MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ORIGENS, EXCEPCIONALIDADE E PROTECIONISMO: A AGRICULTURA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA EUROPA

Patrícia Nasser de Carvalho
Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
patricia.nasser.carvalho@gmail.com

Resumo: Este *paper* tem como objetivo discutir as origens, o caráter de excepcionalidade e o protecionismo da agricultura no âmbito do processo de integração regional da Europa. A partir da análise do contexto do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, são analisados quais foram os determinantes da Política Agrícola Comum (PAC), institucionalizada em 1962, e suas consequências até o início dos anos 1990. Apesar de simbólica por diversas razões, demonstra-se que a PAC foi gestada e operacionalizada sem uma estrutura de governança política comunitária que possibilitasse a construção de uma verdadeira unidade de povos e Estados europeus. Em vista disso, os instrumentos da PAC produziram grandes desequilíbrios produtivos e orçamentários, desvios de comércio, aprofundamento das desigualdades, controvérsias internas e conflitos de interesses. A despeito das incongruências, a estrutura protecionista da PAC foi conservada sem mudanças efetivamente estruturais até a década de 1990.

Palavras-chave: agricultura, Europa, integração regional, Política Agrícola Comum.

ORIGINS, EXCEPTIONALISM AND PROTECTIONISM: THE AGRICULTURE IN EUROPE`S REGIONAL INTEGRATION PROCESS

Abstract: This paper aims to discuss the origins, the exceptional character and the protectionism of agriculture in the process of regional integration of Europe. Drawing on the analysis of the context of the immediate post-World War II, it analyzes what were the key factors of the Common Agricultural Policy (CAP), institutionalized in 1962, and its consequences until the early 1990s. Although symbolic for several reasons, CAP was conceived and operationalized without a Community political governance structure that would allow the building of a true unity of European people and states. Therefore, CAP instruments produced major productive and budgetary imbalances, trade diversions, deepening inequalities, internal controversies and

conflicts of interest. Despite the incongruities, the protectionist structure of the CAP was retained without structural changes until the 1990s.

Keywords: agriculture, Europe, regional integration, Common Agricultural Policy.

INTRODUÇÃO

A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) – um dos mais importantes símbolos do processo de integração regional europeu –, foi institucionalizada em 1962 como a primeira política comum da Europa. Ela nasceu para garantir a oferta de alimentos aos cidadãos europeus no contexto de escassez do pós-Segunda Guerra Mundial e logo ajudou a fazer do bloco europeu de integração regional uma potência agrícola. Atualmente, a UE é o maior produtor e exportador líquido de bens agroalimentares processados do mundo, sendo que seu setor agrícola emprega apenas 5% do total da mão de obra economicamente ativa da região. Juntamente ao desenvolvimento rural, a pesca e a proteção do meio ambiente, todos os anos o setor agrícola da UE recebe largos recursos do orçamento comunitário sob a rubrica "Coesão Econômica, Territorial e Social", a segunda maior do plano orçamentário do período 2016-2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2017). Os objetivos da PAC estão alinhados aos da política ambiental da UE, uma das mais rigorosas do mundo buscando promover o desenvolvimento sustentável, como a produção de energia limpa e o combate às alterações climáticas. Também por meio da PAC, a UE se mantém firme na defesa do protecionismo agrícola no comércio internacional; posição que se reflete no seu modo de atuação nas negociações com vários parceiros.

Frente à importância atual da PAC, este *paper* tem como objetivos: a) apresentar as origens do processo de integração regional da Europa na área agrícola no pós-Segunda Guerra Mundial; b) analisar o valor da agricultura para a história e a sociedade europeias e seu caráter de excepcionalidade, além das razões do protecionismo do setor; c) apontar quais foram os determinantes da constituição da PAC em 1962 e suas consequências até o início dos anos 1990, quando ocorreu a sua primeira reforma estrutural.

O principal argumento discutido é de que a PAC se transformou em um símbolo da modernização do campo e da agricultura de alta produtividade na Europa, seguindo o curso do aprofundamento da integração regional, que estava pautada principalmente nas relações econômicas entre os Estados europeus desde o final dos anos 1950. De fato, após a PAC ter sido aprovada, a UE conseguiu ampliar a oferta de alimentos no mercado europeu e o volume do comércio intrarregional de bens agrícolas cresceu de modo consistente. Ela ainda proporcionou as condições para que os investimentos do capital privado, realizados por grandes empresas, se revertessem em cadeias produtivas agroalimentares integradas e eficientes. Em pouco tempo, essas cadeias revelaram o alto grau de competitividade da agricultura europeia (MUIRHEAD e ALMAS, 2012). Ademais, por meio rigorosos instrumentos de intervenção no mercado europeu, a PAC proporcionou estabilidade de preços e garantiu nível renda satisfatória aos produtores rurais, mesmo em períodos de crise econômica ou de queda de preços.

A despeito disso, nas suas origens, constata-se que a PAC carregou consigo inconsistências. Ela não contou com um arranjo de governança política comum capaz de comprometer os Estados envolvidos no amplo processo de integração regional da Europa, sem o qual não foi possível alcançar uma verdadeira união de povos e nações, que promovesse a coordenação harmônica de suas políticas, vontades e interesses. Embora o projeto europeu de integração regional da Europa tenha sido pensado em bases para além da economia a fim de 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. Assim, os Estados membros da UE buscaram garantir as suas próprias vantagens, as quais repercutiram em uma cooperação fragmentada em diversos temas, inclusive na agricultura.

Sem uma estrutura político-decisória competente para colocar em prática um plano efetivo de convergência das diferentes condições estruturais no campo, pouco depois do projeto integrativo europeu ter sido iniciado, no início dos anos 1960, foram feitas escolhas políticas relativas à PAC que adiante geraram grandes desequilíbrios produtivos e orçamentários, aprofundamento das desigualdades no mercado europeu, conflitos de interesses e controvérsias internas. Portanto, a recuperação econômica da Europa e o sucesso comercial intrarregional encobriram

o aumento dos custos das divergências entre os Estados membros na área agrícola, culminando com desequilíbrios insustentáveis nos anos 1980. Neste sentido, identifica-se que a PAC não se explica pela equação econômica, isto é, ela não tem importância primordialmente econômica no processo europeu de integração regional, pois seus determinantes políticos foram, na maioria das vezes, mais importantes que os econômicos.

Esta pesquisa, de caráter exploratório-descritivo e analítico-reflexivo, realizada a partir do resgate histórico e da contextualização geopolítica das primeiras décadas do processo de integração regional da Europa, além da análise de dados, procura suprir a lacuna de estudos que existe no Brasil que discutem as origens da PAC e as suas consequências no escopo do amplo processo europeu de integração regional. Esta investigação destaca como essa política setorial faz parte de um projeto iniciado por razões muito peculiares e que, a despeito das suas dificuldades, resultou no maior e mais ousado processo de integração regional de Estados nacionais da História.

Neste sentido, a PAC é um elemento-chave para se compreender não somente o processo de integração regional da Europa, mas o valor da agricultura europeia e as posições passadas e recentes da UE nas negociações do comércio agrícola no Sistema de Comércio Internacional. Especialmente no caso específico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o bloco sul-americano que negocia um acordo de livre com a UE há quase vinte anos e tem a UE como seu segundo maior principal parceiro comercial, é essencial que os seus negociadores percebam que a PAC não se explica primordialmente por razões econômicas, mas sim por fatores políticos, geopolíticos e sociológicos. O Brasil e outros países do Mercosul são grandes produtores agrícolas e há anos encontram na PAC um dos maiores obstáculos para ampliar suas exportações para a UE.

Na primeira seção são apresentados aspectos que revelam as origens do processo de integração regional da Europa na agricultura após o fim da Segunda Guerra Mundial; na segunda analisa-se o caráter de excepcionalidade atribuído ao setor agrícola europeu, destacando a estrutura produtiva, o intervencionismo, modernização, superprodução e protecionismo. Na seção seguinte, são colocados em evidência os efeitos distributivos da PAC, especificamente as crises orçamentárias e o questionamento em torno do processo decisório comunitário. Na

última seção, são examinadas as posições divergentes, bem como os interesses conflitantes entre os principais Estados europeus no que se refere à operacionalização e ao financiamento da PAC e as mudanças incrementais da PAC até o começo da década de 1990.

AS ORIGENS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL AGRÍCOLA DA EUROPA

Ao final da Segunda Guerra Mundial, um quadro de depressão econômica se configurou no continente europeu. 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, posto que a privação de alimentos foi amplamente usada como "arma" de guerra por diversas nações e coalizões durante o conflito. A "guerra total" de extensão global, mas concentrada na Europa (WEINBERG, 2010), onde os enfrentamentos 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).

Para reverter esse quadro de miséria e instabilidade, planos de cooperação a partir da retomada de "ideias de Europa" para a construção de uma verdadeira unidade de povos surgiram por iniciativas de movimentos políticos e sociais que em sua maioria entediam que a recuperação econômica seria determinante para viabilizar a paz na Europa, uma região marcada por um passado de hostilidades e de conflitos geopolíticos de consequências traumáticas. Em outros termos, essas organizações pensavam que a partir do seu desenvolvimento econômico, a Europa alcançaria metas que criariam um sentimento de solidariedade entre seus povos.

Após muitos debates, o projeto que ganhou maior destaque e aceitação, o federalista, propôs a criação de instituições políticas comunitárias representativas a partir da construção de um sistema de governança pautado em tratados legislativos. Apesar de existirem muitas divergências entre os federalistas, a maior parte deles defendia a ideia de que a integração regional da Europa seria gerida por uma estrutura supranacional, para a qual os governos delegariam competências com o

objetivo de ganhar eficiência e credibilidade no processo decisório. O poder das instituições, as quais fariam parte dessa estrutura de governança, estaria "acima" da vontade individual dos governos nacionais. A Europa se transformaria em uma federação de Estados (LOTH, 2011), administrada por um poder central responsável por gerenciar o equilíbrio entre os seus membros (EIJSBOUTS, 2002), que fosse além das ideologias ou partidos políticos de uma nação em específico. Gradativamente o sistema federativo incorporaria novos membros e ampliaria o seu escopo temático de cooperação, representando a vontade coletiva de superação do quadro de instabilidade rumo à construção de uma "nova Europa" (MILWARD, 1992).

Após as discussões sobre os primeiros passos a serem dados, em 1949, começou a ser gestado o plano de formação de uma comunidade do setor de carvão e de aço (DINAN, 2007), insumos essenciais para produção industrial, geração de energia e fator estratégico para as forças armadas. No longo prazo, a integração setorial representada pela comunidade deveria alcançar a união política de povos e de nações da Europa. O eixo Alemanha-França, composto pelos dois países mais importantes em termos geopolíticos e históricos da região, que eram as maiores economias, constituiria o seu alicerce central (CATTANEO; VELO, 1995).

Chamado Plano Schuman, nome do ministro das relações exteriores da França à época, Robert Schuman (1888-1972), e oficialmente lançado em 9 de maio de 1950, logo foi aprovado pelos governos de Alemanha e França, seguidos por Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, embora a participação no projeto tenha ficado aberta para todos os países da Europa Ocidental. O Plano já continha todos os elementos que dariam corpo ao Tratado de Paris, assinado pelos "Seis da Europa" – Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – no dia 8 de abril de 1951 para a fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que passou a atuar em julho de 1952. O objetivo da CECA era formar um mercado comum desses 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.

Da perspectiva do grupo de federalistas, que apoiavam o desenvolvimento da CECA, 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 seu rearmamento (GÖTEMAKER, 2011). O "método CECA" selaria a solidariedade *de facto* entre as partes, implicando em outras tarefas e setores que gradualmente seriam incorporados ao processo e aos membros que desejassem se submeter às mesmas regras e instituições dos países fundadores (BURGESS, 2000).

Conforme descrito no Plano Schuman, desde a sua fundação, a CECA foi administrada por uma instituição supranacional, a Alta Autoridade, composta por um corpo colegiado com poder executivo, assumindo um modelo próprio de decisão política supranacional, ou seja, independente dos Estados nacionais, mas para a qual os governos delegariam competências para as instituições com a intenção de ganhar eficiência e credibilidade (SCHWARZE, 2006). Também foi criado um Conselho de Ministros, órgão intergovernamental que contrabalançaria o poder da Alta Autoridade, representando os interesses dos Estados membros, e onde os governos decidiriam por unanimidade; e uma Assembleia Parlamentar Comum, adiante chamada Parlamento Europeu, e cujos membros seriam eleitos diretamente pelos cidadãos somente partir de 1979. Nas primeiras décadas de funcionamento do projeto de integração da Europa, a Assembleia não teve papel legislativo, apenas consultivo. Logo, coube ao Conselho de Ministros a função de principal órgão legislador da CECA.

Desde o início, a unidade política e a coordenação entre as instituições europeias, um elemento característico da comunidade, foi vista e proclamada pelas lideranças da Europa como um aspecto essencial para a resposta conjunta da região, fundamentada no objetivo de formar uma verdadeira federação, com sentido de "unidade na diversidade", (TREIN, 2013).

Paralelamente à criação da CECA, os governos nacionais 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 naquele período (MILWARD, 1992). Ele seria fundamental para que Estados membros começassem, 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 instabilidade, da fome e da pobreza que ainda assombravam a região.

Na Conferência de Messina, Itália, onde se reuniram os Ministros das Relações Exteriores dos "Seis da Europa", realizada em junho de 1955, foi apresentado um memorando conjunto com um novo plano. Eles concordaram com a "organização de uma Europa unida pelo desenvolvimento de instituições comuns e a progressiva fusão das economias nacionais a partir da criação de um mercado comum de bens". Na concepção dos governos europeus, a especialização produtiva e a expansão de oportunidades de um mercado integrado trariam impactos positivos sobre a qualidade de vida dos produtores e consumidores de todos os setores das economias ao criar oportunidades. Ademais, segundo a sua interpretação, para sustentar a forte e rápida recuperação europeia, que já se configurava em cada membro da CECA no início dos anos 1950, tornava-se indispensável garantir a oferta e insumos e de alimentos para a toda a sociedade, suprindo a sua dependência de fontes não europeias (TREIN, 2013).

Neste sentido, reuniram-se novamente em Roma, em 25 de março de 1957, os mesmos seis países membros fundadores da CECA, a fim de aprovar o tratado que estabeleceu a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) com vistas à formação do mercado comum europeu e alcançar uma "união cada vez mais convergente" pela via da integração econômica. No projeto da CEE, haveria livre circulação de bens e a concordância com uma tarifa externa comum incidente sobre produtos de uma lista a ser negociada. Em seguida, o mercado comum incluiria a livre circulação de capital, de serviços e de pessoas, a fim de promover a unificação econômica para a formação de um mercado comum e preparação a futura integração política da Europa pela união dos Estados e povos (SCHWARZE, 2006). Além da redução de tarifas e de outras barreiras às trocas comerciais entre os seus membros, a CEE protegeria o seu mercado da competição externa.

No que concerne às instituições políticas, assim como a Alta Autoridade, foi criada a Comissão Europeia, que representava os interesses comunitários na CEE, e, portanto, era uma instituição de natureza supranacional. A sua função era propor projetos legislativos que poderiam ser ou não aprovados pelo Conselho de Ministros (STEINBERG, 1993), uma vez que a Assembleia Parlamentar continuava tendo papel consultivo, além de assegurar a correta aplicação da legislação europeia, com poder de execução e sanção. A Comissão ficou ainda com o difícil papel de

equilibrar os divergentes interesses nacionais representados no Conselho de Ministros e gerenciar o orçamento comunitário.

Paralelamente à CEE, foi decidida a criação da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) pelo segundo tratado de Roma, assinado na mesma data que o primeiro, estipulando as bases de uma união aduaneira nesse setor (EICHENGREEN, 2002). A EURATOM foi formada exclusivamente para assegurar o uso da energia atômica para fins pacíficos, uma vez que essa era uma importante matriz energética para o desenvolvimento das economias europeias naquele período.

A grande expansão do comércio da Europa no decorrer dos anos 1960 se seguiu à liberalização do mercado intrarregional com a formação da união aduaneira, aumentando as possibilidades de recuperação dos membros das comunidades europeias em um momento de rápido crescimento econômico e de mudanças tecnológicas vivenciadas nos Estados Unidos. Aliás, fundamental para o sucesso da integração econômica da Europa foi o apoio financeiro recebido daquele país na figura do Plano Marshall (1948-52), o suporte político do mesmo ao Plano Schuman, os investimentos privados norte-americanos na região, além do amparo à Europa Ocidental na área de segurança conferido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949 e liderada pelos Estados Unidos. A seguir, na Tabela 1, verifica-se que as exportações de todos os membros da CEE cresceram nas décadas 1950 e 1960, sobressaindo-se os fluxos intrarregionais de comércio:

Tabela 1 – Comércio entre os membros da CEE (exportações em 1950 e 1960)
(em milhões de dólares – a preços de 1990)

	Comércio 1950 (em milhões de US$[1])			**Comércio 1960 (em milhões de US$)**		
	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

[1] Dólar a preço de 1990.

Itália	3561	4394	7955	7482	8827	16309

Fonte: Adaptação própria a partir de BADINGER e BREUSS, 2003, p. 21.

Isso aconteceu dada a força expansiva do capital de origem europeia, ávida por oportunidades, em convergência com os interesses econômicos e geopolíticos norte-americanos em território europeu durante a Guerra Fria (TREIN, 2013). Iniciada a partir de 1947, quando se elevaram as tensões entre as duas superpotências mundiais, os Estados Unidos e a União Soviética, a Guerra Fria resultou em conflitos localizados por áreas de influência em todo o mundo. Neste contexto, aos norte-americanos interessava apoiar a recuperação da economia e a estabilidade da parte ocidental Europa para exportar bens, conceder empréstimos e realizar investimentos, e, acima de tudo, conter o perigo do avanço soviético na região. De fato, os Estados Unidos desempenhavam um papel determinante nas relações europeias e, em particular, no próprio projeto de integração regional da Europa naquele período (TRACHTENGERG; GEHRZ, 2003).

No entanto, as rivalidades históricas, sobretudo no eixo franco-germânico, em face às passadas pretensões expansionistas da Alemanha, que haviam culminado na Segunda Guerra Mundial, dificultavam a unidade entre os países europeus. O bom desempenho da sua economia contrastava "com as primeiras tentativas de se criar uma união política na Europa" (SIDJANSKI, 1992, p. 31). Abria-se, assim, um longo período marcado pelo progresso gradual e constante de integração pela via da ampliação e do aprofundamento da integração econômica entre os seis integrantes das comunidades, mas de estagnação do processo de integração política no sentido de promover a convergência de interesses, criando o sentimento de solidariedade entre seus povos.

Os planos de formação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e da Comunidade Política Europeia (CPE) – a primeira seria composta pelas forças armadas dos Estados europeus deveriam ser submetidas a um comando supranacional e a segunda uma instância onde os governos deveriam se consultar mutuamente em todas as questões de política externa – haviam fracassado após o veto francês, em 1954. Da perspectiva dos franceses, a CED representava uma agenda anglo-saxônica que conferia à França um pequeno papel. Diante da

negativa francesa, gerando grande desapontamento na Alemanha, os planos para a construção da CPE também não tiveram seguimento e o eixo da cooperação em defesa manteve-se, na prática, centrado na OTAN (STEINBERG, 1993).

Nesse episódio, ficou clara não só a importância das decisões políticas do eixo Alemanha-França no processo de integração, dadas as discordâncias entre esses dois países durante as negociações, como também de que a vontade de um Estado membro podia impedir o andamento do processo integrativo, uma vez que o Conselho de Ministros decidia por unanimidade. Portanto, qualquer país poderia vetar a aprovação de um tema ou proposta. Além disso, ao negar a criação da CPE e da CED, os europeus demonstravam dificuldades em concordar com um plano de integração política comum (ALTER e STEINBERG, 2007).

Por um lado, o fracasso dessas duas iniciativas foi um duro golpe para os federalistas, que defendiam o "método CECA". Com o colapso das propostas, as esperanças de alcançar a integração política também caíram por terra, pelo menos temporariamente. Diante disso, eles acabaram optando por um formato de governança político-institucional no qual qualquer discordância entre os Estados membros da CEE seria cada vez mais cara ao projeto integrativo, mesmo que os conflitos acontecessem sem enfrentamentos diretos.

Por outro lado, com o êxito experimentado pelo mercado comum em formação e pela forte expansão das economias europeias desde o início dos anos 1950, marcando um período de crescimento econômico internacional ímpar, de estabilidade do Sistema Monetário Internacional, adoção de políticas de pleno emprego e generosa provisão do estado do bem-estar social na Europa Ocidental (EICHENGREEN, 2002), pelo menos até o início dos anos 1970, era evidente o risco do projeto de integração regional não transbordar para a área política. Os federalistas sabiam que era necessário que o processo de integração regional da Europa fosse ampliado 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 (TREIN, 2013). Todavia, havia diferentes interesses nacionais e discordâncias entre eles sobre os planos a serem seguidos.

EXCEPCIONALIDADE DO SETOR AGRÍCOLA EUROPEU: ESTRUTURA PRODUTIVA, INTERVENCIONISMO, MODERNIZAÇÃO, SUPERPRODUÇÃO E PROTECIONISMO

A inserção de um capítulo sobre agricultura no Relatório Spaak, apresentado em 1956 pela Comissão Europeia ao Conselho de Ministros da Agricultura, anunciou a inclusão desse tema no Tratado de Roma e, consequentemente, no mercado comum em desenvolvimento. De fato, esse foi um sinal do reconhecimento político da fragilidade do setor agrícola, percebido como imprescindível para a realização do mercado comum europeu (KNUSDEN, 2009), e da necessidade de que a Europa garantisse a oferta interna estável de alimentos (CARÍSIO, 2006). Ademais, ficava claro às lideranças que era preciso intervir no mercado agrícola para diminuir a dependência externa e criar condições internas adequadas de produção.

À época, a maioria dos governos entendia que as flutuações de preços dos bens agrícolas eram maiores se comparado a 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 Estados europeus também desejavam estabilizar a população rural no campo a fim de evitar êxodo rural em massa e compartilhavam visões similares de que a estrutura agrícola europeia, baseada fundamentalmente na propriedade familiar, predominantemente pequena e com mão de obra composta por membros de suas famílias ou por poucos trabalhadores, precisava ser mantida. Portanto, depois que foram restabelecidas as condições mínimas de produção nos mercados nacionais nos anos 1950, a integração regional no setor agrícola foi pensada como um caminho importante para continuar garantindo a autossuficiência de alimentos e ampliar as oportunidades de negócio.

A despeito das visões coincidentes dos Estados membros expostas no Relatório Spaak, a agricultura foi considerada por seus representantes um setor demasiadamente diversificado e heterogêneo em termos sociais e estruturais para incluí-lo na agenda do mercado comum. Com efeito, as estruturas agrícolas da Europa variaram de um país para o outro, de uma região para a outra, em termos de tamanho das propriedades, do nível de mecanização e de rendimentos. Do mesmo modo, divergiam o grau e as formas de intervencionismo dos governos no setor agrícola em cada um dos mercados no imediato pós-Guerra. Havia diferenças

pronunciadas nas abordagens nacionais para superar problemas derivados do desabastecimento de alimentos pós-Segunda Guerra, que estavam relacionadas às capacidades nacionais de produção e à interpretação dos Estados sobre quais eram os melhores mecanismos de assistência e de proteção ao setor.

Na Tabela 2 são apresentados os dados da participação da agricultura no PIB, no total de empregos e no comércio dos Estados membros da CEE, em 1955 e 1960, com o objetivo de mostrar as diferenças entre eles na agricultura antes da aprovação da PAC:

Tabela 2 – Participação da agricultura no PIB e no total de empregos (em %, Estados membros da CEE + Reino Unido, 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	-[2]	-
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 (média)	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.

Naquele momento, o caminho que conduziria à política agrícola comum da Europa não foi bem discutido. Os políticos não estavam dispostos a abrir mão dos seus maiores interesses em prol de uma "solução europeia". Mesmo que a agricultura tenha sido diretamente relacionada ao pleno funcionamento do mercado comum no Relatório Spaak, dadas as desigualdades estruturais no campo, não

[2] Os dados da participação total da agricultura no comércio de Luxemburgo não estavam disponíveis.

houve nenhuma definição clara no sentido da constituição de uma política agrícola comum na Conferência de Messina, tampouco ficou definido um plano de harmonização entre as propriedades rurais (PRIKS, 2012). Por conseguinte, o Tratado de Roma, 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 a de outras áreas da integração econômica" (LUDLOW, 2007, p. 350). A principal razão para a falta de clareza das diretrizes se concentrou nas divergências entre os interesses nacionais, que impediram que os seis Estados membros chegassem a uma posição coordenada. Parecia que ainda era cedo para que os governos pensassem nas necessárias mudanças estruturais do campo as quais levariam à formação de uma política agrícola comum verdadeiramente capaz de promover a coesão social e regional da Europa.

Antes de colocar em prática o plano comum de integração na agricultura, os Estados membros da CEE buscaram individualmente aumentar a produção agroalimentar e estabilizar os preços dos bens com o objetivo de garantir a autossuficiência alimentar. As lideranças políticas nacionais elaboraram programas para concessão de subsídios diretos e financiamentos a baixos custos, planos de investimentos em melhorias técnicas destinadas à produção e à distribuição de alimentos e programas de estímulos à pesquisa, à extensão e à irrigação agrícola, que exigiram o estabelecimento de instituições de investigação e financeiras voltadas a subvencionar esses empréstimos para os produtores rurais (MUIRHEAD; ALMAS, 2012). Desse modo, os governos europeus incentivaram a expansão da produção através do estímulo ao progresso tecnológico em um ritmo até então sem precedentes (VEIGA, 1994). Acreditavam que o aumento da produtividade era a melhor maneira de expandir a produção e, por conseguinte, aumentar a oferta disponível aos consumidores (ALVAREZ-CUADRADO, PINTEA, 2005). Muitos países da Europa introduziram também sistemas de estabilização artificial de preços, normalmente pela determinação de altos patamares mínimos garantidos pelo governo (CHANG, 2009).

Foram ainda impostos limites ao comércio externo por meio da implementação de quotas de importação e de tarifas, além de outros tipos de controles quantitativos e qualitativos, considerados necessários. Em um contexto de

economia controlada, capital e trabalho foram direcionados pelo Estado, em maior medida para a produção de manufaturas, seguida da agricultura, da energia e da mineração, setores considerados estratégicos naquele momento (BROADBERRY, 2006). Assim, eram abertas janelas de oportunidade únicas para o salto de produtividade com os investimentos na modernização da agricultura nos países europeus, resultado do esforço direto das políticas públicas.

O discurso político, orientado pela ideia de que a agricultura era um setor excepcional por ser indispensável para a vida da população, por permitir a garantia da oferta de alimentos e a manutenção de pequenos produtores no campo, evitando o inchaço das cidades, confirmava que essa atividade deveria receber tratamento diferenciado e proteção estatal. Com isso, o contínuo apoio público à agricultura foi ganhando legitimidade perante os cidadãos europeus (THIEMEYER, 1999; KNUDSEN, 2009), uma vez que o sentimento de grande parte da sociedade era de que ela era dependente da produção do campo. No seu julgamento, esse local era capaz de viabilizar a produção de bens vitais e garantir a autossuficiência alimentar da população. Essa percepção encorajava ainda mais os investimentos dos governos nacionais no setor agrícola (JOSLING, 2009) e validava para os cidadãos o grande suporte das políticas públicas voltadas à agricultura.

A retórica dos líderes creditava também o caráter de excepcionalidade a essa atividade ao admitir que havia elementos de incertezas relacionados às condições de clima, à qualidade do solo e à suscetibilidade das lavouras a doenças, cujos efeitos na produção geralmente eram incertos. A natureza dos produtos agrícolas também limitava a sua durabilidade, conferindo especificidades ao manejo da cultura, à estocagem e à distribuição de culturas agrícolas, além da vulnerabilidade dos preços aos choques no mercado externo. Essa abordagem assumia ainda que havia poucas informações disponíveis para a tomada de decisão dos produtores rurais sobre os preços futuros e o comportamento das taxas de câmbio, dificultando a previsão dos investimentos e, por conseguinte, da quantidade ideal a ser produzida (NEDERGAARD, 2006).

Os produtores rurais, por sua vez, gradualmente ampliavam as suas expectativas sobre a continuidade da assistência estatal. Na maior parte dos países europeus, os líderes políticos sabiam da sua importância histórica e estratégica para assegurar a oferta doméstica de alimentos e do seu tradicional peso econômico e

político-eleitoral. Desde o começo da reconstrução da Europa, assim como em outros períodos da sua História, a capacidade desses grupos de se organizar para expressar os seus interesses imediatos de maneira efetiva pressionou a maioria dos governos a prover apoio aos produtores rurais domésticos, a fim de aumentar a produção agrícola em diversos mercados nacionais do continente (GUIRAO, 2010). Geralmente, os produtores rurais eram detentores de propriedades familiares. Nesse mesmo período, a nova ciência, a nutrição, determinava a importância de padrões alimentares e nutricionais e servia como guia para as políticas relacionadas a dietas e ao bem-estar da população (SHAW, 2007).

Neste contexto, as mudanças estruturais e a modernização da agricultura dos países que compunham as comunidades europeias foram rápidas e profusas: a partir da década de 1950, houve aumento da especialização e da integração da produção nos mercados nacionais agrícolas, tanto entre si quanto com a pecuária. Alimentos industrializados tiveram o seu volume de produção ampliado (FRIEDMANN, 1995), além dos insumos sintéticos destinados às fábricas de alimentos processados. Aliás, à semelhança da indústria europeia, em grande parte dos países da Europa, a agropecuária europeia foi organizada sob uma cadeia transnacional de insumos efetivamente integrada.

Na verdade, o aumento da produtividade do setor agroalimentar na Europa se ligava a um fenômeno mais amplo: o aumento da competição creditada à revolução agrícola contemporânea (MAZOYER; ROUDART, 2006), amplamente em curso nos países desenvolvidos (industrializados), na esteira da evolução do capitalismo industrial. Os progressos nas 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 e promoveram construção de sistemas de drenagem, como dutos, além do aperfeiçoamento de técnicas de plantio, e difundiram os métodos de mecanização avançada (MARTIN; LANGTHALER, 2012).

Depois dos anos 1960, o retorno dos investimentos privados relacionou-se às inversões públicas feitas anteriormente na melhoria da infraestrutura e das condições conferidas aos produtores e trabalhadores rurais. Nessa fase, as cadeias produtivas agroalimentares se tornavam cada vez mais dominadas pelo grande capital, uma vez que se ligavam ao processo de acumulação capitalista

(FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989). De modo geral, o gradativo aumento do tamanho das propriedades rurais, tanto em termos de produtividade quanto do volume investido, do alto grau de especialização, da crescente concentração produtiva nas maiores propriedades e do aumento da diferenciação dos padrões produtivos agrícolas marcaram as transformações estruturais experimentadas no campo, ainda que não de maneira homogênea.

Nos trinta anos posteriores ao fim da Segunda Guerra, o número absoluto de pequenas propriedades rurais diminuiu, ao passo que houve um aumento do número de propriedades cada vez maiores (MUIRHEAD e ALMAS, 2012), mesmo que a área total cultivada pouco tenha mudado entre 1950 e 1962 e que as propriedades familiares ainda predominassem. Aqueles que não conseguiam acompanhar essa tendência foram sendo eliminados.

Na Tabela 3 são notórios os efeitos do processo de modernização do campo na Europa por quatro décadas. Ele se tornou um dos mais modernos e protecionistas do mundo no período, antes da aprovação da PAC pela CEE e assim continuou:

Tabela 3 - Dados do setor agrícola da Europa Ocidental (1950 a 1992)

Europa Ocidental[3]	**1950**	**1962**	**1972**	**1982**	**1992**
Nº de tratores/trabalhador	0,045	0,238	0,502	0,789	0,974
População Ativa na Agricultura (em milhares) [4]	12357	7532	5228	3889	3047
Fertilizantes (quilos consumidos/hectare)	83	164	299	333	287
Criação de Gado Bovino (em unidades)	47383	58456	63247	66921	67767
Terras aráveis de culturas permanentes (milhares de hectares)	37134	37239	33726	33263	33017
Produção líquida (em milhões de dólares) [5]	33497	47003	56264	68242	73098

[3] Inclui Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos, Suíça e Reino Unido.

[4] 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). Essa estatística não permite saber se os trabalhadores se dedicavam integral ou parcialmente à atividade.

Fonte: adaptação própria a partir dos dados de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013, p. 30-33[6].

Depois de passar por tantas dificuldades e de ter de importar grande volume de bens básicos a sua dieta alimentar no imediato pós-Segunda Guerra, a partir do final dos anos 1950, as difíceis condições da agricultura europeia foram completamente revertidas. A atividade se tornou um "verdadeiro negócio" (FRIEDMANN, 1995) em muitos países europeus e houve crescimento contínuo da taxa de consumo de bens agroalimentares (ÁLVAREZ-CUADRADO, 2005).

Como consequência disso, a oferta agroalimentar foi ampliada para além da capacidade de absorção dos mercados domésticos europeus. Por exemplo, foram produzidos excedentes de trigo, açúcar, carne (bovina e suína) e alguns vegetais (ACKRILL, 2000). Essa tendência à superprodução agrícola resultou posteriormente no aumento da oferta e na queda de preços agrícolas. Houve a necessidade de que os governos continuassem realizando intervenções nos mercados agrícolas nacionais, mas agora para conter a queda de preços face ao aumento da oferta. Em outras palavras, quando os excedentes se tornaram um problema para a manutenção do nível de preços e, consequentemente, da renda dos produtores do campo, as políticas agroalimentares nacionais tiveram que priorizar a proteção dos produtores rurais e não mais os consumidores.

Perante a esse quadro, o argumento central dos discursos dos líderes europeus, de que a autossuficiência alimentar ainda era uma meta a ser alcançada, continuou sendo usado para dar continuidade da proteção e intervenção no setor agrícola dos seus países, antes e depois da PAC ter sido aprovada. Até o final dos anos 1970, quando a PAC deu os primeiros sinais mais evidentes de desequilíbrios, tanto produtivos quanto orçamentários, os consumidores conservaram uma imagem positiva dela e houve poucas contestações por parte da opinião pública.

Na verdade, o que ocorria a partir da 2ª metade do século XX, era o contínuo apoio estatal à agricultura voltada à otimização da produção de acordo com os objetivos da especialização, da eficiência e da competição. O Estado teve papel

[5] Dólares a preço de 1999, segundo a pesquisa de MARTÍN-RETORTILLO e PINILLA, 2013.
[6] Os autores usaram dados de séries estatísticas da FAO.

essencial na gênese do processo de modernização agrícola na Europa no pós-Segunda Guerra para garantir a oferta de bens públicos básicos e buscar a autossuficiência alimentar dos países europeus. Todavia, desde o final dos anos 1950, o seu papel passou a ser, sobretudo, assegurar o retorno dos investimentos privados.

A PAC E SEUS EFEITOS DISTRIBUTIVOS: CRISES ORÇAMENTÁRIAS E PROCESSO DECISÓRIO COMUNITÁRIO POSTO EM XEQUE

Como discutido anteriormente, nas décadas de 1950 e 1960, as intervenções do Estado no sistema agrícola dos países europeus direcionaram e encorajaram o desenvolvimento de um regime intensivo de produção de alimentos resultando em mudanças estruturais do campo em vários países europeus (MUIRHEAD; ALMAS, 2012). Aos olhos dos cidadãos, a PAC selou esse processo. Em razão do ótimo desempenho do campo, na esteira da sua modernização em andamento, e de ter sido a primeira política comum da CEE, a PAC se tornou um símbolo do processo de integração regional da Europa, continuando a amparar as justificativas dos produtores rurais e dos políticos centradas nos mesmos motivos econômicos, socioculturais e históricos em sua defesa que nas décadas seguintes. A imagem idílica da PAC, de política responsável pela provisão de bens essenciais à vida, pela conservação da população no campo e pela manutenção da tradição e da cultura rural de cada Estado membro da CEE também ajudou a amparar o reconhecimento da população urbana acerca da necessidade de da continuidade da garantia da alta proteção ao setor e à defesa da renda dos produtores rurais (KNUSDEN, 2009), a despeito dos excessos. A figura da PAC se beneficiava da tradicional percepção social de que os produtores rurais eram os guardiões do campo porque viviam em plena harmonia com a natureza (GRANT, 1995). Nos dez anos posteriores à aprovação da política, essa percepção se manteve inalterada e ela permaneceu como o ícone do projeto integrativo europeu.

Na prática, porém, a PAC agravava os problemas já existentes antes de sua aprovação. A seguir, são apresentados os valores das taxas de autossuficiência na Europa dos Seis antes e depois do fim da Segunda Guerra em alguns produtos. O

trigo foi o primeiro bem protegido pela PAC (SWINNEN, BANERJEE e DE GORTER, 2001, p. 26), base da dieta alimentar de muitos países. Outros tipos de grãos (com exceção do arroz), da carne e dos derivados do leite, do açúcar e de vegetais frescos (EUROPEAN COMMISSION, 1960) também foram. As taxas de autossuficiência deles no mercado europeu chegaram a ser iguais a 100% ou até superiores. Essas taxas variaram mais quando os novos Estados membros associaram-se à CEE. Em 1973, Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, formando a "Europa dos Nove" (CE-9), aderiram às comunidades. Em 1981, foi a vez da Grécia ("Europa dos Dez", CE-10) e, em 1985, de Portugal e Espanha ("Europa dos Doze" CE-12), países essencialmente agrários. A Tabela 4 traz dados da CE-6[7] e da CE-9, da CE-10 e da CE-12, a fim de identificar as taxas de autossuficiência do setor antes e depois da institucionalização da PAC e dos primeiros alargamentos comunitários:

Tabela 4 – Taxas de Autossuficiência em alguns tipos de produtos na CE Antes de depois da PAC (em %)

	1957 1958	**1961 1962**	**1963 1964**	**1964 1965**	**1973 1974**	**1973 1974**	**1979 1980**	**1979 1980**	**1985 1986**	**1985 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	-[8]	-	-	-	117	97	119	119	133	110
Óleos e gorduras	39	41	38	38	42	39	81	N/A	59	63

[7] O Tratado de Fusão, de 1965, que criou as Comunidades Europeias (CE) representadas por CECA, EURATOM e CEE, entrou em vigor em 1967. Para facilitar as citações, refere-se à CE-6, CE-9, CE-10 e CE-12, e não mais à CEE-6, etc. quando se tratar da CE pós-1967, ano em que o Tratado de Fusão entrou em vigor.

[8] Não constam dados da fonte original.

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.

Os dados que seguem na Tabela 5 revelam a importância decrescente da agricultura e da pecuária nas economias dos Estados membros da CE-6, na CE (média) e no Reino Unido, tanto em termos da participação percentual da força de trabalho empregada, quanto da agricultura no PIB, entre os anos de 1958 e 1982. Destaca-se 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, e menor para a Alemanha Ocidental e para o Reino Unido. Essas características particulares foram determinantes para marcar as diferenças de interesses tanto na formulação da PAC original quanto no seu modo de funcionamento:

Tabela 5 – 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[a]	12,2[a]	12,0[b]	6,3[b]	8,3[c]	5,2[c]	7,6[d]	3,9[d]
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, 1984.

Depois que a PAC foi aprovada, a Europa Ocidental 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 de produtos que apresentava o maior dinamismo no comércio agrícola internacional: alimentos de origem agrícola e pecuária processados de alto valor adicionado. Isso se deu não só pelo apoio da PAC à continuada ampliação da produtividade do trabalho e da especialização, o que, de fato, fez com que a taxa de produtividade da agricultura se aproximasse ao da indústria em vários países da Europa, senão pela progressiva liberalização dos mercados agrícolas nacionais. Portanto, infere-se que a PAC ajudou a acelerar a integração econômica da CE, estimulando o comércio intrarregional de bens agroalimentares.

Na Tabela 6 nota-se, sobretudo após a década de 1960, a crescente ampliação das exportações de alimentos processados de alto valor adicionado pela CE e a queda das suas importações de bens agrícolas mais básicos. As exportações do setor aumentaram porque os excedentes agrícolas passaram a ser exportados.

Tabela 6 – Participação de diferentes tipos de produtos agrícolas nas importações e exportações europeias (da CEE) (em %, 1952-1980)

	1952-1959	1959-66	1966-1973	1973-1980
Importações				
Produtos agrícolas a granel[9]	40,8	38,0	34,3	31,6
Monoculturas[10]	22,9	21,0	21,5	20,2
Alimentos de alto valor adicionado[11]	24,5	28,0	30,1	32,4
Produtos processados[12]	11,9	12,9	14,0	15,8
Participação da Europa no mundo				
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
Exportações				
Produtos agrícolas a granel	22,0	24,2	24,5	22,8

[9] Produtos homogêneos que podem ser transportados em grande quantidade, como grãos em geral.
[10] Culturas monocultoras cultivadas de forma extensiva e em larga escala.
[11] Alimentos parcialmente processados pela indústria agroalimentar.
[12] Alimentos totalmente processados pela indústria agroalimentar.

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
Participação da Europa no mundo				
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.

No decorrer dos anos 1970 e 1980, os governos, representados no Conselho de Ministros da Agricultura, aprovaram mais subsídios e diversas regulações aos produtos estrangeiros pelas vias da PAC de modo a fazer face aos constantes superávits produtivos, principalmente de cereais, produtos lácteos e carne. Também aceitaram a concessão de compensações para controlar a oferta através de esquemas de rotação de terras e de estocagem, do uso de regulamentações sanitárias e fitossanitárias aplicados aos bens importados e estímulos à eliminação excedentes por meio de exportações (OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2013).

Em função da necessidade de aplicar mais recursos financeiros para bancar esses instrumentos, o fundo de recursos do orçamento comunitário designado à PAC, aprovado juntamente com ela, dominou as despesas do orçamento comunitário durante décadas, tornando-a a política comum mais dispendiosa das comunidades europeias até a década de 1990. Todos os membros dividiam os custos da PAC de acordo com os recursos do Fundo Europeu de Orientação e Garantia (FEOGA), gerenciado pela Comissão Europeia. Desde o início, o FEOGA foi pensado para que os seus recursos harmonizassem as condições estruturais dos Estados membros da CEE no campo. Neste sentido, a PAC foi a primeira experiência de adoção de um método comunitário constituído a partir de um fundo coletivo para o seu financiamento, com vistas à realização de uma política agrícola verdadeiramente estrutural (LASCHI, 2011).

No entanto, no seu plano original, apenas um terço do orçamento total do FEOGA foi destinado às medidas estruturais; o restante ficou a cargo dos Estados,

tendo em vista que o regime era de cofinanciamento e foi constituído de medidas de sustentação de preços, garantia de renda aos produtores e políticas comerciais. O mecanismo de apoio a preços mínimos garantidos em um alto patamar – maior que a média internacional para cada item – se destacou, formando a "espinha dorsal" da PAC, devendo ser aplicado por todos os Estados membros de maneira igual (PEZAROS, 1998). Abaixo foram categorizados os principais instrumentos da PAC por produto no ano em que a PAC entrou em vigor (1967):

Quadro 1 – Principais instrumentos usados na implementação da PAC (1967) – Produtos Selecionados

Produtos **Instrumentos**	**Cereais**	**Açúcar**	**Prod. Lácteos**	**Carne Bovina e de Carneiro**	**Frutas e Vegetais Frescos**	**Vinho**
Preço de Intervenção[13]	X	X	X	X	X	X
Ajuda para Estocagem			X	X		X
Ajuda Direta			X	X	X	
Taxas de Importação e Restrição à Exportação	X	X	X	X	X	X
Preço Mínimo Garantido	X					
Quotas de Produção		X	X			

Fonte: ROSEBLATT, 1988, p. 7.

[13] Esse preço era uma "garantia" aos produtores de que o preço de mercado do seu produto não iria cair abaixo no nível mínimo fixado.

O orçamento das comunidades tinha limites teóricos. A premissa legal colocada pelo Tratado de Roma de 1957, que estabeleceu a CEE, chamada Regra do Orçamento Equilibrado, determinava que os gastos deveriam, no mínimo, ser iguais à arrecadação, isto é, não poderia haver déficits orçamentários em cada ano fiscal. Essa regra foi quebrada somente na metade dos anos 1980 quando outras medidas temporárias e excepcionais foram necessárias para autorizar a CEE a continuar financiando os altos custos da PAC. Até lá, a Regra teve larga adesão (ACKRILL, 2000).

A previsão do orçamento comunitário plurianual, que incluía a previsão com os gastos com a PAC, era proposta pela Comissão Europeia e depois encaminhada à aprovação do Conselho de Ministros da Agricultura, que tinha natureza intergovernamental. A Assembleia Parlamentar permanecia sem função legislativa e, por isso, foi a instituição com menor voz no processo sobre a conformação e o funcionamento da PAC. Mesmo que as decisões continuassem tendo que ser por unanimidade no Conselho de Ministros, ele permaneceu sendo a única instituição comunitária com poder de bloquear as propostas da Comissão Europeia sobre os instrumentos e o orçamento da PAC.

Algumas vezes, os gastos com a PAC implicaram em que as despesas ficassem próximas de quebrar com a Regra do Orçamento Equilibrado (RIEGER, 2005), até o ponto em que gerou uma séria crise orçamentária nos anos 1980 e fortes pressões internacionais em reação ao protecionismo da Europa na agricultura. A PAC havia se tornado uma política muito dispendiosa em relação à pequena participação média da agricultura no PIB de cada economia e à pequena empregabilidade média da mão de obra no campo. Certamente, o gradativo volume de gastos com a PAC foi uma das principais razões para que a Comissão Europeia pleiteasse uma reforma estrutural da PAC, que acabou acontecendo somente em 1992. A evolução dos montantes gastos com a PAC está na Tabela 7:

Tabela 7 – Orçamento comunitário e gastos com a agricultura (em euros e % do total)

1965	1975	1985	1995

	Milhões €[14]	%	Milhões €	%	Milhões €	%	Milhões €	%
Orçamento Geral Total	339	100	4826,4	100	28833,2	100	68408,6	100
Gastos com a agricultura	28,7	8,5	4404,4	72,2	20413,3	70,8	37850,1	55,3

Fonte: RIEGER, 2005, p. 165.

Em decorrência disso, ao longo das décadas seguintes, os padrões de financiamento da PAC, que teriam de ser adaptados à Regra do Orçamento Comunitário, foram alvos de significativas divergências na esfera decisória comunitária, uma vez que alguns países que mais contribuíam com o orçamento – que variava primordialmente com o Produto Nacional Bruno (PNB) – não eram os que mais recebiam recursos via PAC. Os efeitos distributivos da PAC também resultaram em conflitos. Isso ocorreu porque, depois de oficialmente entrar em vigor, em 1967, quando todos os preços mínimos foram determinados, a PAC foi aprovada como um "somatório" de demandas e não como uma política resultante de estratégias de harmonização entre os mercados da CE. Na prática, essa escolha refletia o fato de que os objetivos de fazer da PAC uma política estrutural havia ocupado um lugar de menor relevância desde que a Comissão, a instituição supranacional no processo decisório, havia enfrentado grandes obstáculos para aprovar sua proposta original junto ao Conselho de Ministros depois da Conferência de Messina. Todas as decisões relativas à PAC dependiam do Conselho e, consequentemente, dos interesses nacionais dos Estados que mais tinham poder de barganha. A heterogeneidade de posições nessa instituição implicou em contrariedades para se encontrar um denominador comum sobre o formato original da PAC e o sistema decisório comunitário foi posto em xeque. O mesmo aconteceria com as reformas da PAC posteriormente.

CONFLITOS DE INTERESSES E MUDANÇAS INCREMENTAIS NA PAC

A escolha pelo mecanismo de apoio ao nível de preços como o instrumento mais importante de operacionalização da PAC deve ser entendida com base na

[14] Euro a preço de 2004.

percepção de alguns membros da CEE de que, no início da década de 1960, qualquer outro mecanismo escolhido resultaria em maiores custos financeiros e políticos para o modesto orçamento comunitário do que as opções mais imediatistas adotadas (KAY e ACKRILL, 2010, p. 123). Nas "maratonas agrícolas", iniciadas em 1963 e findadas em 1967, nas quais foram negociados os preços comuns mínimos dos cereais e dos demais bens, França e Alemanha entraram em uma corrida em busca de suas próprias vantagens. Sem dúvida, pelo lugar que a agricultura ocupava em termos históricos, políticos, econômicos e sociais na França, ela era a principal interessada em estipular os preços comuns dos bens agrícolas segundo os seus desígnios. A agricultura francesa tinha posição dominante na CE desde o final dos anos 1950, quando as taxas de crescimento do setor e de sua economia cresceram muito, embora, em contrapartida, o número de propriedades rurais declinasse. O país mostrava dificuldades de lidar com os crescentes estoques agrícolas, que ameaçavam gerar desequilíbrios nas finanças do país. Neste fluxo, a PAC teria um papel indispensável para a solução do "problema do campo", que, no contexto da agitação rural generalizada que vivenciava a França na década de 1960, era considerada uma questão prioritária para o governo.

Durante as "maratonas", o governo francês mostrou forte determinação em assegurar um acordo de integração agrícola vantajoso para os produtores rurais do seu país (WEBBER, 1998). Com o objetivo de aumentar a renda agrícola e necessitando lidar com o grande volume de produção, além do problema decorrente 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 lobbys agrícolas em defesa de um acordo rápido com relação à PAC. Para reforçar a posição francesa frente à alemã na CE, era preciso garantir as exportações dos excedentes agrícolas dentro do mercado preferencial europeu, mantendo os mecanismos que há tempos protegiam essa atividade no país. Como a Alemanha desempenhava um papel de liderança no direcionamento das políticas industriais comunitárias desde o início do processo de formação do mercado comum europeu, a França queria garantir o seu papel de destaque na formulação da PAC, de forma que essa política lhe permitisse compensar a baixa competitividade de sua base industrial (FEARNE, 1997).

Na Alemanha Ocidental, os preços dos bens agroalimentares, sobretudo de cereais, eram muito elevados, face à baixa eficiência do setor e à crescente importância da indústria. Na sociedade alemã do pré e pós-Segunda Guerra, a agricultura não desempenhava um papel central em termos econômicos e a Alemanha continuava sendo grande importadora de alimentos. Por isso, a necessidade de garantir a oferta de bens agroalimentares a preços mais baixos e de abrir o mercado europeu para os seus bens industrializados foi o principal motivo para a insistência da Alemanha em negociar os marcos da integração regional agrícola da Europa (GERMOND, 2010).

Até o início da mais séria crise política entre franceses e alemães sobre os caminhos do processo europeu de integração regional, que aconteceu nesse período por causa dos termos da PAC, "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). Mas logo que a Comissão apresentou a proposta de unificação dos preços dos cereais ao Conselho de Ministros da Agricultura, em 1963, as reações alemãs e francesas a elas enfatizaram os seus diferentes interesses (GERMOND, 2010) e as negociações, dali até o final das "maratonas", foram mais problemáticas. Enquanto a França reclamava que as compensações prometidas aos demais países desestabilizariam o seu mercado, os alemães desejavam preços mínimos mais baixos do que a proposta da Comissão. Na prática, essa fase se caracterizou por barganhas políticas bilaterais entre as delegações francesa e alemã, deixando o papel coadjuvante aos demais Estados membros da CE e à própria Comissão (WEBBER, 1998; LUDLOW, 2007).

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 no Conselho de Ministros quando se considerasse afetado em seus interesses vitais. O governo francês também atribuía especial importância ao financiamento da política, uma vez que via com preocupação a possibilidade de mudanças na redistribuição dos recursos do FEOGA, os quais eram prioritariamente destinados à França, e no modo de operação do mercado agrícola comum, sobretudo porque, a partir de 1965, os votos no Conselho de Ministros

passariam a ser por maioria qualificada[15]. A relação franco-alemã era conturbada, pois os dois países não conseguiam chegar a um acordo sobre as propostas da Comissão Europeia.

Ao fim e ao cabo, em 1964, a Alemanha cedeu às demandas da França e os preços comuns foram fixados em um nível mais compatível com a demanda francesa (FONSECA, 1994), em média, superiores ao mercado mundial, como mostra a tabela abaixo. Até 1967, foram aprovados os preços comuns de outros bens, todos em patamares mais elevados do que queriam os alemães:

Tabela 8 - Preços de alguns bens agrícolas na CE se comparado aos níveis de preços mundiais 1967/1968

Produto	Preço comum na CEE (UA[16] por 100 Kg) (1)	Preço no Mercado Mundial (UA/100 kg) (2)	(1) como percentagem do (2)
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
Ovos	51,1	38,7	132
Manteiga	187,4	47,2	397
Azeite	115,6	69,8	166

Fonte: FENNELLL, 1997

Os alemães aceitaram preços mínimos mais altos porque esperavam que a França e outros Estados membros apoiassem a iniciativa por uma cooperação política mais próxima entre os Seis e que os franceses fizessem o mesmo em outras questões dali adiante, a partir de pressões no Conselho de Ministros (WEBBER, 1998). Desse modo, a delegação francesa, de maneira geral, foi bem-sucedida em

[15] Essa mudança somente ocorreu vinte anos depois, com a aprovação do Ato Único Europeu.
[16] Todos eles foram expressos em "unidades de conta" (*Unity of Account* - UA) definidos em dezembro de 1952, quando a CECA a criou como uma referência monetária para o seu orçamento. Depois foi incorporada pela CEE. Inicialmente, uma UA equivalia a US$ 1,00.

alcançar os seus objetivos na agricultura, não somente em relação à Alemanha, mas em relação à Comissão, cujas competências na fixação de preços comuns ficaram reduzidas ao mínimo. Em geral, os consumidores europeus tiveram que adquirir certos tipos de produtos agrícolas a preços bem mais altos do que aqueles praticados no mercado internacional, tendo em vista o elevado grau de proteção do mercado agrícola comum europeu.

O cenário que se desenhou no período seguinte não foi mais positivo para a integração europeia. Na verdade, o início dos 1970 marcou um ponto de inflexão no padrão que tinha caracterizado o ambiente pós-Segunda Guerra. Uma série de choques introduziu elementos de instabilidade na ordem internacional da Guerra Fria. Nesta conjuntura, entre a metade da década de 1970 e 1980 os dispêndios com a PAC alcançaram 90% do orçamento comunitário (GUIRAO, 2010, p. 16). Diante disso, a Comissão Europeia começou uma sequência de ações para reformá-la, confrontando, na maioria das vezes, o Conselho de Ministros sob forte influência francesa. Segundo os argumentos da Comissão, era necessário definir uma política de desenvolvimento rural e incentivar a concessão de ajudas diretas aos produtores, desvinculando o nível de apoio ao volume produzido, a fim de sanar definitivamente os problemas estruturais e quebrar a lógica na qual o país que mais produzisse também seria o mais apoiado pelos instrumentos da PAC.

Nos anos 1980, os problemas não cessaram de se agravar: excedentes de produção cada vez maiores, graças ao desequilíbrio entre a oferta crescente e a demanda estagnada, impedimentos para o escoamento da produção, além da concorrência cada vez mais acirrada no mercado internacional (CARÍSIO, 2006). Os estoques dos principais produtos agrícolas europeus atingiram níveis alarmantes. Mas somente foram feitas mudanças incrementais na PAC, que não alteraram seus principais mecanismos operacionais e orçamentários.

A fase seguinte do projeto de integração da Europa foi “relançada” para superar o ceticismo do período anterior a partir de um programa para a realização definitiva do mercado comum. Neste sentido, o Ato Único Europeu, apresentado em 1985, propôs renovar o objetivo da CE de realizar uma área econômica integrada onde, além de bens e serviços, pessoas e capitais poderiam se mover livremente entre os mercados dos Estados membros (BUREAU, 2012). Assinado em Luxemburgo, em 1986, o Ato Único teve o relevante papel de buscar estabelecer um

arranjo equilibrado entre as instituições comunitárias, complementando os tratados anteriores e instituindo mecanismos decisórios que pudessem desenvolver as instituições da CE. Determinou ainda maior envolvimento da Assembleia Parlamentar – a qual passou a se chamar Parlamento Europeu (PE) e que havia passado a ser eleito diretamente pelos cidadãos em 1979 – nas deliberações do bloco europeu, embora ainda tivesse papel estritamente consultivo em relação à atividade do Conselho na questão agrícola. O Ato Único também recompôs as decisões por maioria qualificada pelo Conselho de Ministros (5/6 dos governos dos Estados Membros) (KLINGL, 2014).

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, abriram possibilidades de uma futura candidatura dos países da Europa do Leste e Central à CE. Neste sentido, o Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia (UE), em 1992, teve como objetivo aprofundar o projeto europeu de integração econômica, preparando a cooperação na área monetária, o "primeiro pilar", de caráter supranacional, e que reuniu as comunidades já existentes (CECA, EURATOM e CEE). O Tratado igualmente inseriu novos elementos da integração política, agregando assuntos como cidadania e política comum em matéria de política externa e de segurança, além de assuntos internos e de justiça, respectivamente o segundo e o terceiro "pilar" da UE, ambos sujeitos à cooperação intergovernamental. Esse tratado introduziu o sistema codecisão legislativo junto ao Conselho, reforçando o papel nas nomeações. Em síntese, o Tratado de Maastricht procurou promover "mais" integração na Europa, demonstrando que o projeto procurava se reinventar para responder às mudanças no contexto internacional sem os constrangimentos da ordem bipolar.

Mais do que nunca, parecia ser o momento para que os políticos europeus abandonassem os seus discursos falaciosos de modo que, no lugar de uma integração em que persistissem os interesses nacionais, pudesse se estabelecer a solidariedade de um projeto 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 fazer uma indispensável ruptura com as práticas tradicionais de construção da integração à margem dos cidadãos e dos grupos sociais (TREIN, 2013) e conferir maior legitimiade às instituições supranacionais.

Neste contexto, em 1992, a primeira reforma estrutural da PAC foi aprovada. Na verdade, ela criou uma lógica que abriu possibilidades para novas reformas, pois os instrumentos de operacionalização da PAC foram modificados, mas a sua essência protecionista foi mantida. Até ali, os Estados membros haviam encontrado espaços abertos na estrutura de governança política da UE para garantir os interesses nacionais, especialmente do grande capital da Europa. No Conselho de Ministros, alguns Estados membros, especialmente a França, conseguiram minar os esforços da Comissão em prol de uma política agrícola estrutural, mostrando que os Estados membros tinham dificuldade de trabalhar pela convergência. Na prática, houve perda de conteúdo e de foco no projeto federalista e a integração econômica foi a verdadeira *raison d'être* da UE (DINAN, 2007) porque sem a integração política, foram preservadas as divergências entre os membros da UE.

CONCLUSÃO

Após a discussão desde as origens da PAC, as conclusões desse *paper* são as seguintes: a) Em 1962, quando essa política foi institucionalizada, a estrutura da agricultura dos mercados nacionais europeus era completamente diferente do período das grandes guerras mundiais. Desde o fim da década de 1950, desequilíbrios de mercado se configuravam não mais pela carência, mas pelo excesso de oferta de determinados tipos de bens. Dessa forma, a PAC não foi formulada para resolver exclusivamente o problema da escassez de alimentos nos "Seis da Europa" naquele período, mas para gerenciar os excedentes de várias categorias de produtos agrícolas, um inconveniente aos produtores; b) apesar de a PAC ter sido a primeira política comum da Europa, simbólica porque por décadas ganhou destaque no discurso político e grande aporte financeiro da CE/UE, além de ter logrado manter a agricultura de alta produtividade e liberalizado o mercado comum europeu nesse setor, tal política não se explica pela equação econômica, isto é, ela não tem importância primordialmente econômica no processo europeu de integração regional. A agricultura era um setor que nos anos 1950 e 1960 perdeu espaço no PIB para a indústria e os serviços, de alto custo ao orçamento comunitário face à sua participação na economia e era muito suscetível a lobbys

agrícolas. Portanto, os determinantes políticos, geopolíticos e sociológicos da PAC, na maioria das vezes, foram mais importantes do que seus retornos econômicos. Não por acaso, a reforma da PAC de 1992 aconteceu somente quando os desequilíbrios internos ficaram insustentáveis. Foram a importância histórica e simbólica da agricultura para a sociedade europeia e a forte tradição do campo que a sustentaram praticamente nos mesmos moldes até os anos 1990, depois que as críticas da sociedade à PAC passaram a ressoar nas instituições políticas; c) as origens e o início do funcionamento da PAC, as divergências entre os Estados nacionais e as nuances das relações político-institucionais no processo decisório no período analisado revelam muito sobre a natureza e o funcionamento da CE/UE.

Percebe-se que não houve legitimidade suficiente da Comissão Europeia, uma instituição supranacional, no processo de tomada de decisão da PAC. Desde o início, ela não conseguiu equilibrar interesses nacionais divergentes, uma vez que o Conselho de Ministros foi o principal órgão legislador que até a metade dos anos 1980 e decidia por unanimidade. Ao mesmo tempo, a estrutura decisória da CE não permitiu que os cidadãos participassem da sua formulação e tampouco das propostas de reformas. Consequentemente, ao longo das décadas, a PAC favoreceu alguns interesses e mecanismos operacionais e de distribuição de recursos orçamentários, dificultosos de serem modificados adiante. Por meio da análise das origens do processo de integração regional da Europa na agricultura após o fim da Segunda Guerra Mundial, conclui-se que a ampliação das bases econômicas da CE/UE foi priorizada em detrimento da construção uma verdadeira comunidade política entre Estados europeus. A ideia de Europa unida na diversidade e orientada por uma união política, como pensada pelos federalistas no pós-Segunda Guerra, não foi prioridade.

REFERÊNCIAS

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

ALTER, Karen J.; STEINBERG, David. The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community. In: MEUNIER, Sophie; McNAMARA, Kathleen R. (Orgs.) *Making History*: European Integration and Institutional Change at Fifty. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 89-104.

ALVAREZ-CUADRADO, Francisco; PINTEA, Michaela. A quantitative exploration of the golden age of European growth: structural change, public investment, the Marshall plan and intra-European trade. *McGill University Working Papers*, n.1, 2005.

APARICIO, Gema; PINILLA, Vicente; SERRANO, Raúl. Europe and the International Agriculture and Food Trade, 1870-2000, *IEH Congress Paper***.** Helsinki, 2006.

BADINGER, Harald; BREUSS, Fritz. What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade? *IEF Working Paper*, n. 48, 2003, p. 1-25.

BUREAU, Jean-Christophe. *Enlargement and reform of the EU Common agricultural policy: impacts on the western hemisphere countries*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank*,* 2002.

BURGESS, M. *Federalism and European Union*: the Building of Europe, 1950-2000. London and New York: Routledge, 2000.

BROADBERRY, Stephen. Explaining Anglo-German productivity differences in services since 1870, *European Review of Economic History*, v. 8, n. 3, 2006, p. 229-262.

CATTANEO, Carla; VELO, Dario. Variable Geometry Europe: an interpretation of the European Integration Development. In: 4th BIENNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF ECSA, Charleston. *Papers...* Charleston, 11-14 May, 1995.

CARÍSIO, Maria Clara Duclos. *A. Evolução da Política Agrícola Comum da União Europeia e seus Efeitos sobre os Interesses Brasileiros nas Negociações Internacionais sobre Agricultura.* Tese Apresentada ao Curso de Altos Estudos do Itamaraty. Brasília: IRBr: FUNAG, 2006.

CHANG. Ha-Joon. *Rethinking public policy in agriculture*: *lessons from distant and recent*. Rome: FAO, 2009.

DINAN, Desmond. Fifty Years of European Integration: A Remarkable Achievement. *Fordham International Law Journal*, v. 31, n. 5, p. 1117-1142, 2007.

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do capital:* história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora 34, 2002.

EIJSBOUTS, Tom. Authority or Stability Flexibility in the Light of Constitutional History. In: SCHRAUWEN, Annette (org.). *Flexibility in Constitutions Forms of Closer Cooperation in Federal and Non-Federal Settings*. Groningen: Europa Law - Publishing, 2002, p. 107-119.

EUROPEAN COMMISION. *Agricultural and food trade*. DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics. Brussels, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *The Agriculture Situation in the Community*: 1983 Report. Brussels, 1984.

EUROPEAN COMMISSION. *Proposals for the Working Out and Putting into Effect of the Common Agricultural Policy in Application of Article 43.* Brussels, 1960.

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

FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: a Global Crisis. *New Left Review*, v. I, n. 197, p. 29-57, 1995.

FRIEDMANN, Harriet; McMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: the rise and decline of national agricultures:1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. XXIX, n. 2. p. 93-117, 1989.

GERMOND, Carine. Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy, 1968-1984, *EUSA Conference Paper***.** Boston, 2-5 Mar, 2011.

GÖTEMAKER, Manfred. The failure of EDC and European Integration, em KÜHNHARDT, Ludger (org.). *Crises in European Integration: Challenges and Responses, 1945-2005*. New York: Berghahn Books, 2011, p. 33-48.

GRANT, Wyn. Is Agricultural Policy Still Exceptional? *The Political Quaterly Publishing,* v. 66, n. 3, p. 156-169, 1995.

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

JOSLING, Tim. Western Europe. In: ANDERSON, K. (org.). *Distortions to Agricultural Incentives:* a Global Perspective, 1955-2007. Washington, D.C.; World Bank and Palgrave Macmillan, 2009, p. 115-176.

KAY, Adrian; ACKRILL, Robert. Problems of Composition, Temporality and Change in Tracing the Common Agricultural Policy through Time, *Journal of European Integration History*, v. 16, n. 2, p. 123-142, 2010.

KLINGL, Bernard J. L. *A evolução do Processo de Tomada de Decisão na União Europeia e a sua repercussão para o Brasil*. Tese Apresentada ao Curso de Altos Estudos do Itamaraty. Brasília: IRBr: FUNAG, 2014.

KNUDSEN, Ann-Christina. Ideas, Welfare, and Values: Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s. In: PATEL, Kiran. (org.). *Fertile Ground for Integration?* Baden-Baden: Nomos, 2009, p. 61-1-78.

LASCHI, Giuliana. Agricultores y sus intereses en el processo de integración: ¿Qué Política par qué tipo de Agricultura?", *Puente@Europa,* n. 1, 2011.

LOTH, Wilfried. Sources of European Integration: the Meaning of Failed Interwar Politics and the Role of World War II. In: KÜHNHARDT, Ludger. (org.) *Crises in European Integration*, 1945-2005. New York: Berghahn Books, 2011, p. 19-32.

LUDLOW, Piers. The making of the CAP: towards a historical analysis of the EU's first major common. *Contemporary European History*, v. 14, n. 3, p. 347-371, 2007.

MARTÍN-RETORTILLO, Miguel; PINILLA, Vicente. Patterns and Causes of Growth of European Agricultural Production 1950-2005. *Documentos de Trabajo*, n. 1302, 2013, p. 1-36.

MARTIN, John; LANGTHALER, Ernst. Paths to Productivism: Agricultural Regulation in the Second World War and its Post-War Legacy in Great Britain and German-Annexed Austria. In: BRESSLEY, Paul; SEGERS, Yves; VAN MOLLE, Leen. (orgs). *War, Agriculture, and Food: Rural Europe from the 1930s to the 1950s*. New York: Routledge, 2012, p. 55-74.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. A *History of World Trade Agriculture: From the Neolithic Age to the Current Crisis*. London: Earthscan, 2006.

MILWARD, Alan S. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 1992.

MUIRHEAD, Bruce; ALMAS, Reidar. The Evolution of Western Agricultural Policy Since 1945, In: ALMAS, Reidar; CAMPBELL, Hugh (orgs.). *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, Bingley: Emerald, 2012, p. 23-49.

NEDERGAARD, Peter. Market failures and government failures: A theoretical model of the common agricultural policy. In: EUSA 9th BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE, Austin. *Papers...* Austin, 31 Mar. – 2 Apr., 2005.

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

OTERO, Gerardo; PECHLANER, Gabriela; GÜRCAN, Efe. The Political Economy of "Food Security" and Trade: Uneven and Combined Dependency, *Rural Sociology*, v. 78, n. 3, p. 263-289, 2013.

PEZAROS, Pavlos D. An introduction to the Common Agricultural Policy: Principles, objectives and orientations. In: BAOURAKIS, George (Org.). *The Common Agricultural Policy of the European Union*: New market trends. Cahiers Options Méditerranéennes n. 29, p. 2-20, 1998.

PRIKS, Ardi. *The rise and decline of price support based European Common Agricultural Policy.* Master thesis in Political Science. Amsterdam, 2012.

RIEGER, E. Agricultural Policy: Constrained Reforms. In: WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark; YOUNG, Alaisdair. (orgs.). *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 161-190.

ROSENBLATT, Julius. *The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences.* New: York: International Monetary Fund, 1988.

ROSS, Stewart. Causes and Consequences of the Second World War. London: Evans Brothers, 2003.

SCHWARZE, Jürgen. The development of the European Union: from a common market to a political union, Ritsunmeikan Law Review, v. 1, n. 23, 2006, p. 91-98.

SHAW, John. *World Food Security: A History since 1945*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

SIDJANSKI, Dusan. L'Avenir Féderaliste de L'Europe. La Communauté européenne, des origines autraité de Maastricht, *Canadian Journal of Political Science*, v. 28, n. 2. 1992, p. 370-371.

STEINBERG, James. *An ever closer Union: European Integration and its implications for the future of US-European Relations*. Santa Monica: Rand, 1993.

SWINNEN, Johan F. M.; BANERJEE, Anurag N.; DE GORTER, Harry. Economic Development, Institutional Change and the Political Economy of Agricultural Protection: *Agricultural Economics*, v. 26, n. 1, 2001, p. 25–43.

THIEMEYER, Guido. *Vom "Pool Vert" zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Europäische Integration, Kalter Krieg*. München: Oldenbourg-Verlag, 1999.

TREIN, Franklin. *Uma contribuição para o entendimento da crise da Europa*. Brasília: IPEA, 2013 (no prelo).

VEIGA, José Eli. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

WEBBER, Douglas. The Hard Core: the Franco German Relationship and Agriculture Crisis Politics in the European Union. *RSC Working Paper*, n. 46, 1998.

WEINBERG, Gerhard. Total War: Global Dimensions of the Conflict. In: CHICKERING, Roger; FÖSTER, Stig; GREINER, Bernd (orgs.). *A World at Total War: Global Conflict and the Politics of Destruction, 1937-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-32, 2010.

Recebido em: 22/10/2018

Aprovado em: 23/09/2019