legítimo” (NEDERGAARD, 2006, p. 16). Em função das questões naturais, incluindo a sazonalidade, que afetavam diretamente a produção e a produtividade agrícola, havia inevitáveis falhas de mercado que fundamentavam a intervenção do Estado no setor. Esses elementos fizeram parte do discurso convincente e conveniente dos políticos para a defesa da agricultura no escopo do Estado do bem-estar social quando a integração dos mercados agrícolas europeus começou a ser pensada (FEARNE, 1997).

Esses elementos, que sistematicamente atingiam os mercados agrícolas, foram variáveis fundamentais em torno dos quais foram pensadas as políticas agrícolas na Europa e

---

<sup>146</sup> O Custo Marginal (CMg) corresponde ao acréscimo dos custos totais de produção quando se aumenta a quantidade produzida em uma unidade.

em todo o mundo desenvolvido naquele período. Os formuladores das políticas agrícolas nacionais entendiam que por serem inerentes à agricultura, a instabilidade e a imprevisibilidade poderiam ter impactos econômicos e sociais, colocando em risco o abastecimento dos mercados agroalimentares. Eles se empenharam, por conseguinte, em compatibilizar a variabilidade de preços à necessidade de garantir um nível de vida “justo” para os agricultores e produtores, como constava do Tratado de Roma (VEIGA, 1991). Segundo a retórica dos governos europeus, “as políticas agrícolas nacionais, realizadas no período pré-PAC, deveriam ser vistas como o resultado de ações públicas racionais e benevolentes, com o objetivo de maximizar o bem-estar dos cidadãos e eliminar as falhas de mercado” (PRIKS, 2012, p. 34).

As medidas de apoio aos preços refletiam claramente a crença dos governos da Europa de que os preços baixos para os produtores rurais e trabalhadores não eram devidos e que medidas para aumentar o nível médio deles eram absolutamente justificáveis (ELTON, 2010). Os esforços resultantes dos vultosos investimentos e dos avanços técnicos realizados no pós-II Guerra para aumentar a produtividade deveriam, por conseguinte, repercutir positivamente na renda dos produtores rurais para a promoção de padrões de vida adequados e aos consumidores para o seu acesso a alimentos de qualidade a preços considerados “razoáveis” (HAAS, 2013). Com isso, os governos entenderam que era necessário realizar investimentos constantes no progresso tecnológico, de modo que a oferta de bens agrícolas fosse ampliada.

Foi neste mesmo sentido que o Artigo 39 do Tratado de Roma determinou, dentre outros objetivos, a busca por um padrão de vida “justo” para a comunidade agrícola da Europa. Ou seja, para justificar as suas ações perante o público em geral, as lideranças políticas que defendiam os interesses dos produtores rurais se serviram dos aspectos que consideravam essenciais das políticas agrícolas nacionais, como uma questão de “paridade”, “equidade” e justiça, utilizando-os sem distinguir produtores e trabalhadores rurais, mencionando apenas os “indivíduos comprometidos com a agricultura”, como consta do Tratado.

As lideranças políticas presumiram também que, de uma maneira geral, em razão das flutuações de preços, os mais pobres tendiam a gastar parcelas maiores de seus orçamentos domésticos com alimentos, cenário que poderia ser agravado quando houvesse inflação. Como o aumento de preços corroía o poder de compra dos trabalhadores, sobretudo dos menos favorecidos, a coesão social teria de ser, em teoria, uma meta dos Estados (KRÖGER, 2009). Em princípio, nas manifestações políticas, produtores e trabalhadores rurais eram

prejudicados com as incertezas do setor agrícola. Na prática, porém, os primeiros foram muito mais amparados.

Em linha com o que discutimos anteriormente sobre o “modelo agrícola”, dado que a quantidade produzida era crescente na Europa ao longo dos anos 1950 e 1960, em teoria, os preços dos bens agrícolas deveriam declinar cada vez mais (GARDNER, 1992). Do ponto de vista da Lei de Engel, as mudanças técnicas também conduziriam a uma baixa de preços de alimentos e inviabilizariam a produção em algumas propriedades rurais, pois o progresso tecnológico e a substituição de insumos estimulariam a demanda mais baixa por mão de obra no campo. Nos países da CE, o rápido progresso tecnológico gerou grande pressão baixista sobre os preços e a renda. A incapacidade de setores não agrícolas de absorver esse contingente de maneira rápida, à medida que ela deixava o campo também foi notória<sup>147</sup>(PELKMANS, 2006, p. 219 apud PRIKS, 2012, p. 33).

De fato, a partir das intervenções dos governos europeus, do norte-americano e de outros países desenvolvidos, “os preços dos principais produtos agrícolas ficaram mais estáveis entre o fim dos anos 1940 até o início dos anos 1970 no mercado agrícola mundial” em relação ao imediato pós-II Guerra (KNUSDEN, 2009, p. 50). Mesmo depois do seu processo de modernização e de ter alcançado um alto nível de competitividade, a agricultura europeia, como atividade econômica e meio de vida, continuou sendo vista como um setor muito vulnerável à sazonalidade, um negócio que convivia com ameaças constantes e, conseqüentemente, de altos riscos de negócio<sup>148</sup>.

Conquanto os excedentes se tornassem crônicos na década de 1970 nos mercados da CE, a instabilidade de oferta e a volatilidade de preços continuaram sendo uma justificativa dos governos para manter a sua intervenção nesses mercados por intermédio de subsídios e da regulação de preços da PAC (MAZOYER, e ROUDART, 2005, p.423). Evidências da rigidez nos ajustes da demanda e a irreversibilidade do aumento da oferta fizeram dos desequilíbrios uma característica recorrente da agricultura na Europa dali em diante (GARDNER, 1992, p.

---

<sup>147</sup> Desde a Revolução Industrial do século XVIII, houve nas economias desenvolvidas curtos períodos nos quais a renda do setor agrícola cresceu em paridade com a dos demais setores. Isso causou consideráveis dificuldades para os governos constitucionais da Europa, particularmente entre 1873 e 1929, para lidar com essas diferenças amplas de renda resultando em disparidades econômicas e sociais dentro das suas sociedades (MILWARD, 2000, p. 224-226).

<sup>148</sup> Do modelo econômico “*farm problem*” se derivaram outros elaborados a partir de observações econométricas relacionando o nível dos preços agrícolas ao da renda do setor para explicar o mesmo fenômeno em outras economias e em diferentes períodos.

97). Em torno desses mesmos fundamentos, foi construída a arquitetura da PAC (CASTRO *et al.*, 2011).

A Comissão Europeia, no momento em que propôs um plano de integração do setor agrícola, em 1959, estava muito influenciada pela abordagem do “problema agrícola” (ZOBBE, 2001). Desse ponto de vista, para ser eficaz, a PAC teria de favorecer, sobretudo, mecanismos que promovessem mudanças estruturais homogêneas e a constante busca pela competitividade nos mercados agrícolas europeus<sup>149</sup>. A solução para as discrepâncias de renda deveriam ser as medidas estruturais que ajudassem os menos produtivos a deixar a atividade agrícola, como aposentadorias antecipadas, por exemplo, combinadas com um sistema de suporte aos preços determinado pelo mercado (GARZON, 2006).

A despeito dos altos preços dos produtos agrícolas fixados pelas OCM pelos Estados membros da CEE depois de instituída a PAC, entre 1963 e 1967, os rendimentos do setor não foram capazes de subir na mesma proporção do aumento da produtividade. Quanto maior foi o crescimento da produtividade agrícola, maior o desequilíbrio entre a oferta e a demanda e, por sua vez, mais baixos os preços dos bens agrícolas vendidos. Se o mercado não tivesse essas garantias de assistência, a incerteza sobre as duas variáveis – o preço e a quantidade – seria uma constante e implicaria em maior cautela aos produtores rurais (ACKRILL, 2000). O sistema da PAC, não obstante, eliminava qualquer necessidade de uma postura mais comedida por parte dos produtores rurais.

Em decorrência das inúmeras inconsistências geradas, o modelo do “problema agrícola” passou a ser pouco aplicado pelos governos na Europa e no mundo. Nos anos 1970, as políticas de apoio da CE ao setor tiveram de se voltar mais à solução de permanentes problemas de excedentes para enfrentar a persistente tendência de baixa da renda na agricultura (GARDNER, 1992) e às adaptações da PAC para a adesão do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda em 1973.

Até 1992, quando a primeira reforma (chamada estrutural) da PAC foi realizada, as suas modificações incrementais apontavam que, na prática, os políticos continuavam assumindo as mesmas presunções do “problema agrícola”. Essa prática estava na contra-mão das principais correntes teóricas da literatura econômica moderna sobre a tendência de queda

---

<sup>149</sup> Ela se baseava no Artigo 39.2, que afirmava que a PAC deveria levar em conta o caráter especial da agricultura e as diferenças da estrutura física e social e as disparidades estruturais e naturais entre as regiões agrícolas, que guiariam as futuras necessidades de ajustes.

da renda, que determinava que o ajuste estrutural do setor agrícola era aceito como a única solução possível para casos de desequilíbrios como esse (GARDNER, 1992).

### 3.5 A Pressão dos Grupos de Interesses Agrícolas na Europa e a Paridade de Renda

A situação de caos e desalento deixada pelo fim do conflito na Europa favoreceu o revigoramento de grupos de representação de interesses do setor agrícola, que se empenharam em pressionar as lideranças políticas de seus países para “intervir de modo mais vigoroso em prol da proteção dessa atividade, influenciando diretamente a agenda das políticas agrícolas nacionais” (MILWARD, 2000, p. 228). O seu argumento mais usado destacava a importância estratégica do campo na provisão de alimentos e daí a necessidade de os governos darem garantias ao bem-estar social da população que ali vivia. Os produtores afirmavam, ainda, que “os preços dos bens agrícolas eram naturalmente mais voláteis do que os dos industrializados, eles precisavam ser estabilizados para que as condições de vida das suas famílias não ficassem tão vulneráveis às forças de mercado” (GUIRAO, 2010, p. 14).

A retórica desses grupos, combinada às memórias dos horrores da fome, fundamentou as intercessões públicas ao setor agrícola. Milward (2000, p. 228) aponta que “a agricultura foi trazida para um novo consenso no pós-II Guerra, como um dos pilares da estabilidade política. Para evitar confrontações dentro dos novos sistemas democráticos (re) criados, os produtores rurais foram retratados para a sociedade como os responsáveis pela importante tarefa de prover de alimentos”. No discurso político a atividade agrícola foi considerada “um alicerce imutável da sociedade nacional de cada Estado europeu” (MILWARD, 2000, p. 235) pelas várias razões já apresentadas neste capítulo. As experiências da II Guerra também permitiram que os governos ligassem os objetivos da política agrícola nacional à ideia da segurança, em seu sentido mais amplo, e, assim, cada Estado-nação se tornou um terreno ainda mais propício para a atuação dos grupos de interesses agrícolas (MILWARD, 2000).

Os produtores rurais se beneficiavam da tradicional percepção da sociedade europeia de que eles eram os responsáveis pela provisão de bens alimentares básicos, “os guardiões do campo, vivendo em harmonia com a natureza e perpetuando o padrão de cultivo apreciado pela população urbana” (GRANT, 1995, p. 159). A ideia transmitida pelo Estado e incorporada pelos cidadãos das cidades se fundamentava na percepção de que a agricultura era um setor especial por várias razões e que, por isso, necessitava de uma assistência diferenciada do Estado (ROEDERER-RYNNING, 2010).



Veiga (1993 *apud* LINDERT, 1991) corrobora essa visão. De acordo com o autor, havia um tradicional padrão de proteção da agricultura na Europa Ocidental e em várias nações capitalistas desenvolvidas, resultante da combinação de duas forças que aumentavam a eficácia dos *lobbies* agrícolas: forte sentimento de compaixão da sociedade com relação aos produtores rurais, principalmente nas democracias nas quais foi rápido o declínio da atividade agrícola na economia e a crescente sensibilidade da renda dos produtores a movimentos de preços que poderiam ser evitados pela ação governamental. Portanto, a despeito de serem segmentos da população cada vez mais minoritários, os produtores rurais aumentavam a força dos seus *lobbies* perante o Estado.

O “tradicional padrão de proteção” a que se refere Veiga (1993) tem origem antes da II Guerra Mundial. Na realidade, a relação desses grupos com as instituições estatais já era central na formulação e na prática das políticas agrícolas na Europa Ocidental (KAY, 2000). Eles estavam organizados há mais de um século em coesos blocos de pressão sobre os governos na forma de sindicatos e associações. Desde o século XVIII e na maior parte do século XIX, os grandes produtores rurais formavam um segmento social importante, significativo em termos numéricos e eleitorais e politicamente bem organizados em muitas sociedades europeias<sup>150</sup>. Swinnen (2009) apresenta a sua tese nessa mesma linha: “ainda que seja muito difícil mensurar o impacto direto dessas organizações políticas na proteção da agricultura na Europa, é possível afirmar que o grau de assistência destinada a essa atividade foi elevado em razão do aumento do poder de influência desses grupos desde o fim do século XIX e início do XX” (SWINNEN, 2009c, p. 12), embora o número absoluto da população que vivia no campo declinasse desde então na maior parte dos países europeus.

É certo que a posição política e administrativa das organizações de produtores variava na Europa de país para país, de acordo com a sua estrutura social, com o tradicional peso político e com o número de membros. De alguma forma, em todos eles, essas organizações agrícolas tinham, “como conjunto, laços formais e informais com governos e partidos políticos” (SORENSEN, 2008, p. 12). Sorensen (2008) reitera a ideia de que os mais proeminentes grupos usufruíam de poder suficiente para influenciar as decisões relativas à política agrícola nacional. Os grandes produtores, que geralmente dominavam essas

---

<sup>150</sup> Entre os séculos XVIII e XIX os produtores rurais consideravam que a proteção dada pelo Estado era baixa e insuficiente e, por isso, formavam grupos para brigar por seus interesses. Surgiram, naquele período, muitas dessas organizações de representação e aquelas que já existiam foram reestruturadas e ganharam maior importância durante a crise do fim do século XIX (grande depressão de preços) e nas primeiras décadas do século XX. No mesmo período, o direito de voto foi estendido para pequenos produtores e trabalhadores agrícolas na maioria dos países europeus. Quando a crise dos anos 1930 surtiu efeitos negativos no desempenho econômico do setor, essas organizações voltaram a ganhar espaço político na Europa (SWINNEN, 2009c).

organizações, também eram os seus maiores contribuintes financeiros. Tendo em vista que esses grupos formavam uma considerável base de votos, políticos e burocratas, por outro lado, precisavam do seu apoio político para aprovação de leis e para a sua eleição e até reeleição (NEDERGAARD, 2005).

A representatividade dos seus *lobbies* junto às instâncias decisórias ganhou mais importância depois da II Guerra (BUREAU, 2012). Na visão de Guirao (2010), de fato, “o tradicional peso político-eleitoral da comunidade rural foi sentido durante o período de recuperação econômica, quando os produtores tinham grande capacidade de expressar os seus interesses de maneira efetiva, levando a maioria dos governos, a partir do fim dos anos 1940, a prover apoio emergencial à agricultura” (GUIRAO, 2010, p. 14). Uma das consequências da politização nos mercados agrícolas entre os anos 1950 e 1960 na Europa foi a concentração dos seus governos na necessidade de eliminar a disparidade de rendimentos (ELTON, 2010).

Na Alemanha, por exemplo, em 1955, foi aprovada a Lei Agrícola ou Lei Verde (*Agriculture Law* ou *Green Law*) com o objetivo de fazer com que as condições econômicas e sociais daqueles que trabalhavam na agricultura fossem elevadas ao mesmo nível de outros grupos profissionais urbanos (MILWARD, 1992). Na França, uma lei promulgada em 1961 afirmava que o “objetivo das políticas francesas era estabelecer a paridade entre a renda da agricultura e outras atividades econômicas” (SALMON e WOLFESPERGER, 2007). Embora os governos de Alemanha e França justificassem essas regulações ao setor agrícola como sendo necessárias para continuar estabilizando os preços agrícolas domésticos, essa era, na verdade, uma forma de garantir o elevado padrão de vida para os produtores rurais (FERNÁNDEZ, 2006). Mais uma vez, a ampliação dos ecos do discurso de proteção da agricultura acontecia mesmo que a maior parte da população europeia não tivesse qualquer relação com as atividades agrícolas. Esse fato destaca ainda mais o grande poder e a unidade dos produtores rurais.

Várias explicações foram formuladas para elucidar a relação entre os Estado e os grupos de interesses. Marzey e Richardson (2006) explicam que as burocracias têm uma tendência a construir relações estáveis e de negociação com grupos de interesse em cada domínio político como uma forma de garantir algum tipo de "ordem negociada" ou ambiente estável e no qual grupos de interesse procuram explorar novas oportunidades de maximizar a sua capacidade de moldar as políticas públicas em proveito próprio. Swinnen (2009c) completa o raciocínio mirando-se na Europa: “no momento em que essas organizações se tornaram *lobbies* ativos no continente europeu, como, por exemplo, as associações de

produtores de leite e de açúcar, elas passaram a demandar maior apoio do governo e proteção das importações” (SWINNEN, 2009c, p. 14).

Uma das elucidações mais aceitas é a Teoria da Escolha Racional, defendida na obra *A Lógica da Ação Coletiva* de Mancur Olson (1971), para quem os grupos de interesses, formados por indivíduos racionais, concentrados e seletivos tendem a ser mais capazes de se organizar e influenciar o processo político do que aqueles com interesses difusos. Olson afirma: “a maioria das organizações de ação coletiva têm incentivos para obter apoio da população, e, assim, de se preservar na luta distributiva, mesmo que os custos para a sociedade sejam grandes” (OLSON, 1985, p. 934).<sup>151</sup> Este último era o caso dos consumidores, contribuintes fiscais e desempregados, por exemplo, que na ocasião não se organizaram em grupo lobistas tão efetivos em nenhuma das sociedades da Europa (OLSON, 1985; NEDERGAARD, 2005). Na contramão, o grau de coesão organizacional no setor agrícola só se elevou no pós-II Guerra.<sup>152</sup>

Como mencionado antes, a partir do momento em que foram gerados excedentes de oferta, inevitavelmente a renda dos produtores rurais começou a apresentar uma espiral descendente (BOWLER, 1995). Por conta disso, “eles advogaram de forma ainda mais incisiva por intervenções governamentais no mercado em favor da manutenção dos seus rendimentos” (SWINNEN, 2009a, p. 1525). Não obstante a efetividade das suas petições, é preciso advertir que muitos deles eram bem pequenos para ter o grau de “paridade de renda” dos maiores, ainda mais porque esse número variava de país para país. Neste caso, as propriedades rurais menos favorecidas ou menores teriam de receber investimentos diferenciados para a sua modernização ou mesmo estímulos para encontrar empregos fora do setor agrícola, o que, como veremos adiante, na prática, não aconteceu. Essas seriam as compensações necessárias de uma política agrícola estrutural para que os produtores menores e menos competitivos conseguissem sobreviver no mercado.

Um dos casos mais emblemáticos em termos de eficácia dos *lobbies* agrícolas aconteceu na Alemanha. Lá havia somente uma organização de produtores rurais altamente organizada (KOESTER, 2000, p. 3). Fundada em 1948 para preencher um vácuo

---

<sup>151</sup> Texto original: “*most organisations for collective action have incentives to strive to obtain more of society's output for their own clients through distributional struggle, rather than to produce useful outputs themselves, and to persevere in distributional struggle even when the costs to society are very large in relation to the amounts that are won in distributional struggle*” (OLSON, 1985, p. 934).

<sup>152</sup> Foram identificados mais de 150 grupos que, em alguma medida, estavam relacionados ao setor agrícola no período (FENNELL, 1997).

organizacional deixado após a desintegração do *Reichnährstand*, a *Deutscher Bauernverband* (DBV) <sup>153</sup>exerceu influência direta sobre a política agrícola doméstica alemã e mobilizou votos em importantes áreas rurais do país (BOWLER, 1985). Resultado da fusão das associações de produtores rurais das principais regiões produtoras de bens agrícolas da parte ocidental do país, o principal objetivo do DBV era “ser uma organização unificada e politicamente independente, além de representar os interesses de todo o setor agrícola alemão, cujas propriedades rurais eram de diferentes tamanhos e especialidades, de caráter voluntário e democrático” (GROSSKOPF, 2000, p. 141). <sup>154</sup> Outras importantes atividades da DBV se estenderam aos serviços de treinamento e consultoria para os membros da associação e a melhoria da imagem do setor agrícola na Alemanha Ocidental.

A forte coesão dos membros da DBV, em contraposição à pequena representatividade da população rural da Alemanha, ensejou que os seus votos desempenhassem um papel crucial nas eleições federais e estaduais do país (KOESTER, 2000) e que ele se tornasse o principal grupo de representação dos interesses dos produtores rurais alemães. A forte pressão política do DBV exercida sobre os governos, com resultados mais efetivos do que em outros países europeus, pode ser explicada por alguns fatores. Primeiro, pelas características da estrutura política alemã: o sistema político-partidário federalista possibilitou que o DBV trabalhasse em estreita cooperação com o Ministério da Agricultura, sofrendo influências de diversas autoridades estatais e partidos políticos (BOWLER, 1985). A fim de ampliar as suas chances eleitorais, por outro lado, os governos eleitos ajustavam as políticas nacionais de acordo com os interesses desses grupos (TANGERMANN, 1993). Segundo, as organizações de representação de outros setores da economia, além de se abster de influenciar a política agrícola, acreditavam que era importante que o Estado se empenhasse em proteger o campo. Poucos empresários da indústria viram o protecionismo agrícola como um obstáculo naquele momento. Terceiro, em contraste com outros países, especialmente o Reino Unido, onde havia forte poder político da sociedade civil que contrabalançava a influência dos produtores

---

<sup>153</sup> O poder do DBV é grande até hoje e representa 80% dos produtores rurais e desde 1969 é dirigido por um nobre, o Barão Constantin Freiherr Heeremann von Zuydtwiyck, proprietário de uma fazenda de 2.000 hectares e que durante todo esse tempo só deixou a presidência por um curto período de tempo (ABRAMOVAY, 1999).

<sup>154</sup> Atualmente, o DBV se vê como “a representação profissional de pessoas que trabalham em todas as áreas da agricultura e da silvicultura, assim como nas indústrias relacionadas na República Federal da Alemanha”. “A sua tarefa é representar os interesses legais, fiscais, de bem-estar, educacionais e sociais. A associação é voluntária, embora 90% dos produtores de propriedades com mais de 2 hectares sejam seus membros. Em geral, os níveis de associação são maiores em regiões onde há propriedades grandes e médias do que em regiões onde os produtores menores são mais comuns (GROSSKOPF, 2000, p. 142).

rurais, na Alemanha, os consumidores nunca foram muito bem organizados e se preocupavam pouco com os preços dos alimentos (KOESTER, 2000).

“Embora a DBV tivesse uma grande representatividade política pois chegou a contar com a participação de cerca de 77% dos proprietários rurais alemães” (SORENSEN, 2009, p. 66), ela foi dominada pelos maiores e mais ricos” (KNUSDEN, 2009). A agenda política refletia uma clara assimetria em seu favor. Em grande medida, por conta da força do DBV, a Alemanha, agiu de maneira agressiva nas negociações agrícolas para a formação da PAC desde o início da década de 1960, insistindo na manutenção de suas vantagens dentro da Comunidade<sup>155</sup>.

Se na Alemanha a submissão à racionalidade econômica chocou-se com a feroz resistência dos grandes proprietários, que souberam utilizar a sua considerável influência eleitoral para, em torno da unidade da agricultura e da defesa da integridade do setor agrícola, preservar os seus privilégios corporativistas<sup>156</sup>, na França as coisas tomaram outro rumo (ABRAMOVAY, 1999). Em comparação com os produtores rurais alemães, os franceses eram consideravelmente mais diversos em termos socioeconômicos e tinham vários tipos e tamanhos de propriedades, das mais modernas nas planícies do Norte às menos produtivas nas regiões montanhosas, onde a agricultura mal permitia que os trabalhadores plantassem para a sua subsistência (ROEDER-RYNNING, 2001). Essa pulverização dos grupos de interesses, muitas vezes, acabou gerando conflitos entre eles.

Mesmo diante dessa diversidade de associações agrícolas, depois de anos do início da modernização do setor, e do conseqüente declínio da população do campo, os grupos de representação de interesses conseguiram manter e até mesmo ampliar o seu poder de mobilização e influência política na França. Os seus objetivos fundamentais, alinhados com os do Estado francês com quem negociavam diretamente, eram, acima de tudo, a valorização da empresa agrícola familiar como base para a reestruturação do setor (ABRAMOVAY, 1999). Os partidos políticos sabiam do peso eleitoral dos grupos rurais franceses, que eram ainda maiores do que os alemães.

O desenvolvimento do regime de suporte aos preços marcou o apogeu de grupos corporativistas naquele país no pós-II Guerra. As organizações nacionais de cooperação e

---

<sup>155</sup> Discutiremos isso com mais detalhes no próximo capítulo.

<sup>156</sup> O *corporativismo* é entendido aqui como a defesa dos próprios interesses em detrimento dos interesses da coletividade.

crédito e os sindicatos dos produtores eram tradicionalmente membros da *Confédération Générale de l'Agriculture* (CGA), criada em 1944, que teve o propósito de fortalecer a fraca e fragmentada representação dos produtores rurais franceses. A organização agregou 80% dos produtores rurais de cooperativas, instituições de crédito e associações de produtores especializadas e desejava ter um forte papel nas estruturas nacionais confederativas para “revolucionar a agricultura francesa” (ROEDER-RYNNING, 2001).

Tais sindicatos, por sua vez, foram reorganizados, a partir de 1961, na *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA), que naquela década “firmou a sua liderança política na agricultura francesa” (SORENSEN, 2009, p. 64). O peso da FNSEA era duas vezes maior do que o dos sindicatos de trabalhadores. Por isso, teve um considerável papel na fixação das regulações agrícolas, proveio acesso ao crédito e guardou uma forte relação com as câmaras de comércio francesas (CARNEY, 2007). Ansiosa por explorar as oportunidades que se abriam para a agricultura francesa, quando se iniciaram as negociações para a integração agrícola da Europa, a FNSEA insistiu para que a PAC se baseasse em um sistema de preferências comunitárias, amparado por taxas móveis e quotas de importação, provendo salvaguardas para proteger a renda dos produtores rurais (FEARNE, 1997). Em face da crescente importância da FNSEA, a CGA foi se tornando uma instituição pouco relevante na política francesa (NÖEL, 1988).

O FNSEA e a sua organização irmã, o *Centre National des Jeunes Agriculteurs* (CNJA) usaram da política de preços para tentar conter os conflitos internos entre grupos e opiniões sobre modelos de desenvolvimento. No mesmo período, foi criado o *Comité Européene pour Le Progrès Agricole* (COMEPRA), composto por pequenos produtores, que, desde o início, se colocou contra a PAC (BOWLER, 1985). Grupos que representavam uma associação específica, como, por exemplo, a *Fédération Nationale de Producteurs de Lait* da França e o *European Sugar Beet Producers* (CIBE), também proliferaram pelo país nos anos 1950 e 1960. Para todos eles, o protesto foi um instrumento de negociação política muito utilizado para influenciar o processo de barganha, e que foi se tornando um traço do corporativismo francês (ROEDER-RYNNING, 2001). Até 1988, essas manifestações se concentraram durante os ciclos de negociações de preços.

A eficiência econômica não foi, para os jovens produtores franceses, sinônimo de repúdio a qualquer forma de intervenção do Estado. Ao contrário, o Estado deveria, juntamente com a representação sindical, gerir a transição de um setor que guardava, no início dos anos 1960, fortes traços tipicamente camponeses. Como resultado de sua forte influência

política, os produtores rurais franceses se beneficiaram das políticas de financiamento e de intervenção do governo. Após a II Guerra Mundial, os produtores ofereceram apoio político em contrapartida ao aumento do nível de intervenção do governo na economia e ajudaram a criar o que se tornou um dos maiores bancos do mundo: o *Crédit Agricole* (CARNEY, 2007) para o financiamento da modernização técnica e de infraestrutura do campo. Entre 1950 e 1963, os empréstimos de médio e de longo prazo do banco aumentaram de 630 milhões para 13 bilhões de francos (CARNEY, 2007).<sup>157</sup>

Na Itália, os sindicatos agrícolas estavam mais próximos ao sistema político do que em qualquer outro país da CE. A *Associazione Italiana dei Coltivatori Diretti*, fundada em 1944, a maior delas, contava com mais 2 milhões de associados e tinha grande influência no Parlamento (LIZZI, 2008). Era uma organização de pequenos produtores ligada ao Partido Democrata Cristão e que operava em todo o interior do país. A *Coltivatori Diretti* dividia o espaço de representação desses grupos com a *Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana (Confagricoltura)*<sup>158</sup>, criada em 1948 e formada somente pelos grandes proprietários de terras, mais alinhados ao Partido Liberal (BOWLER, 1985). Em termos de influência, a *Coltivatori Diretti*, na maior parte do pós-II Guerra, foi mais poderosa e politicamente organizada do que a *Confagricoltura* e representava os produtores rurais dos principais bens produzidos na Itália: vinho, hortaliças e frutas (LINDBERG, 1963).

Na Bélgica, de origem católica e flamenga, o *Boerenbond* foi, sem dúvida, a organização de representação dos interesses dos produtores rurais de maior influência e foi claramente a favor do objetivo de busca a “paridade” de renda e social aos produtores rurais do país (HOFHEITHER, 2007). Em associação com o Partido Social-cristão, atuava junto a várias agências oficiais de governo. Também provia crédito, serviço de seguro, assistência

---

<sup>157</sup> Outro fator que contribuiu para um forte aumento da influência política desses grupos relacionava-se ao fato de que o Estado precisava da colaboração dos grupos de interesse, pois havia unidades produtivas inacessíveis. Consequentemente, o Estado ficou altamente dependente dos grupos de interesses para a informação da sua base política e da assistência aos funcionários para assegurar a implementação de programas complexos. Assim, a França desenvolveu relações neocorporativistas nas quais o Ministério da Agricultura dava acesso exclusivo às decisões do Estado a esses grupos, facilitando a atuação da FNSEA. Em resumo, a FNSEA não simplesmente fez *lobby* junto ao Estado, mas, ao contrário, tendeu a “co-gerenciar” as decisões relativas ao setor agrícola (CARNEY, 2007).

<sup>158</sup> É a organização que representa e protege as empresas rurais agrícolas e é conhecida por seu papel líder no estabelecimento e desenvolvimento da agricultura tanto em termos tecnológicos e sociais da agricultura italiana como um negócio. A *Confagricoltura* está presente em todo o território italiano, embora a sua sede seja em Roma. [http://www.confagricoltura.it/eng/confagricoltura/about-us\\_1.php](http://www.confagricoltura.it/eng/confagricoltura/about-us_1.php)

técnica e educacional, operando em fábricas de processamento de alimentos e em cooperativas de produtores (LINDBERG, 1963).

Nas décadas de 1950 e 1960 nos Países Baixos, três antigas organizações concentraram 60% dos produtores rurais: a *Katholieke Nederlandse Boeren-en Tuindersbond* (KNBTB), de origem católica, tinha 48% da representatividade; a *Christelijke Boeren-en Tuindersbond* (NCBTB), protestante, com 16% e o *Koninklijk Nederlands Landbouwcomité* (KNLC), de cunho não confessional, com 36%. Todas elas haviam sido fundadas entre a segunda metade do século XIX e início do XX (BIELEMAN, 2010). Apesar das diferenças religiosas, elas eram bem organizadas e cooperavam entre si. Diferentemente de todos os demais países, nos Países Baixos essas associações atuavam em um sistema semi-corporativo, isto é, as indústrias em conjunto com os trabalhadores rurais. Essa parceria originou, em 1896, a *Landbowschap*, uma organização sindical composta por todos aqueles comprometidos com o setor, tanto os trabalhadores quanto os produtores, sobretudo na pecuária (BIELEMAN, 2010). A *Landbowschap*, inclusive, tinha autonomia para legislar em questões como qualidade do produto, estocagem, cultivo da terra, emprego e racionalização da produção (LINDBERG, 1963, p. 229).

As cooperativas, cujo interesse era representar os seus interesses no mercado proliferaram no mesmo período nos Países Baixos. No pós-II Guerra, essas organizações auxiliaram a impulsionar o processo de modernização no campo ao oferecer serviços de consultoria, promover atividades sócio culturais e o treinamento da mão de obra.

Saindo do nível nacional para o europeu, recordemos que no capítulo anterior apontamos que, em 1955, as organizações nacionais de produtores rurais da CEE fundaram uma associação comum, o COPA, uma das mais coerentes e influentes organizações dentre os *eurogrupos*<sup>159</sup>. O COPA foi criado com o fim de unir os vários *lobbies* de produtores rurais europeus sob a tutela de uma organização em um esforço para se chegar a métodos de trabalhos alinhados e posições comuns, além de prover uma única voz aos produtores rurais nas suas relações com a CEE. Por conseguinte, ele era uma arena onde as associações de produtores rurais poderiam obter informações que influenciariam as decisões políticas nacionais e o tipo de pressão que eles exerciam sobre os seus ministérios da Agricultura

---

<sup>159</sup> Em sua pesquisa, Bowler (1985) identificou todos os grupos de interesses que eram suficientemente organizados para influenciar o sistema decisório da CEE, os chamados *eurogrupos*.



(GERMOND, 2011). Ali, as lideranças de associações se identificavam com os demais membros da elite rural europeia (SORENSEN, 2008).

Assim como os demais grupos nacionais de interesses agrícolas, que se envolveram indiretamente no processo decisório das políticas agrícolas nacionais, o COPA teve influência indireta sobre as decisões da CEE (GERMOND, 2011; JANSEN, MARTIN e ZOBBE, 2009). Mesmo sem poder de voto, ele “chegou a representar 50% do comitê de consultoria e de assessoramento da Comissão Europeia durante as negociações da PAC” (KRÖGER, 2009, p. 19). Com base em pesquisas empíricas e questionários, Van der Zee (1997), aponta que: “O COPA tinha contatos *ad hoc* ou regulares com os oficiais de unidades administrativas do DG-Agricultura, inclusive com o Comissário para a Agricultura<sup>160</sup>, a mais alta burocracia da Comissão” (VAN DER ZEE, 1997, p. 197).

Juntamente com o COCEGA, uma organização-irmã do COPA, e “mesmo sendo fruto de diferentes tradições políticas, administrativas e culturais” (GERMOND, 2011, p. 7), a relação corporativista dos respectivos grupos de interesses agrícolas nacionais com os seus governos foi reforçada. A despeito do seu poder de influência e de ter uma imagem de forte convergência, os produtores rurais estavam divididos entre grandes e pequenos, das regiões mais e menos produtivas, produtores de bens vegetais e pecuaristas (NEDERGAARD, 2005).

Mais adiante, o COPA-COCEGA compartilharia os mesmos motivos para se opor às iniciativas da Comissão para reformas da PAC, pois qualquer modificação dos instrumentos e do sistema operacional e de financiamento alteraria o seu poder de influência e os seus privilégios (BOWLER, 1985), sobretudo porque estava acostumada a décadas de apoio e intervenção estatal em seus mercados nacionais. Os produtores agrícolas do continente já tinham, desde o século XIX, um alto grau de protecionismo nacional do setor agrícola e as famílias haviam se tornado mais dependentes da redistribuição da ajuda pelo Estado (MARTIN e LANGTHALER, 2012).

Peterson (1979) investigou as atividades das organizações agrícolas nacionais na Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Itália e Alemanha e Países Baixos entre 1945-75. Segundo ele, o COPA, a *International Federation of Agricultural Producers* (IFAP) –,

---

<sup>160</sup>A Alemanha usou essa oportunidade para buscar os interesses dos proprietários no nível da CE. Na maioria dos casos, o Ministro da Agricultura estava bem próximo aos sindicatos de produtores que geralmente tentavam buscar garantir os interesses da população do campo. Claro que, em teoria, o Ministério para Alimentação, Agricultura e Meio Ambiente deve servir aos interesses da população em geral, mas isso raramente era feito. Quase sempre ficava claro que o Ministério alemão tinha que lutar pelo bem-estar dos produtores (KÖESTER, 2000).

organização fundada em 1946 com o objetivo de defender os interesses dos produtores agrícolas em nível internacional com *status* consultivo no Conselho Econômico e Social da ONU –, e todas as organizações de interesses agrícolas na Europa tinham em comum em seu ideal a luta pela manutenção da “autonomia estrutural da propriedade familiar”. No discurso dos produtores rurais, elas eram unidades econômicas autônomas que poderiam constituir a base para a economia política agrícola. Mesmo que esse tipo de estrutura não tenha se perpetuado, como já discutimos, essa razão foi adicionada à demanda política do COPA por igualdade de renda na agricultura em relação a outros setores<sup>161</sup>.

Em sua obra *The European Union Rescue of the Nation State*, Alan S. Milward (2000) apresenta a sua interpretação sobre o papel dos grupos de interesses na constituição das políticas agrícolas nacionais da Europa. No que concerne especificamente à agricultura, a sua principal hipótese pode ser lida da seguinte forma: a integração das políticas agrícolas dos Seis, a que ele se refere como “europeização”, foi uma tentativa bem-sucedida dos grupos de interesses de manter altos níveis de renda (MILWARD, 2000, p. 316). Os produtores rurais, segundo Milward (2000), conseguiram assegurar a sua posição política em nível comunitário da mesma forma que tinham feito em sua nação. Durante os anos 1950 e 1960 eles lutaram para diminuir as diferenças de renda em relação a outros setores da economia. De fato, com a “europeização” da proteção agrícola aumentou a proteção agrícola e os subsídios concedidos (SORENSEN, 2008).

Sobre o mesmo assunto, Germond (2011) defende a tese de que a emergência e consolidação de grupos agrícolas organizados como uma rede de atores que compartilham um objetivo comum ao criar condições para o que ela também chama de “europeização dos interesses agrícolas”, que permitiu a preservação da PAC ao longo dos anos 1970 e adiante. Após o início do processo europeu de integração regional, muitos produtores rurais, tradicionalmente organizados, sentiram que poderiam perder influência nas decisões agrícolas, uma vez que elas passaram a ser crescentemente tomadas em Bruxelas. O desafio organizacional para esses produtores foi respondido com a criação do COPA (GERMOND, 2011). Se a criação da PAC “europeizou” os padrões nacionais de protecionismo agrícola, ela

---

<sup>161</sup> Nas últimas décadas, as divergências no COPA aumentaram em função da pressão da opinião pública e da diversificação das estruturas produtivas na Europa. O nível de insatisfação também se elevou porque por volta de 20% dos maiores produtores rurais chegaram a receber 80% dos recursos da PAC nos anos 1970 (KRÖGER, 2009). Formaram-se, ainda, outros grupos de representação dos interesses agrícolas, instalando-se uma competição entre eles. O COPA-COCEGA é uma organização dos interesses agrícolas, instalando-se uma competição entre eles. O COPA-COCEGA é uma organização que ainda hoje reúne vários sindicatos de produtores nacionais e cooperativas dos Estados membros e é o mais importante grupo lobista na agenda da área agrícola em Bruxelas (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013).

também deu mais condições para que eles mantivessem essa tradição no longo prazo, um obstáculo para futuras reformas (GERMOND, 2011). Ao mesmo tempo, como os produtores se organizaram de forma eficaz, a PAC estava propensa, desde o início, a desenvolver um viés distinto das necessidades de demanda<sup>162</sup> (HOFREITHER, 2007).

A respeito dessas incoerências, Harvey (2004) expõe que era muito difícil que esses grupos, ao avaliarem a PAC, propusessem uma reforma radical dela sem que houvesse uma pressão substancial de outras partes da comunidade econômica. A história do apoio público aos produtores na Europa tendia a encorajar uma percepção comum de que os governos e as suas burocracias podiam e deviam ser responsáveis por evitar a pressão competitiva do mercado. Assim, o desenvolvimento rural foi associado à responsabilidade dos governos de proverem os bens públicos e corrigirem essas falhas de mercado (HARVEY, 2009).

Consequentemente, a PAC foi (e ainda é usada) para beneficiar uma pequena parcela da sociedade da CEE porque reflete o poder político dos produtores rurais que, a despeito de serem numericamente poucos em sociedades muito industrializadas em vários dos Estados membros, formam fortes grupos de pressão organizados que reivindicam para si o apoio e a proteção das instituições (BUREAU, 2012). Esses grupos tiveram considerável influência na formação das políticas nacionais e, a partir de 1957, nas negociações da integração do setor agrícola da CE (NEDERGAARD, 2005). Como resultado e sob o pretexto da estabilidade dos preços, eles “conseguiram manter os instrumentos de apoio aos preços a um nível superior à tendência média ou de longo prazo até os anos 1990” (MAZOYER, e ROUDART, 2005, p.426).

Priks (2012), Nedergaard (2005) e Rieger (2005) convergem na tese de que, em geral, as organizações agrícolas têm forte perfil político, porque uma parte importante da renda dos produtores advém do *rent seeking* político. Isso significa que a condição básica para a sobrevivência dele e de suas organizações está na criação de consciência pública da sua importância, isto é, os políticos simpatizam com os interesses dos produtores rurais, se forem se beneficiar com isso

Se de um lado, estavam os grupos de interesses bem organizados com o objetivo comum de manter as políticas agrícolas protecionistas, de outro se encontravam aqueles que

---

<sup>162</sup> Anderson (1995) mostrou que nem sempre os benefícios da proteção *per capita* aumentaram nas economias desenvolvidas relativamente aos custos impostos aos contribuintes e consumidores, aumentando, com o tempo, o custo econômico e político total da proteção agrícola.

lidavam com os custos da PAC, os consumidores e os pagadores de impostos. Diferentemente dos primeiros, eles eram muitos e hegerogêneos para se organizar em *lobbies* eficazes. Isso só aconteceria mais adiante, quando os problemas crônicos da PAC fossem exacerbados. Neville-Rolfe (1984, p. 64) nota que no continente não existiam movimentos de protestos contra os altos preços dos bens alimentares. Os próprios sindicatos urbanos, diferentemente do que aconteceu na Grã-Bretanha, jamais havia questionado os efeitos eventualmente nocivos que a PAC poderia ter sobre a cesta dos consumidores (ABRAMOVAY, 1999).

### 3.6 O Processo de Tomada de Decisão na Área Agrícola: Interesses Nacionais Conflitantes e o Déficit Democrático da CE

O exame dos mecanismos operacionais e do sistema de financiamento da “Velha PAC” deve ser antecedido pela análise crítica do amplo e complexo processo político-decisório da CE. Nesta sessão, apontaremos, de maneira breve, os principais elementos que mostram como esse sistema decisório permitiu que o arcabouço primário de operação da PAC gerasse não somente controvérsias, mas a tornasse difícil de ser reformada adiante, além de que evidenciasse o déficit democrático das instituições da CE. Não temos a intenção de esgotar a análise sobre esse complicado tema aqui. Para isso, teríamos de retomar detalhadamente os artigos dos tratados, salientando as suas inovações jurídicas e os seus meandros políticos. De qualquer forma, é possível indicar os principais elementos do processo político-decisório que revelam inconsistências na estrutura original da PAC.

No Primeiro Capítulo discutimos que o desenho da PAC foi deixado a cargo do aparelho institucional criado pelo Tratado de Roma, que deveria, nos prazos determinados, estruturar e colocar em operação o Mercado Comum Europeu. Ao longo do desenvolvimento do processo de integração regional, esse aparelho ficou centrado nas figuras da Comissão Europeia, do Conselho de Ministros e do Parlamento Europeu, o “triângulo institucional”. Por conta das diferenças de sistema de voto e das competências entre essas instituições, o complexo processo decisório foi construído com base na fragmentação de seu sistema político, a partir de mecanismos complexos para apreciação das matérias a serem votadas, em um verdadeiro emaranhado de procedimentos (MEDEIROS e CAMPOS, 2009).

De início, as instituições das comunidades europeias foram criadas independentemente umas das outras. As três comunidades (CECA, CEE e EURATOM) só se unificaram em 1965, com o Tratado de Fusão, coincidindo com o início da predominância da lógica de

cooperação – ancorada na tomada de decisão por consenso nas instituições intergovernamentais – e sobre a lógica da integração<sup>163</sup> – calcada na decisão por maioria qualificada nas instituições supranacionais (QUERMONNE, 2001 *apud* MEDEIROS e CAMPOS). O Tratado de Fusão substituiu os três Conselhos de Ministros (CEE, CECA, EURATOM) e a Alta Autoridade (da CECA) por um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (CE). Também instituiu o princípio da unidade orçamentária e estabeleceu a TEC (McCORNICK e OLSEN, 2014).

O Conselho, o órgão legislativo composto pelos governos dos seis países signatários e que decidia por consenso, tinha por função harmonizar a ação da Alta Autoridade, de competência supranacional, e que deliberava por maioria qualificada (5/6 dos governos dos Estados Membros), dentro dos casos previstos e de acordo com a forma indicada no Tratado. A partir de 1967, quando o Tratado de Fusão entrou em vigor, passaram a funcionar um Conselho Único e uma Comissão Única (KLINGL, 2014).

Os tratados subsequentes modificaram sucessivamente a base jurídica da CE. O primeiro deles depois do Tratado de Fusão, o Ato Único Europeu, foi assinado em Luxemburgo, em 1986, e teve o relevante papel de tentar estabelecer um arranjo equilibrado entre estas duas lógicas, “complementando os tratados anteriores e instituindo mecanismos decisórios que pudessem desenvolver institucionalmente as Comunidades Europeias” (LA SERRE, 1992, p. 8). Com o Ato Único foi aprovado o mecanismo de cooperação na tomada de decisões entre as instituições europeias, promovendo o maior envolvimento da Assembleia Parlamentar – que passou a se chamar Parlamento Europeu –, nas deliberações do bloco, embora ele ainda tivesse um papel estritamente consultivo em relação à atuação do Conselho, que realmente legislava. O Ato Único recompôs as decisões por maioria qualificada pelo Conselho de Ministros (KLINGL, 2014).

O Ato Único ainda fixou o prazo de 31 de dezembro de 1992 para a conclusão do processo de criação de um espaço sem fronteiras internas para a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, além de agregar novos dispositivos com vistas a

---

<sup>163</sup> A lógica da integração se pautava na percepção daqueles que haviam apoiado o Plano Schuman, de que a integração poderia ser o caminho para se evitar o declínio de suas respectivas importâncias no cenário internacional e de pôr termo definitivo a qualquer ameaça de guerra por meio de uma integração realista e pragmática, e de contarem com um arcabouço cultural comum, construído ao longo de sua história (...). Em contraposição, na lógica da cooperação, a decisão por consenso é restituída como último recurso, pois estabelece que um Estado-membro pode vetar no Conselho uma decisão caso ela possa afetar seus interesses nacionais vitais (KLINGL, 2014).

reforçar a convergência monetária, a coesão econômica e social, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e a ação comunitária em matéria ambiental, aumentando a esfera de competência comunitária (KLINGL, 2014, 108).

O Tratado de Maastricht, de 1992, formalmente chamado Tratado da União Europeia (UE) <sup>164</sup>, determinou como os principais avanços: a concepção do mecanismo legislativo de co-decisão; a instituição do conceito de cidadania europeia, que passou a coexistir com a cidadania nacional<sup>165</sup>, a criação do Comitê das Regiões, órgão consultivo com o objetivo de alargar a participação das autoridades regionais e locais nas instituições europeias (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). O Tratado de Maastricht adicionou ainda duas novas áreas de atuação ao já estabelecido “ pilar comunitário ” ou primeiro pilar: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Assuntos Internos e de Justiça Comum (BOMBERG, PETERSON e CORBETT, 2012). Dessa forma, a CEE ficou intitulada, Comunidade Europeia, com componentes de uma união político-econômica. A partir de Maastricht, passaram a conviver o primeiro pilar comunitário quase-federalizado regido pela cooperação supranacional (Comunidade Europeia) com dois outros regidos, essencialmente pela cooperação intergovernamental (MEDEIROS e CAMPOS, 2009).

Passou também a vigorar o Princípio da Subsidiariedade com vistas a determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências compartilhadas entre a UE e os Estados membros, em nível comunitário, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só poderia intervir se estivessem em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados Membros<sup>166</sup>.

O Tratado de Maastricht representou um importante passo em direção ao aprofundamento do processo de integração iniciado na década de 1950, lançando uma nova

---

<sup>164</sup> O Tratado de Maastricht está disponível em: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf)

<sup>165</sup> Com a instituição da cidadania europeia, os indivíduos dos Estados-membros passariam agora a ter livre circulação entre os territórios dos respectivos países.

<sup>166</sup> “O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Européia. O princípio de subsidiariedade pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local - exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Este princípio está intimamente relacionado com os princípios da proporcionalidade e da necessidade, que supõem que a ação da União não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objetivos do Tratado”. EUR-LEX. *Access to European Union Law*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:ai0017>.

etapa. O seu objetivo foi reforçar o funcionamento das instituições políticas europeias, estendendo a cooperação para novas esferas. Ficou claro no texto do Tratado a vontade dos chefes de Estado e de governo de reafirmarem a dimensão dinâmica desse procedimento, apontado como processo criador de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa. Nessa etapa, dividida em três fases, os Estados Membros se comprometiam a concluir a construção de um mercado comum e a buscar a convergência econômica e monetária, apoiada na adoção de uma moeda única e estável (KLINGL, 2014). Depois do fim da Guerra Fria, da eliminação dos constrangimentos colocados pela ordem bipolar e dos desafios impostos pela globalização, com o Tratado de Maastricht, os europeus desejavam adaptar o projeto às mudanças na ordem internacional e aproximá-lo dos cidadãos de seus respectivos países.

Tendo em mente esses aspectos jurídicos, podemos analisar a configuração organizacional e político-institucional comunitária criada em seus primeiros anos e que afetou a sua evolução. Devemos ter em mente que no momento em que os políticos elaboraram a sua estrutura operacional, a importância das instituições comunitárias era menos clara do que é hoje. Tampouco se sabia qual o curso que tomariam as revisões dos tratados. Desde a institucionalização da CEE, ficou evidente, no entanto, que ora ela se apresentava como um organismo supranacional, ora exercia suas funções com um viés intergovernamental (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). Essas indefinições repercutiram no processo decisório comunitário, que teve de fazer adaptações sucessivas do seu sistema deliberativo.

Essas adaptações foram necessárias porque a Europa comunitária contemporânea é um grande laboratório das relações entre instituições, Estados e indivíduos, cujas permanentes transformações e constrangimentos internos e externos induziram à criação de novos e variados procedimentos e mecanismos institucionais de negociações. Desta maneira, houve um contínuo processo de reconfiguração da identidade e da função das instituições na Europa que estão remodelando de várias maneiras o papel dos Estados Nação europeus, mas que ainda não alcançaram um padrão (TREIN, 2013). Na prática, os obstáculos à cooperação política em suas instituições esbarram quase sempre na vontade individual dos Estados membros, que colocam o processo de integração regional europeu em um caminho diferente daquele idealizado pelos federalistas.

Pensando em todas essas mudanças, obstáculos e desafios impostos ao processo de integração regional da Europa, defendemos aqui a ideia de que vários aspectos da formação original da PAC e da manutenção dessa estrutura estão relacionados com a base institucional

da própria CE, em constante mutação: a competência, a composição e os procedimentos de órgãos legislativos e executivos da Comunidade afetam o objetivo da política, as decisões sobre os instrumentos e o seu financiamento. De outro modo, podemos dizer que a PAC, em grande medida, nasceu como uma política de “erros” e contradições, cujas origens estão no próprio processo político-institucional da CE. As dificuldades de tomada decisão relativas ao funcionamento e aos instrumentos da PAC fizeram com que ela se tornasse a política comum que nos anos 1950 e 1960 mais exigiu do complexo sistema decisório comunitário, com vistas a equilibrar os diversos, e muitas vezes antagônicos interesses nacionais, das instituições comunitárias e dos grupos de interesses domésticos organizados. Permaneceram conflitos de competências entre as instituições intergovernamentais e as supranacionais nesse período.

Desde que foi instituída, no nível das negociações interestatais, a Comissão Europeia tinha como fim representar o interesse da Comunidade como um todo. Por ser uma instituição supranacional, os governos admitiam que as principais razões pelas quais eles delegavam competências tinham que ver com os seus objetivos de ganhos de eficiência no processo decisório e com a credibilidade das instituições. Dentro do “triângulo institucional”, a Comissão ficou responsável por diversos assuntos da agenda comunitária e teve um importante papel na base do processo decisório europeu por ser um órgão propositivo. Além da elaboração da proposta e da sua apresentação na forma de lei, ela também ficou encarregada do acompanhamento da execução das deliberações adotadas, pelo gerenciamento do orçamento e pela garantia do cumprimento do direito comunitário, através do acionamento do Tribunal de Justiça (MEDEIROS e CAMPOS, 2009). O DG-da Agricultura era a agência que definia o interesse público no processo decisório do setor.

Na fase preparatória das propostas, a Comissão, juntamente com outras instituições supranacionais, deveria reduzir os custos de transação, acelerar o processo de negociações, estudar os elementos técnicos de cada área e propor compromissos que pudessem ser aprovados sem demora. No estágio de implementação, a Comissão, que também era a instituição executora, tinha o compromisso de assegurar o cumprimento das leis pelos governos nacionais depois que as elas fossem aprovadas (ROEDERER-RYNNING e SCHIMMELFENNING, 2012, p. 3). Dessa forma, a Comissão ficou com a difícil incumbência de equilibrar os divergentes interesses nacionais do Conselho de Ministros ao propor e fiscalizar. Muitas vezes, porém, permaneceu o impasse entre a vontade do Conselho, de nível decisório intergovernamental, e o da Comunidade, representada pela Comissão, de nível decisório supranacional (KOESTER, 1995).



Pelo nosso entendimento, houve três elementos centrais para as dificuldades de conciliação política sobre o formato original da PAC, todos elas relacionados à sua estrutura político-institucional da CE. Primeiro, a PAC foi aprovada sem a criação de uma instância supranacional exclusiva para o seu gerenciamento, diferentemente do que aconteceu com a Alta Autoridade, reservada à CECA (BUREAU, 2012).

De fato, a Comissão desempenhou um importante papel no desenvolvimento técnico dos instrumentos e princípios originais da PAC. Ela teve de negociar o projeto com o Conselho de Ministros e as organizações de interesses agrícolas, posicionando-se insistentemente contra o mecanismo de preços como “espinha dorsal” da PAC. Coube, muitas vezes, a ela o papel de intermediário político, auxiliando as negociações para a quebra das barreiras comerciais e a negociação dos níveis de preços mínimos, além de que, usando os seus poderes, “mesmo que muitas vezes limitados, de autoridade proponente e executiva, influenciar o curso dos eventos” (FEARNE, 1997, p. 32).

No entanto, a Comissão teve pouca legitimidade no processo decisório da PAC, como ficou explícito nos resultados das Conferências de Messina (1955) e Stresa (1958), onde as propostas defendidas pela Comissão apontavam que a PAC deveria ser uma verdadeira política estrutural. Diante de muitos impasses, os argumentos da Comissão foram pouco ouvidos, pois, em 1962, os Estados membros não optaram por uma política que exigiria muitos sacrifícios de alguns em nome dos interesses da Comunidade.

Foi custoso convencer os Estados membros a colocar em prática a solidariedade da forma que presumia o projeto federalista, que acabasse com a divisão do continente em Estados-nação soberanos e se transformar em “uma Europa reorganizada de acordo com uma federação” (LOTH, 2011, p. 21). A federação implicaria que a cooperação entre os Estados membros acontecesse em um nível mais alto, central, que afetaria o equilíbrio de poder entre os seus membros. A PAC, contudo, foi aprovada sem uma mudança estrutural na agricultura europeia, da forma que queriam somente alguns dos Estados do Conselho de Ministros, depois de muitas adaptações.

Nas “maratonas agrícolas” de 1963-1967, quando foram negociados os preços comuns dos bens agrícolas, mais uma vez, a Comissão exerceu o notável papel de intermediadora, reconciliando as demandas dos dois maiores Estados membros, França e Alemanha (DER GROEBEN, 1983, p. 146 *apud* WEBBER, 1998), propondo preços comuns para os cereais em um nível intermediário, entre os maiores e menores preços que vigoravam na CEE,

respectivamente da Alemanha e da França (GERMOND, 2010, p. 27). Em 1966, a Comissão propôs aos Estados membros que o Parlamento Europeu, que até então tinha poderes bastante limitados, também fosse incluído no processo de aprovação do orçamento comunitário, o que ampliaria ainda mais o caráter supranacional da CE. O seu plano previu o controle mais direto por parte da CE sobre as arrecadações com as taxas de importação, aumentando a sua autonomia financeira *vis-à-vis* os Estados membros (DER GROEBEN, 1983, p. 269), o que foi veementemente negado.

Esses fatos demonstram que, no contexto de diversidade de opiniões e interesses, o caminho para a institucionalização da PAC se mostrou bastante tortuoso. Inegavelmente, a Comissão Europeia teve dificuldades de lidar com os diversos interesses nacionais, que acabaram encontrando espaço para se destacar, não obstante os esforços pessoais dos seus comissários.

A falta de poder da Comissão pode ser justificada também pela influência dos grupos de interesses agrícolas sobre ela (KAY, 2000; ACKRILL, 2000). Eles foram rápidos em reconhecer os papéis formais e informais da Comissão como a formuladora de propostas de leis (MARZEY e RICHARDSON, 2006). Uma vez que a política pública era indicada em nível supranacional, esses grupos se mostravam ávidos por usar seus recursos políticos em seus *lobbies* na Comissão, desde a fase inicial de definição da agenda da CE, na qual a Comissão estava mais suscetível e ainda não tinha muitos recursos políticos à sua disposição (OLPER, 1988). A Comissão teve, muitas vezes, de moldar as suas propostas em favor desses interesses à custa do público em geral (KOESTER e EL-AGRAA, 2003). Esses grupos de interesses políticos não estavam presentes só nas barganhas do dia a dia, mas também durante nas negociações de liberalização comercial do GATT (GRANT, 2010).

A Comissão, por seu turno, encontrava-se dependente da sua relação com as associações de produtores rurais em alguns aspectos, especialmente para receber informações para o preparo das propostas legislativas e a implementação de elementos específicos relacionados à PAC. Sobre esse tema, Koester e El-Agraa (2003) afirmam que os burocratas da Comissão tiveram de levar em conta a vontade desses grupos de interesses no exercício das suas atividades. Essa aproximação facilitava as “trocas mútuas” em redes de relacionamento de longo prazo, que poderia culminar com a eleição de um dos membros das associações de produtores agrícolas como Comissário da Agricultura (BUREAU, 2012). Muitas propostas da Comissão se adequaram às demandas dos grupos nacionais de representação dos interesses agrícolas e do COPA (BOMBERG, PETERSON e CORBETT, 2012).

O segundo elemento que justifica as dificuldades de conciliação política sobre o formato original da PAC estava no papel do Conselho de Ministros, a instituição que deveria tomar as decisões finais sobre o formato da política agrícola (ELTON, 2010). O Conselho de Ministros era formado pelos representantes nacionais de cada membro (de acordo com a área temática específica). Neste âmbito intergovernamental de negociações, os Estados membros buscavam os seus interesses nacionais sem concessão de soberania a uma instituição. A intergovernamentabilidade assumia que os governos eram os atores dominantes no processo de integração europeu. Por isso, eles podiam “moldar” a integração regional de acordo com a sua autonomia e em conformidade com os seus interesses e o seu bem-estar. Para isso, eles tinham de barganhar sobre assuntos cobertos pelas políticas comunitárias, incluindo a distribuição das verbas do orçamento plurianual.

O poder individual dos ministros do Conselho dependia muito das regras de votação em vigor e das informações usadas para tomar decisões. O Tratado de Roma (1957) havia previsto votação por maioria como regra e a unanimidade como a exceção. Em 1965, antes das OCMs entrarem em vigor, a França teve êxito ao exigir a unanimidade como regra de voto no Conselho. O chamado “Veto Luxemburgo” suspendeu a proposta de maioria e manteve o voto por unanimidade no Conselho de Ministros até a segunda metade na década de 1980<sup>167</sup> (WEBBER, 1998). Do ponto de vista da França, o interesse nacional vital de um país não poderia estar em jogo. Essa norma fortaleceu a influência de alguns Estados membros individualmente no Conselho. A Alemanha também fez bom uso dessa regra, pressionando por taxas de proteção mais altas aplicadas pela PAC. Várias vezes, as divergências fizeram com que um país bloqueasse a decisão sobre os preços comuns (KOESTER, 2001). Com já discutimos, uma vez que a estrutura da agricultura europeia era bem diversa, essas diferenças explicam como elas repercutiram na posição do Conselho de Ministros.

Ali, mais uma vez, os *lobbies* agrícolas influenciaram diretamente as decisões dos Ministros da Agricultura de seus países, ajudando a marcar as posições nacionais nos processos decisórios no Conselho (BOWLER, 1985; ELTON, 2010; GREER, 2013). A autonomia dos Estados que atuavam na esfera transnacional abria espaço para ativistas e

---

<sup>167</sup> Discutiremos melhor o “Veto Luxemburgo” no próximo capítulo.

grupos de interesses<sup>168</sup>. Neste sentido, a participação desses grupos foi indireta no processo político-decisório das instituições europeias.

Observando esses aspectos, Moyer e Josling (1990), da mesma forma que Moravcsik (2000) argumentam que o Conselho de Ministros foi, nos anos 1960, a principal instituição da CE. Apesar do formato supranacional ou da “europeização” da PAC, “as preferências dos Estados membros foram os principais fatores que direcionam esse sistema político” (RIEGER, 2005, p. 192). Não obstante a Comissão fosse a única instituição que poderia propor leis, e, de fato, ela foi muito influente nas propostas de reformas incrementais da PAC, em última instância, tudo tinha de ser aprovado no Conselho de Ministros. Em outros termos, a formulação da política pela Comissão ficou altamente dependente da aceitação/rejeição do Conselho (JANSEN, MARTIN e ZOBBE, 2009). O acordo institucional estabelecido em 1962 ampliou as divergências e deixou brechas para que os Estados membros lutassem pelos seus interesses nacionais (KOESTER, 2001), pois permitiu que preservassem certo grau de autonomia decisória na figura do Conselho. De fato, a Comissão desempenhou um importante papel no desenvolvimento técnico dos instrumentos e princípios originais da PAC. Ela teve de negociar o projeto com o Conselho de Ministros e as organizações de interesses agrícolas, posicionando-se insistentemente contra o mecanismo de preços como “espinha dorsal” da PAC. Coube, muitas vezes, a ela o papel de intermediário político, auxiliando as negociações para a quebra das barreiras comerciais e a negociação dos níveis de preços mínimos, além de que, usando os seus poderes, “mesmo que muitas vezes limitados, de autoridade proponente e executiva, influenciar o curso dos eventos” (FEARNE, 1997, p. 32).

Nessa mesma linha está o argumento de Josling e Tangermann (2015). Segundo eles, não há dúvidas de que nos estágios iniciais de negociações da PAC os principais atores foram os Estados membros representados por seus ministros da Agricultura, tipicamente de histórico e experiência na atuação no meio rural e quase sempre próximos à indústria agroalimentar (JOSLING e TANGERMANN, 2015).

Para agravar a situação, dado que as sessões plenárias do Conselho não eram abertas ao público, em contraste com os órgãos legislativos nacionais em todos os Estados membros e

---

<sup>168</sup>Os grupos de interesse rotineiramente pressionavam as delegações nacionais em Bruxelas por meio dos funcionários que eram membros das chamadas representações permanentes. Esses funcionários participavam dos grupos de trabalho do Conselho e preparavam o terreno para as reuniões do Comitê de Representantes Permanentes (COREPER) e do Conselho de Ministros. Sempre que possível, esses funcionários tentavam chegar a um compromisso entre os respectivos governos nacionais, deixando apenas os pontos mais controversos para serem resolvidos quando os representantes se reuniam no COREPER (ou, em última análise, os ministros nas reuniões do Conselho) (MARZEY e RICHARDSON, 2006, p. 19).

no Parlamento Europeu, o comportamento individual dos Estados membros não era transparente. Assim, cada membro poderia afirmar publicamente que tentou fazer o melhor para a sociedade, mesmo que afirmasse que o seu compromisso era buscar soluções para o bem comum (KOESTER, 2001).

Por todos esses motivos, ao contrário da vontade da Comissão, foram escolhidos instrumentos da PAC que favoreceram alguns Estados membros em detrimento de outros. Os interesses dos Estados membros mais fortes e mais influentes se destacaram e não foi dada prioridade à maximização dos ganhos econômicos comunitários em termos de produção e de trocas comerciais. A partir do momento em que se propôs a promover melhorias sociais e garantias econômicas no longo prazo, com o lançamento do Tratado de Maastricht, certas medidas deveriam ser tomadas mesmo que contra a vontade imediata de alguns governantes, sendo a autonomia das instituições supranacionais o principal mecanismo para atingir esse objetivo. Como discutido no primeiro capítulo, o projeto federalista clamava por soluções comunitárias por meio da “supranacionalidade” e não pelas alternativas “confederativas” ou “tradicionais” destinadas a resolver os problemas nacionais europeus (PARSONS, 2003). A trajetória das Comunidades no sentido de formação da CE não deixa, desse ponto de vista, de ter aspectos contraditórios, posto que o poder político ficou concentrado principalmente no Conselho e não no Parlamento Europeu, como seria próprio de uma estrutura federativa.

Em terceiro lugar, no que se refere à participação dos cidadãos nesse processo decisório, o Parlamento Europeu foi a instituição com menor voz no processo sobre a conformação e o funcionamento da PAC, refletindo o déficit democrático da própria estrutura institucional da CE. Como mencionado no início dessa sessão, desde a ratificação do Tratado de Maastricht, o Parlamento teve o seu papel ampliado no processo decisório comunitário pelo regime de co-decisão (BUREAU, 2012). Na prática, ele poderia emendar as propostas legislativas da Comissão, incluindo o orçamento. Todavia, antes da aprovação do Tratado de Lisboa (2007), o Conselho de Ministros da Agricultura deveria consultar o Parlamento, mas poderia avançar sem a aprovação das decisões parlamentares. Consequentemente, o PE teve poder limitado sobre a formulação original da PAC e de suas reformas, iniciadas em 1992.

Diante desses aspectos concernentes ao processo decisório e natureza das instituições comunitárias, é possível afirmar que não se colocou em prática a lógica da simplificação democrática, tampouco se superou o déficit democrático. Não houve, de fato, um processo de democratização institucional da CE, apesar dos Tratados. Ainda hoje, para um cidadão comum, as instituições não são consideradas democráticas, sobretudo por causa da pouca

transparência e da complexidade do processo decisório. No caso da PAC, eles se sentem ainda mais excluídos do processo. As mudanças da PAC sem a simultânea ampliação do envolvimento público fizeram dela uma política vulnerável a acusações de ilegitimidade. Não por acaso, a partir dos anos 1970, “a PAC se tornou a política comunitária menos consensual”<sup>169</sup> (ROEDER-RYNNING, 2010). Ainda hoje, a PAC é uma das políticas comuns sobre a qual o Parlamento Europeu não pode implementar realmente uma política ou reforma, retirando-a de qualquer responsabilidade pública (*public accountability*) (DE LA ROSA JR., 2010).

Há também uma percepção pública de que tem havido uma perda de autonomia que parece generalizada e irreversível no processo decisório da CE e que gradualmente tem sido determinada de Bruxelas para os demais níveis. Os cidadãos, muitas vezes, veem o federalismo europeu como um “jogo de soma zero”: o que a Europa ganha, o Estado nacional perde. Eles têm uma percepção de que as instituições são excessivamente burocráticas (BURGESS, 2000).

Finalizamos afirmando que a PAC reflete todas essas inconsistências da cooperação política comunitária. Os sistemas nacionais de apoio à agricultura se tornaram supranacionais, mas sem ligações diretas com a população rural dos Estados membros e a CE. Crescentes formas complexas de governança política supranacional progrediram em torno da PAC, aparentemente fazendo com que fosse possível fazê-la uma história de sucesso. Entre o fim da década de 1950 e 1960, havia certa ilusão de “que todos os problemas da PAC poderiam ser resolvidos com base nas considerações tecnológicas, assumindo que os objetivos políticos já estavam estabelecidos” (RIEGER, 2005, p. 173). Nesse paradigma, as instituições da PAC se voltaram à escolha dos seus mecanismos e instrumentos, mesmo diante dos impedimentos políticos de torná-la uma política verdadeiramente supranacional.

Podemos pensar a constância da estrutura da PAC por meio da abordagem do *path dependence*, que se caracteriza especificamente por sequências históricas nas quais os eventos contingentes estabelecem cadeias de acontecimentos que têm propriedades determinísticas. Ao definir o *path dependence*, muitos sociólogos históricos se pautam no argumento de que eventos passados influenciam os futuros. Esses fatos geram mecanismos que reproduzem um padrão institucional particular ao longo do tempo, gerando um tipo de inércia, isto é, uma vez

---

<sup>169</sup> Texto original “(...) while agricultural policy as a whole has become the least consensual policy” (ROEDER-RYNNING, 2010).

que os processos são definidos e começam a acompanhar um determinado resultado, eles tendem a permanecer (MAHONEY, 2000). A inércia envolve mecanismos de reação e contra-reação que dão ao fato uma “lógica inerente” na qual o fato “naturalmente” leva a outro fato.

A atual política agrícola da Europa reflete as condições econômicas e sociais das áreas rurais e das realidades políticas do momento, mas, com base na abordagem do *path dependence*, percebemos que os seus fatores que estão intimamente relacionados à experiência e à história. Pouco de experiências são compartilhadas entre os países da Europa Ocidental, em grande medida, de maneiras específicas nas quais os países reagem a eventos e tendências históricas.

O *path dependence* da PAC também pode ser associado ao sistema de tomada de decisões na área agrícola. Com base nessa ideia, o *status quo* na PAC é determinado pelas decisões políticas de períodos anteriores. De acordo com esse pressuposto fundamental, “o ambiente econômico e político específico do nascimento da PAC afetou a sua evolução nos anos seguintes e também determinou a influência dos países membros na operacionalização e na escolha dos instrumentos” (KOESTER e EL-AGRAA, 2003, p. 369). O processo de tomada de decisão se mantém desagregado, constrangido por uma política com mecanismos que “trancam” mudanças, assegurando, desse modo, o seu *path dependency* que “arrasta” os seus efeitos, a menos que significativos choques na economia forcem ajustes mais drásticos.

### 3.7 Os Princípios e o Sistema de Financiamento da PAC

Em 1962, quando o Conselho de Ministros da Agricultura aprovou a proposta da Comissão Europeia elegendo o sistema de preços como a “espinha dorsal” da PAC, não havia dúvidas das suas consequências. O chamado Relatório Haberler, resultado de um estudo feito para o GATT, em 1958, e gerenciado por uma comissão dirigida pelo economista da Universidade de Harvard, Gottfried Haberler<sup>170</sup>, deixou claro quais seriam elas. Naquele estudo, ficou demonstrado que se um produtor soubesse previamente que toda a sua produção seria vendida a preços mínimos garantidos, ele iria expandi-la até que os custos marginais fossem iguais aos preços garantidos. Nesse sentido, o Relatório criticou o uso desse sistema pela CE e recomendou que os países o evitassem. De acordo com os seus argumentos, o

---

<sup>170</sup> HABERLER, G. CAMPOS, R. O. MEADE, J. E. TINBERGEN, J. **Trends in international trade: report by a panel of experts**, GATT, Geneva, 1958, p. 82 e 87-102.

sistema de preços não seria capaz de resolver o problema da “paridade de renda” e ainda criaria grandes diferenças entre pequenos e grandes produtores e entre aqueles de regiões prósperas e aqueles em desvantagens. Ele também colocaria o ônus sobre os consumidores porque teriam acesso a bens mais caros. O Relatório Haberler afirmou ainda que a PAC criaria distorções em razão do seu efeito regressivo sobre a distribuição de renda: quanto menor ela fosse, mais os produtores receberiam (HOFTHEITHER, 2007). Não obstante o seu tom muito enfático, o Relatório foi imediatamente arquivado, pois nenhum governo queria lidar com assuntos tão espinhosos naquele momento (MUIRHEAD e ALMAS, 2012).

Previamente à escolha dos instrumentos de operacionalização da PAC, foram apresentados os seus princípios. O primeiro deles, o Mercado Unificado, determinava que os produtos agrícolas deveriam transacionar livremente no mercado comunitário, isto é, dentro dos limites geográficos da CE, onde “todos os mercados agrícolas nacionais operariam como “um só mercado regional” e as práticas de comércio consideradas injustas seriam eliminadas” (SORESENSEN, 2008, p. 127). Esse princípio asseguraria que os preços dos produtos produzidos nos Estados membros se estabilizariam em níveis altos o suficiente para encorajar o aumento da produção e da produtividade. Acreditava-se, desse modo, que a influência de qualquer oferta excessiva de alimentos no mercado mundial e as flutuações de preços e de renda ficariam limitadas ou, pelo menos, manter-se-iam sob controle (PEZAROS, 1998, p. 4). O objetivo deste princípio era ainda dar unidade aos preços no mercado comum. Para isso, os chamados preços institucionais teriam de ser uniformes em toda a CE para evitar distorções (ROSENBLATT, 1988).

O segundo princípio, denominado Preferência Comunitária e Paridade e Produtividade, afirmava que os produtos da CE teriam prioridade no acesso aos mercados europeus, protegidos dos produtos importados similares ou mais baratos provenientes de terceiros países. Na prática, a “preferência comunitária por produtos agrícolas” era outra forma de dizer que haveria “proteção externa dos produtores domésticos”. Pelo sistema de tarifas aplicadas às importações (*import levies*), elas seriam retiradas de modo a facilitar a transição para um mercado comum de pleno direito, sem barreiras comerciais internas (HOFREITHER, 2007).

Para a operação nos moldes de um mercado comum com base na preferência comunitária, foram estabelecidas tarifas externas comuns além dos preços institucionalizados determinados pelas OCMs, que cobririam todos os produtos e “as paridades fixas entre as



moedas deveriam ser mantidas<sup>171</sup>” (KOESTER, 2001, p. 12). As OCMs ficaram responsáveis pela tarefa de implementar, administrar e representar as diretrizes do “mecanismo de apoio aos preços da PAC” e a elas ainda caberia:

1. eliminar as barreiras intracomunitárias, criando regras comuns relativas ao comércio interno;
2. arrecadar tarifas nas fronteiras e estabelecer quotas de importação;
3. assegurar a competição e as regras antitrustes;
4. apoiar com fundos o mecanismo de apoio aos preços para a sua progressiva harmonização (DE LA ROSA JR., 2010, p. 6).

A criação das OCMs agregava os principais objetivos voltados a orientar a produção, estabilizar os preços e assegurar uma oferta estável de produtos. Acreditava-se que os preços fixados pelas OCM reduziriam o risco e a incerteza associados com as amplas variações de preços de bens agrícolas e com o volume de produção. O princípio da Paridade, por sua vez, deveria assegurar que a renda dos produtores rurais fosse equivalente àquelas de outros setores. Isso poderia ser parcialmente alcançado pelo apoio aos preços por parte das instituições comunitárias e/ou por meio de políticas estruturais.

O terceiro princípio, Solidariedade Financeira ou Princípio do Financiamento Comum, referia-se a todos os custos da PAC, que seriam financiados por um fundo comum, asseverado com recursos originados de tarifas aplicadas sobre as importações (cujas rendas foram chamadas arrecadação na fronteira) e de outras fontes de renda dos governos, como mostraremos adiante. Isso significava que a operação das regras da PAC e os mecanismos relacionados à organização de mercado deveriam ser totalmente custeados por um orçamento comunitário independente do alcance ou do peso da produção agrícola em cada Estado membro. Isto é, não só o formato da PAC seria decidido conjuntamente, mas o seu financiamento também, em consonância com o princípio do Mercado Comum. Todos os membros dividiriam os custos de acordo com os recursos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia (FEOGA)<sup>172</sup> gerenciado

---

<sup>171</sup> Caso os níveis de preços comuns fossem mantidos em face às mudanças cambiais dentro da Comunidade, os preços administrados deveriam ser ajustados a uma proporção inversa às mudanças nas taxas de câmbio em relação ao ECU, a unidade de conta dos bens agrícolas com preços comuns. Lembramos que 1 ECU = 1 US\$ (ROSENBLATT, 1988).

<sup>172</sup> O FEOGA depois foi substituído pelo Fundo Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER), lançado na reforma de 2003 e que entrou em vigor a partir de 2005.

pela Comissão Europeia (ZOBBE, 2001, p. 7). Em 1964, o FEOGA foi dividido em duas seções:

A “Seção Garantia” (*Garantee Section*) – ou FEOGA-Garantia – ficou responsável por financiar os gastos com base na operação das OCMs (mecanismos de sustentação de preços), nas compras ou estoques de produtos, no incentivo às exportações agrícolas, nos pagamentos compensatórios e medidas de acompanhamento, essas duas últimas introduzidas com a Reforma da PAC de 1992. A “Seção Orientação” (*Guidance Section*) – ou FEOGA-Orientação – financiaria a porcentagem dos fundos estruturais destinados às reformas dessa natureza no campo e o desenvolvimento das áreas rurais, sobretudo, daquelas menos produtivas. Ele direcionaria recursos à compra de novos equipamentos e ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras.

Os fundos do FEOGA-Orientação poderiam ser aplicados horizontalmente ou em uma região específica do país. Incluía a ajuda para a modernização das propriedades, a ajuda para a instalação de jovens produtores, apoio ao processamento e venda de bens agrícolas e à diversificação da produção (PEZAROS, 1998). Parte seria financiada pelo orçamento comunitário, com recursos distribuídos pelos programas plurianuais, e outra pelos próprios Estados membros (co-financiamento) (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013, p. 40). No plano inicial da PAC, apenas um terço do orçamento total do FEOGA seria destinado às medidas estruturais (“Seção Orientação”).

Dois grupos de medidas destinadas a cumprir com esses princípios foram delineados no projeto da Comissão Europeia, e até hoje constituem os dois pilares da PAC. O Pilar I abarcou os objetivos “tradicionais” e, de uma maneira geral, as suas medidas consistiram em mecanismos de mercado, políticas de comércio e de renda. Os mecanismos de mercado se referiam aos instrumentos de sustentação de preços articuladas pelas OCMs e às ajudas diretas e indiretas aos produtores rurais. Elas foram consideradas indispensáveis para a conformação de um mercado agrícola comum. No âmbito do Pilar I, o FEOGA-Garantia ficou responsável pelo financiamento dos gastos com políticas de apoio aos preços e de pagamentos diretos (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013, p. 17). Elas formavam o “coração” da PAC e seriam decididas em caráter puramente supranacional, ou seja, de competência exclusiva da CE, e deveriam ser aplicadas por todos os Estados membros de maneira igual (PEZAROS, 1998).

O Pilar II da PAC compreendeu as medidas estruturais, de modo a promover o desenvolvimento local/rural, ou seja, incluía políticas estruturais referenciadas como políticas de desenvolvimento financiadas pelo FEOGA-Orientação (CARÍSIO, 2006). Neste caso, “os países poderiam selecionar medidas específicas que ficaram sob a sua competência” (CANTORE, KENAN e PAGE, 2011, p. 3). Elas seriam determinadas no plano nacional, mas estariam relacionadas às normas criadas pela CE. A escolha das demais medidas ficou limitada à co-decisão com os seus parceiros sobre qualquer regulação aplicada aos mercados agrícolas cobertos pela PAC (PEZAROS, 1998, p. 2). As temáticas que ficaram totalmente a cargo das políticas nacionais, e não da PAC, foram: “provisão para segurança social dos produtores rurais, regulação das condições de trabalho, salários dos trabalhadores agrícolas e regulação dos títulos de propriedade” (ROEDERER-RYNNING, 2010, p. 189). Somente 25% do montante das despesas com a estrutura coube ao FEOGA-Orientação; o restante ficou a cargo dos Estados nacionais.

Apesar de não ter sido explicitado, as políticas estruturais da CE, incluindo o desenvolvimento rural, não tinham como objetivo somente melhorar as condições de produção agrícola, mas o plano da PAC, em consonância com o Tratado de Roma, supunha que elas também aprimorariam as condições de igualdade social entre os membros mais e os menos desenvolvidos e fortaleceriam a “coesão” dentro da CE (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013, p. 40).

Observamos que enquanto a política de mercado do Pilar I se baseava nos princípios da solidariedade comunitária (preços comuns, orçamento comum e preferência por produtos da CE), a política estrutural (Pilar II) se pautava nas diferenças nacionais e de produtividade ligadas às particularidades naturais, geográficas e históricas das propriedades rurais de cada Estado membro e ficaram relacionados à competição entre os setores econômicos no âmbito das fronteiras nacionais. Na prática, dadas as diferenças, os custos dos superávits produtivos e da manutenção de altos níveis de preços pela CE recairiam sobre os ombros de países como a Alemanha, que importava mais alimentos, em relação àqueles que mais os produziam e exportavam, como a França (PRIKS, 2012, p. 55).

Não houve, por esse motivo, uma clara disposição a cumprir com o princípio da solidariedade financeira por parte da Alemanha, ao mesmo tempo em que a França pressionou o processo negociador para se beneficiar desse princípio. Essas divergências ficaram bastante

evidentes no Conselho de Ministros e no Comitê Especial para a Agricultura<sup>173</sup>, onde as negociações se mostraram extraordinariamente difíceis, apesar do grande esforço da Comissão para conciliar as demandas (WEBBER, 1998).

Durante toda a década de 1960, a CE pouco fez em matéria de política estrutural e se limitou a utilizar a ínfima parcela do FEOGA destinada à orientação para coordenar políticas nacionais e financiar projetos individuais (Pilar II). A preferência da política agrícola comum recaiu sobre este primeiro pilar, embora as subsequentes reformas da PAC tentassem, de certo modo, mudar esta estrutura. Na prática, as escolhas protegiam artificialmente o mercado europeu da concorrência externa e financiavam as disparidades existentes entre setores, regiões e Estados membros, sem enfrentar os problemas particulares de cada um (CARÍSIO, 2006).

No que se refere aos recursos para os gastos comunitários destinados ao FEOGA, eles seriam arrecadados por meio de três tipos diferentes de fontes de renda: 1. recursos originados de tarifas de importação: toda vez que o produto importado chegasse à fronteira a um preço inferior ao arbitrado, a diferença seria cobrada sob a forma de “taxas variáveis” ou “taxas móveis” (*variable levies*), aplicadas de forma a evitar choques de preços durante o período de transição para o sistema comum (1963-1967). Se o preço do produto importado se tornasse inferior ao limite estabelecido como preço de referência, a Comissão Europeia adicionaria uma taxa variável correspondente. As taxas móveis seriam usadas como um “escudo” contra os preços mundiais, caso fossem mais baixos do que os preços comunitários (ROSENBLATT, 1988). O sistema aproveitar-se-ia da posição da CE de importadora daqueles bens agrícolas que não eram produzidos no mercado comunitário, ou que não o fazia em quantidade suficiente; 2. receitas apuradas com os Impostos de Valor Adicionado (IVA) (*value added tax – VAT*)<sup>174</sup>, aplicados sobre os bens comercializados por cada Estado membro com o exterior e deveres alfandegários: tarifas de importação e exportação; também foram chamados de “recursos próprios”; 3. contribuição fixa relacionada com o PNB de cada país. Sobre esse último quesito, a contribuição nacional para o orçamento deveria ser amplamente determinada pelo tamanho da economia (SWINNEN, 2003), ou seja, quanto maior ela fosse, mais o país teria de contribuir. Como o PNB se diferia muito entre os Estados membros, as suas

---

<sup>173</sup> Da Comissão Europeia fazem parte comitês que participam na elaboração e aplicação das políticas comunitárias. No Diretório Geral-Agricultura, há diversos comitês, dentre eles, o Comitê Especial.

<sup>174</sup> É um imposto aplicado sobre o consumo. É recolhido sobre as vendas dos bens e prestações de serviços efetuadas dentro de um Estado onerando os consumidores. Geralmente, cada comerciante na cadeia de produção, a partir do fabricante, através da incidência do IVA sobre as suas vendas, tem direito de embutir este montante do IVA pago em suas vendas.

contribuições também. Havia, assim, variações em relação às fontes de recursos para cada um deles que implicava em diferentes contribuições.

O orçamento comunitário tinha limites teóricos (legais) e práticos (orçamentários). A premissa legal colocada pelo Tratado de Roma de 1957, a chamada Regra do Orçamento Equilibrado, determinava que “os gastos deveriam ser, no mínimo, iguais à arrecadação, isto é, não poderia haver déficits orçamentários em cada ano fiscal” (SPENCE, 2012, p. 1238). Essa regra foi quebrada somente na metade dos anos 1980 quando medidas temporárias e excepcionais foram necessárias para autorizar a CE a continuar financiando os altos custos da PAC. Até lá, a Regra do Orçamento Equilibrado teve larga adesão (ACKRILL, 2000b). Nos anos 1960, o orçamento, que incluía a previsão com os gastos com a PAC era proposto pela Comissão Europeia e depois encaminhado para a aprovação do Conselho de Ministros.

O orçamento comunitário funcionava como um jogo de soma positiva – quando o total da arrecadação aumentasse, cada país poderia receber mais transferências, até o limite do próprio orçamento (KAY e ACKRILL, 2010, p. 129). Em teoria, essa regra representava um constrangimento às decisões, afetando as perspectivas da PAC e exercendo pressão institucional sobre o orçamento da CE. Na prática, porém, os instrumentos escolhidos para a operacionalização dessa política provocaram aumentos sucessivos (em termos absolutos e comparativos) nos gastos com a PAC ao longo das décadas em relação aos recursos totais do orçamento comunitário.

Em função do seu tamanho, das principais fontes de recursos e do formato da PAC, o FEOGA dominou as despesas do orçamento comunitário durante décadas, tornando-a a política comunitária mais cara. Algumas vezes, os gastos PAC implicaram que o orçamento geral de despesas ficasse próximo de quebrar com a Regra do Orçamento Equilibrado (RIEGER, 2005). A tendência de aumento dos gastos com a agricultura, depois que a PAC foi instituída, foi crescente até o ponto em que gerou uma séria crise orçamentária nos anos 1980 e pressões internacionais em reação ao protecionismo da agricultura da Europa. Essas situações-limites foram, certamente, as principais causas da Reforma da PAC de 1992. Comprovamos a evolução dos montantes gastos com a PAC na Tabela 21:

**Tabela 21** – Orçamento comunitário e gastos com a agricultura (em euros e %)

|                             | 1965         |     | 1975         |      | 1985         |      | 1995         |      |
|-----------------------------|--------------|-----|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
|                             | Milhões<br>€ | %   | Milhões<br>€ | %    | Milhões<br>€ | %    | Milhões<br>€ | %    |
| Orçamento Geral<br>Total    | 339          | 100 | 4826,4       | 100  | 28833,2      | 100  | 68408,6      | 100  |
| Gastos com a<br>agricultura | 28,7         | 8,5 | 4404,4       | 72,2 | 20413,3      | 70,8 | 37850,1      | 55,3 |

Fonte: RIEGER, 2005, p. 195.

O Tratado de Roma havia distinguido os gastos compulsórios dos não compulsórios do orçamento comunitário. Entre os anos 1960 e 1970, o principal elemento dos gastos compulsórios foi o setor agrícola, seguido das políticas estruturais, apesar de que alguns custos administrativos e reservas monetárias também foram classificados como compulsórios<sup>175</sup>. Tudo o mais era não compulsório (ACKRILL, 2000). Até aqui, o Parlamento Europeu, ainda denominado Assembleia Parlamentar, não podia dar o seu parecer sobre os gastos determinados no orçamento e, conseqüentemente, sobre a previsão de gastos com a PAC. A consulta a essa instituição só se iniciou com a ratificação o Tratado de Luxemburgo, de 1970<sup>176</sup>, que conferiu mais poderes à Assembleia Parlamentar sobre o orçamento comunitário.

Mesmo depois de 1970, o direito à consulta conferido à Assembleia se limitou aos gastos não-compulsórios, uma vez que os compulsórios ficaram sob responsabilidade exclusiva da aprovação do Conselho de Ministros. Tendo em vista que a influência *de facto* da Assembleia Parlamentar ficou limitada aos gastos compulsórios, a instituição com o maior poder na formulação das políticas da PAC e sobre a determinação do orçamento foi o Conselho de Ministros (ACKRILL, 2000). As decisões relativas ao orçamento comunitário ficavam distantes da opinião dos eleitores.

O Artigo 203 do Tratado de Roma limitava a taxa de crescimento anual dos gastos não compulsórios, fixados pela Comissão, tomando como referência as condições prevalecentes.

<sup>175</sup> Os gastos comunitários estavam divididos em categorias de acordo com alocações específicas, como a agricultura, os fundos estruturais, fundo de coesão, a política externa, ação externa e administração (SWINNEN, 2003). Os dispêndios com a PAC por intermédio FEOGA eram, portanto, apenas um deles.

<sup>176</sup> A assinatura do Tratado de Luxemburgo seguiu-se à crise da Cadeira Vazia (1965), quando finalmente a Assembleia Parlamentar ganhou poder de voto. Abordaremos no próximo capítulo os elementos desencadeadores e os desdobramentos que desencadearam a crise e resultaram no Tratado.

Nos anos 1960, eles representavam menos de 5% do total dos gastos da CE (ACKRILL e KAY, 2006). Em contrapartida, não foram fixados tetos para os gastos compulsórios, o que, em tese, abria espaço para o aumento dos gastos do orçamento com a PAC até o limite do próprio orçamento, sobretudo com o FEOGA-Garantia que dominava o financiamento das despesas com a PAC.

Lembramos que a proposta e a implementação do orçamento também ficaram sob a responsabilidade da Comissão, mas coube ao Conselho de Ministros decidir anualmente quais seriam as preferências dadas aos produtos domésticos específicos e, assim, a magnitude da tarifa externa de proteção a ser aplicada sobre as importações da CE-6. Ao dar a ele mais poder político, não é preciso dizer que esse sistema deixava em aberto grandes divergências entre os interesses nacionais. Uma vez que os custos da PAC eram coletivos, os Estados membros tentaram maximizar os seus interesses nacionais ao demandar o mais alto retorno possível através da expansão da produção agrícola (KRÖGER, 2009).

Em decorrência disso, ao longo das décadas, os padrões de financiamento, que teriam de ser adaptados ao orçamento comunitário foram alvo de significativas divergências dos interesses nacionais. Primeiro, porque o bem-estar de cada país individualmente seria afetado de maneiras diferenciadas pelo aumento dos preços comuns para cada produto. Segundo, porque os países deveriam estar mais ou menos inclinados a implementar as políticas comunitárias (KOESTER, 1995). Qualquer tipo de integração criaria um mecanismo de financiamento que aumentaria as divergências de interesses dos Estados membros individualmente, e poderiam inviabilizar o coletivo em razão do sistema de votos no Conselho de Ministros. De qualquer forma, na esfera decisória comunitária, os efeitos distributivos da PAC resultaram em diferenças e conflitos.

Como resultado das divergências políticas e da adoção de instrumentos que distorciam a sua operação para preservar um nível adequado de renda aos produtores de todo território europeu, os gastos com a agricultura não pararam de crescer. Até 1984-1985, os gastos do orçamento com a PAC aumentaram até atingir o teto dos “recursos próprios”, demandando pagamentos adicionais dos Estados membros para permitir que a CE continuasse funcionando e cumprindo com as obrigações políticas (ACKRILL, 2000).

No próximo capítulo discutiremos como o Princípio da Solidariedade Financeira criou divergências entre de interesses entre os países uma vez que levou a transferências de renda entre os Estados membros e contribuições desiguais entre eles. Na prática, os países poderiam

apoiar os instrumentos caros e até mesmo ineficientes porque o custo seria compartilhado entre todos (BUREAU, 2012).

Por ora, notamos que no momento em que os fundamentos da PAC foram anunciados, os seus objetivos se focaram em questões relacionadas à produção e à oferta, sem olhar para a demanda de alimentos. Àquela altura, ainda permaneciam as desconfianças mútuas e históricas entre França e Alemanha, os dois principais Estados membros da CE e negociadores do processo de integração regional, sobre a vontade política de apostar no projeto conjunto.

### 3.8 Os Instrumentos e a Operacionalização da “Velha PAC”

Uma breve análise dos instrumentos e mecanismos que compõem a estrutura fundacional da PAC clarifica o seu modo de funcionamento e a sua dinâmica, além de apontar que as suas reformas subsequentes aconteceram em razão das próprias incongruências daqueles que foram primariamente escolhidos. A combinação de fatores discutidos nas sessões anteriores fundamentou o caráter de *excepcionalismo* dado à agricultura europeia e assegurou que a “Velha PAC” se sustentasse no paradigma do Estado assistencialista (SKOGSTAD, 1998). Por conseguinte, concluímos que a escolha dos instrumentos da PAC não foi politicamente neutra, tampouco primou pela otimização econômica, mas já nasceu carregada de simbolismo e determinada a cumprir com os objetivos estabelecidos no Artigo 39 do Tratado de Roma (LASCOUMES e LE GALÈS, 2004, p. 12).

Recordemos que a escolha dos mecanismos para o funcionamento da PAC a partir da priorização de uma política de garantia de preços, das preferências comunitárias e de um fundo comum para o seu financiamento foi feita quando a CE ainda era um importador líquido da maioria dos produtos agrícolas e as economias empregavam um grande contingente de mão de obra. Naquele momento, os governos dos Seis da CE apostavam que a PAC geraria receitas suficientes com a arrecadação das tarifas na fronteira para sustentar o orçamento comunitário e, portanto, seriam capazes de pagar pelos custos com as garantias, os subsídios, pela ajuda direta e por outros tipos de apoio (ZOBBE, 2001).

De acordo com o Artigo 40 do Tratado de Roma, “o mecanismo de apoio de preços (*price support*) constituiu o eixo fundamental do Pilar I da PAC” (ZOBBE, 2001, p. 11). A determinação de uma OCM para cada produto exigia a fixação de preços comuns, em um



nível uniforme de proteção e financiamento conjunto (com base no Princípio da Solidariedade Financeira). Na prática, essa medida não levava em conta as deficiências de cada país, não admitindo que os Estados que eram mais competitivos sacrificassem alguns objetivos para que o mercado comum pudesse ser viabilizado em etapas. Por essa razão, a necessidade de coordenação demandou difíceis decisões sobre o qual deveriam ser o nível comum de preços.

O sistema inicialmente estabeleceu três preços básicos. O primeiro foi chamado preço-alvo (*target price* ou *guide price*) ou preço indicativo (*indicative price*). Era um preço de cunho político, que poderia ser definido como “o nível de preço que as autoridades comunitárias, no âmbito do Conselho de Ministros, consideravam “justo” para trocas comerciais no interior do mercado comum” (CARÍSIO, 2006, p. 46). Representava o preço fixo estipulado no patamar desejado para a venda sob condições “ótimas” (PEZAROS, 1998). O conceito de “preço-alvo” estaria ligado aos objetivos de garantir, ao mesmo tempo, a sustentação do nível renda rural e a manutenção de preços “razoáveis” ao consumidor. Quando os governos passaram a se preocupar mais com o aumento dos rendimentos do setor agrícola que com a segurança alimentar, esses preços foram estabelecidos em níveis bem mais elevados do que os que vigoravam no mercado internacional. Até a metade da década de 1960, a CE havia designado um sistema de proteção de mercado para quase todos os produtos agrícolas com base nos *target prices* (EUROPEAN COMMUNITY, 1994, p. 12).

O segundo era o preço-inicial (mínimo) (*threshold price*), regulamente estabelecido pelo Conselho de Ministros da Agricultura em patamares ligeiramente inferiores ao preço indicativo, de forma a preservar a margem de preferência dos fornecedores dentro do mercado regional. Correspondia ao preço mínimo indicativo fixo menos o custo de transporte da área no qual o preço indicativo havia sido fixado (ELLIS, MARSH e RITSON, 1973, p. 23). O seu objetivo era “proteger a CE das flutuações de preços no mercado internacional e aumentar a renda comunitária a fim de compensar os custos do sistema” (EUROPEAN COMMUNITY, 1994, p. 13). Além disso, o seu propósito era evitar uma saturação do mercado interno com importação de bens a preços menores. Até 1992, o preço mínimo “ficou em um patamar médio bem maior do que o nível de preços agrícolas mundiais” (*import prices*) (PEZAROS, 1998, p. vi). Em termos práticos, a intenção era não permitir que os produtos de fora da CE entrassem no mercado abaixo do preço mínimo (SORENSEN, 2008, p. 128). Toda vez que o produto importado chegasse à fronteira a um preço inferior ao arbitrado, a diferença seria cobrada sob a forma de “taxas variáveis” ou “taxas móveis” (*variable levies*). Portanto, na

fronteira, as *levies* equivaleriam à diferença entre preços mundiais e os preços mínimos (CARÍSIO, 2006, p. 45).

Esse sistema de apoio aos preços seria duplamente positivo: para além de impedir a concorrência dos produtos importados, pois evitaria que eles tivessem vantagem competitiva, recolheria fundos para financiar os mecanismos de garantia e os subsídios à exportação. As taxas variariam, “pois seriam calculadas diariamente pela Comissão Europeia, de modo a anular em bases permanentes qualquer flutuação dos preços no mercado internacional” (CARÍSIO, 2006, p. 48) e forçariam que os produtores externos vendessem na CEE acima dos preços mínimos (EUROPEAN COMMUNITY, 1994, p. 12). As taxas seriam estipuladas independentemente das tarifas e difeririam das tarifas aduaneiras comuns na medida em que não eram fixadas, mas variáveis, dependendo das quedas e aumentos dos preços de importação.

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

O preço de intervenção (*intervention price*) ou preço de sustentação foi o terceiro tipo de preço que compunha o mecanismo de apoio aos preços a ser estipulado. Esse preço era uma “garantia” aos produtores de que o preço de mercado do seu produto não iria cair abaixo no nível mínimo fixado pelo Conselho. Cada OCM – que se diferenciava umas das outras dependendo da sensibilidade do preço do bem e da importância dele para o mercado comunitário – asseguraria o preço de sustentação para os produtores da Comunidade<sup>177</sup>. Dessa

---

<sup>177</sup> As OCMs foram divididas de acordo com a sensibilidade de cada setor a que se destinavam e podiam oferecer (EUROPEAN COMMISSION, 1960):

a) garantias máximas, oferecidas para produtos mais “nobres” e “básicos”, tais como trigo, outros cereais, açúcar, carne bovina, produtos lácteos e azeite de oliva (este último contemplado, sobretudo, para satisfazer as demandas da Itália) (PEZAROS, 1998, p. 7). Para esses tipos de bens, a intervenção era automática, isto é, aplicavam-se tão logo as condições do mercado justificassem sua adoção e não necessitava de uma decisão expressa do Conselho;

b) garantias médias, fornecidas a produtos menos “nobres”, quais sejam, vinhos, frutas, legumes, produtos de pesca e carne de carneiro e suína. Não havia obrigatoriedade de compra. O preço pago não era necessariamente o de intervenção, mas ainda próximo do preço indicativo. Em situações menos drásticas, a sustentação dos preços se daria por meio da ajuda à estocagem privada ou às operações de estocagem financiadas por organizações de produtores;

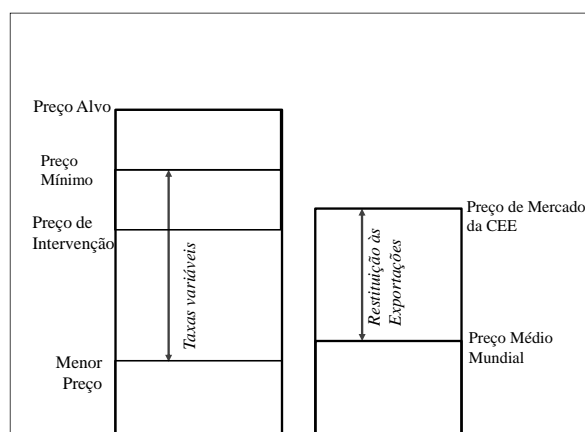
c) garantias mínimas, oferecidas para ovos, plantas vivas, aves vivas, produtos transformados à base de frutas e legumes. Para esses produtos, por razões de ordem econômica, julgava-se que o livre jogo da oferta e da demanda poderia assegurar a regularidade do mercado. Para estes, não havia preços comuns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

forma, “nos primeiros estágios da PAC, os produtores tiveram garantias de preços mínimos, independentemente do comportamento do mercado” (PEZAROS, 1998, p. 9). Embora se chamassem mínimos, eles eram normalmente os mais altos que vigoravam entre os Estados membros, doravante os denominadores comuns. Algumas OCMs previam igualmente subsídios à produção como mecanismo suplementar. Os primeiros preços estipulados nas OCM foram para oleaginosas e produtos não alimentares, como o tabaco e o algodão (PEZAROS, 1998).

Uma das justificativas para a implementação do “preço de intervenção” dizia respeito a sua capacidade de proteger os consumidores da volatilidade dos preços do mercado agroalimentar internacional. Uma vez operando, “as autoridades agrícolas da união aduaneira e do futuro mercado agrícola comum, poderiam cumprir com as expectativas dos consumidores com relação ao nível de preços desses produtos no longo prazo” (WICKMAN, 2003, p. 10). Para estabelecer esses patamares, os Ministros do Conselho, em sua maior parte, não levaram em conta os preços dos bens produzidos pelos menos eficientes para determinar os preços comuns (FERNÁNDEZ, 2006), mas dos mais eficientes.

Os altos preços de intervenção, desenhados como instrumentos de estabilização do mercado agrícola, rapidamente substituíram os preços determinados livremente no mercado e estimularam o crescimento da produção. Ao mesmo tempo, a pressão aumentava para a incorporação de outros bens ao sistema. Para promover a competitividade dos bens da CE no mercado mundial, as exportações foram subsidiadas cobrindo a diferença entre o preço interno médio e o preço mundial do produto, as chamadas restituições à exportação (PEZAROS, 1998). A Figura 1 ilustra o mecanismo de apoio de preços da PAC:

**Figura 1** - Sistema de Apoio de Preços da PAC



**Fonte:** ROSENBLATT, 1988, p. 6.

Como os excedentes de vários produtos aumentavam, havia duas alternativas essenciais: exportar ou intervir. Se a escolha fosse exportar, os bens vendidos para o exterior receberiam um valor igual à diferença entre o preço interno da CE e de venda de um terceiro país (ACKRILL, 2000b, p. 7). Caso a exportação fosse para uma área de preços mais elevados, a CE pagaria uma taxa para compensar a diferença. Quando a situação fosse inversa, o produto de maior custo poderia beneficiar-se de subsídios. Dessa forma, a fim de capacitar a competitividade dos produtos da CE nos mercados mundiais, as exportações agrícolas seriam subsidiadas a expensas do orçamento comunitário.

Se a escolha fosse intervir, isso aconteceria quando houvesse superávit de produção. Com o preço de mercado abaixo do preço de intervenção, as autoridades dos Estados membros seriam obrigadas a intervir e comprar o excesso de produção (sob certas condições) a um preço fixo mínimo, estocar os produtos ou pagar pela estocagem. Um sistema público de compras e estocagem acabou sendo desenvolvido, embora posteriormente a CEE ampliasse o uso de um mecanismo de apoio à estocagem do tipo privada (SOUTH CENTRE, 2011, p. 8). Quando apropriado, as autoridades poderiam revender esses excedentes a preços subsidiados no mercado doméstico ou internacional. Essas ações garantiam preços mínimos, independentemente das flutuações do mercado.

O primeiro movimento em direção a uma política de preços comuns (internos e na fronteira) envolveu o setor de cereais (1964) em razão do peso do seu consumo no mercado europeu e da sua influência sobre os demais setores da economia. Os demais foram aqueles nos quais a CEE tinha autossuficiência, açúcar, carne e produtos lácteos (PEZAROS, 1998).

Existiam ainda outras medidas de salvaguarda para conter situações inesperadas pela desorganização do mercado interno causadas pelas importações. Elas poderiam tomar a forma de aumento de tarifas, restrições quantitativas ou a suspensão pura e simples das importações por um período determinado. “Competia à CE fixar, por sua livre iniciativa ou a pedido de um Estado membro, a salvaguarda que julgasse apropriada” (CARÍSIO, 2006, p. 49). Dependendo dos objetivos que se pretendia alcançar e das dificuldades de cada setor, diversas medidas de cada tipo podiam ser aplicadas simultaneamente. No quadro abaixo sintetizamos todos os instrumentos por produto:

**Quadro 1** – Principais instrumentos usados na implementação da PAC – Produtos Seleccionados

| <b>Produtos Instrumentos</b>                 | <b>Cereais</b> | <b>Açúcar</b> | <b>Prod. Lácteos</b> | <b>Carne Bovina e de Carneiro</b> | <b>Frutas e Vegetais Frescos</b> | <b>Vinho</b> |
|--|----------------|---------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| Preço de Intervenção                         | X              | X             | X                    | X                                 | X                                | X            |
| Ajuda para Estocagem                         |                |               | X                    | X                                 |                                  | X            |
| Ajuda Direta                                 |                |               | X                    | X                                 | X                                |              |
| Taxas de Importação e Restrição a Exportação | X              | X             | X                    | X                                 | X                                | X            |
| Preço Mínimo Garantido                       | X              |               |                      |                                   |                                  |              |
| Quotas de Produção                           |                | X             | X                    |                                   |                                  |              |

Fonte: ROSEBLATT, 1988, p. 7.

A escolha pelo apoio ao nível de preços como a “espinha dorsal” da PAC sem um acompanhamento de qualquer tipo de política estrutural paralela facilitaria o ajustamento imediato de preços, embora certamente não seria uma política com vistas a mudanças de longo prazo na produção, pois postergaria a solução para os desalinhamentos de interesse e sustentação dos recursos do orçamento comunitário destinados a esse fim. Os moldes escolhidos para a PAC, refletidos pelos seus instrumentos, abriam, pois, espaço para a superprodução e não traziam nenhuma solução para o problema das diferenças de produtividade e de tamanho das propriedades e, conseqüentemente, persistiam as disparidades locais e regionais de renda.

Esse sistema, com destaque para as *variable levies* e os subsídios à exportação, isolou os níveis de preços do mercado comunitário do mercado internacional, alcançando patamares crescentemente mais altos, estimulando o aumento dos investimentos na produção agrícola do mercado comunitário (FREIRE, 2002, p. 6) e potencializando o risco de excedentes produtivos. Na maioria das vezes, “quando havia oferta superior à demanda, as autoridades comunitárias encontravam grande dificuldade para se desfazer dos estoques, principalmente quando eles cresciam por safras consecutivas” (CARÍSIO, 2006, p. 46).

O funcionamento primário do sistema de instrumentos e os mecanismos da PAC se fundamentaram em uma estrutura bastante complexa, pois foram criadas 21 OCMs e diversos mecanismos de apoio com potenciais impactos distintos nas várias regiões produtoras, que dependiam do tipo de bem cultivado e do grau de produtividade da terra (CHOTKOWSKI e GAZÍNSKI, 2012). Na verdade, os níveis de preços praticados em cada mercado já eram

muito diferentes antes mesmo de se indicar as OCMs e, por isso, precisaram ser harmonizados, daí a grande dificuldade enfrentada nas negociações. Por exemplo, na Itália, já havia uma explícita política de manutenção do nível de preços e o Estado controlava todo o comércio de produtos agrícolas. Nos Países Baixos, o governo só intervinha no mercado para manter os preços estáveis, ao passo que, na França e na Bélgica, os governos intercediam para estipular os preços acima do nível médio do mercado internacional (ZOBBE, 2001, p. 8).

A estrutura fundacional da PAC, pautada com base nas preferências de alguns Estados membros da CEE, às expensas dos fornecedores internacionais, cujo sistema de preços e controles de importação era repleto de technicalidades, tornou-se um símbolo da burocracia, da ineficiência gerencial e do embate de interesses entre os Estados membros europeus e não logrou ser uma política harmônica de interesses verdadeiramente comuns dos Estados membros, pois manteve a essência de várias políticas nacionais ao mesmo tempo. Contraditoriamente, a estrutura da PAC, gestada nos anos 1960, fez com que ela se tornasse a mais emblemática política de integração europeia (DE LA ROSA JR., 2010, p. 6).

Nesse sentido, entendemos que a solução final da PAC, instituída em 1967, quando todos os preços mínimos das OCM foram determinados, foi um “somatório” de demandas e não uma política resultante de estratégias de harmonização entre os mercados da CE. Na prática, essa escolha refletia o fato de que a política estrutural já havia ocupado um lugar de menor relevância na PAC desde que a Comissão enfrentou maiores dificuldades de ter aceita a sua proposta de uma política agrícola estrutural.

Na verdade, a escolha pelo mecanismo de apoio ao nível de preços como instrumento mais importante da PAC deve ser entendida com base na percepção de que, no início da década de 1960, qualquer outro mecanismo escolhido teria resultado em maiores custos para o modesto orçamento comunitário, além de que os recursos administrativos seriam bem mais altos do que as opções imediatistas adotadas (KAY e ACKRILL, 2010, p. 123; EUROPEAN COMMUNITY, 1994, p. 12). Por isso, no processo de institucionalização dessa política, não houve hesitação dos governos em optar pelo apoio ao nível de preços como o núcleo duro da PAC até porque eles enfrentariam forte oposição dos produtores rurais caso não o priorizassem. O formato original do sistema de funcionamento da PAC foi assim construído em virtude das pressões para a institucionalização de instrumentos e mecanismos condicionados pelos interesses do setor agrícola, por ora consolidados, cujos representantes máximos permaneciam política e socialmente influentes nas decisões relativas às políticas agrícolas de cada um dos Estados membros.

Como várias dessas medidas protecionistas já faziam parte das políticas agrícolas nacionais da maioria dos seis Estados membros antes da institucionalização da PAC, elas demandariam apenas alguns pequenos, porém assimétricos ajustes. Uma verdadeira política no nível comunitário, com objetivos de longo prazo, alinhada com as primeiras ideias da integração agrícola da CE, só poderia se concretizar se a supranacionalidade substituísse os interesses nacionais. No entanto, até hoje, isto não parece ser o caso da PAC em um futuro previsível (HOHEITHER, 2007).

### 3.8.1 Os Pagamentos Diretos e por Deficiência

Em geral, o apoio ao setor agrícola pode ser feito por pagamentos que podem ser diretamente atrelados ao volume de produção (*coupled direct aid payments*), ou parcialmente desacoplados (*partially decoupled*) ou totalmente desacoplados (*totally decoupled*) do volume de produção. No último caso, “eles são fixados independentemente do volume produzido” (RUDLOFF, 2006, p. 7), sendo que a concessão de subsídios não estaria mais ligada à produção, mas às obrigações. Através do “desacoplamento”, os produtores rurais ficam mais livres para escolher quais produtos irão cultivar e não são constrangidos pelo sistema de transferências. Um exemplo disso foram os “pagamentos por deficiência” adotados pela Grã-Bretanha desde o fim da II Guerra Mundial, apresentados no Segundo Capítulo. Eles eram pagamentos fixos destinados aos produtores rurais e, portanto, não estavam submetidos à lógica do quanto mais se produz, mais se recebe em pagamentos, como é o caso da PAC<sup>178</sup>.

Desde o século XIX, os produtores rurais britânicos ganhavam do governo um tipo de pagamento direto, o pagamento por deficiência (*deficiency payments*) menos prejudicial do que o sistema de taxas móveis, que aumentavam os preços dos bens disponíveis para os consumidores (BROADBERRY, 2006). O governo estabelecia um preço-alvo para cada produto e o preço de equilíbrio permanecia sendo o preço de mercado. A diferença entre o preço-alvo e o preço de equilíbrio era transferida diretamente para os produtores rurais com base no orçamento fiscal.

---

<sup>178</sup> Os pagamentos por deficiência são definidos em termos da especificidade do bem e calculados com base em séries históricas da área cultivada (a tonelada de um bem produzido ou por hectare cultivado) e do número de animais criados. Por exemplo, subsídios fixos por hectare poderiam ser indicados como uma compensação pela queda dos preços de intervenção ou realizados pagamentos diretos em detrimento da diminuição da quantidade de animais criados por hectare.

Enquanto no mecanismo de apoio ao nível de preço era principalmente o consumidor quem pagava a diferença entre o nível de preços do mercado internacional e os preços institucionais pré-estabelecidos, no caso dos pagamentos por deficiência eram os contribuintes, sobretudo, que os pagavam, pois, a ajuda direta era fruto da arrecadação fiscal (ZOBBE, 2001, p. 2). Por conseguinte, os pagamentos por deficiência eram considerados, pela maioria dos economistas, instrumentos mais transparentes se comparados ao sistema de sustentação do nível de preços e deveriam ter sido vistos como uma alternativa melhor à escolha feita em 1962. Os pagamentos diretos são diretamente atrelados ao volume de produção.

Sob esse sistema, o mecanismo de preços praticados nas fronteiras poderia ser eliminado, ou seja, as *levies* não incidiriam mais sobre os produtos importados. Assegurados pelos pagamentos, os produtores ofereceriam bens a preços competitivos aos importadores do bloco e os consumidores poderiam comprar bens a menores preços relativos, uma vez que os níveis de preços praticados pela CE seriam compatíveis com os níveis de preços internacionais (PEZAROS, 1998, p. 10). Esses pagamentos ajudariam os governos a cobrir os custos fixos e a reduzir as restrições nos mercados de capitais e de trabalho.

Os pagamentos diretos ao produtor deveriam ter servido de substitutos para o sistema de sustentação de preços da “Velha PAC” quando se julgasse inconveniente a elevação dos preços de um dado produto. Seu objetivo seria, portanto, aumentar a renda dos produtores sem provocar alta nos preços para os consumidores. Entretanto, eles também seriam mais custosos, difíceis de implementar em nível comunitário e iriam enfrentar forte oposição porque demonstrariam abertamente que os produtores não poderiam se sustentar no longo prazo por si só (FENNELL, 1997, p. 101-102).

O tipo de ajuda parcial ou totalmente “desacoplada” do volume produzido acabou sendo instituído somente a partir de 1992 pela CE, quando a primeira reforma da estrutura da PAC realmente se concretizou. Até lá, o mecanismo de apoio aos preços continuou sendo parte da “espinha dorsal” da política agrícola integrada. Isso se justifica, em grande medida, pelo expressivo crescimento econômico da Europa vivenciado na década de 1960 e pelo aumento dos salários acima do nível dos preços agrícolas proporcionados pela PAC, além das barganhas políticas para que o eixo central da política não se modificasse.

Por essa razão, os problemas gerados pela priorização do mecanismo de apoio aos preços e de outros instrumentos só se tornou mais sensível, de fato, a partir da década de



1970, quando o cenário econômico positivo se reverteu na economia internacional, em geral, e na Europa, em particular, e a PAC passou a desempenhar um papel bem mais decisivo, obstaculizando o curso das negociações multilaterais do GATT no sentido da conciliação de um Acordo Geral sobre Agricultura (MESQUITA, 2005, p. 40).

### 3.9 Valor Histórico e Simbólico da Agricultura na Europa

O que, afinal, sustentou a PAC por tanto tempo? Por que a sociedade europeia demorou para se dar conta das controvérsias da PAC e as lideranças políticas para começar a mudar essa estrutura? Quais são os outros fatores explicativos, para além da economia e da política, para a continuidade da PAC?

Defendemos aqui a tese de que o papel das ideias e dos valores sociais foi fundamental para a persistência das incongruências da “Velha PAC”, pois elas influenciaram os discursos políticos relativos à formulação das políticas agrícolas nacionais dos países europeus e ao desenvolvimento e à sustentação da PAC. O protecionismo da agricultura repousava sobre a ideia de que ela é um traço cultural e tradicional das sociedades da Europa e, por isso, a estrutura e os padrões que sustentaram os objetivos e a seleção dos instrumentos operacionais da PAC devem ser mantidos. Ademais, para a Europa de tantas guerras, a área rural é um *hinterland*, ou seja, uma zona de refúgio. Manter o espaço rural economicamente ativo significou e ainda significa que ali é possível sobreviver.

No caso europeu, ideias sobre a *excepcionalidade* do setor agrícola e os valores simbólicos do campo estavam imbuídas na mente da sociedade europeia e foram empregados na retórica política, refletindo-se nos documentos e relatórios das instituições comunitárias encarregadas de preparar e decidir sobre a PAC. Eles davam conta de que, por diversos motivos, a agricultura merecia um tratamento especial e que, portanto, deveria ser completamente protegida pelo Estado. Nas primeiras décadas de funcionamento da PAC, os cidadãos das cidades, por seu turno, acreditavam e apoiavam que essa herança cultural e social fosse preservada.

O “ponto inicial para a “europeização” da política agrícola foi a incorporação da ideia da *excepcionalidade* da agricultura no Relatório Spaak (1956): os Seis da CE compartilhavam visões similares de que a estrutura social da agricultura baseada fundamentalmente na propriedade familiar precisava ser mantida, além da promoção da oferta de alimentos e da

estabilidade de preços<sup>179</sup>. O Tratado de Roma mencionava “a natureza da atividade agrícola era particular”, sem mencionar diretamente as “propriedades familiares”, embora determinasse o desenvolvimento subsequente de um mercado comum e patamares “justos” de renda para a população dedicada à atividade rural (KAY, 2000). O mesmo Tratado admitia que a agricultura era um setor excepcional da economia porque as propriedades rurais estavam expostas a perigos e a fatores incontroláveis (COLEMAN, SKOGSTAD e ATKINSON, 1996). Como apresentamos neste capítulo, essa ideia foi amplamente aceita pela opinião pública da Europa, “legitimando a institucionalização da PAC, em razão da sua capacidade de proporcionar segurança alimentar e bem-estar para a população do campo, provedora de alimentos aos cidadãos do país” (KNUSDEN, 2009, p. 60).

Mesmo depois que os excedentes agrícolas foram gerados no mercado europeu, o campo continuou sendo tomado pelos políticos como o lugar que provia um bem público essencial à vida, o alimento, além de outras matérias primas estratégicas para o desenvolvimento da indústria. Essa percepção era um traço comum de identidade de todos os países da CE. Suas lideranças se uniram em torno de um discurso que afirmava que a zona rural era a fonte de recursos naturais e da manutenção do patrimônio cultural da Europa, ou seja, era responsável por manter as pequenas propriedades rurais. Por pelo menos duas décadas e meia, os políticos conseguiram fundamentar a legislação agrícola comunitária, especialmente voltada para o apoio à renda agrícola e à garantia da oferta de alimentos.

O que reforçava essa imagem era que, nas primeiras décadas de funcionamento, a PAC mostrava ser uma política de sucesso em garantir a segurança alimentar (DE LA ROSA JR, 2010). Desse ponto de vista, a estrutura de propriedade familiar deveria ser mantida pela PAC para constituir a base social e econômica capaz de assegurar o nível de bem-estar da população do campo. Essa ideia foi não somente aceita, mas reforçada com a legitimação pública de que a agricultura era excepcional pelas funções “econômicas, políticas e sociais que exercia” (KNUSDEN, 2009, p. 60). A partir da institucionalização da PAC, a importância cultural das tradicionais paisagens agrícolas passou a ser ainda mais amplamente reconhecida nos países da Europa Ocidental<sup>180</sup>. Esse símbolo seria usado pelas empresas processadoras

---

<sup>179</sup> O Relatório Spaak de 1956 demonstrou: “não há dúvidas de que os problemas especiais prevaleceram resultantes da estrutura social da agricultura baseada fundamentalmente na agricultura familiar, na necessidade essencial de estabilidade da oferta, da instabilidade dos mercados que são influenciados por condições externas e a inelasticidade da demanda de certos produtos. É esta natureza específica da agricultura que explica a existência de muitos países que realizam intervenção nesta área” (KNUSDEN, 2009, p. 60).

<sup>180</sup> Exemplos: paisagens agropastoris do “Causse e Cevennes” no Mediterrâneo e do “Mont Perdu” nos Pirineus.

posteriormente como forma de propaganda. Até pelo menos os anos 1990, a *excepcionalidade* da agricultura foi aplicada como um padrão de referência pela CE em seus documentos, no que se refere às propriedades produtivas rurais (KNUSDEN, 2009a).

O discurso da herança histórica do campo na Europa e a necessidade de manutenção do patrimônio rural foram muito utilizados tanto pela elite política quanto pelos grupos de interesses organizados, que pressionaram seus governos e a tomar ações que lhes favorecessem (KRÖGER, 2009). A imagem positiva e até mesmo “romantizada” que a sociedade tinha desses grupos de interesses agrícolas também influenciou a sua projeção durante as primeiras décadas do pós-II Guerra (KNUSDEN, 2009b). Por isso, diversas medidas foram implementadas para limitar a queda da população rural na Europa, apesar do contexto do contínuo êxodo rural e das rápidas mudanças socioeconômicas e tecnológicas que aconteciam no campo e a atração das novas oportunidades na cidade.

Um dos atores sociais mais relevantes na Europa, a família camponesa, composta de pequenos agricultores, conseguiu reconhecimento unânime de sua importância para a sociedade (LASCHI, 2011, p. 36). Decerto, a crença dos cidadãos nessa imagem positiva e especial do campo, resultou nas suas dificuldades de compreensão sobre os efeitos diretos da PAC nas suas vidas, sobretudo porque estavam afastados do sistema político decisório da CE e as consequências adversas só ficariam mais claras a partir da década de 1970. Tendo em vista que a população europeia enxergava no campo o local onde viveram os seus ancestrais, levou certo tempo para que eles se dessem conta de que as propriedades agrícolas se tornaram majoritariamente grandes, bem organizadas e produtivas, muitas vezes associadas às grandes empresas do setor de alimentos.

Depois daquela década, o discurso, a simbologia da PAC e a sua importância sociológica e histórica foram mantidos em face da vontade política de esconder a realidade da sociedade: altos preços agrícolas disponíveis, queda da renda dos produtores rurais, sustentada pelas crescentes despesas da PAC e preços praticados bem acima do nível do mercado mundial (MILWARD, 2000; PRIKS, 2012).

Durante a primeira década da operacionalização da PAC, mais uma vez a agricultura foi ligada à ideia da importância histórica do setor agrícola para o desenvolvimento econômico e social da Europa. Afinal, as origens da PAC estão em um conjunto de motivações históricas e sociológicas que legitimaram a importância do setor agrícola nas esferas social, econômica e política de cada um dos Estados membros fundadores da CE antes

do início do processo europeu de integração regional. Esses motivos justificam os diferentes perfis das políticas agrícolas nacionais, que resultaram em desempenhos variados na produção e nas dietas alimentares e, por isso, em interesses divergentes no momento das negociações da PAC nas décadas de 1950 e 1960.

Aos poucos, foi se alicerçando uma imagem positiva da zona rural nos países europeus, tomado como o local onde estavam mantidas as tradicionais propriedades familiares, como os europeus das cidades geralmente as reconheciam. Esse conceito ligado à cultura camponesa foi mais relevante na França do que em qualquer outro lugar. Lá, a PAC simbolizava a concordância com a ideia de que as propriedades familiares eram o principal pilar do estilo de vida rural tradicional dos europeus. As comunidades agrícolas europeias defenderam e vários políticos também apoiaram a ideia de que a agricultura era um alicerce imutável da sua nação e tem origens históricas para o desenvolvimento econômico, político e social da Europa. As imagens idealizadas se pautavam na ideia de que o campo era tradicional e lá o modo de vida era “anti-moderno”, ao contrário do que acontecia nas cidades, (ELTON, 2010). A população do campo era imaginada na cidade como pessoas que trabalhavam duro, submetidas a enormes pressões e que faziam valentes esforços para se ajustar às condições de instabilidade.

Até hoje, a PAC ainda é vista como uma política que permite a manutenção dos pequenos proprietários de terras no campo, evita o inchaço das cidades, pois é capaz de erradicar o fantasma da fome e da escassez. Perpetuaram-se as imagens simbólicas da vida rural na Europa, como as das “fazendas familiares”, como os europeus as reconhecem (MOYER e JOSLING, 2002; SKOGSTAD, 1998). Eles ainda têm uma visão “romantizada” sobre o campo. Esse discurso se sustenta, certamente, em razão das poucas informações que se tem na cidade sobre a vida no campo e da propaganda eficaz dos produtores agrícolas. O discurso pautado na herança histórica da agricultura e da necessidade de proteger as “propriedades familiares” legitima a integração agrícola regional da Europa.

Em alinhamento com o que já discutimos sobre o *path dependence*, sabemos que além das ideias, as origens da PAC estão em um conjunto de motivações históricas e sociológicas que legitimaram a importância do setor agrícola nas esferas social, econômica e política de cada um dos Estados membros fundadores da CE. Esses motivos justificam os diferentes perfis e interesses das políticas agrícolas nacionais, que resultaram em desempenhos variados na produção e nas dietas alimentares e, por isso, em interesses divergentes no momento das negociações nas décadas de 1950 e 1960.

A agricultura tradicionalmente ocupou nas economias e nas sociedades europeias um lugar especial, a mobilização política e social para a proteção do setor agrícola e os fatores conduziram às opções de cada Estado membro pelos instrumentos e mecanismos de financiamento da PAC e nas suas diferentes posições negociadoras. Desde aquele momento, os Estados europeus tinham diferentes razões para intervir no mercado agrícola, manter os preços e a renda dos produtores rurais, além de proteger o mercado da concorrência externa. Muitas destas práticas permaneceram as mesmas aplicadas a produtos de terceiros países, após a conformação da política agrícola comum da CE.

### CONCLUSÃO

Discutimos neste capítulo por que a PAC se tornou um símbolo do processo europeu de integração regional logo após ter sido instituída. No fim dos anos 1960, a agricultura parecia ser o setor no qual a cooperação entre os Estados membros da CE mais havia avançado. A PAC tinha ganhado a maior visibilidade e notoriedade dentre todas as políticas comunitárias graças à sua suposta capacidade de garantir a segurança alimentar e o bem-estar social, promover a modernização do campo, preservar as raízes históricas e culturais do campo e de proteger a propriedade familiar, defendendo a paridade de renda da população rural. Desde que foi introduzida, a PAC também figurava como a mais significativa dentre todas as políticas comuns em termos de mobilização política, dado o forte envolvimento das instituições comunitárias e dos diversos grupos de interesses nacionais da área agrícola. Além disso, em pouco mais de dez anos de existência, a PAC se converteu na política setorial comum que consumia os mais vultosos gastos do orçamento comunitário. Logo, na lógica do “Método Monnet”, ela se manteve como a política de integração regional mais paradigmática, pois conseguia construir uma imagem de Europa Comunitária e de progresso em termos de cooperação econômica. A manutenção da estrutura básica da PAC foi, assim, assegurada até a primeira reforma, em 1992, embora as suas incoerências começassem a gerar sérios problemas, que se tornaram mais evidentes para o público nos anos 1980.

Essa representação positiva da PAC se contrapõe a quase tudo o que expusemos neste Terceiro Capítulo, tendo em vista as falhas e as incoerências que se estenderam desde o seu desenho original, passando pelas primeiras escolhas dos seus instrumentos operacionais, pelas dificuldades político-institucionais e pelos desequilíbrios na distribuição das suas vantagens e dos seus custos. Ao esmiuçar como a PAC foi pensada e construída, como fizemos neste

capítulo, compreendemos porque ela persiste por tantos anos, apesar de gerar, desde o início, sérias inconsistências.

Na verdade, os principais “erros” e contradições não impediram que o discurso político escamoteasse as consequências negativas da PAC, que seriam sentidas mais à frente pela população. Pelo contrário, a retórica das vantagens foi preservada e as fragilidades da estrutura primária e de privilégios da PAC foram mantidas até o limite, pois ela foi pensada sob circunstâncias institucionais e conjunturais hostis a mudanças: insulamento de interesses individuais, de privilégios dados por certas competências políticas no âmbito do intergovernamentalismo e do corporativismo (LENSHOW, 1995).

A seguir, resumimos nossas reflexões finais sobre os principais “erros” e contradições que estão na origem da PAC e as suas consequências diretas para o desenvolvimento do mercado comum agrícola da Europa:

a) no imediato pós-II Guerra, o apoio dos governos esteve intimamente ligado ao volume de produção: quanto mais fosse produzido, maior o suporte público concedido. A partir da década de 1950, o crescimento, a modernização e a especialização agrícola resultaram em rápidas mudanças no setor, deslocando as propriedades menores e menos produtivas, que não conseguiam competir. O resultado foi a concentração da produção e das terras entre os maiores e mais eficientes. Mesmo depois da recuperação econômica e da capacidade produtiva da agricultura na maioria dos países europeus, os altos preços garantidos e outros incentivos à produção não foram combinados com estímulos à saída de produtores do setor agrícola ou outras formas de compensações. A partir do momento em que as grandes empresas agrícolas se solidificaram no mercado, o sistema criado manteve elevados níveis de apoio vinculados ao volume produzido (HOFHEITHER, 2007). Com a introdução da PAC, essa lógica se intensificou: os primeiros critérios adotados e os instrumentos fundacionais da PAC “estavam orientados para os produtores que eram os mais capazes e inclinados à aplicação das melhores tecnologias e métodos para ampliar o seu grau de competitividade no mercado comunitário” (FREIRE, 2002, p. 6). Tais produtores determinavam o nível de proteção para o conjunto da produção comunitária e, ao mesmo tempo, produziam mais, potencializando a geração de excedentes.

As escolhas alimentavam um círculo vicioso e mais contradições: quanto maiores eram as OCMs, maiores os estímulos à produção e ao aumento dos gastos de apoio à agricultura, e, ao mesmo tempo, a pressão dos produtores pelo apoio público ao setor, o que

incitava a ampliação da extensão das propriedades rurais e “perda” da herança cultural da Europa, as tradicionais propriedades familiares (BERTHELEMY e NIEDDU, 2007).

Portanto, a partir da implantação da PAC, houve, de fato, transformações nas estruturas produtivas das propriedades rurais, embora elas não tenham sido induzidas prioritariamente por instrumentos de adequação e harmonia. Para isso, o Pilar II da PAC, concentrado nas políticas estruturais e de desenvolvimento rural deveria ter sido priorizado, o que não aconteceu. A PAC fortaleceu a competição no setor agrícola favorecendo as propriedades rurais que gradativamente se tornavam maiores e mais competitivas em detrimento da propriedade familiar, tão aclamada pelos europeus como um símbolo da herança cultural do campo. Os altos preços fixados pelas OCM e os mecanismos operacionais inicialmente escolhidos como a “espinha dorsal” da PAC foram o resultado de um compromisso assimétrico e causaram desigualdades de preços agrícolas e diferenças de custos de vida entre os Seis da CE. Dada a diversidade de condições sócio-econômicas, de estruturas das propriedades rurais e tipos de bens nos quais os países eram especializados na produção, a PAC se refletiu, invariavelmente, em efeitos diferenciados em termos individuais e taxas de contribuições financeiras em relação a recebimentos de recursos muito desiguais.

A opção pela sustentação do nível de preços, em prejuízo das políticas estruturais, foi consolidando uma estrutura produtiva agrícola cada vez mais autossuficiente e moderna na Europa comunitária, por outro lado, também crescentemente promotora de privilégios, difíceis de serem modificados mais à frente. Esse e outros instrumentos que não comprovavam efeitos positivos continuaram a ser aplicados nos anos 1970, potencializando os desequilíbrios. Com efeito, a persistente concorrência tendenciosa prejudicava a solidariedade europeia. A partir do paradigma do Estado assistencialista, da forma como foi colocada no Tratado de Roma, o apoio à agricultura do tipo produtivista gerava problemas internos que só iriam começar a ser enfrentados com as primeiras crises orçamentárias na década de 1980.

Desde a década de 1960 também não houve uma clara disposição a cumprir com o Princípio da Solidariedade Financeira, que introduziu o problema do “risco moral” ao capacitar certos Estados membros, os maiores produtores e exportadores, “a “externalizar” os seus crescentes custos de produção em detrimento dos maiores consumidores e importadores, cujos dispêndios seriam crescentes quanto mais altos os níveis de preços mínimos fossem estabelecidos” (IRGENSENT e RAYNER, 1999, p. 7). Pelas regras aprovadas para o recebimento de recursos do FEOGA, aqueles produtores e exportadores das *commodities*

agrícolas mais fortemente subsidiados recebiam mais do que contribuíaam do orçamento comum. Ao mesmo tempo, os países mais dependentes das importações de produtos agrícolas contribuíaam mais do que recebiam para o FEOGA (CARÍSIO, 2006);

b) comprovamos que muito mais do que promover a segurança alimentar, o objetivo central da PAC foi sustentar todos os seis membros originais em suas tentativas de cobrir a diferença de renda entre o setor agrícola e outros setores socioeconômicos. Isso explica porque a PAC elegeu um sistema de preços, ao invés de um esquema alternativo de pagamentos por deficiência ou ajuda direta à renda, como foi adotado pela Grã-Bretanha. Como os seis já adotavam os instrumentos de mercado como elementos centrais nas políticas agrícolas anteriormente antes de começarem a discutir a integração agrícola. Nos anos 1960, os representantes nacionais dessas economias “não quiseram enfrentar as consequências sociais e políticas de colocar os interesses dos produtores agrícolas sob qualquer tipo de pressão” (GUIRAO, 2010, p. 14). Parte da explicação para esse comportamento está no tratamento que os produtores agrícolas recebiam, que não era próprio de uma estrutura federativa, onde a equidade na distribuição de vantagens e benefícios deveria ser expressão do convívio democrático entre as partes. A importância política e eleitoral dos grupos de interesses e a forma coesa com que coordenaram as suas posições foram eficazes e eficientes para moldar e manter a PAC segundo a sua conveniência;

c) a PAC não nasceu exatamente para corrigir os desequilíbrios regionais, mas para atender as especificidades locais, entendidas como legítimas porque resultantes de processos históricos próprios, isolados. A estrutura político-institucional da CE permitiu a maximização dos interesses individuais dos Estados membros. Diante dos impasses políticos sobre o formato e a aprovação dos preços comuns, como vimos, a regra de votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros deveria ter sido ponderada, uma vez que os votantes diferiam significativamente em suas preferências e eram afetados de forma desigual pela decisão coletiva. Essa regra do processo decisório certamente marcou divergências ainda mais significativas de interesses nacionais com relação à PAC. Por conseguinte, não nos surpreendemos com o fato de que dois anos depois da primeira decisão sobre os preços comuns dos cereais ter sido divulgada, em 1964, a França demandou que o sistema de votação fosse por unanimidade no Conselho de Ministros, quando fossem considerado de interesse vital para cada país<sup>181</sup> (KOESTER e EL-AGRAA, 2003);

---

<sup>181</sup> Discutiremos melhor esse tópico no próximo capítulo.



Não obstante o forte poder do Conselho de Ministros no processo decisório da PAC, mostramos que os Estados membros não determinaram sozinhos ou exclusivamente a direção e o alcance das mudanças subsequentes, pois a Comissão teve um papel importante. Não houve nenhuma outra política comum na qual ela tenha tomado uma posição negociadora de maneira tão intensa até o final dos anos 1960 (MEUNIER, 1995), embora, muitas vezes, o resultado do seu empenho tenha sido limitado nos termos por ela propostos. Neste sentido, a integração europeia pode ser vista como um processo conflituoso e que abriu espaço para manifestações dos governos nacionais em detrimento das decisões supranacionais.

Enfim, as escolhas feitas pela UE explicam por que a PAC alocava recursos de forma tão perversa, apesar de sua “orientação social”. A criação de um único sistema de apoio aos preços levou ao aumento das desigualdades sociais e econômicas, a partir do qual os grandes produtores, com grande peso político, tiveram lucros desproporcionais (RIEGER, 2005). O bem-estar de cada país foi afetado de maneiras diferentes pelo aumento dos preços comuns dos produtos. Dessa forma, a integração dos mercados teve implicações distributivas para os países de forma desigual. Esses efeitos seguiram as diferenças das capacidades produtivas e de padrões de consumo.

## CAPÍTULO 4

### DESEQUILÍBRIOS, PRESSÕES INTERNAS E EXTERNAS E AS CONSEQUÊNCIAS DA PAC PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UE

#### INTRODUÇÃO

No desfecho do Capítulo 2 mostramos como a PAC nasceu como uma política integracionista dependente da distribuição de poder político e econômico entre os Seis da CE, com destaque para o eixo franco-germânico. Neste, discutiremos que, em razão das antigas rivalidades geopolíticas e da sua grande importância econômica, as demandas da França e da Alemanha tiveram de ser prioritariamente asseguradas para o desenho definitivo da PAC, que tomou forma definitiva em 1967 e, acima de tudo, para a continuidade do processo europeu de integração regional e a estabilidade do continente (MORAVCSIK, 2000; FONSECA, 1994). Em outras palavras, mais uma vez, as posições da França e da Alemanha confirmaram o seu poder político e a sua importância estratégica para a fluidez das negociações agrícolas e para o desenvolvimento do projeto integracionista como um todo. Na verdade, “uma posição conjunta de ambos os países, em qualquer questão, era suficiente para que a CE tomasse decisões *de facto*” (SWINNEN, 2008, p. 154). Um acordo sobre os preços agrícolas comuns implicava, portanto, em conciliar fundamentalmente as situações de ambos os países.

Por isso, apesar de que, em 1961, em seu projeto inicial a Comissão tenha apresentado um “cardápio” de opções de instrumentos para a operacionalização da PAC a todos os seis Estados membros da CE – com o propósito de dar uma conotação de política estrutural a ela – França e Alemanha ficaram à frente das decisões finais (GARZON, 2006). Durante as “maratonas agrícolas” de 1963-1967, ambos os lados voltaram a protagonizar os maiores conflitos de interesses com relação à política agrícola comum e a outros temas no âmbito da Guerra Fria, que resultaram em frágeis compromissos. No que tange à agricultura, a dimensão histórica e a importância para a economia e a sociedade daqueles Estados membros eram bastante diferentes, refletindo-se no seu antagônico posicionamento nas negociações. Até dezembro de 1964, quando os preços comuns dos cereais foram finalmente acertados, eles enfrentaram diversas crises políticas. Entre 1965 e 1967, ambos decidiram, ainda, os preços-alvo das OCM de vários outros bens.

Não obstante as suas rivalidades históricas, podemos dizer que até o início dos anos 1960, aqueles países haviam feito um grande esforço político para apoiar a integração regional da Europa. A partir de 1962, porém, os desentendimentos sobre o nível de preços agrícolas, o sistema de votos no Conselho de Ministros e o esquema de financiamento da PAC resvalaram em dúvidas sobre a própria continuidade do projeto europeu de integração. Esses episódios demonstraram que, durante toda a década de 1960, franceses e alemães não conseguiram reunir as condições para levar adiante as medidas política e socialmente “saneadoras” das suas diferenças (ABRAMOVAY, 1999). Pelo contrário, com base nos princípios que fundamentavam a PAC, esses Estados membros recorreram a mecanismos diferenciados de sustentação de renda e mostraram falta de vontade política de colocar em prática a “solidariedade”, fosse ela financeira ou não.

Ficou claro, mais uma vez, que a Comissão Europeia não conseguiu imprimir a sua concepção de política estrutural no primeiro acordo sobre os preços dos cereais, de 1964, até o final das maratonas, em 1967 (ELTON, 2010). Apesar do seu enorme esforço e das tentativas de se colocar como uma forte instituição política, a Comissão manteve o seu papel na administração da PAC, propondo e, geralmente, consultando o COPA, não obstante o poder de estabelecer os preços-alvo ficou nas mãos dos governos nacionais, que se esforçavam para uma concertação no Conselho de Ministros, decidindo por unanimidade. O suporte aos preços – o “pecado original” da PAC (ABRAMOVAY, 1999) – seguiu encorajando uma rápida expansão da renda das propriedades rurais e, conseqüentemente, do volume produzido.

No fim da década de 1970 e nos anos 1980, os dispêndios com o FEOGA continuaram aumentando e exigiram maiores níveis de intervenção dos governos e os custos da PAC chegaram a consumir quase 90% do orçamento comunitário. A partir dos constrangimentos orçamentários e da pressão externa advinda, sobretudo, dos membros do GATT, a Comissão iniciou, então, uma saga para reformá-la. O processo de mudanças foi lento e de caráter incremental. Somente em 1992, a Reforma MacSharry, a primeira das várias reformas ditas estruturais às quais a PAC foi submetida, foi aprovada. Na verdade, a Reforma criou uma lógica que abriu possibilidades para novas reformas, ainda que pouco da essência protecionista da PAC tenha se modificado. Percebemos que houve resistência de alguns Estados membros a mudanças, especialmente por parte da França (DAUGBJERG, 2009).

A partir dessas considerações, os objetivos desse capítulo são:

a) apresentar as nuances das negociações das “maratonas agrícolas” de 1963-1967, pois elas mostram como os interesses franceses conseguiram se sobrepôr aos alemães no que concerne aos instrumentos e níveis de preços da PAC. A Alemanha fez concessões à França na esperança de que os franceses fizessem o mesmo em outras questões. O firme posicionamento político de seus líderes seguiu-se de complicadas barganhas políticas entre aqueles dois países, que se desenvolveram em um período de fortes tensões no sistema internacional em razão da Guerra Fria, e selou uma estrutura de preços da PAC que dificilmente seria modificada adiante. Faltou à Comissão Europeia poder de tomada de decisão, e à CE uma estrutura de governança comum plenamente desenvolvida. Uma política comum exigiria “um grau de ativismo político e burocrático e um orçamento comum alto o suficiente para enfatizar que a Comissão era um ator político importante no processo decisório da PAC” (LUDLOW, 2007, p. 356).

Como apontamos anteriormente, a Comissão Europeia, por diversas vezes, havia alertado que a eficiência de uma política de preços dependia, antes de tudo, de uma política estrutural que levasse em conta a rápida eliminação das propriedades não competitivas. Todavia, o sistema de preços comuns adotado para os cereais e outros bens agrícolas não considerou as diferenças estruturais e sociais entre as diversas categorias de produtos, abrindo espaço para que estabelecessem níveis muito altos de preços, de acordo com a vontade daqueles que conseguissem impor a sua vontade. Neste caso, foram primariamente os interesses da França. A Alemanha, por sua vez, cedeu para alcançar outros objetivos no processo de integração. A partir dos anos 1970, quando a PAC apresentou sintomas mais graves de desequilíbrios fiscais e produtivos, medidas emergenciais em doses homeopáticas tentaram sanar os problemas, postergando, assim, soluções definitivas;

b) discutir como, desde os anos 1980, houve tentativas *ad hoc* por parte da Comissão para conter o crescimento da oferta, desencorajando a produção por meio da imposição de quotas máximas de produção ou pagamentos “para não produzir” (*set aside*). As várias tentativas de reforma se destinaram a reduzir a oferta sem diminuir a renda dos produtores. Geralmente elas não tiveram sucesso por conta do continuado progresso e altos preços de garantia. Somente em 1992, quando a CE não se mostrou mais capaz de resistir a algum tipo de reforma com resultados visíveis, ela foi pressionada, pelas crises orçamentárias da CE e pelos membros do GATT, a realizar modificações nos instrumentos centrais de operacionalização da PAC. A Reforma MacSharry de 1992, implementada entre 1993 e 1994, tentou não somente mudar o suporte aos preços para níveis mais baixos e compensar os

produtores com ajuda direta, mas a acabar com relação direta entre produção e os subsídios à exportação (GUIRAO, 2010). Ela introduziu os pagamentos diretos, um princípio funcional menos oneroso para o orçamento da UE em relação aos mecanismos de suporte aos preços. A Reforma MacSharry, assim como as subsequentes da PAC, não foram paradigmáticas, mas responderam a acontecimentos conjunturais, a pressões internas, e externas, provenientes do sistema internacional;

c) demonstrar que, não obstante o Parlamento Europeu tenha ganhado importância relativa a partir de 1970, com a aprovação do Tratado Luxemburgo, e do empenho da Comissão ao propor mudanças, o Conselho de Ministros continuou sendo a instituição legislativa comunitária muito mais influente nas decisões finais da PAC. Cada vez mais a PAC refletia uma combinação de um processo de tomada de decisão complexo que mudou muito pouco com relação à maneira com que o método decisório foi conduzido nas principais áreas da PAC (ROEDER-RYNNING, 2010). O nosso objetivo é fazer uma análise crítica dos elementos internos de desequilíbrios da PAC e apontar qual foi o peso dessa política no orçamento comunitário na década de 1980, a ponto de instigar saídas imediatistas em face da continuada resistência às reformas estruturais. Dessa forma, a sucessão de instrumentos aplicados pela Comissão teve um significado limitado na contenção dos excedentes;

d) mostrar que a PAC passou a ser considerada uma política de funções múltiplas a partir de 1985, ou seja, o conceito das funções da PAC foi ampliado. Aos papéis tradicionais da agricultura foram agregados a promoção da agricultura sustentável e do desenvolvimento rural, a proteção ao meio ambiente, o estímulo ao comércio agrícola, auxílio à conservação do meio ambiente e a garantia da qualidade dos alimentos, além de uma fonte de geração de energia. Esses “novos papéis” da PAC continuaram legitimando o discurso político europeu de apoio social e político, apesar de suas várias inconsistências, em um momento em que os *lobbies* agrícolas perdiam força. Como consequência disso, houve aumento da relação do setor agricultura com outras políticas comuns, como a de energia e meio ambiente. As lideranças políticas relacionaram as suas preocupações tradicionais no que concerne à agricultura com as novas, ligadas ao desenvolvimento rural. Essa visão continuava legitimando as externalidades positivas da PAC, para as quais os produtores deveriam ser recompensados, uma vez que as razões para sustentar o excepcionalismo da agricultura ficaram mais amplas, e as originais, intactas (SWINNEN, BANERJEE e GORTER, 2001).

e) Discutir como desde o pós-II Guerra Mundial, a agricultura permaneceu uma exceção para a liberalização comercial, fora dos acordos multilaterais de comércio internacional no âmbito do GATT. Essa situação excepcional da agricultura começou a mudar lentamente, certamente depois da Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e finalizada em 1994 com a institucionalização da Organização Mundial do Comércio (OMC), quando o Acordo sobre a Agricultura foi aprovado. A iminência de outra crise orçamentária no início dos anos 1990 e todas as medidas adotadas até ali foram ineficazes para mudar a estrutura da PAC, garantindo somente a sua continuidade. Sob pressão da Comissão Europeia e pelas circunstâncias relacionadas ao GATT – pois, apesar de os Estados Unidos e a CE tentarem negociar um acordo em cada área separadamente, e dada a recusa daquela última em ligar a reforma da PAC ao sucesso das negociações na Rodada Uruguai, ela sabia, que a menos que um acordo sobre a agricultura fosse firmado, a Rodada iria colapsar (PATTERSON, 1993, p. 17).

Com a Reforma MacSharry, os principais instrumentos da PAC se modificaram: o mecanismo de suporte aos preços deixou de ser a sua “espinha dorsal” e foi substituído pelos pagamentos diretos, que não mais atrelavam a ajuda à quantidade produzida. Além do que, basearam-se na meta de ganhos de produtividade e no suporte à renda para a promoção do desenvolvimento regional. O “equilíbrio de forças institucionais e o poder de pressão dos grupos de interesse e dos *lobbies* agrícolas, esses último pouco mais enfraquecidos do que na fase anterior, contribuíram para manter a PAC insulada de uma reforma estrutural mais radical, embora várias outras políticas comunitárias, como a comercial, passassem por modificações mais profundas na década de 1990 (BARTHELEMY e NIEDDU, 2007). Em outros termos, a PAC foi na contramão das políticas cada vez mais neoliberais realizadas pela CE, pois houve resistência a mudanças que favoreciam os interesses agrícolas, tanto dos governos nacionais quanto dos grupos que representavam os produtores, sobretudo da França.

#### 4.1 Conflitos: Novamente, o Eixo Franco-Germânico

Nas “maratonas agrícolas”, iniciadas em 1963, nas quais foram negociados os preços comuns dos cereais e dos demais bens agrícolas, França e Alemanha entraram em uma corrida em busca de suas próprias vantagens. Essa competição resultou em um acordo franco-alemão sobre os preços agrícolas, em 1967. Até lá, a integração agrícola foi um dos principais temas da agenda do projeto de integração regional da Europa e as suas negociações atravessaram um

período de instabilidades em decorrência dos conflitos interestatais sobre a PAC e dos acontecimentos geopolíticos da Guerra Fria.

Sem dúvida, pelo lugar que a agricultura ocupava em termos históricos, políticos, econômicos e sociais na França, ela era uma forte competidora para moldar os preços dos bens agrícolas segundo os seus desígnios. Como mostramos nos capítulos anteriores, a agricultura francesa já tinha uma posição dominante na CE desde o início dos anos 1950, produzindo em torno de 40% dos alimentos do mercado europeu. A participação da força de trabalho empregada no setor agrícola naquele país era de aproximadamente 25% do total, número muito expressivo, se comparado aos demais Estados membros, e inferior somente ao italiano. A França dispunha das melhores terras para a agricultura e contava com metade da superfície agricultável da Europa dos Seis (FONSECA, 1994).

Nos anos 1960, as taxas de crescimento do setor agrícola francês e de sua economia foram ainda maiores, embora, em contrapartida, o número de propriedades rurais declinasse. Sendo assim, a França tinha dificuldades de lidar com os estoques agrícolas crescentes, resultados de décadas de estímulos à produção por meio de gastos públicos com subsídios, sustentação do nível de preços, incentivos à exportação e controle de importações (ZOBBE, 2001), que ameaçavam gerar desequilíbrios nas finanças do país. Desde a década anterior, o governo francês se empenhava em promover a modernização industrial e prevenir greves e protestos no campo por meio da concessão de garantias de bem-estar econômico e social aos produtores rurais, evitando, ao mesmo tempo, déficits públicos. Enquanto a agricultura francesa tinha forte competitividade no mercado internacional, na indústria, por outro lado, ela se mostrava, de modo geral, bastante fraca.

Como maior produtor e exportador agrícola dentre os seis da CE, nas “maratonas agrícolas”, o governo francês mostrou forte determinação em assegurar um acordo de integração agrícola positivo para os seus produtores rurais por meio da PAC (WEBBER, 1998). A PAC tinha um papel indispensável para a solução do “problema do campo”, que, no contexto da agitação rural generalizada que vivenciava o país na década de 1960, foi considerada uma questão prioritária para o governo. O apoio dos produtores rurais também constituía um nicho de apoio político muito importante para os partidos da situação e de centro-direita na França (MORAVCSIK, 2000). Por conseguinte, com o objetivo de aumentar a sua renda agrícola e tendo de lidar com o volume de produção que crescia a um ritmo bem maior do que o consumo doméstico, além dos baixíssimos níveis de preços, se comparados

aos demais países da CE, entre 1963-1967 o governo francês passou a incorporar de maneira mais acentuada as demandas dos *lobbies* agrícolas em defesa de um acordo rápido sobre os preços.

Para reforçar a posição francesa, a conclusão do presidente Charles de Gaulle (que comandou o país entre 1959 e 1969), sobre a questão agrícola, era de que a saída para a França seria exportar os excedentes dentro de um mercado preferencial europeu, mantendo os mecanismos que há tempos protegiam a sua agricultura, de modo que os franceses pudessem comprar bens manufaturados baratos, em especial, da Alemanha. O governo esperava que a economia da França tivesse novas oportunidades comerciais de competir no mercado comum europeu, além de que o seu país conseguiria manter a paridade de renda e o desempenho econômico em relação à Alemanha (GERMOND, 2010). Para isso, de Gaulle considerava que uma política agrícola comum era o único caminho capaz de equilibrar as vantagens que os alemães possuíam em um mercado que se consolidava cada vez mais livre para a circulação de manufaturas industriais (WEBBER, 1998).

A partir do momento em que o Reino Unido – que era o maior mercado comprador de bens agrícolas da Europa –, viu poucas vantagens nas negociações tarifárias recíprocas, colocando-se firmemente contra as propostas que envolvessem a supranacionalidade e sinalizou de modo claro o seu pouco interesse pela associação à CE, os produtores rurais franceses redobram os seus esforços para atrair a Alemanha e concretizar uma política agrícola comunitária (MORAVCSIK, 2000). Por conta disso, logo de início, eles consideraram a proposta da Comissão Europeia sobre a PAC, de 1961, um elemento para a consolidação da integração agrícola (GERMOND, 2010). Em dezembro do mesmo ano, no estágio final das negociações para a aprovação da PAC, o presidente francês escreveu para Konrad Adenauer, o chanceler alemão (cujo mandato durou de 1949 a 1963), prometendo que “se um acordo sobre as regras agrícolas fosse realizado, a França, certamente, não obstruiria o desenvolvimento do Tratado de Roma”.

Na Conferência de Messina, em 1958, de Gaulle alegou que a formulação da PAC ao gosto dos seus interesses seria uma condição *sine qua non* para a continuidade da participação francesa no processo de integração europeu. Na ocasião, ele teria dito ao Ministro da Agricultura da França que “uma política agrícola nos é devida em compensação aos sérios riscos que tomamos – talvez de forma perigosa e muito prematura – no campo comercial e industrial” (LUDLOW, 2007, p. 351, tradução nossa). O argumento dos franceses aos demais



Estados membros era de que as suas concessões em prol da integração agrícola seriam compensadas pelos ganhos em outros setores. De Gaulle estava certo de que em um mercado agrícola comunitário, baseado em preferências e altos preços dos bens, as suas oportunidades de exportação estariam asseguradas pelo comércio intrarregional e seriam favorecidas pelos subsídios às exportações financiadas pelo orçamento comunitário.

Diante disso, podemos afirmar que até o início da mais séria crise política entre franceses e alemães sobre o processo europeu de integração regional, que aconteceria em 1965, “a França parecia estar disposta a fazer concessões importantes no setor industrial, de especial interesse da Alemanha, cujo mercado era o principal destino das exportações agrícolas francesas” (GRANT, 1997, p. 63). Como a Alemanha desempenhava um papel de líder no direcionamento das políticas industriais comunitárias desde o início do processo de formação do mercado comum europeu, a França queria garantir o seu papel instrumental de destaque em direção de um acordo sobre uma política agrícola comunitária, que lhe permitisse, ao menos, compensar a baixa competitividade de sua base industrial (FEARNE, 1997).

Na Alemanha Ocidental, os preços dos bens alimentares, sobretudo dos cereais, eram muito elevados, dada a baixa eficiência do setor. Na sociedade germânica do pré e pós-II Guerra, a agricultura não desempenhava um papel central em termos econômicos. Pelo contrário, o seu desempenho era semelhante à pior parte da agricultura francesa já que, na divisão do pós-II Guerra, o lado oriental havia ficado com as melhores terras. “A forte migração de agricultores do Leste para a Alemanha Ocidental reforçava a estrutura agrária já caracterizada por explorações de tamanho reduzido, em geral pouco modernas e mais frágeis do ponto de vista do nível de renda” (FONSECA, 1994, p. 19). Como o país demandava muitos grãos de fora, a sua organização de mercado de cereais estava fundada na estrita administração das importações e no controle de estoques que, regulando os preços aos produtores, asseguravam a manutenção daquela estrutura produtiva.

A necessidade de garantir a segurança alimentar foi um dos principais motivos para o empenho da Alemanha em negociar os marcos da integração regional agrícola da Europa. Depois de tanto sofrimento causado pela fome, o governo alemão não queria que os consumidores pagassem preços ainda mais altos pelos alimentos (WEBBER, 1998; GERMOND, 2010). Ademais, o Ministério da Agricultura alemão “aspirava manter o sistema de quotas de importação através do qual a Alemanha comprava produtos agrícolas baratos dos

Estados membros não pertencentes à CE, nos quais não havia produção doméstica substancial” (FREISBERG, 1965, p. 92).

Como não poderia deixar de ser, durante as “maratonas”, o governo alemão sofreu forte pressão política do DBV para a continuação de uma política de altos preços (KOESTER, 2001). Desde o início da década de 1960, pouco antes da Comissão apresentar a sua proposta da PAC, temendo que os seus instrumentos fundacionais fossem aprovados nos moldes que os franceses queriam e ameaçassem o nível de renda agrícola da Alemanha, o DBV agiu de maneira incisiva junto ao governo nas negociações. A poderosa e centralizada associação de produtores insistia na manutenção das suas vantagens dentro da Comunidade. A sua visão era de que eles não poderiam competir com os preços praticados no mercado de outros países europeus, a despeito de que a atividade agrícola era suficientemente importante, do ponto de vista político e social, para justificar medidas de sustentação de renda rural por meio de mecanismos de preços. Para agravar o quadro, a pressão sobre o governo para manter a sua posição nas negociações da PAC não veio somente do *lobby* dos produtores rurais alemães, mas também da própria indústria alemã, grande compradora de bens primários (KOESTER, 2000). Por fim, pela posição oficial, adotada pelo governo, os preços comuns estabelecidos pela PAC teriam de ter como referência, ao menos, os altos níveis praticados internamente (FEARNE, 1997).

Em 4 de novembro de 1963, Sicco Mansholt, Comissário para a Agricultura, propôs um plano de harmonização de preços de cereais em um nível intermediário entre os preços alemães e franceses – isto é, entre os maiores e menores preços da CE. Segundo o projeto de Mansholt, haveria compensações para os agricultores da Alemanha, Itália e Luxemburgo, que sofreriam reduções de preços. Foi acordado um período de transição durante o qual os governos francês e alemão estabeleceriam políticas que deveriam conduzir, gradualmente, ao alinhamento de seus preços, elevando-os na França e reduzindo-os na Alemanha. Apesar do aparente equilíbrio, a proposta da Comissão atendia muito mais aos interesses franceses do que aos alemães, uma vez que os preços dos cereais no mercado da França se elevariam.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Os preços dos cereais nos Estados membros divergiram amplamente. O preço italiano do trigo era o mais alto, os preços alemães e de Luxemburgo eram apenas ligeiramente mais baixos e o preço francês era o menor de todos, pouco inferior ao holandês. O preço belga era aproximadamente o meio caminho entre os preços alemães e franceses. Foi este nível, "no meio entre os franceses e os alemães", que, em novembro de 1963, a Comissão Agrícola propôs para definir o preço comum (WEBBER, 1988).

Logo que a Comissão apresentou a proposição de unificação dos preços dos cereais ao Conselho de Ministros da Agricultura, em 1963, em um primeiro momento, ele a rejeitou e pediu uma versão modificada que correspondesse melhor às demandas nacionais individuais. Imediatamente “as reações alemãs e francesas às propostas da Comissão enfatizaram os seus diferentes interesses” (GERMOND, 2010, p. 27) e as negociações, dali até o final das “maratonas”, foram ainda mais problemáticas. Na prática, essa fase que se iniciou constituiu um período de barganhas políticas bilaterais entre as delegações francesa e alemã, deixando o papel coadjuvante aos demais Estados membros da CE (WEBBER, 1998; LUDLOW, 2007). As discordâncias entre os seus protagonistas foram tão amplas que os desdobramentos que se seguiram em torno dos preços comuns contribuíram para a sensação de que uma Europa comunitária estava dominada pelas divergências no âmbito intergovernamental do Conselho e não pelas convergências na esfera supranacional da Comissão.

Da perspectiva alemã, dadas as diferenças de produtividade, custos e preços entre França e Alemanha, a instauração da livre circulação dos cereais no quadro da união aduaneira, com um preço comum mais baixo do que o preço alemão em vigor, poderia deslocar um enorme contingente de agricultores alemães e desorganizar totalmente a dinâmica rural do país. Embora consideráveis compensações de renda tenham sido indicadas, segundo o governo de Konrad Adenauer (de 1949 a 1963), elas eram problemáticas, porque acelerariam a realização do mercado agrícola comum europeu, sem a contrapartida de garantias em outras áreas. Outro problema estava no fato de que os alemães ficaram contra os custos de produção que se manteriam artificialmente baixos em outros mercados da CE, mediante o uso de subsídios às exportações e o controle do nível preços (KOESTER, 2001).

No entendimento do governo da Alemanha, o conceito de um mercado comum agrícola seria aceito se a liberalização comercial fosse gradualmente precedida pela remoção de práticas de comércio consideradas injustas. Além disso, o sistema de preços comuns, como constava no projeto, “certamente forçaria a diminuição das rendas dos produtores alemães”. Esta “era uma questão bastante sensível, tanto para as autoridades federais, como para o DBV” (GERMOND, 2010, p. 28). A maior organização de representação dos interesses dos produtores rurais da Alemanha teve a reação mais hostil à proposta da Comissão. Sendo assim, o governo alemão não estava disposto a concordar com quaisquer reduções de preços na agricultura e em face à regra de voto por unanimidade no Conselho, concentrou os seus esforços para determinar os níveis de preços da PAC, de acordo com os seus interesses.

Níveis de preços comunitários muito elevados, embora acomodassem a situação da Alemanha, significariam, na França, estímulos para o aumento da produção e, possivelmente, a geração de incômodos e maiores excedentes (FONSECA, 1994). Assim, enquanto a França reclamava que as compensações prometidas aos demais países gerariam efeitos inflacionários e desestabilizariam o seu mercado, os alemães desejavam preços mais altos do que a proposta da Comissão para manter a produção interna e as propriedades rurais que, de outro modo, seriam obrigadas a se retirar do mercado. O embate entre pontos de vista divergentes, sobretudo entre franceses e alemães, que haviam se mostrado contra os termos da PAC propostos pela Comissão até ali, especialmente na questão das OCM para cereais, foi ampliado. Dessa forma, o preço comum dos cereais constituía o "ponto nevrálgico" para a continuidade das negociações comunitárias.

Diante desse quadro, a estratégia do governo Adenauer foi, em um primeiro momento, relutar para fazer qualquer coisa que não fossem as concessões de curto prazo da França sobre a PAC sem deixar de lado o seu interesse em sincronizar a integração regional agrícola com a industrial. Diante do impasse alemão com relação à PAC, a partir de 1963, de Gaulle passou a ameaçar, tanto no âmbito público quanto no privado, e de forma inequívoca, que deixaria a CE se a Alemanha Ocidental se recusasse a aprovar o nível de preços dos cereais que fosse conveniente aos franceses, ainda que soubesse que a participação da Alemanha era indispensável para o projeto integracionista na área agrícola, uma vez que era o maior mercado comprador dos produtos agrícolas franceses (LUDLOW, 2007, p. 354).

Como afirmamos anteriormente, até a aprovação da PAC, em 1962, Adenauer e de Gaulle haviam se empenhado em estabelecer uma aliança essencial e simbólica para o desenvolvimento do projeto europeu de integração regional (GIAUQUE, 2002). No entanto, era notório que a relação entre eles era o resultado de uma "harmonia superficial", uma mistura de acordos e desacordos, que ora resultavam em cooperação e ora em desconfianças mútuas. Nas "maratonas", essa suspeição ficou ainda mais clara.

As ameaças da França de deixar a CE foram seriamente tomadas pelo chanceler alemão em um segundo momento. Adenauer temia que as suas divergências com os franceses pudessem causar instabilidade na região e "isso implicaria, na prática, que a integração regional europeia perderia o seu valor geopolítico" (MORAVCSIK, 2000, 32). Tendo em vista que, em 1954, a França havia vetado o projeto da Comunidade Europeia de Defesa (CED), os alemães entenderam que novamente os franceses poderiam, de fato, colocar em

xeque o avanço do processo de integração regional europeu, caso as suas demandas para o formato da PAC não fossem atendidas.

Como foi discutido no Capítulo 1, na visão do governo de Adenauer, a CE era estratégica, pois, pela cooperação regional da Europa, a Alemanha aspirava reafirmar a sua soberania limitada nacional em âmbito regional e internacional (WEBBER, 1998), pois a cooperação econômica e política ainda respaldaria a segurança do país na esfera das tensões da Guerra Fria que, no início dos anos 1960, alcançavam o seu ápice em termos de ameaças à instabilidade com o fim da “coexistência pacífica” (1953-1962) (CVCE, 2014). Assim, Adenauer se esforçou para aproximar a Alemanha da França com medo de que os Estados Unidos deixassem de apoiar os interesses alemães em um momento de incertezas sobre o conflito bipolar (WEBBER, 1998).

Desse modo, a atitude do governo alemão e o envolvimento do seu país em todo o processo de integração estavam relacionados às escolhas políticas para assegurar vários outros objetivos, tanto em termos econômicos quanto em relação a sua própria segurança. Neste sentido, para manter a aproximação com a França, era provável que Bonn periodicamente se visse forçada a sacrificar alguns objetivos para proteger os seus laços com Paris a fim de alcançar avanços na integração do mercado de bens industriais (LUDLOW, 2007), o principal interesse alemão. Ao mesmo tempo, por estar em final de mandato, em 1963, ele ficou exposto a pressões ainda maiores dos produtores rurais da Alemanha e temia que a “europeização” da PAC pudesse lhe custar o apoio eleitoral daquela classe.

Por fim, para priorizar as suas boas relações com a França, “Adenauer decidiu sacrificar o sistema de quotas de importação alemão provenientes dos não-membros da CE, de modo a não pôr em perigo a transição para a segunda fase da PAC” (FREISBERG, 1965, p. 95), que começaria em 1966. Como os preços do trigo teriam de ser aprovados por unanimidade pelo Conselho, pelo menos até 1965, quando as regras de voto mudariam<sup>183</sup>, “os alemães decidiram não comprometer o processo de integração regional da Europa” (DER GROEBEN, 1983, p. 150-55) e aceitaram a proposta da Comissão. Além do mais, Adenauer aspirava à liberalização do comércio, à integração política e até ao alargamento da CE, de

---

<sup>183</sup> A partir de 1965, as decisões comunitárias relativas a temas como transporte e política externa passariam a ser tomadas por maioria qualificada e não mais por consenso. Em janeiro de 1962, o Conselho havia decidido que os preços do mercado comum poderiam ser aceitos somente por unanimidade antes do fim do período de transição, em dezembro de 1966, e, depois disso, seria pelo sistema de Voto por Maioria Qualificada (VMQ).

modo a incluir o Reino Unido, cuja primeira candidatura foi apresentada em 1961, além da Irlanda, da Dinamarca e da Noruega (WEBBER, 1998).

Recordemos que de Gaulle e Adenauer assinaram, também em 1963, o Tratado do Eliseu por razões diferentes. O seu objetivo era promover uma estreita cooperação franco-alemã, inclusive sobre assuntos comunitários. Particularmente para os alemães, o principal motivo do seu aval com relação ao Tratado era evitar o renascimento de um tipo de aliança franco-soviética, tendo em vista aquela que tinha sido formada antes da I Guerra, e que, de fato, de Gaulle havia tentado ressurgir com Joseph Stalin por meio do Tratado Franco-Soviético de 1944.<sup>184</sup> Sem dúvidas, graças à iniciativa de Adenauer e a todas as ações da diplomacia alemã, ele foi um grande feito para a aproximação dos dois países. A celebração do Tratado aconteceu no mesmo mês em que de Gaulle rejeitou, pela primeira vez, a entrada do Reino Unido na CE. “A partir daí, de Gaulle fez questão de manter o calendário de negociações e agilizar a aprovação da PAC por causa da possibilidade de adesão do Reino Unido à CE”<sup>185</sup> (ACKRILL, 2000, p. 33).

A lei alemã de ratificação do Tratado do Eliseu, em maio de 1963, antepôs-lhe um preâmbulo, no qual se reafirmava o engajamento da Alemanha Ocidental nas estreitas relações de cooperação política, econômica e de defesa com os Estados Unidos, com a Grã-Bretanha e com a OTAN, assim como o engajamento com o objetivo vital da reunificação alemã. Obviamente de Gaulle, embora não o pudesse evitar, mostrassem o seu desagrado por não conseguir manter intocado seu “grande desígnio” para a liderança francesa. Na visão do presidente francês, com esse preâmbulo adicionado ao Tratado, o *Bundestag* havia desvalorizado substancialmente o seu significado, por demonstrar a aproximação dos alemães dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha em questões de segurança e defesa.

Logo após a formalização do Tratado do Eliseu, as relações entre França e Alemanha não passaram por nenhuma mudança notável, uma vez que havia diferenças na análise de conjuntura, tanto com relação aos Estados Unidos quanto à União Soviética. Para agravar o

---

<sup>184</sup> Charles de Gaulle e a União Soviética assinaram, em 1944, o Tratado Franco-soviético de Aliança e Mútua Assistência. Essa era uma forma de reafirmar a centralidade da França na política europeia e tomar distância dos seus relutantes aliados, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Para de Gaulle, os interesses geopolíticos sobrepunham-se às diferenças ideológicas.

<sup>185</sup> Na época, estavam em fase prematura as negociações para a adesão à CE, além do Reino Unido, da Noruega, da Dinamarca e da Irlanda. Como discutimos no Primeiro Capítulo, sobre isso, a França se posicionou absolutamente contra a entrada do Reino Unido na CE, pautando-se, sobretudo, no argumento de que os britânicos haviam se convertido em uma representação dos interesses norte-americanos no continente europeu.

quadro, com a construção do muro de Berlim, em 1961, construído pela Alemanha Oriental para separar a Berlim Ocidental, não comunista, da Berlim Oriental, Adenauer vinha sendo exposto a sinais preocupantes de desgaste da liderança que exercia desde o fim da II Guerra. Desiludido, Adenauer, que havia patrocinado o Tratado enfrentando uma considerável oposição interna, renunciou ao cargo de chanceler, sendo substituído por Ludwig Erhard (1897-1977), em outubro de 1963.

Em face do apoio alemão à candidatura do Reino Unido e do seu discurso conciliatório sem uma posição mais consistente no Conselho de Ministros, mais uma vez os franceses insistiram no argumento de que “o progresso em direção a uma união política europeia, que vinha sendo tão intensamente perseguida, especialmente pela Alemanha, dependia da flexibilidade daquele país com relação à integração na agricultura” (FEARNE, 1997, p. 23). Erhard, que ocuparia o cargo de primeiro ministro da Alemanha do fim de 1963 até dezembro de 1966, e que havia sido ministro da Economia por anos, também era um dos maiores opositores à PAC da forma como queriam os franceses. Ele era crítico do protecionismo e do apoio artificial às propriedades agrícolas não economicamente viáveis (GERMOND, 2010).

Depois que Erhard assumiu o cargo, a estratégia dos negociadores alemães continuou se baseando em manobras políticas para ganhar tempo, atrasando ao máximo a introdução da PAC até o final do segundo período de transição – depois de 1966 – com a vantagem adicional de que, depois daquele ano, as decisões não seriam mais tomadas por unanimidade, mas por maioria qualificada no Conselho de Ministros. Decerto, pensava ele, um preço comum adotado por maioria qualificada seria certamente menor do que aquele decidido por unanimidade (GERMOND, 2010, p. 31).

A despeito da firme posição de Erhard, a Alemanha tinha dificuldades de se posicionar rapidamente com relação à PAC, por causa da diversidade de interesses e posições políticas da alta cúpula dentro do próprio país (FEARNE, 1997). Os ministros da Agricultura e da Economia na Alemanha tinham laços estreitos com as organizações de produtores rurais (WEBBER, 1998), mas opiniões diferentes sobre a PAC: o primeiro não aceitava flexibilizar a posição alemã com relação ao preço comum dos cereais, ao contrário do segundo. Erhard ainda mostrava baixa liderança política conciliatória (WEBBER, 1998). Diferentemente dos franceses, cuja posição política se mostrava coordenada, os alemães tiveram dificuldades em se colocar nas “maratonas” de forma consistente e coerente e os seus esforços para modificar as propostas apresentadas sobre a PAC foram, quase sempre, pouco eficazes. Para completar,

segundo Ludlow (2005), “a capacidade alemã de agir no contexto da PAC ficou seriamente restrita pela própria fraqueza do país para enfrentar a pressão dos produtores domésticos” (LUDLOW, 2005, p. 363).

Erhard mostrou-se ainda muito relutante em adotar uma tarifa comum no mercado agrícola, pois ela reduziria significativamente os rendimentos alemães. Ele se preocupava ainda com os preços e os custos de produção, que apresentavam dificuldades por conta das taxas de câmbio que refletiam de maneira imperfeita o poder de compra e o valor de cada moeda nacional (ABRAMOVAY, 1999). Por tudo isso, os alemães continuaram tentando postergar qualquer decisão que implicasse na redução dos seus preços internos, os mais altos da CE (WEBBER, 1998), até que os franceses deram o xeque-mate, em 1965, como discutiremos na próxima seção.

#### 4.2 Novos e Frágeis Compromissos

No final de 1963, de Gaulle pressionou os alemães a concordarem com um nível de preços comum que fosse favorável aos franceses tão rapidamente quanto possível; caso contrário, como disse ao chanceler alemão, não haveria um acordo sobre a Rodada Kennedy do GATT, que aconteceria entre maio de 1964 e junho de 1967. Às vésperas do início da Rodada, sem uma definição alemã, a França endureceu o discurso. O governo francês não queria dar tempo para “os alemães rejeitarem as regulações de mercado dos cereais, arroz, produtos lácteos e carne bovina, que, se aprovados, seriam adotados a partir de dezembro de 1963” (GERMOND, 2010, p. 29). A Alemanha, por seu turno, insistiu no argumento de que um movimento nesse sentido só aconteceria se a França cooperasse, primeiro, apoiando a Rodada Kennedy.

A pressão ficou ainda maior, quando a Comissão passou a negociar no GATT em nome da CE, também em 1963, isto é, a CE passou a ter uma política comercial comunitária. Sem um nível de preços comuns agrícolas internos acordados, seria muito difícil adotar uma posição conciliatória em nível multilateral. Em face da prioridade da França, a nova Rodada foi vista mais como uma ameaça do que uma oportunidade pelo país (MESQUITA, 2005). O governo francês entendia que, se o seu mercado fosse confrontado com o aumento da concorrência de outros Estados membros da CE – sobretudo da Irlanda e da Dinamarca, grandes produtores agrícolas –, ficaria demasiadamente sobrecarregado com os altos custos de



produção e com os subsídios, que teriam de ser aplicados em maior volume internamente (WEBBER, 1998). Além disso, caso a negociação para a admissão dos quatro países candidatos fosse bem-sucedida, um grande número de setores poderia ser objeto de propostas americanas de liberalização no GATT, dentre eles, a agricultura, o que desagradava particularmente a França.

Na impossibilidade de se chegar a um consenso sobre os preços que lhe fossem convenientes, a França partia do princípio de que qualquer Estado Membro dispunha do direito de veto quando se considerasse afetado em seus interesses vitais. Paris se mostrava cada vez mais empenhada em transformar os mecanismos políticos da CE de acordo com a sua própria vantagem, trabalhando pela manutenção do mecanismo de suporte ao alto nível de preços como principal instrumento da PAC. Isso ficou mais evidente à medida que de Gaulle e as sucessivas lideranças francesas usaram a sua capacidade de transformar a agenda da CE para priorizar os avanços da PAC a expensas de outras questões (LUDLOW, 2007).

O governo francês também atribuía especial importância ao financiamento da PAC, uma vez que via com preocupação a possibilidade de mudanças na redistribuição dos recursos do FEOGA ou no modo de operação do mercado agrícola comum, sobretudo porque, a partir de 1965, os votos no Conselho de Ministros seriam tomados por maioria qualificada. De Gaulle queria ter certeza de que as regras de financiamento da PAC seriam acordadas como ele queria, sem sobrecarregar o seu orçamento e garantindo os recursos necessários. Como dissemos anteriormente, o presidente francês rejeitava a concepção supranacional das instituições comunitárias e queria manter o seu poder de veto sobre possíveis concessões para produtos industriais para evitar qualquer “traição” por parte da Alemanha na área agrícola (CARÍSIO, 2006), mesmo depois do período de transição da PAC.

No que refere a sua contrariedade com relação à adesão do Reino Unido, de Gaulle ainda temia que aquele país tentasse delinear a PAC em linha com a política agrícola existente na região britânica (que consistia em preços domésticos próximos aos do mercado mundial, combinadas com pagamentos compensatórios diretos aos produtores), em vez de adotar os altos preços do mercado europeu “continental” e os subsídios à exportação como principais instrumentos.

Para agravar a já complicada situação, a Comissão, provavelmente para aumentar o seu poder, prestígio e influência, admitiu que o financiamento das despesas comunitárias também deveria incluir a supervisão de outras instituições comunitárias (GRANT, 1997). Em

1964, sugeriu que o Parlamento Europeu, que até então tinha poderes bastante limitados, pois era apenas um órgão legislativo de consulta, também participasse no processo de aprovação do orçamento comunitário, ampliando o caráter supranacional da CE. As suas propostas previam também maior controle direto por parte da Comissão sobre as arrecadações com as taxas de importação, aumentando a sua autonomia financeira. “Essas ações fizeram com que de Gaulle sentisse que os interesses franceses estavam ameaçados” (PRIKS, 2012, p. 55).

Em resposta, de Gaulle propôs uma extensão dos acordos de financiamento intergovernamentais no fim da fase de transição da PAC, com os quais, os Países Baixos, a Alemanha e a Itália não concordaram. No Conselho de Ministros, as negociações sobre o futuro do financiamento da PAC duraram até o prazo final de 30 de junho de 1965, sem que os Estados membros tivessem chegado a um acordo (PRIKS, 2012).

A relação franco-alemã continuou a ser conturbada pelas mesmas questões e conflitos, uma vez que os dois governos não conseguiram chegar a um acordo sobre as propostas da Comissão Europeia. O governo alemão apoiava o fortalecimento do Parlamento Europeu e defendia a adesão do Reino Unido à CE, mas, ao mesmo tempo, temia repercussões negativas sobre os preços dos cereais (WEBBER, 1998). Da sua perspectiva, o funcionamento do orçamento comunitário, nos termos que os franceses queriam, tornaria a Alemanha o “*paymaster* da Europa” (KÖESTER, 2000, p. 8). Até a sua “rendição” – que aconteceu depois de uma séria crise com a França, em 1965, Bonn se negou a pagar o ônus primário da PAC no que concerne ao orçamento comunitário, subsidiando a produção agrícola da Europa integrada e, conseqüentemente, indispondo-se com a França. Em resposta, a Alemanha insistia que só adotaria as regulações da PAC em troca da conformidade francesa com o mandato para a CE participar da Rodada Kennedy, pois, segundo os alemães, era fundamental dar continuidade à liberalização comercial de manufaturados no âmbito do GATT.

No entanto, Erhard logo pareceu estar consciente de que o *imbróglio* poderia piorar o relacionamento com os franceses, além de que sofria críticas dentro do seu próprio partido (LUDLOW, 2007). Era certo que se Erhard não cedesse, a Rodada Kennedy seria bloqueada. Como todos os preços dos demais membros eram mais baixos do que os da Alemanha, o país poderia ficar isolado dos Seis (WEBBER, 1998). Em meio ao conflito franco-germânico, a França recebeu apoio dos Países Baixos<sup>186</sup> que também tinham a Alemanha como a sua

---

<sup>186</sup> Horticultura e pecuária de leite, por exemplo, tinham mais importância nos Países Baixos do que na França. Ademais, os holandeses não dependiam tanto do seu setor agrícola, como os franceses, uma vez que a indústria

principal adversária, a despeito de que as suas prioridades agrícolas não eram idênticas às da França. A sua posição nas negociações refletiu isso, embora o governo tenha deixado claro que apoiava medidas de redução de custos e compensações aos produtores pelos ajustes estruturais que teriam de ser feitos.

Na verdade, os holandeses praticavam preços bem mais baixos e mais próximos do mercado mundial do que os franceses e dominavam grande parte do mercado alemão nos setores de produtos lácteos e carne. Não interessava a eles um sistema de preços que desse maior competitividade aos franceses e acreditavam poder se beneficiar de um sistema de preferências que lhes permitissem conquistar mercados antes dominados pela Dinamarca e pelos Estados Unidos (PIRKS, 2012). Os Países Baixos eram o terceiro maior exportador de produtos agrícolas dentre os Seis, depois da França e Itália e, por esse motivo, esperavam se beneficiar da PAC. Eles almejavam um sistema de proteção que potencializasse a sua capacidade de vender seus produtos agrícolas aos parceiros europeus. Neste sentido, o governo se empenhou em acelerar a liberalização do comércio e estabelecer um sistema que lhe garantisse exportar produtos agrícolas e lácteos, especialmente para a Alemanha, “ainda que, em alguma medida, tivesse de aceitar as desvantagens dos preços mais altos de grãos, produtos que tinham deficiências na produção” (FEARNE, 1997, p. 37). Assim, a sua dependência da importação de grãos fez os holandeses defenderem baixos preços garantidos.

Luxemburgo e Bélgica, por sua vez, enfrentavam diversos problemas estruturais no setor agrícola, que era pouco eficiente, e os preços dos cereais eram exatamente a metade da diferença entre os preços alemães e franceses. A Itália também tinha motivos para resistir à proposta da Comissão, mas mostrou-se aberta a concordar com o compromisso. A capacidade dos produtores rurais da Itália de competir dentro do mercado agrícola integrado era muito limitada e o alto grau de dependência das importações levou os representantes italianos a se colocarem, na maioria das vezes, ao lado da França e dos Países Baixos nas maratonas.<sup>187</sup> Aos italianos interessava abrir os mercados para as suas frutas, vegetais e vinho. Apesar de se

---

do país era uma das mais eficientes da Europa Ocidental entre as décadas de 1950 e 1960. Os Países Baixos acabaram se esforçando o suficiente para cumprir com a sua intenção de vender os seus excedentes (WEBBER, 1998). Assim como a Alemanha, os Países Baixos aplicavam uma pequena taxa, com tradição de ser um lado mais “liberal” das discussões com Bruxelas. Os holandeses acreditavam que uma política agrícola poderia ser concebida, mas não necessariamente indevidamente protecionista (LUDLOW, 2007).

<sup>187</sup> Em vários momentos das negociações, o governo italiano tentou se fazer ouvir, mas no decorrer dos anos 1960 percebeu que as medidas estruturais não eram prioridade para os demais Estados membro e que o formato original da PAC não os favorecia, visto que a sua produção não se enquadrava no rol de “garantias máximas”.

mostrar menos favorável à liberalização comercial para outros produtos além dos cereais, o país mediterrâneo, que contava com a maior população rural, nutria esperanças de que a PAC pudesse atuar como um mecanismo capaz de canalizar fundos comunitários de modo eficiente para as regiões mais empobrecidas, sobretudo, na parte sul e nas ilhas (FEARNE, 1997) e estimular o nível de empregabilidade no campo, embora desejasse manter a estrutura das propriedades familiares (ACKRILL, 2000, p. 27). Porém, nos anos 1960, o governo da Itália percebeu que “a PAC original, que ele havia apoiado inicialmente, apresentava um desempenho contrário aos seus próprios interesses econômicos” (LUDLOW, 2005, p. 363).

Enfim, a aprovação das OCMs da PAC implicava em que as decisões políticas teriam efeitos diferentes nos países. Mais uma vez, parecia ser impossível se chegar a um acordo sobre elementos individuais para uma proposta oferecida pela Comissão. Não houve uma saída conciliatória e tampouco foi criada uma instituição supranacional capaz de controlar e gerenciar a PAC. Por conta de tantas divergências, uma crise política mais séria entre os dois principais Estados membros se instalou. As delegações francesas e alemãs entraram em confronto em Bruxelas quando as negociações foram reabertas em 14 de dezembro de 1964. Diante disso, Mansholt ficou encarregado da tarefa de elaborar um pacote do tipo “leve-o ou deixe-o” (“*take-it-or-leave-it*”) sem alterar o preço fixado para os cereais da proposta inicial da Comissão Europeia.

Depois de muito discutirem, na manhã de 15 de dezembro de 1964, após a *nuit du blé*, os Seis da CE finalmente chegaram a um acordo sobre o preço comum dos cereais, “estabelecidos em um alto patamar, que entraria em vigor só em 1º de julho de 1967” (GERMOND, 2010, p. 32). Embora os preços franceses tenham subido e os alemães caído durante o período de transição, o primeiro preço comum para o trigo, estabelecido em 1964, foi fixado num nível elevado, mais compatível com a demanda francesa (FONSECA, 1994), ou seja, o resultado final das negociações se assemelhou ao pacote originalmente apresentado pela Comissão.

As tarifas aceitas foram, em grande medida, resultado dos esforços pessoais do comissário Mansholt, que convenceu o governo alemão a aceitar os termos em nome de aceleração de ambos os projetos comuns de mercado agrícolas e industriais<sup>188</sup>. À luz de todos

---

<sup>188</sup> Esta foi uma grande conquista para a jovem CE. Mesmo os políticos franceses, que, devido à postura ideológica de Gaulle, raramente tiveram quaisquer palavras boas a dizer sobre a Comissão, repetidamente reconheciam as importantes contribuições que Mansholt e DG-VI tinham feito para a emergência da PAC (LUDLOW, 2007).

esses fatos, percebemos que, apesar de ter partido do princípio de que a integração regional serviria de alicerce para fortalecer o setor agrícola, e permitiria a sua inserção mais competitiva no mercado mundial e a despeito das pressões do DBV, a Alemanha cedeu às demandas da França. Isso significava concretamente que esperavam que a França e outros Estados membros apoiassem a iniciativa por uma cooperação política mais próxima entre os Seis, ou seja, este "*grand succès*" para os franceses só foi possível porque Erhard pretendia que a sua atitude fosse um elemento decisivo para a continuação do processo europeu de integração para a melhoria das relações entre Paris e Bonn (WEBBER, 1998) na esperança de que os franceses fizessem o mesmo em outras questões adiante. Posteriormente, os alemães ainda aceitaram regulações sobre os preços da carne, do arroz e do leite com a criação das OCMs para esses produtos. Com isso, Paris concordou, em contrapartida com os primeiros elementos de uma posição comum da CE nas negociações do GATT, que ainda não tinham começado em 1964 (WEBBER, 1998).

Concluimos que a delegação francesa foi, de uma maneira geral, bem-sucedida em alcançar os seus objetivos, não somente em relação à Alemanha, mas também à Comissão, “cujas competências na fixação de preços comuns ficaram reduzidas ao mínimo (FREISBERG, 1965, p. 97). A força determinante da França na fase formativa da PAC e sua capacidade de impor acordos temporários sobre o seu homólogo alemão lançaram, em seguida, as bases para novas concessões.

A intervenção nos mercados dos demais produtos cobertos pela PAC acompanhou, com poucas modificações, a política desenhada para os cereais. Embora os demais produtos agrícolas não apresentassem a mesma importância dos cereais para a UE, tendo em vista que a cadeia cereais-pecuária-derivados tinha um peso particular na estrutura da produção e do emprego agrícolas de vários Estados membros, após essa experiência, aqueles passaram a merecer igual tratamento: preços comuns elevados (FONSECA, 1994). O nível de preços do trigo era especialmente importante, porque ele determinaria o nível de vários outros produtos. Como consequência disso, os preços fixados para a pecuária, para a qual os cereais eram importantes componentes de custo, foram igualmente elevados. Eles resultaram no contínuo aumento da produção nos mercados europeus estimulando a produção de crescentes excedentes agrícolas e reproduzindo em nível comunitário os mesmos problemas que haviam atormentado os políticos franceses uma década antes.

Para finalizar, podemos fazer uma última colocação sobre a relação franco-alemã no que concerne às “maratonas agrícolas”: as tensões bilaterais entre França e Alemanha deixaram cicatrizes. Ainda que como eixo de integração bilateral as relações entre eles tenham sido fundamentais para a formação da PAC e de outras das políticas comunitárias, por complexas, lentas e graduais que tenham sido, Erhard, com suas hesitações constantes, já não era mais um parceiro credível para os franceses (GERMOND, 2010). Portanto, o início do funcionamento da PAC, as divergências entre os interesses nacionais e as nuances das relações institucionais do período revelavam muito sobre a natureza e o funcionamento da CE (LUDLOW, 2007). A aprovação dos preços comuns dos cereais, a condições políticas e a relação peculiar França-Alemanha explica porque a PAC foi tão vagamente definida no Tratado de Roma de 1957, não obstante tenha-se tornado, no espaço de dez anos, uma bandeira da CE.

#### 4.3 Portas Abertas para Trinta Anos de Imobilidade da PAC

Embora os compromissos sobre os preços agrícolas comuns tenham sido firmados nas “maratonas” e determinado o *modus operandi* da PAC até o início dos anos 1990, quando a primeira reforma foi aprovada, eles foram muito frágeis e a integração do mercado agrícola da Europa permaneceu no centro das relações franco-germânicas. Neste fluxo, o comportamento francês em dois episódios e a baixa resistência do governo alemão às aspirações francesas, podem ser explicados no âmbito da consolidação da PAC: os vetos à adesão do Reino Unido à CE e a Crise da “Cadeira Vazia” de 1965 (LUDLOW, 2007).

Tanto em 1963, quanto em 1967, nos dois vetos à entrada do Reino Unido à CE, o argumento de de Gaulle se pautou no fato de que “os britânicos haviam se convertido em uma representação dos interesses norte-americanos no continente europeu” (ROBERTSON e SINGLETON, 2000, p. 4). Por meio do Tratado do Eliseu, a França, com a intenção de recuperar sua autoestima de “*grand nation*” e sua atuação na política internacional, também tinha interesse em se aproximar da Alemanha Ocidental, evitando que ela ficasse exclusivamente sob a influência dos Estados Unidos. A liderança norte-americana com relação à Alemanha e à Europa muitas vezes conflitava com os interesses nacionais e comunitários, segundo o ponto de vista de de Gaulle.

No entanto, a partir do início dos anos 1960, não eram somente os franceses que desconfiavam das reais intenções dos Estados Unidos. Quando o muro de Berlim foi construído, em 1961, cortando a parte oriental controlada pelos soviéticos da parte ocidental, os europeus se revelaram desapontados que nenhuma outra ação mais incisiva foi tomada contra os soviéticos pela administração John F. Kennedy (1917-1963). No ano seguinte, as tensões aumentaram em razão do impasse do presidente dos Estados Unidos Kennedy e Nikita Khrushchev (1894-1971), sucessor de Stalin, a partir de 1955, sobre o estacionamento de mísseis nucleares soviéticos em Cuba. Na metade da mesma década, com a escalada da Guerra do Vietnã, a Europa se mostrou muito desapontada com os Estados Unidos. O presidente Kennedy, que, por seu turno, esperava apoio político e militar da Europa nessa questão, viu as reações europeias contra a Guerra na forma de protestos, embora com exceção dessas manifestações, todas as demais críticas europeias aos Estados Unidos foram silenciosas (TRACHTENBERG, 2003). Diante desse contexto, a Europa se perguntava o quanto poderia contar com os norte-americanos, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos se revelavam frustrados com a forma como muitas vezes os europeus pareciam dispostos a compreender a visão norte-americana do mundo de suas principais ameaças<sup>189</sup>.

Uma série de eventos, que aconteceram entre 1960 e 1970, enfatizou as diferenças políticas transatlânticas e convenceu muitos europeus, como de Gaulle, sobre a necessidade de que a Comunidade desenvolvesse maior independência política dos Estados Unidos (McCORMICK e OLSEN, 2014). Aproximar os britânicos do continente era um objetivo almejado pelo governo dos Estados Unidos, que apoiava a adesão do Reino Unido à CE. Segundo a França, o problema não era a capacidade ou a disposição britânica para aceitar a Europa, mas o fato de que a adesão britânica ameaçava a “união da Europa”, em função da aproximação do Reino Unido dos norte-americanos. Por isso, os franceses se fundamentavam, por seu turno, na crença da necessidade de reforçar o *grandeur* francês a partir da sua suspeita dos interesses “anglo saxões” por meio do seu compromisso com uma política externa unilateral respaldada por armas nucleares, da obsessão nacionalista com a preservação da soberania, e, acima de tudo, a sua procura pela liberdade de política externa da influência das superpotências (MORAVCSIK, 2000).

---

<sup>189</sup> Para demonstrar o seu apoio, Kennedy anunciou que os Estados Unidos olhavam "o vasto e novo empreendimento europeu com esperança e admiração" e viam a Europa não como um rival, mas como um "parceiro com o qual podiam lidar em uma base de igualdade plena". A Casa Branca parecia continuar encorajando o aprofundamento da integração regional europeia.

Erhard e o ministro das Relações Exteriores alemão desde 1961, Gerhard Schröder, em contrapartida, queriam uma Europa mais ampla e mais liberal do que De Gaulle e, aspiravam manter-se próximos aos Estados Unidos, apoiando a entrada do Reino Unido. Por isso, Erhard discordava de quase todos os elementos da política externa do presidente francês.

Mais uma vez, de Gaulle parecia ter os seus interesses vitais colocados em risco quando o Conselho passasse a votar o tema agricultura por maioria qualificada, a partir de 1965. As ameaças, muitas vezes justificavam as principais preocupações da França com a sua cessão de soberania, caso o processo decisório europeu se modificasse. Por isso, o governo defendeu a tese das garantias das suas preferências intracomunitárias sem aceitar renunciar aos recursos que privilegiassem sua posição como país-receptor.

Paralelamente, a Comissão propôs que o gerenciamento das contribuições nacionais dos Estados membros pelos “recursos próprios”, formados basicamente pelas tarifas de importação e exportação arrecadadas e pelo IVA recolhido, também fossem compartilhados pelo Parlamento Europeu. Essa reforma seria feita em duas etapas: na primeira, até 30 de junho de 1967, a PAC iria continuar a ser financiada pelas contribuições nacionais de acordo com a alocação que seria idêntica entre Alemanha e França. O segundo estágio começaria em 1º de julho de 1967 e entraria em vigor com o mercado agrícola comum (GERMOND, 2010). Dada a natureza das propostas e, como de Gaulle reconheceu, a Comissão calculou que o governo francês estaria disposto a sancionar o alargamento dos poderes comunitários em troca de uma regulamentação do financiamento da PAC, que estaria no escopo dos interesses financeiros da França. Ao mesmo tempo, pressupôs que a forte resistência gaullista à CE seria contornada (FREISBERG, 1965).

Nessa conjuntura e pressionado pelas eleições presidenciais da V República, previstas para dezembro de 1965, e para as quais seria necessário assegurar os votos dos produtores agrícolas, “de Gaulle decidiu condicionar o seu apoio ao fortalecimento das instituições europeias ao aumento dos recursos do FEOGA destinados à França” (CARÍSIO, 2006, p. 52). Quando as negociações não tomaram o rumo desejado, o presidente francês retirou seu representante permanente de Bruxelas e, durante seis meses, impediu qualquer acordo sobre o processo decisório dentro da CE. Com a crise da “Cadeira Vazia”, as divergências deixaram o nível ministerial e alcançaram o mais alto escalão nos dois governos sobre questões institucionais. Parecia que não havia mais vontade política de ambos os lados do Reno de reverter a crise.



A Crise "Cadeira Vazia" se resumiu basicamente a uma batalha entre a França, por um lado, e os outros cinco Estados membros e a Comissão, de outro, sobre o futuro da constituição da CE. Entre os cinco, Bélgica e Luxemburgo adotaram uma postura mais conciliatória em relação às demandas francesas, e a Itália desempenhou um papel de mediação dentro do grupo. O governo alemão calculou que, por razões econômicas, a França não poderia se dar ao luxo de deixar ou acabar com o projeto da CE e decidiu em favor de tomar uma atitude "relaxada" diante do boicote, opondo-se especial e resolutamente a todas as demandas francesas para mudar o Tratado de Roma. Dessa forma, a reunião do Conselho terminou novamente em um *éclat* e foi seguida por um período de seis meses de boicote francês às instituições da CE. A versão oficial da França sobre a reunião culpou a delegação alemã pelo colapso. Informalmente, as autoridades da França atribuíram a crise política à Comissão, visto que, ao invés de ter papel de mediadora, ela se recusou a alterar as suas propostas originais (WEBBER, 1998).

A Crise da "Cadeira Vazia" foi resolvida em janeiro de 1966, quando as partes firmaram um documento chamado "Compromisso de Luxemburgo" que reconhecia a falta de acordo dos seis países em relação ao processo decisório na CE. Esse "acordo de desacordo" foi suficiente para costurar as posições comunitárias adotadas na Rodada Kennedy do GATT. O "Compromisso" permitiu que os Estados membros vetassem *de facto* as decisões da comunidade se "interesses nacionais muito importantes" estivessem em jogo (GRANT, 1997).

O "Compromisso de Luxemburgo", que nada mais era do que um acordo de cavalheiros, e, por isso, nunca foi reconhecido *de jure* pela Comissão Europeia ou pela Corte Europeia de Justiça, também pode ser mais precisamente descrito como o "Veto Luxemburgo", pois suspendeu a proposta anterior e manteve o voto por unanimidade no Conselho de Ministros até a segunda metade da década de 1980. "Reformas substanciais nas questões agrícolas demandavam consenso para serem implementadas, uma vez que pequenos ajustes poderiam resultar em grandes efeitos distributivos" (PRIKS, 2012, p. 56). Embora sem formato legal, o "Compromisso de Luxemburgo" conseguiu, ao menos, acabar com o boicote francês e destravar as negociações. No que tange ao financiamento da PAC, o acordo correspondeu, em grande medida, às aspirações do governo francês, pois atingiu os seus principais objetivos, garantindo, no limite, a mesma distribuição de recursos orçamentários à França (WEBBER, 1998). O resultado foi um pacto entre os membros do Conselho, embora as decisões não fossem de interesse da Comunidade como um todo.

Em razão de todos esses desdobramentos e motivos, a PAC é muitas vezes associada pelos analistas ao resultado de uma “vitória francesa”, uma vez que a pressão da França acabou levando, ao final, a mais um acordo nos moldes nos que Paris desejava. No geral, os franceses conseguiram um compromisso muito mais voltado aos seus interesses do que os alemães. Dessa forma, parecia que a tática usada por De Gaulle tinha dado certo.

O “Compromisso Luxemburgo” também cimentou o *path dependence* da PAC a partir dos acordos de preços de 1964-1967 porque reformas substanciais necessitavam de um amplo consenso para que fossem aprovadas. Nem a Comissão e tampouco a maioria dos Estados europeus poderiam mudar o caminho percorrido dali em diante (PRIKS, 2012). O que era necessário para mudar a trajetória da PAC não era uma coalizão de Estados membros, pois nada foi mudado no processo decisório da agricultura. A menor possibilidade de veto normalmente asseguraria que somente ajustes incrementais da PAC “fossem seriamente considerados”. Certamente, mudanças da estrutura da PAC seriam negadas pelos franceses. Dessa forma, afirmamos que, na metade da década de 1960, diante do “Compromisso Luxemburgo”, as portas foram abertas para trinta anos de imobilidade da PAC, totalmente relacionada ao próprio sistema decisório da CE e que permitia a França impor os seus interesses.

Com o “Compromisso Luxemburgo”, Paris e Bonn concordaram em adiar a harmonização de preços mais uma vez (GERMOND, 2010). Novamente, a conta dessa escolha seria paga pelos contribuintes e consumidores europeus, que não formavam grupos de interesses tão poderosos e capazes de influenciar as negociações com a força das associações de representação dos produtores rurais (SPOERER, 2010). Diante da relação peculiar Paris-Bonn, defendemos aqui a ideia de que, se deixada somente nas mãos do governo alemão, uma política agrícola comum não teria sido criada, pois sem o apoio econômico, a PAC não estaria em linha com as aspirações práticas e políticas francesas (GERMOND, 2010). Em cada rodada de negociações com a França, o governo alemão em primeiro lugar resistiu, depois concedeu, e, finalmente, acabou percebendo que o que eles tinham dado em troca foi traduzido para o francês como uma concessão totalmente diferente daquela que os alemães tinham inicialmente pensado.

O segundo veto de Gaulle à adesão do Reino Unido à CE, em 1967, dificultou ainda mais qualquer progresso na harmonização de preços dos bens agrícolas. Assim, as decisões sobre os preços comuns nos mercados da CE não puderam ser completadas antes de julho de

1966, quando o Conselho concordou com preços comuns para o leite, a carne bovina, açúcar, o arroz, o óleo e o azeite (FEINDT, 1971). Todos eles foram expressos em "unidades de conta" (*Unity of Account* - UA) definidos a partir da paridade do ouro com o dólar<sup>190</sup>. Observamos na Tabela 22 os mais altos níveis de preços comuns na CE em comparação com o mercado mundial:

**Tabela 22** - Preços de alguns bens agrícolas na CE se comparado aos níveis de preços mundiais 1967/1968

| <b>Produto</b>    | <b>Preço comum na CEE (UA por 100 Kg) (1)</b> | <b>Preço no Mercado Mundial (UA/100 kg) (2)</b> | <b>(1) como percentagem do (2)</b> |
|-------------------|---|---|------------------------------------|
| Trigo             | 10,7  | 5,8   | 185                                |
| Arroz             | 18  | 15,3  | 117                                |
| Cevada            | 9,1   | 5,7   | 160                                |
| Milho             | 9   | 5,6   | 160                                |
| Açúcar            | 22,3  | 5,1   | 438                                |
| Carne Bovina      | 68  | 38,8  | 175                                |
| Carne Suína       | 56,7  | 38,6  | 147                                |
| Carne de Carneiro | 72,3  | 55  | 131                                |
| Ovos              | 51,1  | 38,7  | 132                                |
| Manteiga          | 187,4   | 47,2  | 397                                |
| Azeite            | 115,6   | 69,8  | 166                                |

**Fonte:** FENNELLL, 1997.

Enquanto se confirmava a esperança da França do impacto positivo que a PAC teria no comércio intrarregional – as exportações agrícolas da França para a Alemanha aumentavam mais do que as vendas de produtos industriais alemães para os franceses: entre 1960 e 1966 as exportações da França de bens alimentares para a Alemanha aumentaram no valor de 42 milhões de UA para 417 milhões de UA (ZOBBE, 2001) –, a Alemanha se voltou ao financiamento da política comunitária, e, em particular, às suas contribuições ao FEOGA. Partindo-se da regra da contribuição, relativa ao PNB de cada país, a Alemanha teria de contribuir mais do que qualquer outro Estado membro.

A obstinação da CE pelo amparo ao setor agrícola e a falta de determinação dos Estados Unidos de ir contra esses termos “implicaram que a Rodada Kennedy fosse concluída em 1967 com resultados que ficaram muito aquém de seus objetivos declarados na

<sup>190</sup> Em dezembro de 1952, a CECA criou a unidade de paridade de conta (*Unity of Account* – UA), como uma referência monetária para o seu orçamento, e que depois foi incorporada pela CEE. Inicialmente, a UA equivalia a US\$ 1,00.

área agrícola” (MESQUITA, 2005, p. 36). A essência protecionista da PAC eliminou, mais uma vez, qualquer chance de se terem resultados positivos nas negociações comerciais no GATT no que concerne à liberalização do comércio agrícola, resultado bem diferente do setor industrial, de maior interesse dos principais Estados membros europeus. Por conseguinte, ao final das negociações da Rodada Kennedy, a PAC tinha sido instituída de acordo com os mais protecionistas desígnios franceses, ao mesmo tempo em que os demais países desenvolvidos não abriram os seus mercados para produtos agrícolas e nenhuma disciplina liberalizante foi imposta às políticas agrícolas nacionais (JOSLING *et. al.*, 1996).

Ao final da década de 1960, os preços do mercado agrícola comum da CE se encontravam bem superiores aos do mercado mundial, com diferenças que podiam variar entre 100% (trigo, carne bovina, sementes oleaginosas) e 300% (açúcar e manteiga). “Mesmo os produtos com maior competitividade, como carne de frango, azeite e outros, tinham preços 20%, 30% ou 60% superiores aos praticados externamente” (CARÍSIO, 2006, p. 67). Os excedentes, que eram, em sua maioria, exportados, estimulavam ainda mais a produção agrícola irrestrita. Isso tinha sérios efeitos sobre os países que dependiam da produção e exportação desse tipo de bem. Protegendo o setor agrícola da competição externa com altas proteções na fronteira e impedindo a racionalização do mercado interno, os instrumentos da PAC provavam ser inflexíveis para o encorajamento de um setor moderno e competitivo. A produção respondia mais aos incentivos artificiais aos preços do que às necessidades do mercado.

É interessante perceber ainda que, apesar da proteção à agrícola, a partir de 1964, o comércio intrarregional cresceu mais do que os as trocas comerciais da CE com o exterior, “indicando maior grau de integração da economia europeia em si do que com o resto do mundo” (KOOPMAN, 2004, p. 13). Aliás, talvez esse tenha sido um dos principais indicadores das mudanças no equilíbrio das relações transatlânticas em relação à assertividade da CE como uma potência comercial crescentemente global: havia dificuldades de fazer a PAC funcionar eficientemente, mas no fronte comercial, a CE progredia e nenhum país sentia mais isso do que os Estados Unidos (MEUNIER, 2005).

Internamente, a produção agrícola da CE continuou crescendo, assim como a sua produtividade, e conduzindo a um excesso de oferta que precisou ser estocado, destruído ou exportado. Os volumosos excedentes de produção exigiram maiores intervenções no mercado e, conseqüentemente, custos mais elevados para o FEOGA (ELTON, 2010).

Na Tabela 23 abaixo explicita a evolução do crescimento dos gastos comunitários com o FEOGA ao longo da década de 1960:

**Tabela 23** - Crescimento dos gastos do FEOGA (1962-1963/1968-1969) em milhões de UA<sup>191</sup>

| Ano     | Gastos com a agricultura |            | Total FEOGA | Gastos com a agricultura<br>(% do total do orçamento) |
|---------|--------------------------|------------|-------------|---|
|         | Garantia                 | Orientação |             |   |
| 1962-63 | 24                       | 7          | 31          | 100,0   |
| 1963-64 | 42                       | 14         | 57          | 98,2  |
| 1964-65 | 136                      | 45         | 181         | 100,0   |
| 1965-66 | 200                      | 67         | 267         | 100,0   |
| 1966-67 | 308                      | 103        | 412         | 99,7  |
| 1967-68 | 1094                     | 237        | 1.505       | 88,4  |
| 1968-69 | 1377                     | 237        | 2.031       | 94,2  |

Fonte: FEARNE, 1997, p. 32.

Cereais, leite, açúcar, produtos lácteos, carne de boi e de porco formavam o grupo que em 1966, recebeu mais de 50% dos gastos do FEOGA-Garantia. Até a reforma incremental mais disciplinadora dos gastos destinados à PAC, implementada nos anos 1980, os altos níveis de preços tiveram grandes impactos sobre o orçamento total da CE (FENNELL, 1997). Até lá, os custos, tanto econômicos como financeiros da PAC, continuaram crescendo. As indústrias, que utilizavam *commodities* agrícolas mais caras do que se comprassem no mercado internacional, repassavam os custos para os consumidores. Nesse cenário de assimetrias e inconsistências da PAC, a pressão interna por reformas, mesmo que incrementais e não estruturais, intensificou-se. Ao mesmo tempo, o sistema de proteção ao mercado agrícola obstaculizava as rodadas de negociações do GATT e minava a credibilidade da CE no cenário internacional. Nas duas próximas seções, discutiremos as pressões internas e externas para as mudanças da PAC.

<sup>191</sup> a) Quando o sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas se rompeu, em 1971, e as moedas começaram a flutuar em 1973, a CEE atrelou a UA ao valor que o dólar teve entre 1934 e 1971. A UA foi substituída pela unidade de conta *European Currency Unit* (ECU) em março de 1979, que por sua vez deu lugar ao euro em janeiro de 1999. A taxa de câmbio entre a UA e o US\$ permaneceu 1 até agosto de 1971 (SPOERER, 2010, p.11).

#### 4.4 Reformas Incrementais e Persistência dos Problemas

Diante dos resultados iniciais da PAC, a Comissão Europeia começou uma série de ações para reformá-la, confrontando, na maioria das vezes, o Conselho de Ministros. Em 21 de dezembro de 1968, ou seja, apenas um ano após ela ter entrado em vigor, a Comissão apresentou o *Memorandum sobre a Reforma da Agricultura da CEE*,<sup>192</sup> que seria a primeira proposta de muitas para a realização de uma reforma estrutural da PAC. O projeto, lançado pelo próprio Comissário para Agricultura – e, por isso, também chamado de Plano Mansholt – questionava a eficiência da política de preços como eixo central da PAC, argumentando que sozinha ela não conseguiria conduzir à solução dos problemas estruturais no setor e propunha a implementação de medidas capazes de promover transformações radicais na agricultura de cada Estado membro. O Plano Mansholt defendia uma reforma radical das estruturas agrícolas a fim de transformá-las em empresas agrícolas modernas (NOËL, 2009) e propunha um programa de reformas estruturais que seriam feitas de modo rápido e incluía uma "redução acentuada do número de agricultores e um concomitante aumento das explorações com dimensão mais eficientes" (GARZON, 2006, p. 36) para que o problema da renda agrícola fosse resolvido.

Para isso, seriam concedidos estímulos à modernização das propriedades e à redução do seu número por meio da busca por funções alternativas, como a expansão das áreas destinadas ao turismo rural, além de auxílios para que os produtores e trabalhadores deixassem o setor. Segundo a Comissão Europeia, era necessário definir uma política de desenvolvimento rural para a PAC e incentivar a concessão de ajudas diretas aos produtores para sanar os problemas estruturais do mercado comum. As "unidades de geração moderna" seriam resultado de programas de investimentos seletivos (FEINDT 1971; TRACY, 1989). Os cortes do volume produzido abririam oportunidades para que os preços dos bens agrícolas ficassem mais próximos aos do mercado mundial. O objetivo do Plano Mansholt era diminuir o espaço agricultável em, pelo menos, 5 milhões de hectares ao longo da década de 1970, ao mesmo tempo em que encorajava 5 milhões de pessoas a deixar o campo<sup>193</sup>. Subsídios

---

<sup>192</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes*, COM (1000), 1968. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/com68-1000\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/com68-1000_en.pdf)>.

<sup>193</sup> Às pessoas mais velhas teria de ser oferecido um subsídio de renda anual suplementar, se elas concordassem em se aposentar e, assim, liberar terras; agricultores mais jovens devem ter a possibilidade de mudar para atividades não agrícolas; aos filhos de agricultores, finalmente, deveriam ser dada educação que lhes permitisse

deveriam ser dados aos proprietários de modo que renunciassem às suas terras. O Plano previa ainda que as propriedades rurais produziram no máximo entre 80 e 120 hectares de terras cultiváveis, ou criar entre 40-60 cabeças de gado (GERMOND, 2010) e não mais do que isso.

Porquanto os produtores rurais e os políticos da maioria dos Estados membros não estavam preparados para tais mudanças, pois, decerto, algumas políticas teriam de ser sacrificadas em nome da reestruturação, a proposta causou uma “oposição violenta nos círculos da CE” (TRACY, 1989, p. 267), que a consideraram excessivamente radical. A Comissão Europeia foi atacada pelos diversos *lobbies* de produtores rurais que a acusavam de ser “tecnocrática” e hostil às suas demandas. Muitos protestos, que se estenderam até o início dos anos 1970, aconteceram nas ruas de Bruxelas, sobretudo em reação ao projeto de redução do número de trabalhadores no campo. Em particular, o COPA se mostrou bastante contrário a qualquer medida que impactasse na renda dos produtores rurais ou modificasse as estruturas vigentes da PAC (GERMOND, 2011, p. 9). As preocupações levantadas pelos grupos de representação de interesses questionavam quais seriam as oportunidades de emprego em outros setores da economia para absorver este contingente. Os seus membros estavam conscientes dos possíveis impactos sociais da reforma, especialmente no setor de laticínios, no qual propriedades rurais pequenas e ineficientes usufruíam de um robusto sistema de preços mínimos. Por esse motivo, qualquer proposta de reforma da Comissão Europeia que tentasse diminuir os preços do leite e dos laticínios ou reduzir os incentivos à produção era entendida como uma “sentença de morte para um grande número de produtores” (GERMOND, 2011, p. 11), pois elas certamente levariam à eliminação de propriedades muito pequenas.

Na Alemanha e nos Países Baixos, o Plano Mansholt foi considerado irrealista, uma vez que não tinha em conta os diferentes custos de oportunidade do trabalho conforme as regiões (NEVILLE-ROLFE, 1984). A reforma também esbarrou no fato de que o Conselho de Ministros considerava os gastos previstos por Mansholt com reformas estruturais excessivos (ABRAMOVAY, 1999). Por conseguinte, o Plano Mansholt de 1968 (ou chamado II Plano Mansholt) foi rejeitado pelos governos da mesma forma que o Plano Mansholt de 1950 havia

---

escolher uma ocupação que não fosse a agricultura, se assim desejassem. Para as duas últimas categorias, novos postos de trabalho teriam de ser criado em muitas regiões. Esses esforços na redução da mão de obra deveriam ser destinados àqueles com os seus próprios negócios agrícolas, na medida em que as reformas estruturais, amplamente dependentes da saída de um grande contingente de pessoas da agricultura.

sido. A oposição do COPA enfraqueceu o apoio dos Estados membros à proposta no Conselho. Como resultado, ela foi rejeitada e a PAC permaneceu sendo uma política que combinava preços garantidos, tarifas de importação e subsídios à exportação (MUIRHEAD e ALMAS, 2012). Até os primeiros anos dos anos 1980, a Comissão não voltou a discutir uma reforma verdadeiramente estrutural da PAC (LASCHI, 2011, p. 37). Somente algumas modificações de caráter complementar foram implementadas ao formato original da PAC.

Em 1969, os preços dos alimentos persistiam significativamente acima dos níveis mundiais e haviam gerado um grande volume de excedentes. A fim de mantê-los elevados, a CE continuou comprando os bens do mercado. No entanto, os custos dos estoques começaram a pesar sobre o orçamento comunitário (KAY, 2003). Uma vez que não era do interesse de ninguém (exceto, talvez, os provedores de armazenamento) desperdiçar recursos em armazéns, os políticos decidiram incentivar a exportação dos excedentes. No entanto, era necessário que a Comunidade pagasse ao produtor a diferença entre o preço que recebia para as exportações e o preço garantido (BUREAU, 2002).

Algumas mudanças foram acordadas em maio de 1971 pelo chamado “mini-Plano Mansholt”. Três diretivas (72/159-161) foram emitidas. Pela Diretiva 72/159 os Estados membros foram autorizados a apoiar seus produtores através de subsídios ou taxas de juros subsidiadas, sob a condição de que essas propriedades fossem capazes de gerar níveis de rendimento comparáveis com as de outras ocupações locais. A Diretiva 72/160 permitia aos Estados membros estenderem os pagamentos de montante fixo para os trabalhadores rurais com idade entre 55 e 65 anos para estimulá-los a deixar a agricultura. A Diretiva 72/161 incentivava os países a estabelecer “serviços de orientação sócio-econômicos” de modo a treinar os trabalhadores rurais. O método preciso de execução (em si não obrigatório) destas diretivas foi deixado a critério dos governos nacionais.

Essas diretivas foram pouco eficazes porque os subsídios anuais destinados às três entre 1975-1984 não superaram mais do que cerca de 100 milhões de UA (a preços de 1986) para cerca de quatro milhões de propriedades rurais de menos de 10 hectares em 1975. Como consequência disso, as proposições de Mansholt, que levaram três anos para serem implementadas, até 1975, foram tímidas e contraditórias e não alcançaram nenhum dos resultados desejados. O êxodo rural não chegou a 2,6 milhões de pessoas, cifra considerável, mas que não abalava profundamente a heterogeneidade social que a PAC deveria suprimir, para que o mecanismo de preços pudesse funcionar sem distorções (ABRAMOVAY, 1999).



Recordemos ainda que, de acordo com projeto da PAC, aprovado em 1962, apenas 25% do orçamento comunitário foi suportado pelo FEOGA-Orientação. O resto viria do orçamento de cada Estado membro (FREIRE, 2002). Assim, as despesas da CE sobre os aspectos estruturais da PAC permaneceram muito pequenas *vis-à-vis* os Estados membros (BUREAU, 2002). Outra vez, “o calor dos protestos agrícolas foi tal que durante as negociações de preços 1971-72 ao redor de cem mil agricultores foram às ruas de Bruxelas” (TRACY, 1989, p. 273; NEVILLE-ROLF, 1984, p. 262).

Outro fator que agravou a situação agrícola estava no câmbio. Na fase inicial de institucionalização da PAC, os tomadores de decisão admitiram a estabilidade da taxa de câmbio com paridades fixas, mas ajustáveis, operando nos mercados da Europa Ocidental (FEARNE, 1997). Embora a escassez de dólares necessários para compras internacionais já tivesse sido superada pelas economias europeias, elas passaram a vivenciar as dificuldades com as flutuações da moeda norte-americana, gerando instabilidade e incertezas para o sistema monetário internacional e para o funcionamento para o mercado integrado da Europa. Poucos políticos da CE haviam conseguido visualizar, naquele momento, os problemas que emergiriam com o fim do sistema dólar-ouro, em 1971, e a flutuação das principais moedas em relação à moeda norte-americana (TRACY, 1989), além dos choques do petróleo e da inflação, que acompanharam a crise econômica internacional na década de 1970.

No que concerne aos preços dos bens agrícolas em um mercado integrado, no fim dos anos 1960, quando o dólar começou a sofrer ataques especulativos, alguns ajustes cambiais tiveram de ser realizados, a fim de compensar os efeitos da volatilidade entre as moedas circulantes na CE sobre os níveis de preços domésticos. Paridades cambiais foram implementadas entre França e Alemanha: o franco foi desvalorizado em 11,11% e o marco alemão foi valorizado em 9,29% (FEARNE, 1997, p. 32). Essa desvalorização do franco foi o primeiro entre os seis da CE em oito anos, em grande medida, como consequência do aumento da inflação e, subsequentemente, do aumento de salários. Seguindo o plano, a Comissão Europeia introduziu o Mecanismo de Compensação Monetária (*Monetary Compensatory Amount*, MCA) em agosto de 1969. O MCA constituía um sistema que aplicava tarifas sobre as exportações para países cuja moeda fosse desvalorizada e subvenções às exportações para os países que experimentassem a valorização da moeda e eram específicas para o setor agrícola (BUREAU, 2002). Este era para ser um sistema supostamente temporário de tarifas aplicado nas fronteiras.

Como a desvalorização cambial implicava que os produtores rurais franceses se tornassem mais competitivos, eles teriam de pagar MCAs quando exportassem para outros Estados membros da CE. Em contraste, os produtores rurais alemães que vendessem para a CE receberiam MCAs, de modo que a sua posição competitiva não se deteriorasse. Como os seus preços agrícolas eram continuamente os mais altos dentre os Estados membros, o resultado beneficiou os produtores rurais alemães e abriu prerrogativas para que outros países se favorecessem com os MCA, contribuindo, assim, para novos aumentos dos níveis de preços no mercado comum (KOESTER, 2000). Por causa disso, consideráveis diferenças de preços nacionais voltaram a ser um problema em um mercado comum em funcionamento. Tal sistema, gerado para sustentar diferentes níveis de preços entre os Estados membros “ficou conhecido como *Green Money* e passou, desde então, a fazer parte das negociações relacionadas à PAC até janeiro de 1993” (FEARNE, 1997, p. 36), quando o mercado comum foi definitivamente estabelecido. Cada Estado membro deveria desenvolver o seu próprio *Green Money* usado como instrumento das políticas nacionais e formavam parte das negociações anuais de preços. Tendo em vista que os pagamentos diretos, as tarifas de importação e os preços institucionais eram alocados em UA, depois elas teriam de ser convertidas em moedas nacionais com variadas taxas de câmbio. Isso criava ainda mais problemas. Esse sistema era um exemplo de que durante anos, as flutuações cambiais foram um entrave para o estabelecimento de preços da PAC, resultando em significativas violações no Princípio do Mercado Comum e no Princípio da Paridade de Preços.

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

Em outubro de 1973, a Comissão Europeia apresentou um novo *Memorandum para o Ajuste da PAC: 1973-1978*,<sup>194</sup> cujo objetivo era melhorar o equilíbrio entre a oferta e a

---

<sup>194</sup> EUROPEAN COMMISSION. **Adjustment of the Common Agricultural Policy: 1973-1978**. November, 1973. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/30208/1/P\\_58\\_73.pdf](http://aei.pitt.edu/30208/1/P_58_73.pdf)>.

demanda no mercado interno, reduzir o custo do apoio ao setor, em particular aos laticínios, por meio da introdução de uma taxa temporária aplicada sobre os excedentes não superior a 2% sobre o preço indicativo. Outra solução proposta pela Comissão no *Memorandum* referia-se ao regime de co-responsabilidade dos produtores. Segundo a sua concepção, esse novo sistema deveria comprometer os produtores com os excedentes que eles produzissem e compartilhar a responsabilidade financeira do FEOGA, enquanto não se modificassem os preços do produto. A seção do COPA especializada na produção leite e derivados pressionou o Conselho para a rejeição categórica da proposta, alegando que a renda da classe seria penalizada sem resolver o problema.

No mesmo ano, o primeiro alargamento com a associação do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca à CE trouxe mudanças significativas para a PAC. Desde o início de suas negociações de acesso, estava claro para os Estados membros da CE que se o Reino Unido, um importante e tradicional mercado importador mundial de bens agrícolas fosse aceito como membro, ele seria forçado a comprar produtos na área preferencial da CE e absorveria, em grande medida, os excedentes comunitários. Segundo os cálculos da época, eles poderiam chegar a 40% do volume de diversos tipos de produtos. Ademais, o seu potencial para arrecadar recursos fiscais na fronteira contribuiria para o orçamento comunitário e também era um fator de interesse da CE.

Diferentemente da Irlanda e da Dinamarca, cujas economias eram amplamente dependentes do setor agrícola, o Reino Unido estava menos interessado nos aspectos da integração agrícola – com exceção do peso que a teria ao seu orçamento – e “se focava mais nas oportunidades de ganhos com a liberalização do mercado de bens industrializados” (FEARNE, 1997, p. 36). Isso acontecia em uma época em que a libra esterlina e a própria economia britânica estavam bastante enfraquecidas, o que fez com que o Reino Unido visse nos ganhos proporcionados pela integração à CE esperanças para a recuperação pelo comércio.

Não obstante, o acesso do Reino Unido demandou algumas concessões comunitárias capazes de acomodar relações comerciais especiais que ele mantinha com vários países da *Commonwealth*, a exemplo da Nova Zelândia, grande produtor de bens agrícolas, como manteiga e carne de carneiro. Podemos explicar o consentimento pela CE sobre a manutenção das ligações privilegiadas britânicas com *Commonwealth*, mesmo depois de o Reino Unido ter sido aceito como membro do bloco de integração regional europeu, pelo desejo similar da

CE, sobretudo por parte da França, de estabelecer laços comerciais diferenciados com os países do Grupo ACP, que foram formalmente firmados com a assinatura do Primeiro Tratado de Lomé, em 1975. Uma vez que os países do Grupo eram essencialmente produtores de bens primários, de certa forma, tenderiam a contrabalançar as preferências comunitárias no mercado agrícola do Reino Unido.

A CE dos Nove criou na década de 1970 uma densa rede firmemente baseada em relações comerciais de preferências unilaterais com os países do Terceiro Mundo, bem como benefícios bilaterais através de acordos de associação ou de cooperação. Como resultado, grande parte do comércio exterior comunitário não obedeceu à cláusula MNF. Para os Estados Unidos, esse era um grande incentivo para continuar negociando as reduções tarifárias multilaterais em um novo ciclo de negociações no GATT. Por esse motivo, propôs o início de uma sequência, chamada Rodada Tóquio, iniciada também em 1973 (KOOPMANN, 1984).

Apesar dos percalços, o primeiro alargamento fez da CE um *player* muito mais importante no mercado agrícola mundial, pois a sua participação no comércio mundial desse tipo de bem alcançou quase um terço (EUROPEAN COMMISSION, 1994, p. 14). As relações de troca da Europa dos Nove foi ganhando, gradativamente, a partir da década de 1970, mais espaço, por meio de preferências unilaterais com diversos países do Terceiro Mundo – incluindo os da América Latina e o Grupo ACP –, além de que vários acordos mútuos de liberalização comercial com outros parceiros também foram instituídos formando uma rede comunitária de acordos de cooperação e associação.

As últimas negociações antes da associação do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca à CE resultaram em demandas por modificações nas regras do orçamento comunitário. Como vimos, a PAC deveria ser financiada com base na Regra do Orçamento Equilibrado. Todavia, aos poucos, as condições do orçamento da CE mostravam que as contribuições não estavam necessariamente alinhadas ao PNB de cada Estado membro, mas refletiam certas vantagens políticas em um contexto onde uma parte das atividades eram financiadas e implementadas pelos órgãos executivos comunitários e a outra parte era compartilhada com as autoridades dos Estados membros. Diante do rápido crescimento da participação da agricultura no total dos gastos comunitários, era urgente que as regras fossem modificadas.

No cálculo da contribuição ao orçamento, o Reino Unido, o maior importador de bens agrícolas da CE, teria de transferir relativamente mais recursos que os demais membros, em

parte porque os recursos arrecadados com o IVA representavam uma porcentagem maior do seu PNB se comparado aos outros Estados membros e aos recém-ingressos, além de que o país “arrecadaria um volume considerável de recursos próprios na fronteira, tendo em vista o seu grande volume de importações” (KAY & ACKRILL, 2010, p. 130). O país foi aceito como Estado-membro somente após concordar com a participação como financiador líquido da PAC, juntamente com a Alemanha. Os britânicos ainda precisaram arcar com os efeitos inflacionários decorrentes do impacto dos altos níveis de preços comunitários (GERMOND, 2011). Não há dúvidas de que todas essas implicações negativas relacionadas à PAC caracterizaram, dentre outros aspectos, os principais fatores que haviam obstaculizado a intenção britânica de se candidatar à CE durante vários anos.

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

Somemos a isso, o fato de que o cenário que se desenhou no período seguinte não foi mais tão positivo para a integração europeia interrompendo os seus “trinta anos gloriosos”. Na verdade, o início dos 1970 marcou um ponto de inflexão no padrão que tinha caracterizado o ambiente pós-II Guerra. Uma série de choques introduziu elementos de instabilidade na ordem internacional da Guerra Fria. Além da desvalorização do dólar norte-americano seguida da decisão unilateral do governo dos Estados Unidos em agosto de 1971 de suspender a conversibilidade fixa do dólar norte-americano com o ouro, o que causou pânico em todo o mundo foi o aumento acentuado do preço do petróleo bruto em 1973 pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em resposta à desvalorização do dólar.

Perante a instabilidade da economia internacional, desde 1969, os líderes da CE reunidos em Haia decidiram trabalhar na direção da integração monetária por meio de um sistema de taxas de câmbio fixas até 1980 (URWIN, 1995). A reação veio no ano seguinte, em 1972, quando a “Serpente Monetária” estipulou limites para as flutuações cambiais entre as moedas com vistas a realizar uma União Econômica e Monetária Europeia (UME). Ademais, o primeiro choque do petróleo gerou inflação, recessão econômica e aumento do desemprego nos países industrializados, tornando a estabilização monetária uma questão ainda mais premente. Várias dificuldades atingiram o processo de integração europeu como um todo, trazendo à tona o temor da “Fortaleza Europeia”, isto é, o medo de que a Europa permaneceria fechada a outros países que não poderiam aproveitar dos benefícios gerados pela liberalização do bloco europeu.

A crise financeira dos anos 1970 criou não somente uma situação econômica muito delicada, senão que ameaçava a coesão social das economias europeias, colocada a duras provas pelos movimentos sindicalistas e estudantis de 1968. Os Estados membros pensaram que aquele não era o momento de desestabilizar também as sociedades agrícolas e rurais, já castigadas durante a guerra, tampouco de colocar em discussão os privilégios que a Comunidade proporcionava ao setor (LASCHI, 2011). A manutenção de uma economia atrasada nas áreas rurais havia permitido que os países e estruturas econômicas débeis, como a Itália, mantivessem grande número de enclaves de produção e desocupação subproveitadas.

No mercado agrícola mundial, houve forte queda na produção de grãos, elevação dos preços dos bens e dos insumos agrícolas e da energia à base de petróleo, o que caracterizava uma “crise no mercado internacional de alimentos”. Tudo isso implicou, conseqüentemente, em mais ações protecionistas por parte de muitos países (JOSLING & ANDERSON, 2007). A CE fortaleceu a proteção ao seu mercado da competição internacional por meio da proliferação de restrições não tarifárias, controles de demanda, sobretaxas à importação, direitos compensatórios e acordos de restrição voluntária. Os Estados membros europeus eram os novos protagonistas do “novo protecionismo”. Com efeito, o Artigo 115 do Tratado de Roma permitia a proteção comercial por meio de restrições à importação ou da importação indireta por outros Estados membros (KOOPMANN, 2004). Primeiramente, a maior parte da renda da economia experimenta estagnação ou declínio e sem o apoio dado à renda agrícola, seria ainda pior. Em segundo lugar, metade dos gastos da Seção Garantia destinava-se para cobrir os custos de superávits estocados e restituições à exportação.

Estas mudanças na ordem econômica trouxeram amplos ganhos de renda para alguns países exportadores de petróleo (principalmente) e criaram oportunidades de mercado de exportação para os outros, embora tenham prejudicado as perspectivas de muitos países em desenvolvimento<sup>195</sup>. A queda global da produção agrícola coincidiu com a grave situação de escassez de alimentos em algumas regiões do mundo na primeira metade da década de 1970. A dramática crise alimentar que viveu a África, por exemplo, em razão de duas secas catastróficas, causou fome em vários países daquele continente. Essa situação contrastava absolutamente com a Europa.

Ao longo dos anos 1970, a produtividade agrícola cresceu muito e o seu grau de proteção ao mercado agrícola acompanhou o dos demais países. O sistema agrícola europeu se tornou uma referência internacional. Isso ficou perceptível com o aumento da circulação dos bens agrícolas europeus no mercado mundial. No fim dos anos 1970, a CE se tornou um forte competidor dos Estados Unidos nas vendas externas de bens agrícolas essenciais (grãos, carne, óleo) e processados. O primeiro alargamento da CE alterou o caráter econômico da agricultura no bloco, pois a área produtiva, o número de propriedades e o seu tamanho médio se expandiram, estimulados pelo generoso apoio às mudanças técnicas que afetaram a produtividade das lavouras, cuja taxa de crescimento ficou em torno de 30% nos dez anos posteriores a 1963 (KRÖGER, 2005). Em decorrência disso, “entre 1965 e 1970, a participação da agricultura no total de gastos da CE foi no mesmo caminho: de 8,5% para 86,9%” (SPENCE, 2012, p. 1239).

Como discutimos no capítulo anterior, desde o início, os Tratados fundadores da CE previram apenas um limite a um tipo de despesa, a não compulsória, enquanto para as compulsórias – como os gastos com a agricultura –, não havia um teto máximo de gastos (SPENCE, 2012). Consequentemente, as despesas com o orçamento da PAC passaram a aumentar cada vez mais rápido por conta do crescimento dos subsídios ao trigo, aos produtos

---

<sup>195</sup> Em comparação com os dez anos anteriores, os anos 1970 foram marcados por uma série de recaídas na agricultura mundial. A produção global de alimentos diminuiu em 1972 e novamente em 1974, refletindo em ambos os casos condições climáticas desfavoráveis nas principais regiões produtoras de alimentos. Em 1972, a produção mundial de cereais foi reduzida em 41 milhões de toneladas, repartidas em partes iguais entre as regiões desenvolvidas e em desenvolvimento, e em 30 milhões de toneladas em 1974. Esses declínios resultaram em uma diminuição acentuada dos estoques, principalmente nos países exportadores de cereais tradicionais: mundo estoques de trigo foram atraídos para baixo de 50 milhões de toneladas em 1971 para 27 milhões de toneladas em 1973, o nível mais baixo em 20 anos. Arroz também estava em falta devido a quedas na produção nos principais países consumidores de arroz da Ásia. Os preços ao consumidor de alimentos aumentaram em todas as regiões do mundo, causando dificuldades para os pobres e para reduzir o nível de nutrição, particularmente dos grupos mais vulneráveis da população. As dificuldades foram mais graves na África Sub-Saariana, onde a produção de alimentos *per capita* tinha permanecido estagnada durante a primeira metade da década de 1970 (FAO, 2000).

láciitos, ao açúcar, à manteiga e outros bens (EUROPEAN COMMISSION, 1994, p. 13). Uma vez que as ações contracíclicas paliativas acabavam estimulando a maior produção no mercado europeu, a CE tinha de recorrer cada vez mais às exportações subsidiadas e às compras dos crescentes excedentes a fim de manter o elevado patamar dos preços. As exportações subsidiadas, por seu turno, custavam cada vez mais à medida que a Comunidade tinha de pagar ao produtor a diferença entre o preço de exportação e os preços garantidos. A escolha pelo mecanismo de apoio aos preços como “espinha dorsal” da PAC tinha criado uma dinâmica própria de gastos, pois atrelava (*coupling*) a produção aos níveis de apoio aos preços, estimulando, por sua vez, mais produção e gastos constantes e crescentes com a PAC (KAY & ACKRILL, 2010). O custo da proteção dos mercados agrícolas da Europa parecia aumentar inexoravelmente, limitando os fundos para outros propósitos e era muito concentrado: calculava-se que 80% do apoio provindo do FEOGA direcionavam a somente 20% das propriedades.

Entre a metade da década de 1970 e 1980 os dispêndios com a PAC alcançaram 90% do orçamento comunitário (GUIRAO, 2010, p. 16). Como o orçamento da PAC era financiado pelos contribuintes e consumidores, no limite, eles se manteriam dispostos a financiar a política comum até o ponto em que os custos não superassem, pelo menos aparentemente, os benefícios dos produtores rurais. Como justificamos no capítulo anterior, as longínquas raízes do campo por parte das sociedades industriais da CE, “a romantização da vida rural pelas populações altamente urbanizadas, explicam o alto nível de tolerância nos anos 1970 e 1980 que, em geral, as populações da Europa tiveram diante do protecionismo agrícola” (SPOERER, 2010, p. 18). Observamos a Tabela 24 a evolução dos itens relacionados à agricultura na segunda metade da década de 1970 em termos absolutos:

**Tabela 24** - Evolução dos Estoques, Comércio, Consumo e Orçamento da PAC 1976-1979

(em milhares de toneladas/orçamento: milhões de UA)

|                 | 1976  |          |       |        |        | 1977  |          |       |        |        | 1978  |          |       |        |        | 1979  |          |       |        |        |
|-----------------|-------|----------|-------|--------|--------|-------|----------|-------|--------|--------|-------|----------|-------|--------|--------|-------|----------|-------|--------|--------|
|                 | Leite | Manteiga | Carne | Açúcar | Vinho  | Leite | Manteiga | Carne | Açúcar | Vinho  | Leite | Manteiga | Carne | Açúcar | Vinho  | Leite | Manteiga | Carne | Açúcar | Vinho  |
| Estoque Inicial | 1248  | 164      | 440   | 906    | 77833  | 1339  | 255      | 460   | 949    | 81583  | 1124  | 195      | 379   | 1592   | 75684  | 925   | 418      | -     | 1431   | 78171  |
| Produção        | 2060  | 1797     | 6461  | 9703   | 148416 | 2024  | 1817     | 6338  | 10003  | 128795 | 2149  | 1966     | 6384  | 11536  | 139000 | 216   | 1988     | -     | 11776  | 167000 |
| Importação      | 1     | 132      | 365   | 1570   | 5496   | 0     | 120      | 347   | 1575   | 5872   | 0     | 125      | 371   | 1487   | 6296   | 0     | 120      | -     | 1381   | 5617   |
| Consumo         | 1804  | 1720     | 6528  | 9535   | 145502 | 1821  | 1727     | 6595  | 9036   | 136159 | 1998  | 1591     | 6680  | 9470   | 136463 | 1540  | 1686     | -     | 9489   | 154711 |
| Exportação      | 166   | 118      | 273   | 1637   | 4660   | 421   | 270      | 171   | 1898   | 4407   | 408   | 277      | 189   | 3707   | 6346   | 570   | 405      | -     | 3502   | 5696   |
| Estoque Final   | 1339  | 255      | 460   | 1007   | 81583  | 1124  | 195      | 379   | 1593   | 75684  | 925   | 418      | 265   | 1438   | 78171  | 482   | 435      | -     | 1597   | 90396  |
| Orçamento       | 2278  | -        | 616   | 229    | 90     | 2924  | -        | 467   | 598    | 64     | 4015  | -        | 639   | 878    | 94     | 4459  | -        | -     | 1005   | 350    |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DG-Agricultura, Comissão Europeia, Março, 1980.

Disponível em: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/surpluses\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/surpluses_en.pdf)



Diante desses resultados, o primeiro passo em direção de uma política estrutural data de abril de 1975 com a Diretiva do Conselho sobre “montanhas de manteiga e lagos de leite em certas áreas menos favorecidas”. Ela se destinava às áreas montanhosas e zonas desfavorecidas e determinava que seriam feitos pagamentos para manter os agricultores no campo (BUREAU, 2002). Três anos após as diretivas de 1972, o programa do Conselho determinava diretrizes na direção oposta, com o objetivo explícito de manter mais pessoas no campo. Foram introduzidas ajudas para os produtores rurais de áreas montanhosas e a introdução de programas de desenvolvimento para áreas menos desenvolvidas. Essas ações estavam relacionadas às candidaturas de Espanha e Portugal à CE, em curso desde a metade dos anos 1970 (CARÍSIO, 2006). O objetivo era dar assistência a regiões menos competitivas, uma vez que poderiam gerar uma contestação política tão forte, a ponto de ameaçar o projeto comum. Com o programa de 1975, a ênfase foi renovada não somente na preservação das propriedades familiares, de raízes históricas e culturais, que foram vistas como fatores fundamentais na manutenção da estrutura das comunidades rurais (KNUSDEN, 2009).

A Comissão argumentava que a modernização da agricultura tinha resultado na queda da população de áreas remotas e montanhosas, tanto nos membros da CE-6 quanto nos dois novos Estados membros, a Grã-Bretanha e a Irlanda. Dessa perspectiva, era perceptível que muitas pequenas comunidades rurais eram insustentáveis e morriam e com elas as tradições locais, os dialetos e assim por diante. Além disso, a geração mais jovem estava propensa a migrar de tais zonas, deixando para trás os idosos e as propriedades economicamente menos competitivas. Entre 1950 e 1980, por exemplo, áreas montanhosas da Itália, consideradas “menos favorecidas”, perderam a média de 30% de seus habitantes e, em alguns trechos dos Apeninos, a população das aldeias diminuiu pela metade. Essas áreas “menos favorecidas” constituíram cerca de um quarto de todo o território da CE. As diretivas reconheceram que resguardar o agricultor era fundamental para a manutenção de pequenas comunidades rurais (KNUSDEN, 2009). Todavia, elas não tocavam no problema estrutural básico da agricultura europeia.

A Comissão Europeia sabia da necessidade de continuar insistindo em uma reforma estrutural, pois, caso contrário, o orçamento comunitário se comprometeria sobremaneira com os gastos com a PAC. Nesse fluxo, as conclusões contidas no *Balanço da Política Agrícola Comum*<sup>196</sup> submetidas ao Conselho de Ministros pelo comissário Petrus Lardinois, em março

---

<sup>196</sup> EUROPEAN COMMISSION. **Stocktaking of the Common Agricultural Policy**. COM (75) 100, February 1975. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/com75-100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1970s/com75-100_en.pdf)>.

de 1975, tiveram como meta não só limitar a expansão da Seção Garantia do FEOGA, como também reduzir drasticamente os custos da PAC nos cinco anos seguintes, o que se mostrava um desafio ainda maior depois dos efeitos negativos da crise internacional na economia europeia.

Os excedentes estruturais de alguns produtos, em particular do leite e de produtos derivados, foram usados para justificar a restrição dos gastos do FEOGA e demandar a co-responsabilidade dos gastos dos produtores. Segundo o *Balanço*, o COPA deveria se envolver no gerenciamento do mercado comum em regime de co-responsabilidade pelos excedentes (GERMOND, 2011). Alguns governos, com destaque para o alemão, apoiaram a proposta. Paralelamente, os países do Terceiro Mundo pressionavam a Comissão Europeia para enfraquecer as suas preferências e usaram o mesmo argumento nas negociações comerciais no GATT.

Em 1976, a Comissão Europeia submeteu ao Conselho de Ministros um *Programa de Ação 1977-1980 para o Equilíbrio Gradual do Setor de Laticínios*<sup>197</sup>, visto que a posição estratégica daquele setor no mercado agrícola europeu se assemelhava aos grãos e à carne (KAY & ACKRILL, 2010). Um dos principais pontos do *Programa* se referia novamente à introdução de uma taxa de 1,5% sobre o preço indicativo do leite, finalmente adotado em maio de 1977. O COPA aceitou o princípio depois de negociar o decréscimo da taxa, que originalmente havia sido colocada a 2,5% acima do preço indicativo do leite (GERMOND, 2011, p. 16). A sua participação no regime de co-responsabilidade foi uma condição para a manutenção do mecanismo de suporte aos preços no setor de laticínios e, assim, para a garantia de renda dos produtores de leite e, em contrapartida, passou a ser consultado sobre as decisões relacionadas à PAC. Esse tipo de regulação já existia para o açúcar desde 1977 e, em 1986 também foi aplicado aos cereais. Mesmo com essa medida, os desequilíbrios do orçamento pouco mudaram.

Para o setor de lácteos foi aplicado, a partir de 1977, o sistema de co-financiamento, que se traduzia no pagamento, pelos produtores de uma taxa, que podia variar entre 0,5% e 3% do preço de intervenção, incidente sobre toda a produção comercializada ou todo o excedente oferecido à compra pelo sistema de intervenção. Esse sistema foi "concebido como uma forma de obrigar os produtores rurais a partilhar as consequências (orçamentárias) de

---

<sup>197</sup> EUROPEAN COMMISSION. **Action programme for the progressive achievement of balance in the milk market.** COM (76) 300, July, 1976. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/4578/1/4578.pdf>>.

suas ações" (ACKRILL, 2000, p 54). A partir de julho de 1986, medida semelhante foi implantada para os cereais (CARÍSIO, 2006). Na prática, todavia, o impacto da imposição de co-responsabilidade foi tão insignificante, que a Comissão recomendou a suspensão do apoio aos preços para o leite em pó desnatado em 1978 e um aumento substancial da taxa de co-responsabilidade em 1979 (combinado com um congelamento de preços), “a fim de resolver o excesso de produção persistente no setor” (GERMOND, 2011, p. 15). Em 1993, esse sistema foi definitivamente abolido pela Reforma MacSharry (GARZON, 2009).

Em um contexto de desequilíbrios no mercado comunitário, o aumento dos custos de intervenção, a inflação, os distúrbios monetários e as disparidades de renda agrícola, o trabalho anual da Comissão de fixar preços agrícolas comuns, minimamente aceitáveis para todos os Estados membros, ficou cada vez mais difícil. Mesmo assim, um acordo sempre era alcançado no fim e os Ministros da Agricultura sabiam da sua responsabilidade de preservar a PAC, que permanecia o setor no qual o processo decisório dos Estados membros mais avançava (TRACY, 1976). Desse modo, na década seguinte, o principal fator determinante para as mudanças na PAC foi a necessidade de reverter a crise orçamentária. A PAC era tão cara e instigava impasses políticos tão intrincados que, em alguns momentos, todo o projeto europeu de integração regional foi questionado. A solução para os desequilíbrios e impasses foi postergada para os anos 1980.

#### 4.5 Pressão Interna sobre a PAC: Desequilíbrios Financeiros na Década de 1980

Se por um lado, todas as reformas incrementais da PAC propostas pela Comissão ao longo dos anos 1970 tiveram resultados muito limitados, por outro, as mudanças modernizadoras do campo, que haviam acontecido na Europa, eram visíveis. Entre 1960 e 1980, o emprego da mão de obra no campo caiu de 18,2% para 7,2%, enquanto a renda agrícola teve queda de 11% do total para 3,4% na CE-9. Ao mesmo tempo, os níveis de mecanização dobraram. O número de propriedades caiu drasticamente: de 7,3 milhões para 4,7 milhões, ao mesmo tempo em que aquelas com mais de 20 hectares cresceram de 14,7% para 25%. Por volta de 5 milhões de hectares foram removidos da produção. A especialização se acentuou: o trigo, por exemplo, que rendia de 2500 mil kg passou para 4000 kg por hectare. Os indivíduos que viviam no campo aumentaram o seu padrão de consumo e de vida e a CE-9 alcançou uma posição bastante competitiva no mercado agrícola mundial. Juntas, essas

mudanças indicavam que a agricultura havia se tornado um setor muito mais integrado à economia europeia.

Cumpre-nos lembrar que, de meados dos anos 1970 em diante, a relação entre a COPA e o DG VI se deteriorou: a situação piorou quando os excedentes se tornaram crônicos, expondo conflitantes interesses entre o DG VI e os sindicatos nacionais de agricultura representados pela COPA sobre a necessidade de reforma da PAC. No entanto, COPA ainda exerceu influência sobre as tentativas de reforma radical até o início dos anos 1980 porque permaneceu uma rede coesa, embora a partir da metade da década, tenha se enfraquecido.

Se, no início, foi mais fácil de justificar perante a população os gastos e todo o apoio dos governos dados à PAC, as críticas internas e externas cresceram e se multiplicaram rapidamente. Por exemplo, a Alemanha Ocidental e a Grã-Bretanha, os maiores contribuintes do orçamento destinado à PAC, frequentemente ameaçavam finalizar a sua participação, o que faria com que a política ficasse completamente inviável (FREIRE, 2002). Os críticos destacavam que o aumento da produção não tinha êxito em reduzir os níveis de preços. A opinião pública olhava a PAC com olhos muito mais críticos do que anteriormente.

Com a chegada dos anos 1980, os problemas que já se anunciavam na década de 1970, não cessaram de se agravar: excedentes de produção cada vez maiores, dificuldades crescentes de escoamento da produção, graças ao desequilíbrio entre a oferta crescente e a demanda estagnada, além da concorrência cada vez mais acirrada nos mercados internacionais (CARÍSIO, 2006). Os estoques dos principais produtos agrícolas europeus atingiram níveis alarmantes, sem possibilidade de colocação no mercado. Na Tabela 25 apresentamos os dados dos estoques agrícolas entre 1982 e 1987, incluindo a depreciação demandada:

**Tabela 25** - Estoques Agrícolas ao final de cada ano (em bilhões de ECU<sup>198</sup>)

| Valores               | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Preço de Intervenção  | 4,0  | 7,0  | 8,8  | 10,6 | 11,2 | 12,3 |
| Preços de Mercado     | 2,0  | 3,6  | 4,3  | 4,9  | 3,7  | 4,2  |
| Depreciação Demandada | 45%  | 49%  | 51%  | 54%  | 67%  | 66%  |

**Fonte:** EUROPEAN COMMISSION, 1987, p. 7

<sup>198</sup> A unidade monetária europeia, o ECU, era uma "cesta" artificial de moedas que foi usada pelos Estados membros da CE como unidade de contabilidade interna. O ECU foi concebido em 13 de março 1979 como uma unidade de conta para a área da moeda chamada do Sistema Monetário Europeu (SME). A ECU também foi o precursor da nova moeda única europeia, o euro, que foi introduzido em 1º de janeiro de 1999. Quando o euro foi introduzido em janeiro de 1999, substituiu o ECU ao par (isto é, a uma proporção de 1: 1).

Entre 1980 e 1984, a Seção “Garantia” do FEOGA teve suas despesas duplicadas, o que forçou a Comissão a propor alguns reajustes em matéria de orçamento e de controle de produção. Confirmando uma tendência iniciada em 1977, com o setor de lácteos, a instituição reforçou a política de congelamento de preços e, para certos casos, até mesmo alguma redução dos preços garantidos dos bens mais dispendiosos, além da imposição de limites às garantias sob a forma de taxas ou sistemas de co-responsabilidade de produção aos produtores (CARÍSIO, 2006).

As pressões por reformas na PAC aumentaram ainda mais no início dos anos 1980 por conta das negociações para o alargamento para os países do sul da Europa, Grécia, Espanha e Portugal, economias essencialmente agrícolas. O malogro das negociações na Rodada Tóquio do GATT em 1979 para resolver o imbróglio sobre o protecionismo agrícola e os constrangimentos domésticos da CE – provocada por uma crise orçamentária cada vez maior e a ampliação dos custos das políticas agrícolas cada vez mais sentidas pelos consumidores – tornaram urgente uma reforma mais radical no setor comunitário de laticínios (GERMOND, 2011). Novas pressões sobre os custos vieram dos crescentes gastos com o MCA, aprofundados pela instabilidade cambial.

A Comissão se mostrou incansável, mais uma vez. No verão de 1982, ela apresentou outra proposta de reforma, insistindo na ideia de que a “CE não tinha outra saída a não ser adaptar a sua política de garantias de produção” e alertou para a possibilidade de ter de reduzir os níveis comuns de preços em *European Currency Unit* (ECU), a unidade monetária compósita, adotada depois do desmantelamento do MCA, uma vez que aumentaram significativamente as diferenças de preços entre os mercados dos Estados membros após o colapso do Sistema Monetário Internacional de taxas de câmbio fixo no início dos anos 1970.

Como o setor de leite e derivados continuava produzindo excedentes extremamente onerosos para o FEOGA, a Comissão aprovou um pacote de quotas para a produção de leite e o aumento da contribuição do IVA para o orçamento de 1% para 1,4% (MOYER, 1993). A intenção era limitar a oferta de leite no mercado no período de oito anos (KOESTER, 2000). Caso estas fossem ultrapassadas, o produtor deveria pagar a chamada supertaxa, incidente sobre a produção extra-quota.

Pouco tempo depois de iniciada, a aplicação do sistema de quotas, no entanto, mostrou-se difícil. A Itália não adequou plenamente o regime até 1995, mais de uma década depois dele ter sido introduzido. Produtores agrícolas britânicos foram autorizados a vender as suas quotas (GRANT, 1997). Ademais, as quotas não elevaram automaticamente os preços do leite, uma vez que o nível desses últimos dependia das decisões do Conselho de Ministros, que as tomavam como base o período anterior. A racionalização do setor provocou o desaparecimento de um grande número de pequenas propriedades produtoras, desestimulando a inovação do setor. A utilização das quotas teve outro efeito, o de retardar o ajuste em um setor que era pouco competitivo *vis-à-vis* os padrões internacionais (GARZON, 2009).

Além do leite, depois de 1980, os excedentes de carne bovina e de cereais se elevaram. Grandes quantidades foram enviadas para os mercados da África Ocidental na forma de doações (KONING, 2007), uma vez que as imagens de fome que vinham dos países africanos eram tão chocantes, que tornaram um novo item a ser considerado na política agrícola e alimentar da Europa (KNUSDEN, 2009). De qualquer forma, a Comissão previu que se a tendência de alta continuasse, os estoques alcançariam 80 milhões de toneladas no início dos anos 1990 (FENNELL, 1997).

Na verdade, as ideias de reforma estrutural ganhavam espaço, mas mantinha-se a estrutura central da PAC (TRACY, 1989, p. 323). Até a metade dos anos 1980, a PAC foi sofrendo poucas adaptações em sua “espinha dorsal” e somente foram realizadas mudanças incrementais para atenuar os efeitos negativos dos imensos excedentes e dos seus custos. Segundo grande parte dos especialistas da época, essas ações “não eram mais do que um exercício de contenção” (FENNELL, 1997, p. 168).

Em 1984, o Conselho Europeu, reunido em Fontainebleau, adotou o princípio da disciplina orçamentária, destinado, sobretudo a limitar as despesas da PAC, impedindo-as de aumentar mais rapidamente do que os “recursos próprios da CE”. A Comissão promoveu um grande debate sobre as perspectivas da PAC, tendo em mente não apenas os problemas já causados pelos dez Estados membros da época (depois da adesão da Grécia), como também as novas pressões sobre o orçamento que certamente decorreriam do acesso de Portugal e Espanha, em processo adiantado de negociação (CARÍSIO, 2006).

Também em 1984, o Conselho da Europa aprovou o princípio orçamentário denominado *British Rebate*, ou seja, o “Desconto Britânico”, em vigor até hoje, que afirmava que “qualquer Estado Membro que suporte uma carga orçamental excessiva e que atinja a sua

prosperidade relativa poderia se beneficiar de uma correção apropriada”. Essa ação foi uma consequência da pressão britânica, que se deu sobre o mercado comum de bens e serviços e o seu objetivo era promover o reembolso para o Reino Unido de dois terços da diferença entre a sua contribuição e a proporção do que o país recebia do orçamento comunitário. Calculado com base no PNB e no IVA, ele seria atualizado nos quatro anos subsequentes (SPENCE, 2012, p. 1.245).

O “Desconto Britânico” fortaleceu a ideia dos Estados membros de que poderiam “adaptar” as soluções comunitárias para os seus problemas. A Comissão argumentou que era necessária uma mudança radical no ambiente político que favorecesse um discurso alternativo, em prol do grupo. O novo comissariado, liderado pelo presidente Jacques Delors, ex-ministro das Finanças da França do governo François Mitterrand, também foi importante para as mudanças na concepção das políticas comunitárias, afinal, as relações internacionais se modificavam e os desafios competitivos colocados pelos Estados Unidos, pelo Japão e pelos Tigres Asiáticos eram prementes. O processo europeu de integração regional precisava, por conseguinte, dar respostas a eles.

Neste sentido, a próxima fase da construção europeia foi “relançada” para superar o ceticismo do período anterior a partir de um programa para a realização definitiva do mercado único europeu. O Ato Único de 1986 propôs renovar o objetivo da CE de realizar uma única e integrada área econômica onde, além de bens e serviços, pessoas e capitais poderiam subsequentemente se mover livremente entre os Estados membros (BUREAU, 2012). O Ato pretendeu ainda reduzir as disparidades regionais e, por isso, introduziu a promoção da coesão social e econômica, tema que estava também ligado à reforma de Fundos Estruturais, com a ampliação do “Programa para completar o Mercado Comum”. O Ato ainda tinha como meta expandir o poder legislativo do Parlamento, eleito diretamente a partir de 1979. Os europeus abraçaram o programa proposto pelo Ato Único de forma entusiasmada, como uma oportunidade para ampliar o nível de emprego e as taxas de crescimento econômico, além de fortalecer a posição da Europa na Rodada Uruguai do GATT, que seria iniciada em 1986 (DINAN, 2006, p. 5).

No seu papel de enfrentamento da crise da agricultura na Europa, em 1985, a Comissão elaborou o “Livro Verde” (*Green Paper*), uma análise própria, que indicava quais deveriam ser as prioridades da PAC. Ficou definido que o restabelecimento de um equilíbrio entre os setores gerava excedentes, a diversificação da produção e a melhoria da qualidade

dos produtos, além da busca do “equilíbrio social e ambiental do na agricultura”. As orientações do “Livro Verde”, que norteariam a reforma da PAC de 1988, serviram igualmente para estimular a introdução, em 1986, de um sistema com limites para o período de intervenção na produção de cereais e do contingenciamento de despesas para as oleaginosas.

Na verdade, o “Livro Verde” retomou algumas das ideias defendidas por Mansholt, em 1968, e propunha uma verdadeira reforma estrutural da PAC. Foram duplicadas as ajudas estruturais em benefício das fazendas e regiões menos favorecidas sob o amparo do FEOGA-Orientação, do Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER)<sup>199</sup> ou do Fundo Social Europeu (FSE)<sup>200</sup>, a fim de levar em conta, entre outras, as necessidades dos países menos desenvolvidos da CE (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal; esses dois últimos se tornaram Estados membros em 1986). A reforma teve como principais objetivos as ações estruturais: (a) o desenvolvimento e o ajuste estrutural das regiões retardatárias; (b) a reconversão das regiões afetadas pelo declínio da produção industrial local; (c) o combate ao desemprego de longa duração; (d) a inserção profissional dos jovens de menos de 25 anos; e (e) ajuda ao desenvolvimento rural, pela adaptação das estruturas agrícolas e pela promoção do desenvolvimento das zonas rurais.

Essas medidas eram importantes, pois o peso econômico dos sócios mediterrâneos na agricultura era relativamente alto (empregava 20% da população economicamente ativa e representava 10% do PIB). As previsões da época eram de que “o alargamento deveria inevitavelmente reduzir a média do tamanho das propriedades, e, por consequência, o nível médio da renda agrícola – um retrocesso em relação aos objetivos da PAC” (INGESANT e RAYNER, 1999, p. 234). De fato, a adesão dos países mediterrâneos mais do que dobrou a população trabalhando na agricultura e aumentou o número de propriedades na Europa em mais de dois terços.

Condições naturais, orçamentárias, sociais, institucionais e políticas ajudaram a constranger as medidas necessárias para a modernização agrícola dos países mediterrâneos. Somente em algumas regiões foram aplicadas medidas (como irrigação, mecanização,

---

<sup>199</sup> O FEDER tem por objetivo fortalecer a coesão econômica e social da CE eliminando os desequilíbrios entre as regiões. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/)

<sup>200</sup> O FSE foi criado para investir na formação de pessoas, com ênfase na melhoria das oportunidades de emprego e ensino na CE. De igual modo, tem como objetivo melhorar a situação das pessoas mais vulneráveis aos riscos da pobreza. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/social-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/social-fund/)



melhoria de sementes) para estabelecer as condições de competitividade com as propriedades mais produtivas e modernas, uma vez que a CE incorporou ecossistemas muito diversos que diferiam significativamente em relação ao norte e também entre si. Os estímulos se destinaram à parte central de Portugal, por exemplo, e, acima de tudo, à Espanha (FREIRE, 2002). Ao menos ambos puderam assegurar a harmonização de preços de produtos agrícolas básicos. Por outro lado, os novos países membros importavam grandes quantidades de bens essenciais produzidos pelos membros mais antigos, incluindo não somente grãos, mas frutas, tomates, óleo de oliva e vinho.

A despeito das medidas apresentadas pelo “Livro Verde”, a PAC preservou os maiores recursos destinados ao apoio de bens do norte da Europa (leite, açúcar, carne de boi e carne de vitela), que recebiam proteção acima da média. Os produtos provenientes do sul da Europa (isto é, frutas, verduras, azeite, algodão, vinho, carne de ovelha, carne de cabra e tabaco), que desempenhavam tradicionalmente um papel menor, tiveram menor peso significativo nos recursos do FEOGA.

Depois de 1985, os problemas, as suas fontes e soluções no âmbito do PAC não só evoluíram em torno de questões como a produção de excedentes agrícolas, da pressão orçamentária e da distribuição de fundos entre os produtores e regiões, mas também da agricultura intensiva e do esgotamento ambiental, temas que ganhavam importância na agenda da CE. Incontestavelmente, essas foram inovações trazidas pelo “Livro Verde”. O discurso político defendia a ideia de que as propriedades rurais deveriam ter mais do que a sua função econômica com crescente importância do papel do desenvolvimento rural, contribuindo para a preservação do meio ambiente e da agricultura sustentável. Os produtores rurais continuavam usufruindo da percepção de que eles eram os “guardiões do campo”, vivendo em harmonia com a natureza e perpetuando o padrão de cultivo.

A provisão de fundos estruturais, bem como a publicação pela Comissão de um documento sobre o *Futuro da Sociedade Rural*<sup>201</sup> selou uma mudança na perspectiva da Comissão acerca da agricultura, cuja função primordial era ser fornecedora de *commodities* agrícolas e fonte de alimentos e matérias primas. Isto se deu em razão da consciência crescente da opinião pública sobre os efeitos negativos da produção agrícola intensiva sobre o

---

<sup>201</sup> EUROPEAN COMMISSION. **The Future of Rural Society: Commission Communication transmitted to the Council and the European Parliament.** COM (88) 501, Brussels, 1988. Disponível em: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501_en.pdf)

meio ambiente e pelo fato de que o sistema de preços de mercado concentrava o seu apoio em uma pequena parcela de produtores e fazia pouco para manter a população no campo (BUREAU, 2002). A partir daí, a visão que prevaleceu foi a de que a agricultura deveria ter multifuncional, ou seja, de que as suas funções deveriam ser ampliadas. Uma das mais importantes estava relacionada às preocupações ambientais e à ascensão de concepções alternativas sobre os problemas agrícolas ligados, em parte, à emergente política comunitária de meio ambiente e, em parte, à ideia de agricultura alternativa. Assim, ficava mais premente que existia uma ligação entre a agricultura e a proteção do meio ambiente que encorajava pequenas unidades de exploração agrícola, métodos de produção menos agressivos e a agricultura sustentável (LYNGAARD, 2005). Dessa forma, foram realizadas mudanças institucionais para se pensar e buscar soluções para os problemas ambientais no âmbito do PAC, no contexto da preocupação generalizada com a crise energética e a recessão econômica.

A produção sustentável se tornou, na verdade, um nicho potencialmente lucrativo para os produtores (LYNGAARD, 2005). Elas se refletiram nos documentos do DG da Agricultura da Comissão, no Comitê da Agricultura do Parlamento Europeu e no Conselho de Ministros. Por exemplo, a agricultura foi associada às políticas para controlar a qualidade da água e a poluição crescente do impacto sobre o padrão da atividade agrícola e “os produtores de leite tiveram de fazer grandes aportes financeiros para reduzir o risco de poluição da água” (GRANT, 1995, p. 160).

No entanto, os visitantes do campo, provenientes das cidades, ao conhecerem a moderna realidade rural, começavam a perceber que tinham uma visão idílica sobre ela. “A demanda por ar puro, água limpa, agricultura sustentável e por uma zona rural acessível se chocava com os conflitos gerados pelo caráter produtivista da PAC” (JOSLING, 1993), que crescentemente transformava-se em um tema da opinião pública europeia. Consequentemente, as críticas sociais à PAC ganharam força, sobretudo entre economistas, que afirmavam que ela se tornava economicamente ineficiente com alocação distorcida dos recursos no mercado. Os problemas tradicionais, que estavam na origem da Política, como a segurança alimentar e a necessidade de modernização das propriedades, a equalização das rendas agrícolas com outras ocupações e a conservação da herança cultural das propriedades, enfrentaram, nos 1980, os problemas gerados pelos excedentes de produção e pela instabilidade social e degradação ambiental do meio rural.

Dessa forma, o excepcionalismo agrícola, concebido no pós-II Guerra no discurso dos políticos europeus, não poderia mais ser justificado com base no objetivo de proteção de um setor pouco moderno e competitivo. À estabilidade do campo e à garantia da oferta de alimentos foram acrescentadas outras funções e a agricultura passou a ser promulgada como setor que servia ao meio ambiente. Em outras palavras, o valor da herança cultural do campo e a fragilidade do setor se misturaram a questões ambientais e sociais emergentes para engendrar a crença de que os produtores rurais tinham a responsabilidade de conservar as paisagens rurais e a biodiversidade, além de reduzir o impacto ambiental na agricultura.

Não obstante o discurso político positivo sobre o papel da PAC, os gastos com a FEOGA continuaram a crescer mais de 18% ao ano, porque o Acordo de Fontainebleau dava incentivos individuais para os produtores cortarem a sua produção. Na Tabela 27 verificamos a evolução dos gastos com a PAC entre 1970 e 1992. Na Tabela 26 chamamos a atenção para a evolução das despesas com o FEOGA Garantia e o FEOGA Orientação até a Reforma MacSharry de 1992:

**Tabela 26** - Evolução Nominal dos Gastos Orçamentários da PAC 1970-1992 (até 1975 em milhões de UA/ depois de 1980 em milhões de ECU)

|   | 1970   | 1975 | 1980  | 1985  | 1990  | 1992    |
|---|--------|------|-------|-------|-------|---------|
| <b>FEOGA- Garantia</b>                          | 4088   | 4327 | 11292 | 19728 | 26431 | 32534   |
| <b>FEOGA - Orientação</b>                       | 194    | 262  | 471   | 692   | 1648  | 2895    |
| <b>FEOGA- Garantia/FEOGA - Orientação</b>       | 4,7    | 6    | 4,2   | 3,5   | 6,2   | 8,7     |
| <b>Gastos totais com a Agricultura</b>          | 4282,4 | 4591 | 11771 | 20472 | 28209 | 36128,4 |
| <b>Gastos com a Agricultura/Orçamento total</b> | 94,6   | 73,4 | 73,4  | 73,3  | 62,7  | 59,1    |

Fonte: ABRAMOVAY, 1999, p. 46.

Vítima de outra crise orçamentária, a CE finalmente deu um passo em direção à reforma. Em fevereiro de 1988, foi instituído o Acordo de Estabilizadores de Bruxelas, com o fim de impor penalidades a toda produção acima da quantidade máxima garantida, com cortes de preços e taxas de “responsabilização” (OLPER, 1998). Como resultado, a CE implementou: (a) um sistema pelo qual foram fixadas as quantidades máximas de produção “garantida”; além desse limite, o preço de garantia era reduzido; (b) para compensar eventuais perdas, foram previstas ajudas para que os produtores “deixassem as suas terras de lado” (*set*

*aside*), ou seja, se os produtores optassem por não produzir em suas terras, em troca eles receberiam pagamentos compensatórios, além de estímulos para o aumento de certas culturas extensivas; (c) o estabelecimento de um teto para as despesas do FEOGA, cujo ritmo anual de crescimento não poderia ultrapassar 74% da taxa de crescimento do PIB comunitário. O objetivo era manter as despesas dentro das metas e para evitar a superprodução (MOYER, 1993).

O programa, de caráter voluntário, tinha como propósito estimular a queda na produção de trigo e, conseqüentemente, a elevação de seus preços. O Conselho concordou com o esquema, que demandou maior monitoramento institucional, mas, na prática, não funcionou de modo satisfatório. Os produtores alemães foram os únicos a obter grandes incentivos com a medida, que também não conseguiu mudar fundamentalmente a natureza da PAC. Ainda era muito difícil convencer o público da necessidade de se pagar para os produtores não produzirem ao invés de pagá-los para produzir. O sistema de altos custos em termos econômicos e financeiros se mostrava, novamente, uma violação ao Princípio do Mercado Comum.

A proximidade da assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, com metas mais ambiciosas para a integração regional europeia, sinalizava que a questão orçamentária da PAC deveria ser enfrentada antes de se pensar na realização completa do mercado comum. Isso porque as despesas do FEOGA Garantia continuavam consumindo a maioria dos recursos da PAC, cerca de 95% deles (JOSLING, 2008, p. 63). Nesse ritmo e se nada fosse feito, logo as metas dos gastos orçamentários com a PAC, estipuladas em 1988, seriam alcançadas. Por outro lado, perto do fim da Guerra Fria, as maiores aspirações da CE, em termos econômicos e políticos para atuar como ator único e global, exigiam primeiramente a sua concentração na “disciplina orçamentária”. Era o momento da CE rever na sua dinâmica alguns pontos do projeto integracionista se quisesse dar passos adiante.

#### 4.6 A Excepcionalismo da Agricultura no GATT e as Pressões Externas à PAC

O setor agrícola foi, desde o início das negociações para a liberalização do comércio internacional, considerado excepcional pelos países desenvolvidos pelos mesmos motivos que a própria CE o consideravam. Portanto, ela não entrou na pauta de negociações, em 1947, quando o GATT foi instituído. O GATT deveria ser um acordo "provisório", mas manteve-se

sem uma estrutura organizacional formal até a conclusão da Rodada Uruguai, em 1994, quando foi incorporado ao âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (JACKSON, 1997). Inicialmente, o GATT contava com 23 partes; até o final da Rodada Uruguai, a oitava rodada de negociações comerciais multilaterais, eram 128 partes contratantes, 12% do comércio se referiam a trocas de bens agrícolas (FAO, 2000). O objetivo do GATT era abolir as várias barreiras comerciais e permitir que os produtores com vantagens comparativas expandissem a sua participação no mercado internacional, garantindo aos consumidores acesso a uma ampla gama de produtos com preços mais competitivos<sup>202</sup>.

Embora o GATT original não tivesse um conjunto explícito de regras para a agricultura, desde o início, os dispositivos especiais para a liberalização dos bens agrícolas tomaram a forma de exceções sob a forma de restrições quantitativas à importação e subsídios à exportação (os subsídios domésticos foram autorizados). A concepção desses mecanismos teve o intuito de acomodar os programas de apoio à agricultura dos países desenvolvidos, “que eram as mais poderosas partes contratantes do Acordo” (MESQUITA, 2005, p. 27). As restrições quantitativas ou quotas de importação acabaram sendo aceitas sob três circunstâncias: quando o país apresentasse desequilíbrios em seu Balanço de Pagamentos, em caso de proteção às indústrias nascentes em países em desenvolvimento e para a acomodação de determinados programas agrícolas.<sup>203</sup> Ainda que temporariamente, esses controles de importação foram considerados pelo governo dos Estados Unidos e dos demais países industrializados indispensáveis para impedir que os produtos importados reduzissem os preços domésticos e acabassem tendo que ser adquiridos pelo governo. Esta exceção foi objetada pelos pequenos e médios exportadores de produtos agrícolas, que nada puderam fazer, no entanto, para limitá-la (JOSLING, TANGERMANN e WARLEY, 1996, p. 11).

---

<sup>202</sup> O GATT se baseava em quatro princípios: 1. Não discriminação: consagrado na (NMF) "nação mais favorecida", que assegurava que qualquer concessão feita a uma parte contratante deveria ser automaticamente estendida para as demais partes; ou seja, todos os membros do GATT deveriam ser tratados de forma não discriminatória; 2. Reciprocidade: um país deveria fazer concessões tarifárias em troca de concessões similares de outros parceiros; 3. Transparência: qualquer discriminação teria de ser clara e somente um regime de tarifas foi permitido, segundo o qual as tarifas únicas comuns referenciadas em listas de concessões deveriam ser utilizadas para regular as importações (JOSLING, 1996); 4. Multilateralismo: refletia-se na ampliação dos compromissos com um sistema de cooperação multilateral para manter regras e compromissos de sucessivos cortes tarifários (O'BRIAN e WILLIAMS, 2004, p. 154). O GATT-1947 continha 38 artigos ou regras para a aplicação destes princípios básicos e para tratar diversas outras questões, particularmente a resolução de litígios (medidas comerciais), por exemplo, contra as práticas comerciais desleais (*dumping*, subsídios à exportação) e salvaguardas.

<sup>203</sup> Artigos XII, XVIII e XI do GATT 1947, respectivamente.

Em 1955, um protocolo ao Acordo Geral acrescentou a proibição de subsídios à exportação de todos os produtos primários sujeita a uma única condição: de que cada membro não obtivesse “mais do que uma parcela equitativa do comércio mundial” (*more than an equitable share*), das exportações mundiais de um determinado produto agrícola subsidiado<sup>204</sup>. Essa regra sobre os subsídios à exportação se prolongou até que o Acordo da Rodada Uruguai sobre a agricultura entrou em vigor (JOSLING, 1996). Como essa definição tinha um caráter muito vago, ela “foi objeto de consideráveis divergências entre as partes contratantes e acabou ainda por ser ineficaz para impor qualquer disciplina à concessão de subsídios às exportações de produtos agrícolas no âmbito do GATT” (JOSLING *et. al.*, 1996, p. 76). Dessa forma, a proibição não serviu para o eficaz constrangimento em matéria de subsídios às exportações agrícolas e os governos continuaram podendo subsidiar os volumes de excedentes que queriam, sem limites de gastos sob as regras do GATT (TANGERMANN, 2001). Para produtos primários, as partes contratantes do GATT acordaram apenas em “buscar evitar” a concessão de subsídios à exportação.

O critério de que cada membro não obtivesse “mais do que uma parcela equitativa do comércio mundial” se revelou ineficaz para impor qualquer tipo de disciplina à concessão de subsídios às exportações de produtos agrícolas no GATT (JOSLING, TANGERMANN e WARLEY, 1996, p. 31-32). Diferentemente das quotas, que eram mais difíceis de serem aplicadas logo após o fim da II Guerra, os subsídios foram amplamente usados e o caráter vago do critério significava, na prática, que ele abria condições para o grande vácuo no âmbito legal do GATT (TANGERMANN, 2001).

É verdade que a agricultura foi, desde o início, um assunto muito complicado de ser negociado no GATT porque “os governos não queriam submeter as suas políticas agrícolas à disciplina internacional” (TANGERMANN, 2001, p. 32). No pós-II Guerra, muitos deles, impactados pela experiência dos conflitos, começavam a recompor as suas economias e a planejar o aumento da produção a fim de garantir a segurança alimentar e o nível de renda dos produtores rurais (FEDERICO, 2005). Foi contra este pano de fundo – os problemas generalizados de insegurança alimentar em muitas partes do mundo, incluindo os países da Europa, e a relação decrescentemente importante dos rendimentos agrícolas *vis-à-vis* aos não agrícolas em vários países – que as exceções da agricultura foram escritas no âmbito do GATT.

---

<sup>204</sup> Artigo XVI-3.

Portanto, as exceções às regras do comércio internacional para a agricultura foram aceitas, em grande medida, devido à existência de amplos programas de apoio aos preços e ao rendimento agrícola nos principais países industrializados no pós-II Guerra. Elas também foram aprovadas porque os países industrializados queriam liberalizar os setores que estavam se expandindo e tinham vantagens comparativas, mas eram relutantes em liberalizar aqueles setores os quais não tinham vantagens comparativas e se sentiam ameaçados pela competição (O'BRIAN e WILLIAMS, 2004, p. 155). Estados Unidos, os Estados membros da CE<sup>205</sup>, o Reino Unido, o Canadá e o Japão se revelaram capazes de manter os seus mercados protegidos a partir das exceções citadas e que preponderaram na fase inicial de vigência do GATT. Portanto, o GATT-1947 fez pouco para evitar o protecionismo da agricultura, permitindo a aplicação de subsídios e outras medidas, porque recebeu tratamento especial desde o início das negociações multilaterais de comércio. Tais prerrogativas ainda sancionaram restrições dos bens agrícolas ao comércio sob condições de excepcionalidade e deram início a uma longa história de não aplicação das regras do GATT a produtos agrícolas (SANDIFORD, 2005; TANGERMANN, 2001; KONING, 2006).

A ausência do tema agricultura mudou significativamente na Rodada Uruguai, lançada em Punta Del Leste, Uruguai, em 1986. O contexto era de pressão sobre a CE para reformar a PAC. Em face das crescentes tensões comerciais, incluindo guerras de subsídios à exportação entre a CE e os Estados Unidos, e os custos elevados das políticas agrícolas dos países industrializados, que mantinham o seu alto nível de apoio interno aos produtores (cerca de 60% do valor da produção agrícola nos países da OCDE em 1986-1988), houve o reconhecimento explícito por parte de muitos outros países de que tais políticas precisavam ser disciplinadas.

Nesse sentido, a Rodada Uruguai representou uma nova ofensiva contra o protecionismo e teve como objetivo negociar renovadas orientações de mercado. Ela foi, sem dúvida, a mais ampla das negociações multilaterais do GATT, uma vez que se esperava que 75% de todo o volume comércio internacional fosse submetida à disciplina GATT (SANDIFORD, 2005). No início, a agricultura foi apresentada como o principal tema da

---

<sup>205</sup> A CE nunca substituiu formalmente os Estados membros no âmbito do GATT, cuja criação precedeu a criação da CE. Desde que o GATT foi apenas um "acordo" com os signatários, mas não membros, a questão da adesão da CE nunca surgiu formalmente. Para todos os efeitos práticos, portanto, a CE, representada pela Comissão, foi aceita pelos outros parceiros do GATT como um deles (MEUNIER e NICOLAIDIS, 2011).

agenda da Rodada Uruguai, que começou com duros ataques à PAC da CE<sup>206</sup>. A agenda de negociações incluiu ainda outros assuntos controversos, como a liberalização de produtos têxteis, e novos temas, como propriedade intelectual e serviços<sup>207</sup>.

Os Estados Unidos e a CE tomaram posições diametralmente opostas nas negociações na Rodada. Por um lado, os Estados Unidos reivindicavam, sobretudo, o fim das taxas variáveis, que desde a institucionalização do GATT, haviam deixado a questão agrícola em aberto. Por outro lado, eles também subsidiavam a agricultura. A aposta norte-americana estava em remover todas as barreiras aplicadas pelas políticas agrícolas comerciais dos participantes. Não obstante a proposta dos Estados Unidos, todas as partes sabiam que as mudanças da política agrícola norte-americana, assim como da CE, teriam altos custos políticos e econômicos e seriam difíceis de serem acordadas. A CE, por seu turno, insistia em mudanças mínimas, que lhe garantissem a manutenção das preferências da PAC. A Comissão Europeia, representante da CE na Rodada, diferentemente dos Estados Unidos, cuja proposta de liberalização agrícola havia sido muito mais radical, advogou pela redução gradual das tarifas e subsídios dos produtos agrícolas, não com o propósito de liberalizar a agricultura no longo prazo, mas de gerenciar os custos da PAC. Àquela altura, o COPA não conseguia se manter coeso e empenhado no processo de reforma, e, aos poucos, foi se deteriorando a sua boa relação que mantinha com a Comissão.

Como resultado, as partes começaram a usar a sua política cada vez mais agressiva para conseguir manter a participação em várias disputas agrícolas que se ampliaram ao longo dos anos 1980. As regras do GATT eram incapazes de resolver muitas delas. Em consequência da “guerra” de subsídios à produção agrícola doméstica – o custo dos programas norte-americanos de apoio à agricultura foi multiplicado por seis entre 1982 e 1986, atingindo US\$ 26 bilhões; os gastos com a PAC dobraram entre 1981 e 1986, de 11 para 22 bilhões de ECU (MESQUITA, 2006, p. 49), com orçamento previsto para 1987 estimado em 59 bilhões de ECU (PATTERSON, 1993, p. 9) –, as divergências entre os

---

<sup>206</sup> As negociações começaram sob o impacto de um relatório produzido pela OCDE dois anos antes, no qual se reconhecia que o impacto das políticas agrícolas domésticas transbordava para o mercado mundial e causava reações protecionistas de outros países. Por conseguinte, a resposta tinha de ser comum. Nesse contexto, a PAC era apontada como o principal responsável pelo grave quadro.

<sup>207</sup> Quando a Rodada Uruguai foi iniciada, os Estados Unidos propuseram que serviços, propriedade intelectual e restrições ao investimento direto estrangeiro fossem incluídos na agenda.



Estados Unidos e a CE se ampliaram. Entre 1984 e 1986 os estoques de trigo cresceram mais de 70% e os preços agrícolas caíram 44% (AGRA EUROPE).<sup>208</sup>

Talvez pela fragilidade da posição norte-americana, em função da sua posição de *waiver* de suas obrigações sob o Artigo XI do GATT (proibição do uso de restrições quantitativas), os Estados Unidos jamais recorreram ao mecanismo de solução de controvérsias do Artigo XXIII para questionar a legalidade dos *variable levies*, embora o tema tenha sido mencionado cada vez que o governo norte-americano propunha o lançamento de uma rodada de negociações no GATT (CARÍSIO, 2006, p.72).

Uma vez que cresceu a importância da CE no comércio mundial, a insatisfação internacional com a PAC também. O mecanismo de apoio aos preços, como o instrumento central para se cumprir os objetivos da PAC, foi duramente criticado, tanto pelos custos criados dentro da CE, quanto pelos grupos de fora do bloco, sobretudo pelos países do Terceiro Mundo (GERMOND, 2011, p. 2), que se manifestavam, sobretudo no GATT. Eles argumentavam que os preços dos bens agrícolas europeus eram excessivamente subsidiados e que os preços dos bens agrícolas, cujo destino era o mercado europeu, acabavam sendo distorcidos em função das taxas aplicadas e geravam efeitos negativos sobre a economia mundial (FENNELL, 1997) por conta dos desvios de comércio (ROSENBLATT, 1988). O estímulo ao “efeito contágio” também foi outro ponto levantado na Rodada, pois, em reação, outros países também começaram a pressionar os seus governos a proteger os seus respectivos mercados agrícolas nacionais (WICKMANN, 2003, p. 10).

Segundo Moyer (1993), o Grupo Cairns<sup>209</sup>, criado em 1986 por catorze nações, sob a liderança da Austrália, para coordenar as posições dos principais países exportadores sem subsídios, dentre eles o Brasil, pressionou para que as negociações multilaterais de comércio acontecessem novamente sem que a agricultura fosse incluída (MOYER, 1993, p. 3). Com exceção do Japão, nenhum outro país demonstrava simpatia com a política agrícola comunitária. As quotas de leite de 1984 e os textos orçamentários de 1988 não foram convincentes adotados pela CE aos demais países de que uma reforma da PAC já havia sido feita nos anos 1980 (JOSLING, 2008).

---

<sup>208</sup> AGRA EUROPE. Special Report N° 1, Effects of CAP Reforma and GATT Agreement on World Agricultural Markets, **AGRA EUROPE**, Sep. 1991, p. 9).

<sup>209</sup> Atuais membros do grupo: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai (O'BRIAN e WILLIAMS, 2004).

Havia iminência de outra crise orçamentária no início dos anos 1990 e todas as medidas adotadas até ali haviam sido ineficazes para mudar a estrutura da PAC, garantindo somente a sua continuidade. Os seus custos aumentaram de 11 bilhões de ECUs em 1980 para 28 milhões em 1990 e 34 bilhões dois anos depois, apesar da propalada “disciplina orçamentária”. Sob pressão da Comissão Europeia, e pelas circunstâncias relacionadas ao GATT – pois, apesar dos Estados Unidos e da CE tentarem negociar um acordo em cada área separadamente, houve recusa da última em ligar a reforma da PAC ao sucesso das negociações na Rodada Uruguai – sabia-se que, a menos que um acordo sobre a agricultura fosse firmado, a Rodada iria colapsar (PATTERSON, 2005). A partir das mudanças introduzidas pelo Ato Único Europeu, de 1985, com relação ao sistema de votos, que passou a ser por maioria qualificada no Conselho de Ministros, finalmente, em maio de 1992, logo após o Tratado de Maastricht ter sido firmado e dezesseis meses após a proposta ter sido apresentada pela Comissão Europeia, a Reforma MacSharry, projeto do comissário Ray MacSharry, foi aprovada.

A reforma MacSharry de 1992 introduziu a ajuda direta, que passou a ter um papel fundamental na determinação do volume da produção agrícola comunitário, substituindo o sistema de apoio ao nível de preços, que deixou de ser a “espinha dorsal” da PAC. Os preços garantidos para cereais, produtos lácteos e carne, os três bens com proteção máxima, foram, assim, reduzidos, ao passo que os produtores passaram a receber pagamentos diretos como compensações parciais aos níveis médios de preços agora mais baixos. Os pagamentos diretos e por compensação (*deficiency payments*) não ficaram mais atrelados, portanto, ao volume de produção. Para serem elegíveis a esses pagamentos, os produtores eram obrigados a deixar de utilizar parte de suas terras a fim de restringir a produção total em 15%. A reforma incluiu ainda medidas de desenvolvimento rural, dentre elas, a proteção ao meio ambiente (CANTORE *et. al.*, 2011, p. 5). Esses pagamentos compensatórios poderiam ser modulados em favor dos pequenos produtores com uma compensação percentual que declinaria de acordo com o aumento do tamanho da propriedade. De modo geral, os objetivos da Reforma da “Velha PAC” foram: o controle os gastos do orçamento com a agricultura, o aumento da competitividade agrícola da CE e a manutenção da população rural.

## CONCLUSÃO

De fato, a Reforma MaSharry resultou em mudanças significativas na natureza do suporte da PAC com reflexos positivos sobre o orçamento comunitário. Em particular, os preços de apoio foram significativamente reduzidos, o que mudou a composição das despesas de garantia dados pela PAC, que se tornaram mais concentradas na ajuda direta. É interessante notarmos que, no mesmo momento da implementação da primeira Reforma, os impactos de importantes acontecimentos para a integração europeia, como a Queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim do bloco soviético, em 1991, retiraram a atenção pública concentrada na PAC e abriram possibilidades de uma futura candidatura dos países da Europa do Leste e Central à CE. Ademais, essa reforma foi acompanhada por outras modificações pelas quais experimentava o bloco europeu de integração regional. O Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia (UE), também em 1992, teve como objetivo resgatar o projeto europeu de integração econômica, preparando a cooperação na área monetária, que ficou conhecido como o “primeiro pilar”, de caráter supranacional, e que reuniu as instituições já existentes (CECA, EURATOM e CEE). O Tratado também introduziu novos elementos para a integração política, agregando assuntos como a cidadania e a política comum em matéria de política externa e de segurança, além de assuntos internos e de justiça, respectivamente o segundo e o terceiro “pilar”, ambos sujeitos à cooperação intergovernamental. Na verdade, o projeto de integração regional da Europa estava tentando se reinventar, para responder ao contexto internacional, sem os constrangimentos da Guerra Fria, à reafirmação da hegemonia norte-americana e ao processo de globalização. O Tratado de Maastricht parecia, portanto, que promoveria “mais” integração da Europa e, dessa vez, esse renovado ímpeto acontecia posteriormente a um período de relativa paralisia do projeto, vivenciado nas duas décadas anteriores.

Bastante amplo e ambicioso, na prática, o Tratado de Maastricht se traduziu na vontade dos Estados membros de completarem a construção do mercado único ao permitir que as mercadorias, os serviços, os capitais e as pessoas circulassem livremente entre os Estados membros. A integração econômica continuou sendo a verdadeira *raison d'être* da UE (DINAN, 2007), pois uma agenda de etapas para a introdução de uma moeda única, que seria concluída em 2002, também foi apresentada. Na área política, poucos avanços aconteceram.

Com o propósito de conferir maior dinamismo, suprimindo lacunas deixadas para trás no processo integracionista da Europa, o Tratado de Maastricht foi ratificado quando as

condições garantidas pelos Estados Unidos ao projeto europeu, em face à ameaça soviética no continente, até então um elemento externo fundamental para o processo de integração da Europa, perderam a sua razão de ser. O bloco regional europeu passou ter de “andar com as suas próprias pernas”, em meio às mudanças no sistema internacional, cada vez mais competitivo em termos econômicos depois do fim da Guerra Fria. Mais do que nunca, parecia ser o momento para que os políticos europeus abandonassem os seus discursos falaciosos para que, no lugar de uma integração em que persistisse o egoísmo dos interesses nacionais, pudesse se estabelecer a solidariedade de um continente que buscava construir, de fato e não só nos textos dos Tratados, um espaço de convivência em paz e harmonia para as suas próximas gerações. Era a hora de superar a escolha pelo “Método Monnet” e fazer uma indispensável ruptura com as práticas tradicionais de construção da integração à margem dos cidadãos e dos grupos sociais (TREIN, 2013). Dar uma dimensão política no sentido próprio da palavra seria a única forma de construir um espaço comum das identidades e das diferenças em todos os sentidos.

No entanto, o que se revelou adiante foi “menos” integração. Novamente, os interesses do grande capital da Europa resultavam na perda de conteúdo e foco do processo, pois as divergências da UE implicavam em sua desarticulação. Neste âmbito, a PAC permaneceu como uma forte política comum, embora os Estados membros da UE não mostrassem vontade de trabalhar pela convergência. Os conflitos relativos à PAC eram um exemplo claro disso.

Não podemos nos esquecer que indubitavelmente houve uma ligação entre a Reforma MacSharry e a continuidade das negociações da Rodada Uruguaí. Sem a eliminação dos obstáculos à PAC, pelo menos os mais urgentes, a UE não poderia aprovar o Acordo do GATT sobre Agricultura, o maior alvo da Rodada. Assim, o caminho e o conteúdo da Reforma MacSharry haviam sido claramente influenciados pelos próprios constrangimentos internos relativos ao orçamento, mas também pela pressão provinda das demais partes do GATT, ávidas por concluir um acordo multilateral para a liberalização agrícola. Na fase final de negociações da Rodada, em dezembro de 1991, foi acordado o *Draft Final Act*, também conhecido como *Dunkel Draft*, entre a UE e os Estados Unidos, que firmou compromissos separados para acesso a mercados, regras de concorrência nas exportações e de apoio doméstico à agricultura. Os Estados Unidos aceitaram que a medida agregada de apoio (*aggregate measure of support – AMS*) fosse geral e não por produto (MESQUITA, 2006, p. 53). A UE, por seu turno, concordou que os seus níveis de preços de intervenção e os subsídios às exportações também seriam diminuídos em 21%, até 1999 (RUDLOFF, 2006, p.

7). Os dois parceiros coincidiram ainda com as exceções para os pagamentos diretos aos produtores de cereais, que se não eram totalmente “desvinculados”, pelo menos tinham compromissos de pousio (*set aside*) de terras. Por fim, a “cláusula de paz” foi instituída, limitando recursos ao mecanismo de solução de controvérsias durante o período de implementação do Acordo sobre Agricultura.

Apesar dos esforços da Reforma MacSharry, os seus resultados ficaram, na prática, aquém do esperado. Isso se deu porque o Acordo de *Blair House*, realizado no final de 1993 entre os Estados Unidos e a UE, acabou modificando, no fim das contas, a proposta do *Dunkel Draft*, uma vez que o processo de elaboração de listas de compromissos por cada país deu margem, na falta de supervisão multilateral, para o estabelecimento de tarifas maiores do que as que efetivamente correspondiam às barreiras não tarifárias preexistentes (a chamada “tarifização suja”) (MESQUITA, 2006, p. 55). Consequentemente, o impacto sobre o nível de preços de alguns produtos sensíveis como açúcar, carne e laticínios não foi positivo, pois eles não declinaram (JOSLING, 2008).

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

Ao final da Rodada Uruguai, em 1994, além de ter sido instituído a OMC, o Acordo sobre Agricultura do GATT foi alcançado. Ele introduziu a primeira regulação ao setor agrícola no âmbito multilateral e demandou que os países reduzissem a sua ajuda e proteção ao setor por meio de disciplinas às barreiras de acesso a mercados (restrições comerciais à importação), à ajuda doméstica (subsídios e outros programas que aumentam os preços domésticos e a renda das propriedades rurais) e aos subsídios à exportação. A UE ficou obrigada a remover as taxas variáveis e convertê-las em taxas fixas, a serem reduzidas ao longo do tempo de acordo com a agenda aprovada (Tangermann e Cramon-Taubadel, 2013, p. 18). O *threshold price*, do qual se calculava a taxa variável, foi eliminado como a principal

base de proteção. Até aquele momento, à França e à Alemanha se destinavam a maior parte dos recursos do Pilar I, tendo em vista o alto nível de apoio aos cereais, à carne bovina e aos produtos lácteos, uma vez que eles eram os maiores produtores. A Espanha foi a maior beneficiada pelos fundos do Pilar II (RUDLOFF, 2006).

Percebemos que, durante os anos 1990, o nível de suporte aos preços, que conduzia às ineficiências, tornava-se cada vez mais impopular. O Conselho de Ministros regularmente minava o esforço da Comissão para diminuir o nível de preços. Decerto, o forte *lobby* dos interesses dos produtores rurais, juntamente com a redução dos incentivos a uma decisão coletiva sobre o orçamento comunitário, eram os grandes responsáveis pelas dificuldades. Adicionalmente, apesar dos diversos problemas do mecanismo de compras de intervenção e dos custos altos de consumidores e contribuintes, a PAC permaneceu uma política cara para os consumidores e para o orçamento comunitário, gerando reclamações de terceiros países, particularmente da Austrália, Nova Zelândia e dos Estados Unidos, que condenavam os desvios de comércio provocados, sobretudo, pelo alargamento ibérico da UE (EUROPEAN COMMISSION, 1994, p. 69).

Mesmo assim, visto sob a perspectiva das expectativas frustradas das Rodadas anteriores, e a despeito da demora em cumprir a agenda, das dificuldades enfrentadas e se comparado às posições díspares no GATT que antecederam a Rodada Uruguai, podemos afirmar que o resultado final um passo avante. Houve uma considerável redução do nível geral de preços de intervenção (por exemplo, 29% dos preços de intervenção de cereais e 15% para carne bovina) (PATTERSON, 2005, p. 23), e dos subsídios à exportação. A PAC mudava pontual e vagarosamente, mas ainda mantinha a sua essência protecionista.

## CONCLUSÃO

Ao analisarmos os antecedentes, as negociações e as consequências internas e externas da PAC, podemos elencar as seguintes conclusões finais:

a) apesar de ser uma política paradigmática e por ter logrado alcançar o nível de segurança alimentar na Europa Ocidental no pós-II Guerra, a equação econômica da PAC não se explica, isto é, a PAC não tem importância primordialmente econômica no processo europeu de integração regional. Os determinantes políticos foram, na maioria das vezes, mais importantes do que os aparentes benefícios econômicos, tanto é que a PAC, desde o início, não priorizou o Pilar II, mas, sim, o mecanismo de suporte aos preços como a sua “espinha dorsal”, que abriu caminho para a geração de excedentes, altos custos ao orçamento comunitário, excesso de oferta e amplos dispêndios em subsídios à exportação;

b) a PAC é o resultado de uma rede de delicados e frágeis conflitos e compromissos estabelecidos há mais de cinquenta anos após difíceis negociações e interesses muito divergentes. O resultado disso é um forte viés em favor do *status quo* na PAC. De modo geral, a Reforma MacSharry de 1992 ocorreu somente quando os desequilíbrios internos ficaram insustentáveis e a pressão externa foi suficientemente forte. Mesmo assim, ela não modificou os objetivos e a estrutura protecionista da PAC. Portanto, embora, desde a sua formação original, a PAC já tenha se conformado como uma política de “erros” e contradições, a pressão, sobretudo da França, para que essa estrutura fosse mantida, foi suficiente para mantê-la ao longo das décadas;

c) podemos observar também que uma quantia substancial dos fundos destinados à PAC foi – e ainda é usada – para beneficiar uma relativamente pequena parcela da sociedade da UE. Isso porque a PAC reflete o poder político dos produtores rurais, que, a despeito de serem numericamente poucos em sociedades muito industrializadas em vários dos Estados membros da UE, têm um peso político tradicional e formam grupos de pressão organizados, que reivindicam para si o apoio e a proteção das instituições comunitárias, de modo que o seu nível de renda, uma consequência direta do desempenho do setor agrícola não seja afetado por eventuais dificuldades. Verificamos que, na atual fase do capitalismo competitivo, muitos grupos políticos representativos dos interesses agrícolas se associam aos grandes conglomerados industriais agroalimentares, tornando o desejo de ganhos do grande capital importante força motriz da PAC. Em vários momentos da trajetória da PAC, esses grupos

representativos de produtores rurais formaram *lobbies* de peso fundamental para que ela tivesse um formato específico ou se modificasse de acordo com a sua vontade, não refletindo, na maioria das vezes, os interesses coletivos ou dos setores mais representativos da economia. Por essa razão, a maior parte do apoio conferido à PAC foi e permanece voltada para uma pequena porcentagem de produtores rurais, donos das maiores e mais produtivas propriedades;

d) a PAC não foi formulada para resolver exclusivamente o problema da escassez de alimentos nos seis da UE, mas também para gerenciar os excedentes de várias categorias deles. A partir do fim da década de 1960, outros desequilíbrios já se configuravam, agora não mais pela carência, mas pelo excesso de oferta de determinados tipos de bens. Eles se tornariam um inconveniente porque impactariam nos preços dos produtos e na renda dos produtores rurais, dada a superabundância nos mercados europeus, e ainda gerariam outros tipos de desequilíbrios que tornar-se-iam crônicos a partir do fim dos anos 1960. Na década seguinte, as verbas destinadas ao fundo orçamentário, instituído no momento da fundação da PAC (ROSENBLATT, 1988) não se sustentaram do ponto de vista da capacidade do fundo de financiamento dessa política comunitária. As contribuições fiscais não conseguiram sustentar o ritmo de crescimento dos gastos com a PAC;

e) conseqüentemente, apesar do símbolo afirmativo do processo de integração em sua fase inicial, a PAC nasceu como uma política controversa, demasiadamente cara aos cidadãos da UE, privilegiou os interesses de alguns Estados membros sobre outros e não priorizou os mecanismos operacionais que poderiam promover verdadeiras mudanças estruturais na agricultura dos seis Estados membros fundadores da UE. Em outras palavras, a despeito de a PAC ter se tornado, em seus primeiros anos, uma representação otimista do processo de integração regional da Europa, na verdade, ela nasceu como uma política de “erros” e contradições, cuja base dificilmente poderia ser modificada adiante. A legitimidade do discurso de apoio à PAC pelas autoridades europeias se sustentou até os anos 1970, quando ela se tornou “a mais contestada das políticas comunitárias” (GUIRAO, 2010, p. 13), pois não promoveu a completa estabilização dos mercados europeus, tampouco os equilíbrios de preços e de condições de estrutura produtiva nos diversos mercados nacionais (BOWLER, 1985). Na verdade, ela chegou até a aumentar a disparidade e as assimetrias entre eles. No que se refere aos aspectos sociais, a PAC não conseguiu manter o nível dos rendimentos dos produtores rurais, mesmo depois de um período inicial de aumento de preços dos bens agrícolas. O mesmo aconteceu com os trabalhadores assalariados do campo. Como



consequência disso, houve ampliação da diferença das receitas médias da agricultura em relação a outros setores da economia, que tiveram de ser corrigidas com intervenções públicas (BOWLER, 1985);

f) além disso, a PAC se tornou a política comum que nos anos 1950 e 1960 mais exigiu do complexo sistema decisório comunitário, com vistas a equilibrar os diversos interesses, muitas vezes antagônicos, dos Estados membros, das instituições comunitárias e dos grupos de interesses organizados com diferentes ideias e perspectivas. A todo o momento, demandas conflitantes tiveram de ser conciliadas, conferindo destaque para os Estados membros que conseguiam se impor no processo decisório o que consideravam ser as suas prioridades com relação à PAC, com ênfase para o nexo França-Alemanha, tradicionalmente o mais importante do processo europeu de integração regional. Nesse sentido, a parte do orçamento comunitário destinada à PAC foi um dos assuntos de maior incompatibilidade e de conflitos entre as economias. Ainda que atualmente se discuta muito as necessárias reformas da PAC e os seus impactos dentro e fora da UE, é preciso que se compreenda que as inconsistências dessa política estão nas suas raízes e que, portanto, qualquer modificação proposta pelas reformas da PAC deveria ter a intenção de corrigir os problemas de origem.

g) há um persistente déficit democrático na estrutura decisória da UE, ainda que o Parlamento Europeu esteja ganhando espaço no processo decisório da Comunidade. Isso mostra que a PAC faz parte de um projeto mais amplo e complexo de integração regional, que não conseguiu construir uma verdadeira união dos povos, como pensaram os federalistas, mas o modelo de integração priorizou as bases materiais dos maiores Estados, sem se preocupar com a solidariedade ou com a premissa de harmonização de interesses. Até hoje, as instituições europeias são vistas como pouco democráticas, sobretudo por causa da falta de transparência do processo decisório e por causa da extrema complexidade dos procedimentos político-institucionais. No caso da PAC, os cidadãos sabem que todas as decisões relativas a ela são tomadas no nível da UE, mas, ao mesmo tempo, eles se sentem excluídos do processo. Ademais, a PAC mostra como algumas ideias iniciais de cooperação regional, coordenação e supranacionalidade não alcançaram o setor agrícola, talvez porque a PAC, mais do que qualquer outra política comunitária, tenha sido conformada pelos interesses dos maiores e mais fortes Estados membros da UE, como a França. Primeiro, rejeitou a proposta da CED em 1954, depois as instituições supranacionais que regeriam a PAC nas “maratonas agrícolas”;

h) Os objetivos iniciais da PAC permaneceram inalterados ao longo da história da Comunidade, mas a sua importância relativa tem mudado significativamente. Ela continua ocupando posição estratégica e importante no âmbito político, econômico e social da UE, permanece tendo valor histórico e isso legitima a importância da agricultura perante a sociedade. Mas junto com o novo conjunto de objetivos, também mudaram os meios para prosseguir. Em geral, o mecanismo de apoio aos preços, que tinha sido firmado na fase inicial de implementação da PAC, tem sido gradualmente substituído por formas de apoio direto ao rendimento e pelas medidas de promoção do desenvolvimento das zonas rurais, assim, a construção da ponte de um paradigma para um multisetorial e de bem-estar (GARZON, 2006). Por isso, o paradigma da PAC vem sendo modificado de Estado assistencialista para o multifuncional (GARZON, 2006). Enquanto as razões para o excepcionalismo da agricultura foram expandidas, o paradigma do excepcionalismo permaneceu intacto e a PAC continuou a dar preferências para os interesses de alguns Estados membros (RIEGER, 1995), sublinhando o lugar especial que a agricultura tem na psique das sociedades agrícolas industrializadas. Hoje, às vésperas de uma nova reforma, o cenário mudou consideravelmente. As necessidades sócio-ambientais e aquelas ligadas à acessibilidade da agricultura tornaram-se mais complexas. Há uma releitura dos modernos objetivos fundamentais do Tratado de Roma, como a segurança do abastecimento (CASTRO et. al., 2011).

i) a PAC não foi formulada para resolver exclusivamente o problema da escassez de alimentos nos seis da UE, mas também para gerenciar os excedentes de várias categorias deles. A partir do fim da década de 1960, outros desequilíbrios já se configuravam, agora não mais pela carência, mas pelo excesso de oferta de determinados tipos de bens. Eles se tornariam um inconveniente porque impactariam nos preços dos produtos e na renda dos produtores rurais, dada a superabundância nos mercados europeus, e ainda gerariam outros tipos de desequilíbrios que tornar-se-iam crônicos a partir do fim dos anos 1960. Na década seguinte, as verbas destinadas ao fundo orçamentário, instituído no momento da fundação da PAC (ROSENBLATT, 1988) –, tema que será discutido adiante –, seriam insustentáveis do ponto de vista da capacidade de financiamento dessa política comum. As contribuições fiscais não conseguiram sustentar o ritmo de crescimento dos gastos com a PAC.

j) apesar do símbolo afirmativo do processo de integração em sua fase inicial, a PAC nasceu como uma política controversa, demasiadamente cara aos cidadãos da CE, privilegiou os interesses de alguns Estados membros sobre outros e não priorizou os mecanismos operacionais que poderiam promover verdadeiras mudanças estruturais na agricultura dos seis

Estados membros fundadores da UE. Em outras palavras, a despeito de a PAC ter se tornado, em seus primeiros anos, uma representação otimista do processo de integração regional da Europa, na verdade, ela nasceu como uma política de “erros” e contradições, cuja base dificilmente poderia ser modificada adiante. A legitimidade do discurso de apoio a PAC pelas autoridades europeias se sustentou até os anos 1970, quando ela se tornou “a mais contestada das políticas comunitárias” (GUIRAO, 2010, p. 13), pois não promoveu a completa estabilização dos mercados europeus, tampouco os equilíbrios de preços e de condições de estrutura produtiva nos diversos mercados nacionais (BOWLER, 1985). Na verdade, ela chegou até a aumentar a disparidade e as assimetrias entre eles. No que se refere aos aspectos sociais, a PAC não conseguiu manter o nível dos rendimentos dos produtores rurais, mesmo depois de um período inicial de aumento de preços dos bens agrícolas. O mesmo aconteceu com os trabalhadores assalariados do campo. Como consequência disso, houve ampliação da diferença das receitas médias da agricultura em relação a outros setores da economia, que tiveram de ser corrigidas com intervenções públicas (BOWLER, 1985).

l) a relevância da PAC e a conservação dos seus paradoxos por décadas não devem ser medidas somente em termos da grande mobilização política, do valor econômico da produção agrícola, da volumosa alocação e gestão de recursos orçamentários e da herança histórica da agricultura. No caso da PAC, há elementos subjetivos que ajudam na sua conservação. Concordamos com a explicação de Skogstad (1998), para quem “as ideias fazem a diferença no resultado das políticas e elas se refletem nas instituições” (SKOGSTAD, 1998, p. 481).

m) Os objetivos da PAC anunciavam que ela também deveria ser uma política social, promotora do bem-estar e garantidora da distribuição de renda da população do campo. Aqui houve, novamente, muitas inconsistências. As políticas sociais ficaram sob a competência dos Estados-nação (KOESTER e EL-AGRAA, 2003, p. 372-373) e até hoje é assim. Na verdade, vimos que depois das taxas de autossuficiência terem sido alcançadas para alguns bens, os seus preços foram mantidos em altos patamares, muito acima dos níveis internacionais, a fim de prover apoio à renda dos produtores (TANGERMANN e CRAMON-TAUBADEL, 2013). Portanto, desde o início, o foco da PAC não estava nas medidas sociais de longo prazo, mas nos instrumentos eficazes e politicamente visíveis que transferiam renda diretamente ao produtor rural, e não ao trabalhador. A PAC promoveu ganhos de bem-estar para um segmento social específico e cada vez mais minoritário em todos os países europeus, dedicado a uma atividade cuja importância na economia também se mostrou decrescente.

Como uma política redistribuição de renda, a PAC se baseou em um mecanismo de transferência de renda entre os Estados membros (contribuição ao orçamento comunitário) e não dos produtores mais para os menos produtivos. Ao determinar os patamares de preços, ela redistribuía renda dos consumidores e contribuintes para os produtores rurais (RIEGER, 2005). Na prática, a redução do bem-estar social de cada nação foi proporcionalmente menor do que a contribuição para o crescimento da renda dos produtores. Neste caso, os ganhos dos produtores rurais tiveram de ser, portanto, financiados pelos consumidores, uma vez que eles eram obrigados a pagar preços mais altos que o preço médio internacional (KNUSDEN, 2001).

n) no que se refere ao comércio internacional, as críticas mais comuns à PAC se referem aos seus mecanismos de proteção, que ampliam os efeitos negativos sobre outros mercados resultantes de uma competição considerada “injusta” porque desvia comércio e impede que produtos provenientes de países que são muito competitivos na produção agrícola, como os Estados Unidos, e cujas economias ainda dependem muito das exportações desse tipo de bem, como a Austrália, a Argentina e o Brasil, tenham acesso restrito ao mercado europeu. Por conseguinte, a PAC pode ser considerada um dos maiores obstáculos às paralisações da Rodada Doha da OMC – a última das rodadas, iniciada em 2001 –, desde julho de 2006, quando os Estados Unidos, as coalizões formadas por países em desenvolvimento e a UE não conseguiram resolver as disputas em torno do formato da PAC, visto que os excessivos instrumentos protecionistas da agricultura provocaram a queda dos preços no mercado internacional e incitaram a reação de outras nações, que, em contrapartida, também passaram a proteger o seu setor agrícola. A UE continuou pressionando os mesmos países em desenvolvimento a fim de que abram os seus mercados para os bens europeus. Nessa dinâmica, os produtos mais protegidos pela UE – trigo, carne e laticínios – foram também os que originaram os maiores excedentes produtivos, em parte exportados, o que ajudou a reversão do déficit comercial de bens agrícolas pelo bloco europeu a partir de 2010.

o) desde que a UE se tornou o maior importador e produtor de bens agrícolas do mundo, a sua política agrícola passou a afetar produtores e consumidores no mercado internacional. Por esse motivo, a PAC desempenha um importante papel nos conflitos comerciais, tanto dentro da UE e entre a UE e o resto do mundo (GUIRAO, 2010). Há diversos estudos e pesquisas que mostram os efeitos negativos da PAC sobre os produtores dos países em desenvolvimento cujos preços e renda foram e são afetados por ela. No que se refere ao mercado mundial de grãos, o Brasil é um dos países mais impactados, assim como o

Marrocos, a África do Sul, Argentina, Namíbia, Tailândia e outros que sofrem a concorrência dos bens agrícolas da UE (SWINNEN, KNOPS e HERCK, 2013). Embora a maioria dos países em desenvolvimento seja especializada na produção e exportação de bens agrícolas, porque têm vantagens comparativas competitivas, os subsídios à exportação colocam a UE no posto de maior exportador do mundo para os países em desenvolvimento há pelos menos três décadas.

p) Desde que a UE passou a produzir mais do que as suas necessidades, o mercado exterior foi um meio de escoamento da produção. Esses bens são, em grande medida, processados e provenientes de grandes empresas transnacionais do setor alimentício. Mesmo depois da conclusão da Rodada Uruguai do GATT, em 1994, quando um acordo para a limitação na concessão de subsídios à exportação foi aprovado, a UE continuou exportando um grande volume de bens agrícolas a preços subsidiados. Ademais, o sistema da PAC de tarifas e subsídios aumentou as flutuações de preços e renda no mercado internacional, que são particularmente negativas para os produtores dos países em desenvolvidos (SWINNEN, KNOPS e VAN HERCK, 2013).

q) Embora as últimas reformas tenham acontecido paralelamente às negociações da Rodada Doha, iniciadas em 2001, nas quais as intenções dos países em desenvolvimento eram (e ainda são) barganhar por mudanças estruturais da PAC, essa política continua causando impactos fora da UE e mobilizando grupos de pressão política. O exemplo mais emblemático foi a institucionalização do Grupo-20 (G20), formado pelas maiores economias produtoras de *commodities* agrícolas do mundo, em sua maior parte por países em desenvolvimento, na Reunião Ministerial de Cancun em 2003. Os países em desenvolvimento ainda não conseguem competir com os preços praticados pela UE – ainda que o bloco europeu demonstre, em seus relatórios mais recentes, preocupação com o cumprimento dos Objetivos do Milênio da OMC<sup>210</sup> de redução da pobreza –, uma vez que o bloco europeu exporta produtos agrícolas excessivamente baratos e ainda impõe diversos entraves para que os bens agrícolas importados fiquem mais caros no mercado europeu, mesmo. Embora seja difícil analisar as complexas relações de causa e efeito entre a evolução da PAC e as negociações internacionais, várias evidências sugerem que as principais reformas foram afetadas diretamente pela evolução das negociações no âmbito do GATT/OMC.

---

<sup>210</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ONU) são oito objetivos de desenvolvimento internacional que os 192 membros da ONU e uma série de organizações internacionais acordaram para acabar com a pobreza em 2015.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Dilemas da União Européia na reforma da política agrícola comum**. São Paulo, 1999. 131p. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

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

ACKRILL, R. The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies. **Journal of Public Policy**, v. 20, no. 1, p. 1-19, 2000b.

ACKRILL, R.; KAY, A. Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system. **Journal of European Public Policy**, v. 13, no. 1, p. 113-133, 2006.

ALTER, K. J.; STEINBERG, D. The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community. In: MEUNIER, S.; McNAMARA, K. R. **Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty**. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 89-104. Disponível em: <[http://www.bcics.northwestern.edu/documents/workingpapers/Bufett\\_07-001\\_Alter\\_Steinberg.pdf](http://www.bcics.northwestern.edu/documents/workingpapers/Bufett_07-001_Alter_Steinberg.pdf)>. Acesso em: 03/02/2015.

ALVAREZ-CUADRADO, F. **A quantitative exploration of the golden age of european growth: structural change, public investment, the Marshall plan and intra-European trade**. McGill University. 2005. Disponível em: <<https://www.mcgill.ca/files/economics/aquantitativeexploration.pdf>>. Acesso em: 22/07/2015.

ANDERSON, K. Five Decades of Agricultural Distortions. In: ANDERSON, K. (Ed.). **Distortions to Agricultural Incentives: a Global Perspective, 1955-2007**. Washington, D.C.: World Bank and Palgrave Macmillan, 2009, p. 3-64. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESESEARCH/Resources/544824-1163022714097/Five\\_decades\\_of\\_distortions\\_0309rev.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESESEARCH/Resources/544824-1163022714097/Five_decades_of_distortions_0309rev.pdf)>. Acesso em: 05/03/2014.

ANDERSON, K. Globalization's effects on world agricultural trade, 1960–2050. **Philosophical Transactions of the Royal Society B**, no. 365, p. 3007-3021, 2010. Disponível em: <<http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/royptb/365/1554/3007.full.pdf>>. Acesso em: 04/01/2015.

ANDERSON, K. Lobbying Incentives and Pattern of Protection in Rich and Poor Countries. **Economic Development and Cultural Change**. v. 43, no. 2, p. 401-423, jan. 1995.

ANDERSON, K.; HAYAMI, Y. **The Political Economy of Agricultural Protection**. London: Allen and Unwin, 1986.

APARICIO, G. PINILLA, V. SERRANO, R. Europe and the International Agriculture and Food Trade, 1870-2000. In: INTERNATIONAL ECONOMIC HISTORY CONGRESS,

Helsinki, 2006. **Papers...** Helsinki: University of Helsinki. Disponível em: <<http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Aparicio.pdf>>. Acesso em: 23/02/2015.

AVILLETZ, F. Auto-suficiência alimentar: mitos e realidades. In: **Conferência O Futuro da Alimentação, Ambiente, Saúde e Economia**. Lisboa, 2012. Disponível em: <[http://www.gulbenkian.pt/media/files/agenda/eventos12/ConfAliment\\_AutoSuficiencia\\_FrancoAvillez\\_14Jun2012.pdf](http://www.gulbenkian.pt/media/files/agenda/eventos12/ConfAliment_AutoSuficiencia_FrancoAvillez_14Jun2012.pdf)>. Acesso em: 13/05/2015.

BACQUE, J. **Crimes and Mercies**. London: Little, Brown & Co., 1997.

BACQUE, J. **Outras Perdas**. São Paulo: Edições ASA, 1995.

BADINGER, H.; BREUSS, F. What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade? Forschungsinstitut für Europafragen **IEF Working Paper**, no. 48, Feb. 2003. Disponível em: <<http://core.ac.uk/download/pdf/11006880.pdf>>. Acesso em: 14/07/2014.

BAILY, M. N.; KIRKEGAARD, J. F. **Transforming the European Economy**. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economy, 2004. Disponível em: <[http://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/353/2iie3438.pdf](http://www.piie.com/publications/chapters_preview/353/2iie3438.pdf)>. Acesso em: 20/11/2014.

BAIROCH, P. European Trade Policy 1815-1914. In: MATHIAS, P.; POLLARD, S. (Eds.). **The Cambridge Economic History of Europe from the Decline of the Roman Empire: Volume 8, The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-160.

BAIROCH, P. La productivité agricole dans Le monde depuis la révolution néolithique: ruptures et stagnations. **Économie Rurale**, v. 200, no 1, p. 69-73, 1990. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru\\_0013-0559\\_1990\\_num\\_200\\_1\\_4152](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1990_num_200_1_4152)>. Acesso em: 12/09/2013.

BAIROCH, P. Les trois révolutions agricoles du monde développé: rendements et productivité de 1800 à 1985. **Annales Économies, Sociétés, Civilisations**, v. 44, no 2, 1989, p. 317-353. Disponível em: <[http://www.persee.fr/doc/ahess\\_0395-2649\\_1989\\_num\\_44\\_2\\_283596](http://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1989_num_44_2_283596)>. Acesso em: 20/11/2014.

BALTAS, N. C. The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future. In: ECSA SIXTH BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE, Pittsburgh. **Papers...** Pittsburgh, 2-5 June 1999. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/2221/1/002652\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/2221/1/002652_1.pdf)>. Acesso em: 21/07/2015.

BAR, Y. **Between Disarmament and Remilitarization German, French, and British diplomacy, 1933-1936**. MA Internationale Betrekkingen in historisch perspectief, 2006. Disponível em: <<http://dspace.library.uu.nl/bitstream/1874/12309/1/Between+Disarmament+and+Remilitarization.pdf>>. Acesso em: 14/05/2015.

BARTHELEMY, D.; NIEDDU, M. Non-trade Concerns in Agricultural and Environmental Economics: J.R. Commons and Karl Polanyi can Help us? **Journal of Economic Issues**, v.

41, no. 2, p. 519-527, 2007. Disponível em: <<http://prodinra.inra.fr/ft?id=DF7D22C0-077B-4223-886D-BC2B5FB69DA7>>. Acesso em: 01/11/2014.

BERGER, H.; SPOERER, M. Economic Crises and the European Revolutions of 1848. **Journal of Economic History**, v. 61, no. 2, p. 293-326, 2001.

BIELEMAN, J. **A short history of Dutch Agriculture, 1500-2000**. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2010.

BIELEMAN, J. Technological innovation in Dutch cattle breeding and dairy farming, 1850–2004. **The Agricultural History Review**, v. 53, no. II, p. 229-250, 2004. Disponível em: <<http://www.bahs.org.uk/AGHR/ARTICLES/53n2a6.pdf>>. Acesso em: 21/06/2015.

BLAIR, A. **The European Union Since 1945**. 2012. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2085619&download=yes](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2085619&download=yes)>. Acesso em: 01/11/2014.

BOMBERG, E.; PETERSON, J.; CORBERT, R. **European Union: how does it work?** Oxford: Oxford University Press, 2012.

BONANNO, A.; CONSTANCE, D. H. Globalization, Fordism, and Post-Fordism in Agriculture and Food: a Critical Review of the Literature. **Culture and Agriculture**. v. 23, no. 2, p. 1-18, Summer, 2001.

BOSSUAT, G. Jean Monnet, la mesure d'une influence. **Vingtième Siècle, revue d'histoire**, v. 51, no 1, juil.-sept. 1996, p. 68-111. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs\\_029.4-1759\\_1996\\_num\\_51\\_1\\_4458](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs_029.4-1759_1996_num_51_1_4458)>. Acesso em: 11/02/2015.

BOULANGER, P; JOMINI, P.; ZHANG, X.; COSTA, K.; OSBORNE, M. An economic assessment of removing the most distortive instruments of the Common Agriculture Policy (CAP). In: ETSG 2010 LAUSANNE - TWELFTH ANNUAL CONFERENCE, Lausanne. **Papers...** Lausanne: University of Lausanne, 9-11 Sept. 2010. Disponível em: <[http://www.etsg.org/ETSG2010/papers/Boulanger\\_Jomini\\_Zhang\\_Costa\\_Osborne.pdf](http://www.etsg.org/ETSG2010/papers/Boulanger_Jomini_Zhang_Costa_Osborne.pdf)>. Acesso em: 09/11/2013.

BOUSSARD, J. M. Revenus, marchés et anticipation de la dynamique de la offre agricole. **Economie Rurale**, no 220-221, p. 61-68, 1994.

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

BRAUN, J. **The German Economy in the Twentieth Century: The German Reich and the Federal Republic**. London: Routledge, 2010.

BRESSLEY, P.; SEGERS, Y.; VAN MOLLE, L. Introduction. In: BRESSLEY, P.; SEGERS, Y.; VAN MOLLE, L. (Orgs.). **War, Agriculture, and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s**. New York and Abington: Routledge, 2012, p. 1-11.



BROADBERRY, S. Agriculture and structural change: lessons from the UK experience in an international context. In: LAINS, P.; PINILLA, V., (Orgs.). **Agriculture and Economic Development in Europe Since 1870**. London and New York: Routledge, 2009.

BROADBERRY, S. Explaining Anglo-German productivity differences in Services since 1870. **European Review of Economic History**, v. 8, no. 3, p. 229-262, 2004. Disponível em: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/sbroadberry/wp/gerserv4.pdf>>. Acesso em: 10/02/2015.

BROADBERRY, S.; HARRISON, M. **The Economics of World War I: a Comparative Quantitative Analysis**. Aug. 2005. Disponível em: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mharrison/papers/ww1toronto2.pdf>>. Acesso em: 18/12/2014.

BRUSSE, W. A. Liberalizing intra-european trade. In: GRIFFITHS, R. T. **Explorations in OEEC History**. Paris: OECD Publications Service, 1997, p. 123-138. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/explorations-in-oee-history\\_9789264067974-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/explorations-in-oee-history_9789264067974-en#page4)>. Acesso em: 12/03/2014.

BRUTON, J. SWINNEN, J. M. Towards a Sustainable European Agricultural Policy for the 21<sup>st</sup> Century. The common agricultural policy in the 21<sup>st</sup> Century: Doha, Mid-term Review and Enlargement. **CEPS Task Force Report**, no. 42, 2002. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/9550/2/9550.pdf>>. Acesso em: 18/04/2015.

BUREAU, J. **Enlargement and reform of the EU Common agricultural policy: impacts on the western hemisphere countries**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2002. Disponível em: <<http://ctrc.sice.oas.org/geograph/mktacc/Bureau.pdf>>. Acesso em: 03/09/2014.

BURGESS, M. **Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000**. London and New York: Routledge, 2000. Disponível em: <[http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20European%20union%20the%20building%20of%20Europe,%201950-2000.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Federalism%20and%20European%20union%20the%20building%20of%20Europe,%201950-2000.pdf)>. Acesso em: 07/07/2014.

CALLEGARO, C. A. A procura da generalização da “Lei de Engel”. **Revista de Administração da USP**, v. 17, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1982. Disponível em: <[http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num\\_artigo=918](http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=918)>. Acesso em: 01/12/2014.

CANTORE, N.; KENNAN, J.; PAGE, S. **CAP reform and development: introduction, reform options and suggestions for further research**. London: Overseas Development Institute, 2011. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7245.pdf>>. Acesso em: 08/08/2013.

CAPPOLARO, L.  
**The political economy of tariff reduction in Western Europe (1947-1967): between multilateralism and regionalism**. Conference Tariffs in History, Instituto Figuerola, Madrid: Universidad Carlos de Madrid, 13-14 May 2010.

CARÍSIO, M. C. D. A. **Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus Efeitos Sobre os Interesses Brasileiros nas Negociações Internacionais sobre Agricultura**. Brasília: IRBr: Funag, 2006. (Coleção Teses CAE). Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0337.pdf>>. Acesso em: 03/07/2013.

CARNEY, R. Farmers and Capitalism. **MPRA Paper**, no. 5148, 2007. Disponível em: <[http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5148/1/MPRA\\_paper\\_5148.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5148/1/MPRA_paper_5148.pdf)>. Acesso em: 20/01/2015.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise 1919-1939**: uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: FUNAG; Editora Universidade de Brasília, 2001.

CARVALHO, F. C. Bretton Woods aos 60 anos. **Novos Estudos Cebrap**. v. 70, p. 51-63, 2004. Disponível em: <[http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627\\_bretton\\_woods.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627_bretton_woods.pdf)>. Acesso em: 01/02/2015.

CASTRO, P. D. ; LA VIA, G.; ADINOLFI, F. ; MARANGON, F. Il processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria. Stato dell'arte e prospettive. In: CASTRO, P. D.; F. MARANGON, F. (Orgs.). **Politica Agricola Internazionale/International Agricultural Policy**, v. 1, 2011, p. 2-20. Disponível em: <[http://www.informatoreagrario.it/ita/riviste/pagri/11pa01/pagri\\_0111.pdf](http://www.informatoreagrario.it/ita/riviste/pagri/11pa01/pagri_0111.pdf)>. Acesso em: 12/12/2014.

CATTANEO, C.; VELO, D. Variable Geometry Europe: an interpretation of the European Integration Development. In: 4th BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION, Charleston. **Papers...** Charleston, 11-14 May 1995. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/6908/>>. Acesso em: 10/10/2014.

CHANG. H-J. **Rethinking public policy in agriculture**: Lessons from distant and recent. Rome: FAO, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i1217e/i1217e.pdf>>. Acesso em: 08/10/2014.

CHOMSKY, N. **Year 501**: The Conquest Continues. London: Verso Press, 1993.

CHOTKOWSKI, J.; GAZÍNSKI, B. The Common Agricultural Policy Widening and Deepening of European Integration: Challenges and Strategic Choices facing the European Union. In: 6<sup>th</sup> ANNUAL RESEARCH CONFERENCE. **Papers...** European Centre of Excellence Faculty of Arts and Social Sciences. Dalhousie University Halifax, Canada. 11-13 Apr. 2012.

COCHRANE, W.W. **The City Man's Guide to the Farm Problem**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1965.

COLEMAN, W. D. From Protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture. **Journal of European Public Policy**, v. 5, no. 4, p. 632-651, 1998.

COLEMAN, W. D.; SKOGSTAD G. D.; ATKISON, M. M. Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture. **Journal of Public Policy**, v. 16, no. 3, p. 273-301, sept. 1996.

COLLINGHAM, L. **The Taste of War: World War Two and the Battle for Food**. London: Allen Lane, 2011.

DANDO, W.A. Hunger and Starvation. In: DANDO, W. A. (Org.). **Food and Famine in the 21st Century: Volume Two – Classic Famines**. Santa Barbara: ABC Clío, 2012, p. 269-278.

DAUDIN, G.; MORYS, M.; O’ROURKE, K. Globalization, 1870-1914. **Discussion Paper Series**, no. 395, May 2008. Disponível em: <[http://www.economics.ox.ac.uk/materials/working\\_papers/paper395.pdf](http://www.economics.ox.ac.uk/materials/working_papers/paper395.pdf)>. Acesso em: 03/11/2015.

DAUGBJERG, C. Explaining Reform and Reversal of the EU’s Common Agricultural Policy, 1992-2013. ECPR GENERAL CONFERENCE, Glasgow. **Papers...** Glasgow, 3-6 Sept. 2014. Disponível em: <<http://ecpr.eu/filestore/paperproposal/5a84b85b-5a76-46cd-9bad-1129d3e902c0.pdf>>. Acesso em: 05/01/2015.

DAUGBJERG, C.; SWINBANK, A. Curbing Agricultural Exceptionalism: the EU’s response to external challenge. In: INAUGURAL MEETING OF THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY SOCIETY, Princeton. **Papers...** Princeton: Princeton University, 17-18 Nov. 2006. Disponível em: <[http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/IPES/papers/daugbjerg\\_swinbank\\_F100\\_16.pdf](http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/IPES/papers/daugbjerg_swinbank_F100_16.pdf)>. Acesso em: 23/07/2015.

DAUGSTAD, K.; RONNINGEN, K.; SKAR, B. Agriculture as an upholder of cultural heritage? Conceptualizations and value judgements: a Norwegian perspective in international context. **Journal of Rural Studies**, v. 22, p. 67–81, 2006.

DAVIS, C. L. International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization. **American Political Science Review**. v. 98, no. 1, p. 153-169, Feb. 2004. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~cldavis/files/linkage.pdf>>. Acesso em: 15/02/2015.

DE LA ROSA JR., M. The Common Agricultural Policy: The Future of the CAP and Why Real Reform Will Never Happen. Paper, v. 6, no. 7, May 2010. Disponível em: <<http://www6.miami.edu/eucenter/publications/deLaRosaJrCAPediEUMA.pdf>>. Acesso em: 04/12/2013.

DEBLOCK, C.; HAMER, B. Bretton Woods et l’ordre économique internationale d’après-guerre. **Interventions Économiques**, no 26, p. 9-42, 1994. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock\\_christian/bretton\\_woods\\_ordre\\_econo/Bretton\\_Woods\\_ordre\\_eco.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/bretton_woods_ordre_econo/Bretton_Woods_ordre_eco.pdf)>. Acesso em: 05/09/2013.

DIMITRI, C.; EFFLAND, A.; CONKLIN, N. The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy. **Economic Information Bulletin**, no. 3, 2005. Disponível em: <[http://www.ers.usda.gov/media/259572/eib3\\_1.pdf](http://www.ers.usda.gov/media/259572/eib3_1.pdf)>. Acesso em: 15/07/2014.

DINAN, D. **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**. Houndsmills: Palgrave, 1999.

DINAN, D. Fifty Years of European Integration: A Remarkable Achievement. **Fordham International Law Journal**. v. 31, no. 5, p. 1117-1142, 2007. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2111&context=ilj>>. Acesso em: 03/09/2014.

DOISE, J.; VAÏSSE, M. **Diplomatie et outil militaire, 1871-1969**. Paris: Imprimerie Nationale, 1987.

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

EICHENGREEN, B. Institutions and Economic Growth: Europe after World War II. In: CRAFTS.; TONIOLO, G. **Economic Growth in Europe since 1945**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

EICHENGREEN, B. **Reconstructing Europe's Trade and Payments: The European Payments Union**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

EICHENGREEN, B.; MACEDO, J. B. The European Payments Union: History and Implications for the Evolution of the International Financial Architecture. International In: CONFERENCE FRAGILITY OF THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM: HOW CAN WE PREVENT NEW CRISES IN EMERGING MARKETS? **Papers...** International Triffin Foundation, Brussels, Sept., 2000.

EIJSBOUTS, W. T. Authority or Stability Flexibility in the Light of Constitutional History. In: SCHRAUWEN, A. (Org.). Flexibility in Constitutions Forms of Closer **Cooperation in Federal and Non-Federal Settings**: Post Nice Edition, Groningen: Europa Law Publishing, 2002, p. 107-119. Disponível em: <<http://www.uva.nl/binaries/content/documents/personalpages/e/i/w.t.eijsbouts/en/tab-one/tab-one/cpitem%5B31%5D/asset?1355372633341>>. Acesso em: 15/07/2014.

ELLIS, F.; MARSH, J.; RITSON, C. **Impacts and Foreigners**: impacts of the Common Agriculture Policy on the Associates and Associables. London: Overseas Development Institute, 1973. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7985.pdf>>. Acesso em: 10/01/2014.

ELTON, C. Paradigm Change within the CAP 1985-92: The European Commission's Construction of an Alternative Policy Narrative in the Late 1980s. **Journal of European Integration History**, v. 16, no. 2, p. 103-122, 2010. Disponível em: <[http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010\\_2.pdf](http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf)>. Acesso em: 10/10/2013.

FATTMAN, R. Die Europäische Gewerkschaftsbewegung und die Gemeinsame Agrarpolitik (1958-1972): Annäherung an einen neuen Forschungsgegenstand. **Journal of European Integration History**, v. 16, nr.2, p. 45-58, 2010. Disponível em: <[http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010\\_2.pdf](http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf)>. Acesso em: 15/12/2014.

FEARNE, A. The History and Development of the CAP 1945-1990. In: RITSON, C. & D. R. HARVEY (Orgs.). **The Common Agricultural Policy**. Wellingford e New York: CABI Publishing, 1997. Disponível em:

<<https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/ecru/documents/Fearne-1997.pdf>>. Acesso em: 15/09/2014.

FEDERICO, G. A Short-Lived Backlash: The political economy of wheat protection in Europe in the first half of the 19th century. **EUI Working Papers**, no. 61, 2009. Disponível em: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12876/RSCAS\\_2009\\_61.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12876/RSCAS_2009_61.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 23/10/2014.

FEDERICO, G. **Feeding the World, 1800-2000**. Princeton: Princeton University Press, 2005a.

FEDERICO, G. The growth of world agricultural production 1800-1939. **Research in Economic History**, no. 22, p. 125-181, 2004. Disponível em: <[http://www.ggdnc.net/databases/hna/2010/world%20agricultural%20production%20research%20economic%20history\\_.pdf](http://www.ggdnc.net/databases/hna/2010/world%20agricultural%20production%20research%20economic%20history_.pdf)>. Acesso em: 03/08/2014.

FEDERICO, G. **Natura non facit saltus: the 1930s discontinuity in the history of European Agriculture**. 2006. Disponível em: <[http://www.kuleuven.be/icag/files/Giovanni\\_Federico.pdf](http://www.kuleuven.be/icag/files/Giovanni_Federico.pdf)>. Acesso em: 03/02/2014.

FEINDT, P. H. **Richtungsstreit– Zur Dynamik der GAP-Reformen 1980-2015**. Impulsreferat für den Workshop „Richtungsstreit – Zur Dynamik der GAP-Reformen 1980-2015“. Tagung „Agrarpolitik im 21. Jahrhundert“, 2007.

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

FERNÁNDEZ, E. **Looking for national food security?** Agricultural policies in Western developed countries, 1920-1980. Programa José Castillejo, Universidad Carlos III-Madrid e University of California-Davis, 2006. Disponível em: <[http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/dpto\\_ciencias\\_sociales/profesorado/Eva\\_Fernandez/Paper%20Policies\\_1.pdf](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/dpto_ciencias_sociales/profesorado/Eva_Fernandez/Paper%20Policies_1.pdf)>. Acesso em: 21/09/2014.

FINDLAY, F. O'ROURKE. K. H. **Trade, War and the World Economy in the Second Millenium**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

FONSECA, R. B. **A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos**. Campinas, 1994. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1994.

FREIRE, D. Where is Portuguese Agriculture Headed? An Analysis of the Common Agricultural Policy. EUROPEAN UNION, NATIONS-STATE AND THE QUALITY OF DEMOCRACY: LESSONS FROM SOUTHERN EUROPE CONFERENCE, Berkeley. **Papers...** Berkeley: University of California, 31 Oct. – 2 Nov. 2002. Disponível em: <[http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Where\\_Port\\_Ag\\_Headed.pdf](http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Where_Port_Ag_Headed.pdf)>. Acesso em: 10/10/2014.

FREISBERG, E. **Die Grüne Hürde Europas: Deutsche Agrarpolitik und EWG**. Cologne and Opladen: Westdeutscher Verlag, 1965.

FREMDLING, R. Anglo-german rivalry on Coal Markets in France, the Netherlands and Germany, 1850-1913. **Journal of European Economic History**, v. 3, p. 599–646, 1996.

FRIEDMANN, H. The Political Economy of Food: a Global Crisis. **New Left Review**, v. I, no. 197, p. 29-57 Jan./Feb. 1993. Disponível em: <<http://www.unc.edu/courses/2008spring/geog/804/001/Friedmann.pdf>>. Acesso em: 27/08/2015.

FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and the State System: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. XXIX, no. 2, p. 93-117, 1989. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/228030823\\_AGRICULTURE\\_AND\\_THE\\_STATE\\_SYSTEM\\_The\\_rise\\_and\\_decline\\_of\\_national\\_agricultures\\_1870\\_to\\_the\\_present](https://www.researchgate.net/publication/228030823_AGRICULTURE_AND_THE_STATE_SYSTEM_The_rise_and_decline_of_national_agricultures_1870_to_the_present)>. Acesso em: 18/09/2014.

FRIEDMANN, H. Food Politics: New Dangers, New Possibilities. In: McMICHAEL, P. (Org.). **Food and agrarian orders in the World Economy**. Westport: Praeger, 1995, p. 15-33.

GARDNER, B. L. Changing Economic Perspectives on the Farm Problem. **Journal of Economic Literature**, v. XXX, no. 1, p. 62-101, Mar. 1992. Disponível em: <<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxy.is.ed.ac.uk/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=7fe1cb97-608e-468d-9fda-19979d1a36a4%40sessionmgr4005&hid=4202>>. Acesso em: 18/03/2015.

GARHARD, G. Change in the European Countryside: Peasants and Democracy in Germany. LEUVEN CONFERENCE, Leuven. **Papers...** Leuven, 26-29 Nov. 2009. Disponível em: <[http://www.kuleuven.be/icag/files/Gesine\\_Gerhard.pdf](http://www.kuleuven.be/icag/files/Gesine_Gerhard.pdf)>. Acesso em: 03/03/2015.

GARZON, I. **A Changing Global Context in Agricultural Policy**. Brussels: Notre Europe Project, 2007. Disponível em: <[http://www.institutdelors.eu/media/policypaper28-garzon-en\\_01.pdf?pdf=ok](http://www.institutdelors.eu/media/policypaper28-garzon-en_01.pdf?pdf=ok)>. Acesso em: 29/05/2015.

GARZON, I. **Reforming the Common Agricultural Policy: a History of Paradigm Change**. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2006.

GERMOND, C. Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984. In: EUSA CONFERENCE, Boston. **Papers...** Boston, 2-5 Mar. 2011. Disponível em: <[http://euce.org/eusa/2011/papers/11f\\_germond.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/11f_germond.pdf)>. Acesso em: 12/07/2015.

GERMOND, C. The Agricultural Bone of Contention: The Franco-German Tandem and the Making of the CAP: 1963-1966. **Journal of European Integration History**, v. 16, no. 2, p. 25-44, 2010. Disponível em: <[http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010\\_2.pdf](http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf)>. Acesso em: 29/10/2014.

GIAUQUE, J. G. **Grand Designs and Visions of Unity: the Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955-1963**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002.

GILBERT, M. From War to Cold War. In: LARRES, K.A. **Companion to Europe Since 1945**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009, p. 7-24. Disponível em: <[http://www.e-reading.club/bookreader.php/136731/A\\_companion\\_to\\_Europe\\_since\\_1945.pdf](http://www.e-reading.club/bookreader.php/136731/A_companion_to_Europe_since_1945.pdf)>. Acesso em: 22/07/2015.

GILBERT, M. **The Second World War: a Complete History**. New York: McMillan, 2004.

GILLINGHAM, J. **European Integration, 1950-2003: Superstate ou New Market Economy?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GÖTEMAKER, M. The failure of EDC and European Integration. In: KÜHNHARDT, L. **Crises in European Integration: Challenges and Responses, 1945-2005**. New York: Berghahn Books, 2011, p. 33-48.

GRANT, W. Is Agricultural Policy Still Exceptional? **The Political Quarterly Publishing**, v. 66, no. 3, p. 156-169, 1995.

GRANT, W. Policy Instruments in the Common Agricultural Policy. **West European Politics**, v. 33, no. 1, p. 22-38, 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380903354049#.UguJipKcdpE>>. Acesso em: 29/05/2015.

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

GRAZIANO, P. **Europeanization and Domestic Policy Change: The Case of Italy**. Abingdon: Routledge, 2012.

GREER, A. The Common Agricultural Policy and the EU budget: stasis or change? **European Journal of Government and Economics** v. 2, no. 2, p. 119-136, Dec. 2013. Disponível em: <<http://eprints.uwe.ac.uk/22497/1/EJGE.pdf>>. Acesso em: 08/03/2015.

GRIFFTHS, R. T. Agricultural Pressure Groups and the Origins of the Common Agricultural Policy. **European Review**. v. 3, no. 3, p. 233-242, 1995a. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=5303720>>. Acesso em: 18/03/2015.

GRIFFTHS, R. T. The European integration experience, 1945–58. In: MIDDLEMAS, K. **Orchestrating Europe: the informal politics of European union, 1973– 1995**, London: Fontana Press, 1995b, p. 4.

GROEBEN, H. von der. **Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft: Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966)**. Baden-Baden: Nomos, 1983.

GROSSKOPF, W. Institutional Characteristics of the German Agro-Food-Chain. Institutional Characteristics of German Agriculture. In: S. TANGERMANN (Org.). **Agriculture in Germany**. Frankfurt am Main: DLG-Verlag, 2000. Disponível em: <[http://www.ip.aua.gr/Studies/Grosskopf\\_final.pdf](http://www.ip.aua.gr/Studies/Grosskopf_final.pdf)>. Acesso em: 29/08/2015.

GUIRAO, F. Introduction to Special Issue on CAP Reform. **Journal of European Integration History**, v. 16, no. 2, p. 13-24, 2010. Disponível em: <[http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010\\_2.pdf](http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf)>. Acesso em: 28/02/2015.

GUYOMARD, H.; MAHE, L-P.; MUNK, K.; ROE, T. Agriculture in the Uruguay Round: ambitions and realities. **Economic Papers**, no. 101, Mar. 1993.

HAAS, M. **Two Centuries of State Involvement in the Dutch Agro Sector: An Assessment of Policy in a Long-Term Historical Perspective**. v. 72. The Hague: WEBPUBLICATIONS, Nov. 2013. Disponível em: <[http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/2013-11-04\\_72\\_Two\\_centuries\\_of\\_state\\_involvement\\_in\\_the\\_Dutch\\_agro\\_sector.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/2013-11-04_72_Two_centuries_of_state_involvement_in_the_Dutch_agro_sector.pdf)> Acesso em: 30/04/2015.

HARVEY, D. R. Agriculture & Multifunctionality. In: CONFERENCE ON 2020 EUROPEAN AGRICULTURE: LONG TERM CHALLENGES, NEW PUBLIC AND PRIVATE POLICIES, Paris. **Papers...** Paris: Sciences Po, 5 Feb. 2009. Disponível em: <[http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Harvey\\_CAPMultifunctionality012009.pdf](http://www.gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Harvey_CAPMultifunctionality012009.pdf)>. Acesso em: 29/08/2015.

HAYAMI, Y; RUTTAN, V. W. **Agricultural Development: An International Perspective**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

HEINKELMANN-WILD, T. **Die globale Entstehung „neuer Grenzen“ in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg**. Hauptseminar „Global History“, WiSe 2013/2014, Ludwig-Maximilians-Universität München, 2014. Disponível em: <[http://www.heinkelmann-wild.de/Tim\\_Heinkelmann-Wild/Publicationen\\_files/Heinkelmann-Wild%202014\\_Neue%20Grenzen%20Erster%20Weltkrieg.pdf](http://www.heinkelmann-wild.de/Tim_Heinkelmann-Wild/Publicationen_files/Heinkelmann-Wild%202014_Neue%20Grenzen%20Erster%20Weltkrieg.pdf)>. Acesso em: 29/08/2015.

HELLEINER, E. **States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s**. Cornell: Cornell University Press, 1994. Disponível em: <<http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Henriksen.pdf>>. Acesso em: 29/01/2015.

HENKE, R.; CORONAS, M. G. The Financial and Distributive Aspects of Direct Payments in the New CAP. In: CASTRO, P. D.; F. MARANGON, F. (Eds.). **Política Agrícola Internazionale/International Agricultural Policy**, v. 1, 2011, p. 63-84. Disponível em: <[http://www.informatoreagrario.it/ita/riviste/pagri/11pa01/pagri\\_0111.pdf](http://www.informatoreagrario.it/ita/riviste/pagri/11pa01/pagri_0111.pdf)>. Acesso em: 08/04/2014.

HENSEL, P. R. An Evolutionary Approach to the Study of Interstate Rivalry. **Conflict Management and Peace Science**, v. 17, no. 2, p. 175-206, Fall, 1999. Disponível em: <<http://www.paulhensel.org/Research/cmpps99.pdf>>. Acesso em: 18/01/2015.

HENSEL, P. R. The Evolution of the Franco-German Rivalry. In: THOMPSON, W. R. (Org.). **Great Power Rivalries**. Columbia: University of South Carolina Press, 1998. Disponível em: <<http://www.paulhensel.org/Research/frger98.pdf>>. Acesso em: 29/01/2015.

HILDEBRAND, J. **Growth and Structure in the Economy of Modern Italy**. 1. Ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.



HILDEBRAND, K. **Das vergangene Reich**: Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945. Stuttgart: DVA, 1995a.

HOBSBAWN, E. **A Era dos Extremos**: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFREITHER, M. F. The “Treaties of Rome” and the development of the Common Agricultural Policy. **Diskussions Papier**, no. 23, 2007. Disponível em: <[http://www.boku.ac.at/wpr/wpr\\_dp/DP-23-2007.pdf](http://www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/DP-23-2007.pdf)>. Acesso em: 20/09/2014.

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

IRVING, R. **Adenauer**. London: Longman, 2002. Disponível em: <<ftp://ftp.awl.co.uk/Longacre/marketing/Sp/Fakenham/0%20582%2006824%20X/PE2743%20ch04.pdf>>. Acesso em: 05/07/2014.

JACKSON, I. Economic Developments in Western and Eastern Europe since 1945. In: LARRES, K.A. **Companion to Europe Since 1945**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009, p. 95-112. Disponível em: <[http://www.e-reading.club/bookreader.php/136731/A\\_companion\\_to\\_Europe\\_since\\_1945.pdf](http://www.e-reading.club/bookreader.php/136731/A_companion_to_Europe_since_1945.pdf)>. Acesso em: 01/09/2014.

JACKSON, J. H. **The World Trading System**: Law and Policy of International Economic Relations. 2. Ed. Cambridge: The MIT Press, 1997.

JAROSZ-ANGOWSKA, A. **Thesis in European Integration**. Agricultural University in Lublin, Poland, Department of Economics and Organization of Agribusiness, 2007.

JENSEN, M. S.; MARTIN, K. L.; ZOBBE, H. Enlargement of the European Union and Agriculture Policy Reform. **Journal of European Integration**, v. 31, no. 3, p. 329-48, May 2009.

JOHNSON, G.; QUANCE, C. L. **The Overproduction Trap in U.S**: Agriculture A Study of Resource Allocation from World War I to the Late 1960's. London: RFF Press, 2011.

JOSLING, T. Agricultural Policy Reform the US and EC. In: RAYNER, A. J. COLMAN, D. (Orgs.). **Current Issues in Agricultural Economics**. London: Palgrave MacMillan, 1993.

JOSLING, T. et all. Understanding International Trade in agricultural products: one hundred years of contributions by agricultural economists. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 92, no. 2, p. 424-446, dez. 2009. Disponível em: <[http://iis-db.stanford.edu/pubs/23478/Understanding\\_International\\_Trade.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/23478/Understanding_International_Trade.pdf)>. Acesso em: 18/01/2015.

JOSLING, T. External Influences on CAP reforms: an historical perspective. In: SWINNEN, J. (Org.). **The perfect storm**: the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy. Brussels: CEPS Paperbacks, 2008, p. 57-75. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/32611/1/50.The\\_Perfect\\_Storm.pdf](http://aei.pitt.edu/32611/1/50.The_Perfect_Storm.pdf)>. Acesso em: 08/01/2014.

JOSLING, T. Western Europe. In: ANDERSON, K. (Ed.). **Distortions to Agricultural Incentives: a Global Perspective, 1955-2007**. Washington, D.C.: World Bank and Palgrave Macmillan, 2009, p. 115-176. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARHC/Resources/544824-1163022714097/Five\\_decades\\_of\\_distortions\\_0309rev.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARHC/Resources/544824-1163022714097/Five_decades_of_distortions_0309rev.pdf)>. Acesso em: 29/01/2014.

JOSLING, T.; TANGERMANN, S. **Transatlantic Food and Agricultural Trade Policy: 50 Years of Conflict and Convergence**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

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

JOSLING, T. Reflections on the Exceptional Treatment of Agriculture in the WTO. In: BANSE, M.; GRETHE, H. (Orgs.). **Perspectives on International Agricultural Policy – In Honor of the Retirement of Professor Stefan Tangermann. German Journal of Agricultural Economics**. Frankfurt am Main, DeutscherFachverlag GmbH, v. 59, 2010. Disponível em: <[http://iis-db.stanford.edu/pubs/23477/Reflexions\\_on\\_the\\_Exceptional\\_Treatment.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/23477/Reflexions_on_the_Exceptional_Treatment.pdf)>. Acesso em: 05/04/2015.

KAHN, S. **Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945**. Paris: PUF, 2011.

KAY, A. Path dependency and the CAP. **Journal of European Public Policy**, v. 10, no. 3, p. 405-420, 2003.

KAY, A. Towards a Theory of the Reform of the Common Agricultural Policy. **European Integration online Papers (EIoP)**, v. 4, no. 9, p. 1-10, 2000. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=302759](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302759)>. Acesso em: 08/01/2014.

KAY, A.; ACKRILL, R. Problems of Composition, Temporality and Change in Tracing the Common Agricultural Policy through Time. **Journal of European Integration History**, v. 16, no. 2, p. 123-142, 2010. Disponível em: <[http://www.cere.public.lu/fr/publications/jeih/2010/JEIH-32-2010\\_2.pdf](http://www.cere.public.lu/fr/publications/jeih/2010/JEIH-32-2010_2.pdf)>. Acesso em: 29/03/2014.

KESTERNICH, I.; SIFLINGER, B.; SMITH, J. P.; WINTER, J. K. The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes across Europe. **Discussion Paper**, no. 6296. Jan. 2012. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/58740/1/715289985.pdf>>. Acesso em: 08/02/2015.

KEYNES, J. M. **As Consequências Econômicas da Paz**. Brasília: FUNAG, 2002.

KINDLEBERDER, C. P. **Europe's Postwar Growth**. London: Oxford University Press, 1967.

KINDLEBERGER, C. P. Group Behavior International Trade. **Journal of Political Economy**, v. LIX, no. 1, p. 30-47, Feb. 1951.

KINDLEBERGER, C. P. The Rise of Trade in Western Europe, 1820-1875. **Journal of Economic History**, v. 35, no. 1, p. 20-55, Mar. 1975. Disponível em:

<<https://archive.org/stream/riseoffreetradei00kind#page/n3/mode/2up>>. Acesso em: 23/08/2014.

KINDLEBERGER, C. P. **The world in depression, 1929-1939**. 2. Ed. Harmondsworth: Penguin, 1987.

KLAK, L. **Improving the income of farmers and rural people**. Seminar on Beliefs and Values Underlying Agricultural Policies FAO, Hungary, Sept. 19-23 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/w7440e/w7440e06.htm#TopOfPage>>. Acesso em: 26/01/2014.

KLEMANN, H. A. M. Exploitation. The German exploitation of the economies of Western Europe. In: KLEMANN, H. A. M.; KUDRUASHOV. (Orgs.). **War, occupation and economic development**. Occupied Europe 1939-1945. New York: Bloomsbury Publishing, 2013a. Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=The+German+exploitation+of+the+economies+of+Western+Europe.+Klemann>>. Acesso em: 27/03/2015.

KLEMANN, D. **EU preferential trade agreements**: Commerce, foreign policy and development aspects. Florence: European University Institute, 2013b. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/27661/EU-Preferential-Trade-Agreements.pdf?sequence=6>>. Acesso em: 27/09/2013.

KLINGL, B. J. L. **A evolução do Processo de Tomada de Decisão na União Europeia e a sua repercussão para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2014. (Coleção CAE). Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1104-a-evolucao-do-processo-de-tomada-de-decisao-na-ue.pdf>>. Acesso em: 29/01/2014.

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

KNUDSEN, A. L. Romanticising Europe? Rural Images in European Union Policies. **Kontur Artikler**, no.12, 2005. Disponível em: <[http://www.hum.au.dk/cek/kontur/pdf/kontur\\_12/ann-christina\\_lauring\\_kndusen.pdf](http://www.hum.au.dk/cek/kontur/pdf/kontur_12/ann-christina_lauring_kndusen.pdf)>. Acesso em: 05/08/2014.

KNUSDEN, A. L. **Farmers on Welfare**: The Making of Europe's Common Agricultural Policy. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009b.

KOESTER, U.; EL-AGRAA, A. The Common Agriculture Policy. In: EL-AGRAA, A. (Org.). **The EU Economics and Policies**. Essex: Pearson, 2003, p. 354-390. Disponível em: <<http://www.uni-kiel.de/marktlehre/pages/koester/download/ElAgra.pdf>>. Acesso em: 27/01/2014.

KOESTER, U. Europäische Agrarpolitik: ein Spannungsfeld Divergierender Interessen. In: OHR, R.; TREURL, T. (Orgs.). **Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik**. München: Verlag Vahlen, 2001. Disponível em: <[http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/marktlehre/research/download/EuropAgrarpol\\_OHR.pdf](http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/marktlehre/research/download/EuropAgrarpol_OHR.pdf)>. Acesso em: 20/01/2015.

KOESTER, U. The developments of the economics of agricultural product markets in Europe. **Rivista Di Economia Agraria**. no. 3-4, p. 553-579, 1995. Disponível em: <<http://www.agric-econ.uni-kiel.de/Abteilungen/marktlehre/pages/koester/download/Rivista.pdf>>. Acesso em: 03/11/2013.

KOESTER, U. **The Role of Germany in the Common Agricultural Policy**. University of Kiel Archive, 2000. Disponível em: <<http://www.uni-kiel.de/marktlehre/research/download/The%20role%20of%20Germany.pdf>>. Acesso em: 12/08/2014.

KONING, N. Agriculture, development and international trade: lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union. FORUM ON FOOD SOVEREIGNTY, Niamey. **Papers...Niamey**, 7-10 Nov. 2006. Disponível em: <[http://www.roppa.info/IMG/pdf/Niek\\_Koning-Agriculture\\_development\\_and\\_international\\_trade-Niamy\\_November\\_2006.pdf](http://www.roppa.info/IMG/pdf/Niek_Koning-Agriculture_development_and_international_trade-Niamy_November_2006.pdf)>. Acesso em: 18/12/2013.

KONING, N. What can be learned from the History of Developed Countries? In: KONING, N.; PINSTRUP-ANDERSEN, P. (Eds.). **Agricultural Trade Liberalization and the Least Developed Countries**. New York: Springer, 2007, p. 197-215. Disponível em: <<https://library.wur.nl/ojs/index.php/frontis/article/viewFile/1363/917>>. Acesso em: 27/01/2015.

KOOPMANN, G. Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft. **Discussion Paper**, nr. 279, 2004. Disponível em: <<http://econstor.eu/bitstream/10419/19251/1/279.pdf>>. Acesso em: 29/08/2014.

KRAMER, M. Stalin, Soviet Policy and the Consolidation of a Communist Bloc in Eastern Europe 1944-53. In: TISMANEANU, V. (Ed.). **Stalinism Revisited: The Establishment of Communist Regimes in East-Central Europe**. Budapeste and New York: Central European University Press, 2009.

KRÖGER, S. Ideas, interests or institutions ? The drivers of recent reform of the Common Agricultural Policy. **Working Paper**, no. 02, 2009. Disponível em: <<http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2009-02.pdf>>. Acesso em: 18/01/2015.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: Teoria e Política**. São Paulo: Makron Books, 2005.

LA SERRE, F. De Gaulle et la candidature britannique aux communautés européennes. **Histoire, économie et société**, v. 13, no 1, p. 131-142, 1994. Disponível em: <[http://www.persee.fr/doc/hes\\_0752-5702\\_1994\\_num\\_13\\_1\\_1734](http://www.persee.fr/doc/hes_0752-5702_1994_num_13_1_1734)>. Acesso em: 22/01/2015.

LA SERRE, F. **Le Traité d'Union européenne**. Spécial Maastricht Regards sur l'actualité, no 180, p. 3-22, avril 1992.

LANDES, D. **Prometeu Desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental de 1750 até os dias de hoje**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.

LANGTHAER, E. English and Austrian Farming in the Second World War: 'Revolution' or what else? **Rural History Working Papers**, no. 9, 2012. Disponível em: <<http://www.univie.ac.at/ruralhistory/RHWP9.pdf>>. Acesso em: 25/01/2015.

LASCHI, G. Agricultores y sus intereses en el proceso de integración: ¿Qué Política par qué tipo de Agricultura? **Puente@Europa**, Año IX – no. 1, p. 34-41, Junio 2011. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08600.pdf>>. Acesso em: 27/03/2015.

LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. Action Publique Saisie Par Les Instruments. In: LASCOUMES, L.; LE GALÈS, P. L. (Orgs.). **Gouverner Par Les Instruments**. Paris: Sciences Po, 2004, p. 11-44.

LEE, S. **Common Agricultural Policy: Path Dependence and Historical Sequencing**. Eletronic Doc. Rijksuniversiteit Groningen, 2011. Disponível em: <<http://arts.eldoc.ub.rug.nl/FILES/publications/general/Euroculture/2011/walking/Theme1/7Leefinal.pdf>>. Acesso em: 02/12/2013.

LENSCHOW, A. Policy and Institutional Change in the European Community: Environmental Integration in the CAP. In: 4th BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION, Charleston. **Papers...** Charleston, 11-14 May 1995. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/6958/1/lenschow\\_andrea.pdf](http://aei.pitt.edu/6958/1/lenschow_andrea.pdf)>. Acesso em: 08/04/2015.

LINDBERG, L. N. **The Political Dynamics of European Economic Integration**. Stanford: Stanford University Press, 1963.

LINDERT, P. H. Historical patterns of agricultural policy. IN: TIMMER, C. P. (Org.). **Agriculture and the State**. Ithaca: Cornell University Press, 1991, p. 29-83.

LIPGENS, W.; LOTH, W. **Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950**. Berlin: Walter de Gruyter, 1991.

LIZZI, R. Italy and Agricultural Policy. In: FABBRINI, S.; PIATTONI, S. **Italy in the European Union: Redefining National Interest in a Compound Polity**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2008, p. 25-50.

LONG, J. B. EICHENGREEN, B. The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. In: CONFERENCE ON POST-WORLD WAR II EUROPEAN RECONSTRUCTION, Hamburg. **Papers...** Hamburg, 5-7 Sept. 1991. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.207.1592&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 19/04/2015.

LOTH, W. Sources of European Integration: the Meaning of Failed Interwar Politics and the Role of World War II. In: KÜHNHARDT, L. **Crises in European Integration: Challenges and Responses, 1945-2005**. New York: Berghahn Books, 2011, p. 19-32.

LUDLOW, N. P. History aplenty: but still too isolated. In: EGAN, M.; NUGENT, N.; PATERSON, W. E. (Orgs.). **Research agendas in EU studies: stalking the elephant**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009. Disponível em:

<[http://eprints.lse.ac.uk/26370/1/libfile\\_REPOSITORY\\_Content\\_Ludlow,%20P\\_History%20aplenty\\_History%20aplenty%20but%20still%20too%20isolated%20%28LSE%20RO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/26370/1/libfile_REPOSITORY_Content_Ludlow,%20P_History%20aplenty_History%20aplenty%20but%20still%20too%20isolated%20%28LSE%20RO%29.pdf)>. Acesso em: 29/01/2014.

LUDLOW, N. P. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common. **Contemporary European History**, v. 14, no. 3, p. 347-371, 2007. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/2415>>. Acesso em: 16/02/2015.

LUNDESTAD, G. Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952. **Journal of Peace Research**, v. 23, no. 3, p. 263-277, Sep. 1986.

LYNCH, E. Food Stocks, the Black Market and Town and Country Tensions in France during Two World Wars and Beyond. In: BRESSLEY, P.; SEGERS, Y.; VAN MOLLE, L. (Eds.). **War, Agriculture, and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s**. New York: Routledge, 2012, p. 229-243.

LYNCH, F. M. **B. France and the International Economy: From Vichy to the Treaty of Rome**. London and New York: Routledge, 1997.

LYNGGAARD, K. The Institutional Construction of a Policy Field: Illustrations from the Common Agricultural Policy. In: EUSA NINETH BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE, Austin. **Papers...** Austin, 31 Mar. – 2 Apr., 2005.

MADDISON, A. **The World Economy: a millennial perspective**. Paris: Organization of Economic Cooperation and Development, 2001. Disponível em: <<http://theunbrokenwindow.com/Development/MADDISON%20The%20World%20Economy--A%20Millennial.pdf>>. Acesso em: 13/09/2013.

MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, no. 4, p. 507-548, 2000. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20120316172940/http://www.jamesmahoney.org/articles/Path%20Dependence%20in%20Historical%20Sociology.pdf>>. Acesso em: 17/11/2014.

MAIER, C. S. The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II. **International Organization**, v. 31, no. 2, p. 607-633, 1977.

MAIER, C. S. The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe. **American Historical Review**. v. 86, no. 2, p. 327-352, 1981. Disponível em: <[http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4727674/maier\\_2postwar.pdf?sequence=2](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4727674/maier_2postwar.pdf?sequence=2)>. Acesso em: 10/03/2015.

MARTIN, J. LANGTHALER, E. Paths to Productivism: Agricultural Regulation in the Second World War and its Post-War Legacy in Great Britain and German-Annexed Austria. In: BRESSLEY, P.; SEGERS, Y.; VAN MOLLE, L. (Eds.). **War, Agriculture, and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s**. New York: Routledge, 2012, p. 55-74. Disponível em: <[https://homepage.univie.ac.at/ernst.langthaler/Martin\\_Langthaler.pdf](https://homepage.univie.ac.at/ernst.langthaler/Martin_Langthaler.pdf)>. Acesso em: 13/04/2015.

MARTÍN-RETORTILLO, M.; PINILLA, V. Patterns and Causes of Growth of European Agricultural Production, 1950-2005. **Documentos de Trabajo**, no. 1302, 2013. Disponível em: <<http://www.aehe.net/2013/01/dt-aehe-1302.pdf>>. Acesso em: 17/07/2015.

MARZEY, S.; RICHARDSON, J. Interest Groups and EU Policy-Making. In: RICHARDSON, J. (Org.). **European Union: Power and Policy-Making**. London: Routledge, 2006, p. 217-237. Disponível em: <<http://www.nuffield.ox.ac.uk/People/sites/Richardson/Publication%20Files/INTEREST%20GROUPS%20AND%20EU%20POLICY%20MAKING%20ORGANIZATIONAL%20LOGIC%20AND%20VENUE%20SHOPPING.pdf>>. Acesso em: 25/06/2015.

MAY, A. **L'Angleterre avec CET immense escorte**: the Commonwealth and British's first application to join the EEC, 1961-63. London: South Bank University, 1995. Disponível em: <<http://bus.lsbu.ac.uk/resources/CIBS/european-institute-papers/papers1/295.PDF>>. Acesso em: 29/01/2014.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **A History of World Trade Agriculture**: From the Neolithic Age to the Current Crisis. London: Earthscan, 2006. Disponível em: <<http://base.dnsgb.com.ua/files/book/Agriculture/History-of-Agriculture/A-History-of-World-Agriculture.pdf>>. Acesso em: 13/04/2013.

McCALLA, A. Protectionism in International Agriculture Trade, 1850-1968. **Agriculture History**, v. 43, no 3, p. 329-343. Disponível em: <<http://www.manoa.hawaii.edu/ctahr/aheed/ALex/AHEED%20mccalla-Protectionism%20in%20ag%20Trade.pdf>>. Acesso em: 06/06/2015.

McCORMICK, J.; OLSEN, J. **The European Union**: Politics and Policies. 5. Ed. Boulder: Westview Press, 2013.

McDONALD, B. L. **Food security**: Addressing challenges from malnutrition, food safety and environmental change. Pennsylvania: Polity Press, 2010.

MEDEIROS, M. A.; CAMPOS, C. R. União Europeia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n.1, p. 29-52, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a02.pdf>>. Acesso em: 01/10/2015

MEDEIROS, M. A.; LEITÃO, N. Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980–2008). In: MARTINS, E.; SARAIVA, M. G. **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 12-39. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17329-1522-5-30.pdf?090820140804](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17329-1522-5-30.pdf?090820140804)>. Acesso em: 20/09/2015.

MESSERLIN, P. O acordo de livre comércio Mercosul-UE: uma perspectiva europeia. **Pontes**, v. 9, n. 10, p. 17-20, 2013. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-acordo-de-livre-com%C3%A9rcio-mercosul-ue-uma-perspectiva-europeia>>. Acesso em: 13/05/2014.

MESQUITA, P. E. **Multifuncionalidade e preocupações não comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: FUNAG, 2005. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0320.pdf>>. Acesso em: 13/07/2014

MEUNIER, S. Internal Weakness as External Strength: European Integration and Agriculture Trade Liberalization in GATT. In: 4th BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION, Charleston. **Papers...** Charleston, 11-14 May 1995. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/7287/1/002925\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/7287/1/002925_1.pdf)>. Acesso em: 03/06/2014

MEUNIER, S. What Single Voice? European Institutions and EU-US trade negotiations. **International Organizations**, v. 54, no. 1, p. 103-135, 2000.

MICHELL, B. R. **International Historical statistics**: Europe, 1750-1993. 4. Ed. London: MacMillan, 1998.

MILWARD, A. S. Politics and Purposes in Fifty Years of European Integration. In: **Journal of European Integration History**, v. 20, no. 1, p. 43-51, 2014. Disponível em: <[http://www.cere.public.lu/fr/publications/jeih/2014/JEIH-39-2014\\_1.pdf](http://www.cere.public.lu/fr/publications/jeih/2014/JEIH-39-2014_1.pdf)>. Acesso em: 13/06/2014.

MILWARD, A. S. **The European Rescue of the Nation-State**. London: Routledge, 1992.

MILWARD, A. S. **The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951**. London: Methuen & Co., 1984.

MILWARD, A. S. **War, Economy and Society, 1939-1945**. Berkeley: University of California Press, 1980.

MITCHELL, D. O. Sugar Policies: an opportunity for change. In: ANDERSON, K. (Ed.). **Distortions to Agricultural Incentives**: a Global Perspective, 1955-2007. Washington, D.C.: World Bank and Palgrave Macmillan, 2009, p. 141-159. em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/GATChapter8.pdf>>. Acesso em: 13/06/2014

MONNET, J. **Memoirs**. London: Collins, 1976.

MORAVCSIK, A. De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970 (Part 1). **Journal of Cold War Studies**, v. 2, no. 2, p. 3-43, 2000. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/grandeur1.pdf>>. Acesso em: 21/04/2014.

MORAVCSIK, A. **The Choice for Europe**: Social Purpose and State Power from Messina do Maastricht. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MORGENTHAU, H. **Germany is our Problem**. London and New York: Harper & Brothers Publishers, 1945. Disponível em: <<http://www.germanvictims.com/wp-content/uploads/2013/05/MorgenthauHenry-GermanyIsOurProblem1945120P..pdf>>. Acesso em: 17/08/2015.



MOURÉ, K. Réalités cruelles: state controls and the Black Market for food in occupied France. In: ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I.; DUFFETT, R.; DROUARD, A. (Orgs.). **A Food and War in Twentieth Century in Europe**. London: Ashgate, 2011, p. 172-180.

MOUSSIS, N. **Access to European Union: law, economics, policies**. 19<sup>th</sup> updated edition, Rixensart, 2011.

MOYER, H. W.; JOSLING, T. E. **Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and USA**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1990.

MOYER, H.W. EC Decision-making, the MacSharry Reforms of the CAP, Maastricht and the GATT Uruguay Round. In: 3<sup>rd</sup> BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION. Washington, D.C. **Papers...** Washington, D.C., 27-29 May 1993. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/7239/1/002490.PDF>>. Acesso em: 29/05/2014.

MUIRHEAD, B.; ALMAS, R. The Evolution of Western Agricultural Policy Since 1945. In: ALMAS, R.; CAMPBELL, H. (Orgs.). **Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture**, Bingley: Emerald, 2012, p. 23-49.

NEDERGAARD, P. Market failures and government failures: A theoretical model of the common agricultural policy. In: EUSA NINETH BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE, Austin. **Papers...** Austin, 31 Mar. – 2 Apr., 2005. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/2986/1/CAP-teori-ENDL.UDG-tilpasset.PC.pdf>>. Acesso em: 20/02/2015.

NEEBE, M. Von den Hungerkrisen des 19. Jahrhunderts bis zur Verschiebung der Haushaltsausgaben Ende des 20. Jahrhunderts. **Nahrungsmittelpreise in Deutschland**. Universität Potsdam Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, WS, 2009. Disponível em: <<http://www.pik-potsdam.de/members/cjaeger/teaching/mirjam-neebe>>. Acesso em: 02/03/2015.

NELSEN, B. F.; STUBB, A.C.G. (Orgs.), **The European Union: readings on the theory and practice of European integration**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.

NOËL, G. **Du pool vert à la politique agricole commune: les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955**. Paris: Economica, 1988. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/content/publication/1999/6/1/ae874a32-5fd1-4405-9faa-21c6b73955c9/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/6/1/ae874a32-5fd1-4405-9faa-21c6b73955c9/publishable_en.pdf)>. Acesso em: 04/09/2014.

NYE, J. V. C. Political Economy of Anglo-French Trade, 1689-1899: Agricultural Trade Policies, Alcohol Taxes, and War. **Agricultural Distortions Working Paper**, no. 79, May 2009. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/50295/2/Political%20Economy%20of%20Anglo-French%20Trade,%20Agricultural%20Distortions%20Working%20Paper%2079,%20May%202009.pdf>>. Acesso em: 08/05/2014.

O'ROURKE, K. H. The European Grain Invasion 1870-1915. **Journal of Economic History**, no. 57, p. 775-801, 1997.

O'ROURKE, K. H.; WILLIAMSON, J.G. **Globalization and History**. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy. Cambridge, MA: The MIT Press, 1989.

OLPER, A. Constraints and Causes of 2003 EU Agricultural Policy. In: SWINNEN, J. (Org.). **The perfect storm: the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy**. Brussels: CEPS Paperbacks, 2008, p. 83-101.

OLPER, A. Political economy determinants of agricultural protection levels in EU member states: An empirical investigation. **European Review of Agricultural Economics**, v.25, no. 4, p. 463-487, 1998.

OLSON, M. J. Space, agriculture and organisation. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 67, no. 5, p. 928-937, 1985.

OTERO, G.; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The Political Economy of "Food Security" and Trade: Uneven and Combined Dependency. **Rural Sociology**, v. 78, no. 3, p. 263-289, 2013. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~otero/docs/PolEcFoodSecRuSo-2013.pdf>>. Acesso em: 13/03/2014.

PAGDEN, A. **The Idea of Europe: from antiquity to the European Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Disponível em: <<http://assets.cambridge.org/9780521791717/sample/9780521791717ws.pdf>>. Acesso em: 25/03/2015.

PAPI, G. U. Myths and realities of the European Green Pool. **PSL Quarterly Review**, v. 5, no. 23, p. 201-214, 1952.

PARSONS, C. **A Certain Idea of Europe**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

PATTERSON, L. A. A three-level game approach to understanding agricultural policy in the European Community: a study of the 1988 Stabilizers Agreement and the 1992 MacSharry Reform Package. In: 3<sup>rd</sup> BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION. Washington, D.C. **Papers...** Washington, D.C., 27-29 May 1993. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/7140/1/002374\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/7140/1/002374_1.PDF)>. Acesso em: 10/01/2015.

PAWLAK, K. The evolution of the agricultural protectionism and its measures. **Problems of World Agriculture**, v. 14, no. 29, p. 123-131, 2014.

PELKMANS J. **European Integration: Methods and Economic Analysis**. 3. Ed. Hawlow: Pearson Education Limited, 2006.

PEREIRA, H. M.; NAVARRO, L. **Rewilding European Landscapes**. Heidelberg: Springer, 2015.

PERREN, R. **Agriculture in Depression, 1870-1940**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PERRY, M.; CHASE, M.; JACOB, M.; VON LAUE, T.H. **Western Civilization: Ideas, Politics and Society**. 6ª Ed. New York: Cengage Learning, 2009.

PETERSON, M. **International Interest Organizations and the Transmutation of Postwar Society**. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1979.

PEZAROS, P. An introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, objectives and orientations. In: BAOURAKIS, G. (Org.). **The Common Agricultural Policy of the European Union: New market trends**. Cahiers Options Méditerranéennes no. 29, p. 2-20, 1998. Disponível em: <<http://om.ciheam.org/om/pdf/c29/CI020491.pdf>>. Acesso em: 27/10/2013.

PINDER, J. Federalism and the Beginnings of European Union In: LARRES, K.A. **Companion to Europe Since 1945**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009, p. 25-44. Disponível em: <[http://www.e-reading.club/bookreader.php/136731/A\\_companion\\_to\\_Europe\\_since\\_1945.pdf](http://www.e-reading.club/bookreader.php/136731/A_companion_to_Europe_since_1945.pdf)>. Acesso em: 11/03/2016.

PINILLA, V.; LAINS, P. (Orgs.). **Agriculture and Economic Development in Europe since 1870**. New York: Abingdon, 2008.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRIKS, A. **The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy**. Master thesis in Political Science. European Union in a Global Order Programme. Universiteit van Amsterdam, 2012. Disponível em: <<http://dare.uva.nl/document/451847>>. Acesso em: 13/07/2014.

PUVOGEL, C. **Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz**. München: BLV, 1957.

QUERMONNE, J. **Le Système Politique de l'Union Européenne**. Paris: Montchrestien, 2001.

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

RIEGER, E. Agricultural Policy: Constrained Reforms. In: WALLACE, H.; WALLACE, K.; POLLACK, M. (Orgs.). **Policy Making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 161-190. Disponível em: <<http://www.bos.rs/ccb/uploaded/Politikas/Evropske%20integracije/2.pdf.pdf>>. Acesso em: 09/09/2015.

RITSCHL, A. EICHENGREEN, B. Understanding West German Economic Growth in the 1950s. **SFB 649 Discussion Paper**, no. 68, 2008. Disponível em: <<http://edoc.hu-berlin.de/series/sfb-649-papers/2008-68/PDF/68.pdf>>. Acesso em: 28/10/2013.

ROBERTSON, P. SINGLETON, J. The Old Commonwealth and Britain's First Application to Join the EEC, 1961–3. **Australian Economic History Review**, v. 40, no. 2, p.153–177,

July 2000. Disponível em: <<http://bus.lsbu.ac.uk/resources/CIBS/european-institute-papers/papers1/295.PDF>>. Acesso em: 04/09/2013.

ROCHET, B.L'étude de l'administration publique en temps de guerre. **Pyramides**, no 10, 2005, p. 180-194. Disponível em: <<http://pyramides.revues.org/344#quotation>>. Acesso em: 10/04/2014.

ROEDERER-RYNNING, C. Farm Conflict in France and the Europeanisation of Agricultural Policy. **West European Politics**, v. 25, no. 3, p. 105-124, July 2002.

ROEDERER-RYNNING, C. The Common Agricultural Policy: the fortress challenged. In: WALLACE, W.; POLLACK, M.; YOUNG, A. (Orgs.). **Policy-Making in the European Union**. 6. Ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 181–206.

ROSE, A.K. Do we really know that the WTO increases trade? **NBER Working Paper**, no. 9273, 2002.

ROSENBLATT, J. **The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences**. New York: International Monetary Fund, 1988.

RUDLOFF, B. **New budget priorities for the Common Agriculture Policy**. Reports on European Integration, EU Monitor 40 Deutsche Bank Research, November, 2006. Disponível em: <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/rff\\_engDBResearch204375ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/rff_engDBResearch204375ks.pdf)>. Acesso em: 11/05/2014.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, v. 36, no. 2, p. 379-415, 1982. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum\\_e/ruggie\\_embedded\\_liberalism.pdf](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/ruggie_embedded_liberalism.pdf)>. Acesso em: 13/06/2014.

SALMON, P. WOLFELSPERGER, A. Acquiescence to Opacity. In: BRETON, A.; GALEOTTI, G.; SALMON; P. WINTROBE, R. **The Economics of Transparency Politics**. New York: Ashgate, 2007, p. 11-35.

SANDIFORD, W. **GATT and the Uruguay Round**. European Central Bank, 2005. Disponível em: <[http://www.eccb-centralbank.org/Rsch\\_Papers/Rpmar94.pdf](http://www.eccb-centralbank.org/Rsch_Papers/Rpmar94.pdf)>. Acesso em: 17/10/2014.

SCHÄFER, A. Stabilizing Postwar Europe: Aligning Domestic and International Goals. **MPiFG Working Paper**, no. 3-8, July 2003. Disponível em: <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-8/wp03-8.html>>. Acesso em: 02/03/2015.

SCHAKE, K. N. NATO Strategy and the German-American Relationship. In: JUNKER, D.; GASSERT, P.; MAUSBACH, W.; MORRIS, D. B. (Orgs.) **The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: A Handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 133-139.

SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, **Public Administration**, v. 66, no. 3, p. 239-78, Autumn, 1988.

SCHMITTER, P. C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/02.pdf>>. Acesso em: 10/06/2015.

SCHONHARDT-BAILEY, C. **From the Corn Laws to Free Trade: Interests, Ideas and Institutions in Historical Perspective**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

SCHULZE, M. **Western Europe: Economic and Social Change Since 1945**. London: Longman, 1999.

SCHUMAN, R. Declaration of 9 May 1950. In: STIRK, P. M. R.; WEIGALL, D. (Orgs.). **The Origins of Development of European Integration: A Reader and Commentary**. London: Pinter Publishers Ltd, 1999.

SCHWARZE, J. The development of the European Union from a common market to a political union. **Ritsunmeikan Law Review**, v. 1, no. 23, p. 91-98, Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.asianlii.org/jp/journals/RitsLRev/2006/8.pdf>>. Acesso em: 28/12/2015.

SCHWARZKOPF, J. Splendid Isolation: The Influence of Interest Groups on EU Trade Policy. **Berlin Working Paper on European Integration**, no. 12, 2009. Disponível em: <[http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2009-12\\_Schwartzkopff\\_SplendidIsolation.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2009-12_Schwartzkopff_SplendidIsolation.pdf)>. Acesso em: 13/06/2015.

SEIDEL, K. Taking farmers off Welfare: the EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968. **Journal of European Integration History**, v. 16, no. 2, p. 83-102, 2010. Disponível em: <[http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010\\_2.pdf](http://www.eu-historians.eu/uploads/Dateien/jeih-32-2010_2.pdf)>. Acesso em: 11/10/2014.

SERRANO, R.; PINILLA, V. The insertion of agriculture in international trade, 1951-2000. In: HISTORICAL ECONOMICS SOCIETY CONFERENCE, Istanbul. **Papers...** Istanbul, 9-10 Sept. 2005.

SERVAN-SCHREIBER, J. **Le Défi américain**. Paris: Denoël, 1968.

SHAW, J. D. **World Food Security: A History since 1945**. New York: Palgrave MacMillan, 2007. Disponível em: <<http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/finder/view/10.1057/9780230589780>>. Acesso em: 03/03/2015.

SIDJANSKI, D. L'Avenir Fédéraliste de L'Europe. La Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht. **Canadian Journal of Political Science**, v. 28, no 2, p. 370-371, 1992. <[http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/avenir\\_federaliste.pdf](http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/avenir_federaliste.pdf)>. Acesso em: 13/06/2015.

SIDJANSKI, D. Les mouvements européens de l'Union paneuropéenne au congrès de La Haye. **Cadmos**, no 46, p. 105-128, Été, 1989. <[http://www.dusan-sidjanski.eu/pdf/Articles\\_Revue/89\\_MouvementsEurop%C3%A9ensUnionPaneurop%C3%A9enneCongr%C3%A8sHaye.pdf](http://www.dusan-sidjanski.eu/pdf/Articles_Revue/89_MouvementsEurop%C3%A9ensUnionPaneurop%C3%A9enneCongr%C3%A8sHaye.pdf)>. Acesso em: 13/06/2015.

SKOCPOL, T. FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, no. 2, p. 255-278, 1982.

SKOGSTAD G. D. Ideas, paradigms and institutions: agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. **Governance**, v. 11, p. 463-490, 1998.

SMITH, M. The Civilian Experience in German Occupied France, 1940-1944. **History Honors Papers**, no. 6, 2010. Disponível em: <<http://digitalcommons.conncoll.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=hsth>>. Acesso em: 13/03/2015.

SORENSEN, A. T. **Denmark, the Netherlands and European Agricultural Integration, 1945-1960**. Tese apresentada ao Departamento de História e Civilização, European University Institute, Florence, 2008. Disponível em: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9468/2008\\_Sorensen.pdf?sequence=2](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9468/2008_Sorensen.pdf?sequence=2)>. Acesso em: 07/10/2014.

SOUTH CENTER. EU's. **Common Agriculture Policy (CAP): tools protecting European's Farmers**. Geneve, Mar. 2011. Disponível em: <[http://aprodev.eu/files/Trade/cap\\_toolsprotectingeuropeanfarmers\\_swiss\\_paper\\_cap\\_policy\\_2011.pdf](http://aprodev.eu/files/Trade/cap_toolsprotectingeuropeanfarmers_swiss_paper_cap_policy_2011.pdf)>. Acesso em: 13/12/2013.

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

SPENCE, J. A high price to pay? Britain and the European budget. **International Affairs**, v. 88, no. 6, p. 1237-1260, nov. 2012. Disponível em: <[http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2012/88\\_6/88\\_6Spence.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2012/88_6/88_6Spence.pdf)>. Acesso em: 15/11/2013.

SPOERER, M. "Fortress Europe" in Long-term Perspective: Agricultural Protection in the European Community, 1957-2003. **MPRA Paper**, no.24120, 2010. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24120/>>. Acesso em: 20/10/2013.

STEIL, B. **The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

STEINBERG, J. B. **An ever closer Union: European Integration and its implications for the future of US-European Relations**. Santa Monica: Rand, 1993. Disponível em: <<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2008/R4177.pdf>>. Acesso em: 18/02/2015.

STÖVER, B. **Der Kalte Krieg**. München: C. H. Beck, 2012.

SUCHACEK, J. European Integration after the World War II: the way to the Treaties of Rome. **Kakanien Revisited**. no. 11, 2012. <<http://www.kakanien.ac.at/beitr/fallstudie/jsuchacek1.pdf>>. Acesso em: 14/01/2015.

SWEDBERG, R. The "idea" of Europe and the origin of the European Union: a sociological approach. **Zeitschrift für Sociologie**, v. 23, no. 5, p. 378-387, Okt. 1994. Disponível em:

<[http://www.fpn.co.me/fajlovi/fpn/attach\\_fajlovi/lat/studentske-informacije/obavjestenja/2015/02/pdf/The\\_idea\\_of\\_Europe.pdf](http://www.fpn.co.me/fajlovi/fpn/attach_fajlovi/lat/studentske-informacije/obavjestenja/2015/02/pdf/The_idea_of_Europe.pdf)>. Acesso em: 13/02/2015.

SWINBANK, A. Multifunctionality: a European Euphemism for protection? In: FWAG CONFERENCE, Stonelegh. **Papers...** Stonelegh: National Agricultural Centre, Stonelegh, 2001.

SWINBANK, A. The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making. **Journal of Common Market Studies**, v. 27, no. 4, p. 303-322, June 1989.

SWINNEN, J. F. M. Agricultural Protection Growth in Europe, 1870-1969. **Agricultural Distortions Working Paper**, no. 80, May, 2009c. Disponível em: 23/10/2013.

SWINNEN, J. F. M. Introduction. In: SWINNEN, J. (Org.). **The perfect storm: the Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy**. Brussels: CEPS Paperbacks, 2008, p. 1-8. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/32611/1/50.The\\_Perfect\\_Storm.pdf](http://aei.pitt.edu/32611/1/50.The_Perfect_Storm.pdf)>. Acesso em: 25/07/2014.

SWINNEN, J. F. M. Political Economy of Agricultural Distortions: The Literature to Date. **Agricultural Distortions Working Paper**, no. 77, May 2009b. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTRADERESEARHC/Resourcs/544824-1163022714097/3139581-1241480122210/Swinnen\\_review\\_77rev.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRADERESEARHC/Resourcs/544824-1163022714097/3139581-1241480122210/Swinnen_review_77rev.pdf)>. Acesso em: 10/09/2014.

SWINNEN, J. F. M. The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds. In: LAND USE POLICY GROUP (LUPG) CONFERENCE "ON FUTURE POLICIES FOR RURAL EUROPE", Brussels. **Papers...** Brussels, 12-14 Mar. 2003. Disponível em: <<http://www.econ.kuleuven.ac.be/prg/papers/Microsoft%20Word%20-%20SNH%20budget%20final.pdf>>. Acesso em: 22/08/2014.

SWINNEN, J. F. M. The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries. **World Economy**, v. 32, no. 11, p. 1499-1537, 2009a. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2009.01247.x/abstract>>. Acesso em: 13/09/2014.

SWINNEN, J. F. M.; BANERJEE, A.; DE GORTER, H. Economic Development, Institutional Change and the Political Economy of Agricultural Protection: An Empirical Study of Belgium since the 19th Century. **Agricultural Economics**, v. 26, no. 1, p. 25-43, 2001.

SWINNEN, J. F. M.; KNOPS, L.; VAN HERCK, K. Food price volatility and EU policies. **WIDER Working Paper**, no. 32, 2013.

SWINNEN, J. F. M.; VAN DER ZEE, F. A. The political economy of agricultural policies: a survey. **European Review of Agriculture Economics**, v. 20, no. 3, p. 261-290, 1993.

TANCU, M. **US' and EU's Agricultural Policies in the Context of GATT/WTO**. Post.Doc. Thesis, Department of Business Law, Centre of International Business Law, Aarhus

School of Business, Aarhus University, 2010. Disponível em: <[http://pure.au.dk/portal/files/12176/mt84715\\_thesis.pdf](http://pure.au.dk/portal/files/12176/mt84715_thesis.pdf)>. Acesso em: 01/03/2014.

TANGERMANN, S. Agricultural Protectionism and the Agricultural Lobby in Germany: International Implications. **Seminar Papers**, no. 6, 2003.

TANGERMANN, S. Direct Payments in the CAP post 2013. In: CASTRO, P. D.; F. MARANGON, F. (Eds.). **Politica Agricola Internazionale/International Agricultural Policy**, v. 1, 2011, p. 21-32. Disponível em: <[http://www.informatoreagrario.it/ita/riviste/pagri/11pa01/pagri\\_0111.pdf](http://www.informatoreagrario.it/ita/riviste/pagri/11pa01/pagri_0111.pdf)>. Acesso em: 22/11/2014.

TANGERMANN, S. Has the Uruguay Round Worked Well? **International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper**, no. 1, 2001. Disponível em: <<https://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF372/Tangermann2001.pdf>>. Acesso em: 21/11/2014.

TANGERMANN, S.; CRAMON-TAUBADEL, S.VON. Agricultural Policy in the European Union: an Overview. **Diskussionsbeitrag**, no. 1302. 2013. Disponível em: <<http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/468756dd26772ba40606fb7034c7995d.pdf/Diskussionsbeitrag-1302.pdf>>. Acesso em: 15/05/2014.

TANGERMANN, S.; KELCH, D. Agricultural Policymaking in Germany: Implications for the German Position in Multilateral Trade Negotiations. **International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper**, no. 91-98, 1991. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/51139/2/91-8.pdf>>. Acesso em: 12/09/2014.

THEIEN, I. Food rationing during World War two: a special case of sustainable consumption? In: TARRAGNI, L. BOSTRÖM, M. HALKIER, B. MÄKELÄ, J. (Orgs.). **Can consumers save the world?** Everyday food consumption and dilemmas of sustainability, September 2009. Disponível em: <<http://aof.revues.org/6383>>. Acesso em: 02/02/2015.

THIEMEYER, G. **Vom "Pool Vert" zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft:** Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950-1957. München: Oldenbourg-Verlag, 1999.

TILLY, C. Food Supply and Public Order in Modern Europe. In: TILLY, C. (Org.) **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 380-455.

TRACHTENBERG, M. GEHRZ, C. America, Europe and German Rearmament, August-September: a critique of a myth. In: TRACHTENBERG, M. (Org.) **Between Empire and Alliance:** America and Europe during the Cold War, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. 1-31.

TRACHTENBERG, M. Introduction. In: TRACHTENBERG, M. (Org.). **Between Empire and Alliance:** America and Europe during the Cold War. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. vii-ix.



TRACY, M. A. Fifty Years of Agriculture Policy. **Journal of Agriculture Economics**, v. 27, no. 3, 1976, p. 331-350 Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com.ezproxy.is.ed.ac.uk/doi/10.1111/j.1477-9552.1976.tb00840.x/pdf>>. Acesso em: 23/07/2014.

TRACY, M. A. **Government and Agriculture in Western Europe, 1880-1988**. London: Harvester Wheatsheaf, 1989.

TRACY, M. A. Inventoires. In: EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE (Comp.). **Historical Archives of European Union, 1994-2006**. Florence: European University Institute, Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.eui.eu/HAEU/pdfinv/inv-mt.pdf>>. Acesso em: 13/09/2015.

TREIN, F. Uma Europa mais transparente. In: MOSCARDI, J.; CARDIM, C. H. (Orgs.). **III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Brasília: FUNAG, 2009, p. 89 – 120.

TREIN, F. **Uma contribuição para o entendimento da crise da Europa**. Brasília: IPEA, 2013.

URWIN, D. K. **The Community of Europe: a history of European Integration since 1945**. 2. Ed. London: Routledge, 1995.

VAN DER ZEE, F.A. **Political Economy Models and Agricultural Policy Formation: Empirical Applicability and Relevance for the CAP**. Mansholt Studies No. 8, Wageningen: Wageningen Agricultural University, 1997.

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

VEIGA, J. E. **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica**. São Paulo: Edusp-Hucitec, 1991.

WALLACE, H.; WALLACE, W. Overview: The European Union, Politics and Policy-Making. In: JORGENSEN, K. E. POLLACK, M.A. ROSAMOND, B. (Orgs.). **Handbook of European Union Politics**. London: Sage Publications Ltd, 2006, p. 339-358.

WALDNER, W. **Warum die Weltwirtschaftskrise 1929-33 absichtlich verursacht wurde**, 2014. Disponível em: <<http://www.wolfgang-waldner.com/>>. Acesso em: 10/08/2014.

WEBBER, D. The Hard Core: the Franco German Relationship and Agriculture Crisis Politics in the European Union. **RSC Working Paper**, no. 98/46, 1998. Disponível em: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1598/98\\_46t.htm?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1598/98_46t.htm?sequence=1)>. Acesso em: 13/01/2015.

WEIGERT, H. W. Haushofer and the Pacific. The Future in Retrospect. Essays. **Foreign Affairs**, v. 20, no. 4, p. 332-342, July 1942. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/70190/hans-w-weigert/haushofer-and-the-pacific>>. Acesso em: 13/04/2015.

WEINBERG, G. L. Total War: Global Dimensions of the Conflict. In: CHICKERING, R.; FÖSTER, S.; GREINER, B. **A World at Total War: Global Conflict and the Politics of Destruction, 1937-1945**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WEINDENFELD, W. Eropa: wo liegt es? In: WEINDENFELD, W. (Org.). **Europa Handbuch**. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1999, p. 13-41. Disponível em: <[http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002\\_ehb\\_weidenfeld.pdf](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002_ehb_weidenfeld.pdf)>. Acesso em: 20/07/2015.

WICKMAN, K. **Whither the European Agricultural Policy?** A viable reform of the CAP in the context of an enlarged EU and the Doha Development Round. Stockholm: Timbro, 2003. Disponível em: <<http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/000011.pdf>>. Acesso em: 10/09/2014.

WINTERS, L. A. The Political Economy of Industrial Countries. In: RAYNER, L. A.; COLMAN, D. (Orgs.) **Current Issues in Agricultural Economics**. London: Palgrave MacMillan, 1993.

WITZE, H. Von. NOLEPPA, S. **EU Agriculture production and Trade: can more efficiency prevent increasing “land-grabbing” outside Europe?** Research Report Agripol Network for Policy Advice Humboldt Universität Berlin, 2009. Disponível em: <[https://www.agrar.hu-berlin.de/de/institut/departments/dntw/ubg/dao/ihe/Veroeff/operafinal\\_report\\_100505.pdf](https://www.agrar.hu-berlin.de/de/institut/departments/dntw/ubg/dao/ihe/Veroeff/operafinal_report_100505.pdf)>. Acesso em: 11/11/2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Six decades of Multilateral Trade Cooperation: what have we learnt?** The Economics and Political Economy of International Trade Cooperation. World Trade Report. 2007, p. 35-110. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr07-2b\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr07-2b_e.pdf)>. Acesso em: 18/03/2015.

ZOBBE, H. World Trade Report: the Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe. **Unit of Economics Working Papers**, no. 12, 2001. Disponível em: <<http://www.foi.life.ku.dk/publikationer/~~/media/migration%20folder/upload/foi/docs/publikationer/working%20papers/unit%20of%20economics/2001/hz-wp%202001%20nr.%2012.pdf.ashx>>. Acesso em: 24/11/2014.

ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. Introduction. In: ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, I. DUFFETT, R. DROUARD, A. **A Food and War in Twentieth Century in Europe**. London: Ashgate, 2011. Disponível em: <[http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781409417712\\_sample\\_948671.pdf](http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781409417712_sample_948671.pdf)>. Acesso em: 02/09/2014.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). **Document de travail sur l'agriculture et le marché commun (7 mars 1956)**. 2012b. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/22/879966fb-7e08-4c4a-867f-454ebe14b5b9/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/22/879966fb-7e08-4c4a-867f-454ebe14b5b9/publishable_fr.pdf)>. Acesso em: 25/09/2014.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). **La guerre froide (1945-1989)**. 2014. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/content/publication/2011/11/21/6dfe06ed-4790-48a4-8968-855e90593185/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2011/11/21/6dfe06ed-4790-48a4-8968-855e90593185/publishable_fr.pdf)>. Acesso em: 05/09/2014.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). **The Fouchet Plans**. 2012c. <[http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/c7c2b3f9-cf51-4a8e-874a-d6c3eda5125a/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/c7c2b3f9-cf51-4a8e-874a-d6c3eda5125a/publishable_en.pdf)>. Acesso em: 13/09/2015.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). **The Green Pool**. 2012a. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/9f03b348-17e4-402c-b2d0-130723e5afd6/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/9f03b348-17e4-402c-b2d0-130723e5afd6/publishable_en.pdf)>. Acesso em: 15/11/2014.

EUROPEAN COMMISSION. **Member States Factsheets**. Brussels, Jan. 2015. <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/eu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/eu_en.pdf)>. Acesso em: 18/02/2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information**. Brussels, 2005. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table\\_en/index.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/index.htm)>. Acesso em: 11/08/2014.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication on Budgetary Discipline**. Brussels, 4 Aug. 1987. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/1384/1/budget\\_discipline\\_COM\\_87\\_430.pdf](http://aei.pitt.edu/1384/1/budget_discipline_COM_87_430.pdf)>. Acesso em: 23/09/2014.

EUROPEAN COMMISSION. **EU Trade in Agriculture**. Brussels, 2006. Disponível em: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_129093.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf)>. Acesso em: 02/09/2014.

EUROPEAN COMMISSION. How many people work in agriculture in the European Union? An answer based on Eurostat data sources. **EU Agricultural Economics Briefs**, no. 8, July 2013. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/rural-area-economics/briefs/pdf/08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-area-economics/briefs/pdf/08_en.pdf)>. Acesso em: 12/10/2015.

EUROPEAN COMMISSION. **How many people work in Agriculture in the EU?** 2013. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/rural-area-economics/briefs/pdf/08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-area-economics/briefs/pdf/08_en.pdf)>. Acesso em: 07/10/2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Information Memo - Commission's Social Programme for Agriculture**. Brussels, Oct. 1963. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/15291/1/P\\_36\\_63.pdf](http://aei.pitt.edu/15291/1/P_36_63.pdf)>. Acesso em: 21/08/2014.

EUROPEAN COMMISSION. **Jean Monnet: the unifying force behind the birth of the European Union**, sem ano. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/jean\\_monnet\\_en.pdf](http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/jean_monnet_en.pdf)>. Acesso em: 05/03/2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Memorandum of the reform of agriculture in the European Community**. Brussels, 1968. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/5566/1/5566.pdf>>. Acesso em: 13/09/2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Poverty and Social Exclusion in Rural Areas: final study report**. Brussels, 2008.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43 of the Treaty Establishing the European Economic Community**. Brussels, 1960. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/33306/1/A14.pdf>>. Acesso em: 05/09/2015

EUROPEAN COMMISSION. **Rural Development in the EU: Statistical and Economic Information Report**. Brussels, Dec. 2013. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf)>. Acesso em: 05/09/2015

EUROPEAN COMMISSION. **The Agriculture Situation in the Community: 1983 Report**. Brussels, 1984. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/31393/>>. Acesso em: 12/10/2014.

EUROPEAN COMMUNITY. **Jean Monnet, a grand design for Europe**. Brussels, 1988. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/4561/1/4561.pdf>>. Acesso em: 05/09/2015.

EUROSTAT. **Agricultural Structure, 1950-1976**. Brussels, 1977.

EUROSTAT. **Farm Structure Survey, 1985**. Brussels, 1986.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **An Introduction to the Basic Concepts of Food Security**. Rome, 2008. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>>. Acesso em: 21/03/2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Analysis and International Comparison of Census Results**. Rome, 1971. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess\\_test\\_folder/World\\_Census\\_Agriculture/Publications/WCA\\_1960/WCA\\_1960\\_V\\_English.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/World_Census_Agriculture/Publications/WCA_1960/WCA_1960_V_English.pdf)>. Acesso em: 18/02/2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Half a century of food and agriculture: lessons from the past 50 years**. Rome, 2000. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/017/x4400e/x4400e.pdf>>. Acesso em: 18/09/2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **The State of Food and Agriculture: Review and Outlook**. Rome, Aug. 1954. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/ap642e/ap642e.pdf>>. Acesso em: 08/11/2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **The State of Food and Agriculture.** Rome, 2000. Disponível em: <[http://www.fao.org/docrep/x4400e/x4400e04.htm#P5\\_31](http://www.fao.org/docrep/x4400e/x4400e04.htm#P5_31)>. Acesso em: 17/08/2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages.** Rome, 2003.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Economic Consequences of the War on the US Economy.** Washington, D.C., 2011. Disponível em: <<http://www.thereformedbroker.com/wp-content/uploads/2012/02/Economic-Consequences-of-War.pdf>>. Acesso em: 05/09/2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1994.** Paris, 1994.

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

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Farm Household Income: Towards Better Informed Policies.** Paris: OECD Publications Service, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/33817664.pdf>>. Acesso em: 05/09/2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Low incomes in Agriculture.** Paris, 1964.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Trends in Agricultural Policies since 1955.** Fifth report on agricultural policies in Europe and North America. Paris, 1961.