
POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL E NA ALEMANHA: uma abordagem comparativa entre a Mesorregião Oeste do Paraná e estado de Nordrhein-Westfalen

AGRICULTURAL POLICY IN BRAZIL AND GERMANY: a comparative approach between the western mesoregion of Paraná and the state of Nordrhein-Westfalen

Eduardo de Pintor

Economista na Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.
Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE.
eduardodepintor@hotmail.com

Carlos Alberto Piacenti

Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, PR, Brasil.
Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa.
piacenti8@yahoo.com.br

Resumo

A agricultura ocupa papel fundamental na sociedade, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas em desenvolvimento. No Brasil, ela tem cumprido suas funções básicas, estando fortemente ligada à dinâmica econômica e a segurança alimentar. Na União Europeia (UE) a agricultura também tem ocupado papel de destaque que, após a Segunda Guerra Mundial, se desdobrou na formulação de uma Política Agrícola Comum (PAC) que esteve principalmente pautada em proporcionar segurança alimentar no âmbito de seu território. Porém, durante sua trajetória a política sofreu forte influência dos interesses particulares de seus países-membros ligados a questões comerciais, as quais foram componentes importantes nas decisões tomadas no aspecto econômico da política agrícola, o que acabou por elevar a relevância econômica da agricultura para as relações comerciais da UE. Neste contexto que se insere o estudo, o qual está norteado em discutir os objetivos estrutura da política agrícola no Brasil e na Alemanha e suas implicações na Mesorregião Oeste do Paraná e o Estado de *Nordrhein-Westfalen*. Logo, foi possível perceber que o arranjo institucional da política de crédito rural brasileira foi formatado para responder a incentivos via preços de mercado, os quais são ditados pelo comércio internacional de *commodities*. Enquanto a PAC ocupou-se de manter o *status quo* no campo pela via pública desvinculada do mercado de preços agrícolas. Processo este, que foi sustentado via transferências de recursos da sociedade para os agricultores por meio de custosos subsídios e acabaram por auxiliar na manutenção do espaço rural em ambos os territórios.

Palavras-chave: Agricultura. Política agrícola. Crédito rural.

Abstract

Agriculture plays a key role in society, both in developed and developing economies. In Brazil, it has fulfilled its basic functions, being strongly linked to economic dynamics and food security. In the European Union (EU) agriculture has also played a prominent role

which, after The Second World War, has unfolded in the formulation of a Common Agricultural Policy (CAP) which has been mainly based on providing food security within its territory. However, during its trajectory the policy was strongly influenced by the particular interests of its member countries linked to trade issues, which were important components in the decisions taken in the economic aspect of agricultural policy, which eventually elevated the economic relevance of agriculture to EU trade relations. In this context, the study is included, which is based on discussing the objectives of agricultural policy in Brazil and Germany and its implications in the Western Mesoregion of Paraná and the State of *Nordrhein-Westfalen*. Soon, it was possible to realize that the institutional arrangement of the Brazilian rural credit policy was formatted to respond to incentives via market prices, which are dictated by the international commodity trade. While the CAP was concerned with maintaining the *status quo* in the countryside by public means untied from the agricultural price market. This process was sustained via transfers of resources from society to farmers through costly subsidies and eventually assisted in the maintenance of rural space in both territories.

Keywords: Agriculture. Agricultural policy. Rural credit.

Introdução

A agricultura ocupa papel fundamental na sociedade, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas em desenvolvimento. No Brasil, ela tem cumprido suas funções básicas, estando fortemente ligada à dinâmica econômica e a segurança alimentar. Assim, tem contribuído com o crescimento econômico, seja ele ligado a produção voltada ao mercado externo ou para o consumo interno.

Na União Europeia (UE) a agricultura também tem ocupado papel de destaque, o qual, após a Segunda Guerra Mundial, se desdobrou na formulação de uma Política Agrícola Comum (PAC) que esteve principalmente pautada em proporcionar segurança alimentar no âmbito de seu território. Porém, durante sua trajetória a política sofreu forte influência dos interesses particulares de seus países membros ligados a questões comerciais, as quais foram componentes importantes nas decisões tomadas no aspecto econômico da política agrícola. Fato este que acabou por elevar a relevância econômica da agricultura internamente na UE e externamente sobre as relações comerciais nos mercados agrícolas mundiais.

Logo, é entre a eficiência agrícola em prover alimentos, a dinâmica do mercado agrícola internacional e a convergência dos múltiplos interesses nacionais quanto ao uso do solo que se insere a participação dos Estados modernos. Estes por sua vez, possuem a

prerrogativa de desenhar políticas públicas macroeconômicas com a finalidade de auxiliar e conduzir um conjunto de incentivos e restrições visando atingir os objetivos traçados para as políticas internas.

É nesse contexto que se inserem o debate sobre as políticas agrícolas, tanto para a UE e Alemanha quanto para o Brasil. Debate este que envolve a discussão entre as funções clássicas da agricultura e seus novos objetivos, os quais, além das temáticas econômica e alimentar, relacionam à agricultura fatores como: preservação do meio ambiente e da biodiversidade, manutenção do agricultor no campo, manutenção da qualidade de vida e da renda rural, melhoria da qualidade dos alimentos e bem-estar animal, fomento de atividade complementares as rurais, entre outros (CONTINI, 2004; VAN DER PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012; KAGEYAMA, 2004).

No caso brasileiro a política agrícola vigente foi sistematizada em torno do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criada em 1965. Tal política esteve alicerçada no crédito rural, visando a modernização da agricultura, e a redução do risco da atividade agrícola por meio do seguro rural, possuindo seus incentivos fortemente relacionados a estes objetivos, os quais foram absorvidos pelos produtores de grãos voltados ao mercado externo, cumprindo as funções clássicas da agricultura. Todavia, a incorporação pela política agrícola dos novos objetivos para agricultura tem ocorrido via programas específicos, os quais tem atingido apenas parcialmente os agricultores.

Já para a UE e Alemanha, a PAC teve início visando a segurança alimentar e como parte da barganha política entre os países membros. Os desdobramentos dessa negociação fundamentaram seus incentivos iniciais sobre um sistema de sustentação de preços agrícolas, o qual proporcionou a segurança alimentar, porém a custos elevados para o bloco, necessitando assim, ser reformada em sua trajetória. Reformas que culminaram em mudança estrutural na PAC em 1992. Tal reforma modificou o principal sistema de incentivos estabelecido até então, da sustentação dos preços agrícolas para os pagamentos diretos por hectare. Modificação esta que se aprofundou na reforma de 2003, a qual previa uma redução gradativa nos incentivos até 2013. Após este ano, os incentivos da política foram exclusivamente vinculados aos pagamentos diretos por hectares.

É nesse contexto de diferentes políticas agrícolas e países que estão inseridos os agricultores produtores de cereais, tanto na Mesorregião Oeste do Paraná, no Brasil, quanto no Estado de *Nordrhein-Westfalen*, na Alemanha. De 2000 a 2018, ambas regiões

possuíam sua produção agrícola especializada na produção de cereais. Deste modo, o estudo é norteado em discutir os objetivos estrutura da política agrícola no Brasil e na Alemanha e suas implicações na Mesorregião Oeste do Paraná e o Estado de *Nordrhein-Westfalen* após anos 2000.

A fim de cumprir o objetivo proposto foi realizada uma pesquisa bibliográfica a respeito do tema. Como método foi utilizada uma abordagem comparativa qualitativa de caráter interdisciplinar entre a duas regiões estudadas. Esse método foi usado devido a sua capacidade de comparar semelhanças e diferenças a partir de determinado objeto de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2010).

O estudo aborda, primeiramente, a política agrícola brasileira detalhando seu arranjo e principais incentivos que atingem os produtores de cereais na Mesorregião Oeste do Paraná. Posteriormente, foi analisada a evolução da PAC na Europa, especificando seus objetivos e reformas em sua trajetória, bem como detalhado seu arranjo institucional. Também foi debatido os principais incentivos proporcionados pela política agrícola aos produtores rurais da Alemanha do Estado de *Nordrhein-Westfalen*.

Estrutura e objetivos da política agrícola no Brasil após 1990

A Lei 8.171 de 1991 estabelece as competências institucionais e os objetivos e instrumentos da política agrícolas no âmbito nacional. Ela também apresenta as diretrizes a respeito do arranjo institucional para sua condução. Suas diretrizes principais estão voltadas a temas como o aumento da produtividade, do sistema de crédito rural e fundiário, modernização agrícola, abastecimento interno, elevação da produção e segurança alimentar no país, fomento das atividades comerciais ligadas a agropecuária, criação e melhoria da infraestrutura no meio rural, suporte a construção de habitação rural, melhoria da qualidade de vida do agricultor, educação direcionada ao agricultor, proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais (BRASIL, 1991).

Contudo, apesar da variabilidade nas diretrizes, quando se observa os principais pontos de sobreposição na Lei 8.171 de 1991 percebe-se que a geração de renda e financiamento da agropecuária ocupou parte central de sua discussão e elaboração. Sendo assim, é possível entender que sua espinha dorsal foi constituída com foco na sustentabilidade econômica da atividade rural (BRASIL, 1991).

Além da sustentabilidade econômica, a Lei 8.171 de 1991 aborda o ferramental pelo qual serão executados seus objetivos, direcionando a responsabilidade entre os órgãos do governo. Sobre a pesquisa agropecuária é indicado que a condução deverá ser realizada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que deve manter sua ênfase no melhoramento genético visando elevar a produtividade da agricultura. A Embrapa deve também trabalhar em conjunto com a extensão rural a nível nacional com o objetivo de disseminar o uso da tecnologia. Desta forma, a legislação vincula a pesquisa agrícola a extensão, visando a integração e eficiência na disseminação das tecnologias criadas.

Do mesmo modo, a referida lei também especifica a forma pela qual deve ser implementada a política agrícola no Brasil. Na Lei 8.171 de 1991 é discriminada a organização institucional no âmbito governamental da composição do Conselho Nacional de Política Agrícola. Este Conselho tem a prerrogativa para elaborar os instrumentos de política agrícola, dentre eles o Plano Safra (anual).

O Plano Safra é o instrumento pelo qual são divulgadas as principais linhas de financiamento para a agricultura e pecuária no âmbito nacional de cada ano. Sendo estas medidas focadas no crédito rural para custeio, investimento e comercialização e no seguro rural, abordando desde o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) até o seguro da agricultura familiar¹. No plano são especificados volumes de recursos para cada atividade agropecuária, prazos de pagamento, as múltiplas taxas de juros, dependendo do enquadramento do produtor e cultura a ser produzida ou comercializada. Também são apresentados os tabelamentos dos preços mínimos dos produtos agrícolas a serem apoiados pela política de comercialização (MAPA, 2019).

As políticas citadas são operacionalizadas no setor agrícola principalmente por meio de fornecimento de crédito para financiamento de plantio, comercialização e investimento nas propriedades rurais. Segundo Bacha (2004), o conceito que embasa a utilização do mecanismo de crédito rural subsidiado no Brasil está relacionado ao mercado em que o agricultor está inserido. Como esse mercado se aproxima da concorrência perfeita, onde os produtos tendem a ser homogêneos e o agricultor não é capaz de fixar os preços de seus produtos, uma forma efetiva de subsidiá-lo é reduzindo

¹ A definição legal de agricultura familiar no Brasil é dada pela Lei 11.326 de 2006, onde é necessário ao agricultor cumprir os seguintes requisitos: 1) não possua área maior do que 4 módulos fiscais; 2) utilizar predominantemente mão de obra da própria família no estabelecimento rural; 3) possuir percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento; 4) dirigir o estabelecimento rural com sua família.

os custos financeiros da captação de recursos por meio de crédito a taxas inferiores as vigentes no mercado.

De maneira geral, os incentivos ocorrem por meio de concessão de subsídios nas taxas de juros destes financiamentos e via seguro rural e PROAGRO. Estes garantem a redução do risco da atividade agrícola através do abatimento dos valores financiados quando ocorrerem frustrações de safras que impossibilitem o pagamento total ou parcial dos custos de produção.

O Sistema Nacional de Crédito Rural, criado em 1965, se constituiu a base na qual a política agrícola brasileira tem incentivado o cultivo, expansão e modernização da agricultura, tendo como objetivo principal promover a modernização tecnológica² da agropecuária (DO BRASIL; DE AGRONEGÓCIOS, 2004). Em termos de volume de recursos direcionado pela política se pode dividir sua trajetória em três recortes. O primeiro até 1986 com um crescimento contínuo de recursos subsidiados. O segundo do final de 1980 ao longo da década de 1990, etapa de crise e redução de recursos. E o terceiro com a retomada do crescimento após anos 2000 (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Embora tenha ocorrido essa variação no volume de recursos, Pintor, Silva e Piacenti (2015) afirmam que o crédito rural ocasiona um impacto positivo no Valor Adicionado Bruto da agropecuária para todo o Brasil. Mesmo no período de 2000 a 2011, os autores constataram que o montante de recurso destinado ao crédito rural mais que dobrou. Sustentando assim, sua trajetória como uma política efetiva ao fomento da atividade agropecuária.

No que diz respeito ao SNCR, há na política agrícola brasileira a segmentação pelo tipo de atividade, volume de financiamento, entre outros. O sistema possui diversos programas de financiamento englobando as diversas culturas existentes no país. Dentre os quais pode-se apontar como os principais programas vigentes para o financiamento da produção de grãos o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a categoria chamada demais modalidades, na qual são enquadrados os grandes produtores. Esses programas também englobam as culturas de soja, milho e trigo e atingem a Mesorregião Oeste do Paraná (SANTANA et al., 2014).

² A respeito do processo de modernização agrícola ver Resende (2003) e Graziano da Silva (1998).

No caso do Pronaf ressalta-se que essa linha diferenciada para pequenos agricultores foi criada apenas em 1996. Até então, essa categoria de agricultores não contava com uma linha específicas de financiamento. Esse fato pode estar intrinsecamente ligado ao processo de modernização agrícola produtivista baseada nos parâmetros da revolução verde, o qual também possuía objetivos ligados ao fomento e sustentação de toda uma cadeia de indústrias de insumos e implementos agrícolas modernos necessários à sua ampliação (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Para Buainain et al. (2014) o crédito rural, incluindo o Pronaf, e o seguro agrícola constituem as principais bases da política agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Brasil. Os autores destacam a importância do programa para a agricultura, mas argumentam que faltou a política agrícola brasileira visualizar com maior atenção a agenda de desenvolvimento agropecuário do século XXI, ficando ela restrita ao âmbito financeiro, sendo sua atuação reduzida quanto a novas funções da agricultura.

Contudo, no âmbito financeiro econômico estes programas têm se mostrado eficiente para promover a agricultura no Brasil. Gasques et al. (2014) mostram que de 1975 a 2012 a Produtividade Total dos Fatores (PTF) de produção para a agricultura cresceu a uma taxa de 3,52% ao ano. Tal medida pode ser considerada alta se comparada a países como EUA, Austrália e Argentina. Os autores apontam também que o aumento da produtividade, após os anos 2000, foi alavancado pela retomada dos investimentos na agricultura devido as políticas de financiamento rural a juros subsidiados.

Com relação a medidas que viessem a incentivar diretamente práticas sustentáveis, pode-se citar a criação do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) em 2010. Programa esse que tem o objetivo de financiar atividades agrícolas que estejam pautadas na redução da emissão de gases do efeito estufa, viabilizado também por meio de taxas de juros subsidiadas (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017). Todavia, os recursos destinados ao programa são pequenos se comparados aos outros programas citados. Esta foi uma das primeiras ações no MAPA no âmbito do crédito rural procurando atender questões ambientais para a agricultura de médio e grande porte.

No mesmo sentido para a agricultura familiar as ações se iniciaram em 2003. As linhas criadas foram: Pronaf floresta (2003), Pronaf agroecologia (2005) e Pronaf ECO (2007). Estas modalidades visam incentivar a adoção de práticas sustentáveis e

conservacionistas, bem como a implantação de alternativas tecnológicas, reduzindo assim, o impacto da agricultura no meio ambiente (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017; MDA, 2020).

Além destas ações, em 2003 foi criado também a linha Pronaf jovem objetivando contemplar os jovens de 16 a 29 anos. Operacionalizada da mesma maneira que as demais, por meio de maiores subsídios a taxas de juros, a linha exige uma contrapartida da qualificação profissional por parte do jovem agricultor. O Pronaf jovem possui o objetivo de melhorar as condições do jovem no campo, proporcionando assim, incentivos a sua manutenção no campo e atendendo ao viés social do Pronaf (BARCELLOS, 2017).

No que se refere ao processo de modernização agrícola alicerçado no Sistema Nacional de Crédito Rural, pode-se entender que o Paraná acompanhou o desenvolvimento nacional. Piacenti (2016) mostra que o êxodo rural ocorrido a partir de 1970 no Paraná, também na Mesorregião Oeste, esteve associado ao crédito rural e ao crescimento da indústria, além da modernização agrícola. O autor mostra que a condição primordial para acessar a política de crédito rural em 1960 e 1970 era a propriedade da terra. Este fato estimulou o êxodo rural de pequenos proprietários e arrendatários e beneficiou os produtores de culturas voltadas ao mercado exportador com possibilidade de ganhos de escala, as quais especializaram sua produção.

Em relação aos principais programas consolidados como o Pronaf sabe-se que essa política conseguiu atingir cerca de 30% dos proprietários rurais no Brasil de 1996 a 2013. Sendo que a maior parte de seus subsídios atende a agricultores voltados ao mercado externo, ou seja, pequenos produtores de soja, milho e café. Contudo, quando observado os valores para a região Sul do Brasil, perceber-se um aumento da importância dessa política, pois o percentual de atendimento do total de estabelecimentos chega a 60%, revelando o perfil de propriedade e produção para a região Sul do Brasil (CAPELLESSO; CAZELLA; BÚRGIO, 2018).

Além disso, a região Sul concentra o maior volume desses recursos no Brasil. Segundo, Capellesso, Cazella e Búrgio (2018) os dados de 1996 a 2013 do Pronaf revelam que há uma concentração do atendimento aos agricultores produtores de *commodities* voltados ao mercado externo. A política atual está desenhada de forma a introduzir a agricultura familiar ao mercado agrícola de *commodities*, pecando em contemplar outras culturas e atividades rurais que não se enquadram nessa modalidade.

Portanto, observando a política agrícola brasileira, percebe-se que sua trajetória foi constituída com base no crédito rural visando a modernização da agricultura, e na redução do risco da atividade agrícola por meio do seguro rural. Suas medidas de incentivo foram desenhadas com base nestes objetivos não possuindo grandes alterações no período recente. Estes incentivos foram absorvidos pelos produtores de grãos voltados ao mercado externo, cumprindo as funções clássicas da agricultura.

De outro lado, pode-se perceber que a incorporação formal de outros objetivos para agricultura com a intensão de solucionar os novos desafios a serem enfrentados pelos agricultores está em estágios iniciais. Os objetivos atuais da política agrícola brasileira incorporaram parcialmente questões incipientes da agricultura como: envelhecimento do trabalhador rural, a sucessão familiar e a diversificação da produção.

Objetivos e reformas: o caminhar da Política Agrícola Comum (PAC)

Após a Segunda Guerra Mundial a UE iniciou a discussão sobre a Política Agrícola Comum (PAC), a qual foi lançada em 1962. Entre seus principais objetivos estavam o suprimento da oferta interna de alimentos dos países membros por meio do aumento da produtividade, com base no incentivo ao progresso técnico (CONTINI, 2004).

Apesar disso, o início da discussão de um acordo sobre o mercado comum agrícola na Europa esteve pautado mais no interesse individual de cada Estado membro da Comunidade Econômica Europeia (CEE)³ do que nas vantagens adquiridas coletivamente. O fato de a primeira proposta de integração agrícola para UE elaborada pela França, em 1950, ser baseada na expansão de mercados dos produtos agrícolas nos quais a França possuía excedente, sendo ela na época a maior exportadora de alimentos para o mercado europeu, corrobora o citado interesse individual. Posteriormente, na discussão e implantação inicial da PAC, ver-se-á que os interesses franceses - também os italianos - na expansão dos mercados agrícolas, em contrapartida aos interesses alemães na ampliação dos mercados industriais, foram fatores decisivos para modelar o acordo da PAC (CARVALHO, 2016)

No início da implantação a PAC possuía suas atenções voltadas a sustentação da oferta de produtos, tendo como principal política de incentivos a sustentação dos

³ Criada em 1957, era composta pelos países: Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo (CARVALHO, 2016).

mecanismos de preços na Organização Comum dos Mercados (OCM). O mecanismo de preços acabou constituindo a espinha dorsal sob a qual foi implantada a PAC na UE. Apesar de haver outros eixos temáticos na política, o maior interesse de discussão gravitou em torno da política de preços. Era esse eixo que possuía a maior influência sobre a variação na remuneração das fazendas. Por isso houve forte pressão das entidades de classe representantes dos interesses dos agricultores para a adoção deste sistema⁴. Este tinha por objetivo a manutenção da renda das fazendas, por meio de transferências de outros setores da economia (CARVALHO, 2016).

De início o sistema foi elaborado para evitar as flutuações de preços para os produtores, sendo garantido um preço mínimo para cada produto na OCM, bem como estipulou-se também quais eram os produtos prioritários que teriam ou não sustentação de preço. Dessa forma, o sistema foi elaborado para manter estoques custeados pela política comum com a intenção de acomodar a pressão nos preços, sendo o principal apoio da PAC até a década de 1970. No âmbito do comércio internacional, o sistema funcionava de maneira similar. As importações eram taxadas e as exportações subsidiadas. O montante arrecadado com as taxas ajudaria a custear os subsídios pagos (diferenciais de preços) aos agricultores da produção exportada (CARVALHO, 2016).

No decorrer da execução da política o sistema de incentivo cumpriu o objetivo de prover maior oferta de alimentos, bem como potencializou a modernização das propriedades rurais principalmente das fazendas de maior porte. Entretanto, também gerou superprodução de vários produtos, pois o sistema de incentivo mantinha a estabilidade de preços maiores que os internacionais. Logo, constituía-se em uma forma interrupta de incentivos ao aumento da produção ao produtor. Sendo que os custos da política estavam aumentando para os Estados membros e o preço dos produtos no mercado comum eram superiores aos internacionais. O que causava uma perda de bem-estar aos consumidores (CARVALHO, 2016).

Segundo Carvalho (2016), com base no sistema de preços a PAC não logrou êxito em reduzir as disparidades de produtividades e de tamanho das propriedades. As disparidades regionais e locais de renda persistiram e as modificações estruturais nas áreas agrícolas foram postergadas. Assim, inicialmente a implantação da PAC foi mais

⁴ Interessante notar que foi a partir de 1966 que se modificou a forma de decisão na PAC, a qual era realizada por consenso entre os membros e passou a ser decidida por maioria qualificada. A forma de decisão ainda permaneceu rígida quanto a modificações no sistema de sustentação de preços (CARVALHO, 2016).

influenciada por um aglomerado das demandas individuais dos Estados membros do que por uma estratégia de harmonização para os mercados agrícolas da CEE. Com base nesse cenário, não demorou para que o sistema de sustentação de preços da PAC começasse a ser alvo de críticas tanto externas, pelos outros países exportadores agrícolas, quanto interna pelos próprios Estados membros.

Apesar da UE ser constantemente pressionada por países como EUA, Brasil, Canadá e Índia no âmbito do comércio internacional, ela continuou a praticar uma firme defesa da política protecionista agrícola (CARVALHO, 2016). Motivos como o protecionismo, o crescimento dos custos dos subsídios para UE, superprodução agrícola setorial e os embates na esfera do comércio internacional, foram recorrentemente apontados como forma de pressão à UE para a realização de reformas na PAC, as quais foram ocorrendo ao longo do tempo, porém de forma que ainda permitiam conservar medidas protecionistas (CONTINI, 2004).

Um dos fatores que contribuiu tanto para as reformas quanto para as divergências entre os países membros da UE na PAC foi o orçamento. De 1965 a 1970, a situação orçamentária da PAC começou a se deteriorar. Nesse período, o percentual do orçamento da CEE direcionado para a PAC passou de 8,5% para 86,9% do total. Como não havia um limite para os gastos com a agricultura, pois a CEE não tinha estabelecido um máximo de gastos, estes gastos poderiam aumentar indiscriminadamente (SPENCE, 2012).

Logo em seguida, entre meados da década de 1970 a 1980, as despesas da PAC chegaram a cerca de 90% do orçamento total (GUIRAO, 2010). O aumento das despesas revivia as contradições entre os países membros. A Alemanha, por exemplo, desde o início da PAC figurou como o principal financiador líquido entre os países membros. Mantendo-se nessa posição no bloco até a entrada do Reino Unido⁵, o qual possuía situação similar a alemã (CARVALHO, 2016).

Da metade da década de 1980 até 1992, a PAC começou a sofrer algumas modificações incrementais, as quais visavam conter a superprodução para alguns

⁵ Um dos receios a entrada do Reino Unido ao bloco, principalmente pelos franceses, era devido a política agrícola interna do Reino Unido de pagamentos por deficiência. O qual poderia ser apontado como modificação do modelo inicial da PAC baseado no mecanismo de preços e subsídios as exportações, o que acarretaria uma redução do impacto da PAC sobre os produtores franceses. O Reino Unido só foi aceito após concordar com os termos da PAC ao qual ele se tornaria também um importador líquido do Bloco (CARVALHO, 2016).

alimentos e a redução do custo orçamentário para a CEE. Também buscavam maior equidade para cada Estado membro, por meio da possibilidade de retribuições caso o país-membro possuísse um gasto maior do que o benefício gerado pela política. Essa foi uma demanda pleiteada pelo Reino Unido, um importador líquido de alimentos (CARVALHO, 2016).

Apesar disso foi somente em 1992 ocorreu a primeira reforma estrutural na PAC (também chamada de reforma *Mac Sharry*), a qual modificou o sistema de preços, espinha dorsal da PAC, para um sistema de ajuda direta por meio de pagamentos por compensação (*deficiency payments*). Estes inicialmente estavam atrelados negativamente ao volume de produção, visando a redução da superprodução para alguns produtos. Para os produtores serem elegíveis aos pagamentos necessitavam restringir a sua produção, pois a política previa uma redução da produção a fim de equilibrar as forças de mercado, principalmente sobre os cereais, carne bovina e produtos lácteos (CARVALHO, 2016).

Segundo Abramovay (2002) a reforma de 1992 também causou o chamado descasamento entre a produção e renda para o agricultor. Uma vez que, além das medidas de contenção da superprodução, as transferências não estariam ligadas a subsídios diretos por unidade produzida, mas sim ao tamanho da área. Esse descasamento e a transparência dos pagamentos realizados aos agricultores foram os principais fatores motivadores da mudança na política. Entretanto, no decorrer da execução dessa política as transferências passaram de provisórias a permanentes, pois tornaram-se essenciais a manutenção da renda dos agricultores europeus. Ao contrário do preconizado pelos agricultores no momento da substituição do regime, o sistema de pagamentos compensatórios acabou representando uma elevação real da renda agrícola, que chegou a aproximadamente 12% de aumento no período após a reforma (1991 a 1995).

Em termos de volume financeiro repassados pela PAC, após a reforma houve uma concentração dos recursos para o cultivo de grãos, os quais passaram a receber 43% do total dos recursos da PAC, cuja concentração anterior era de 29%. Sendo assim, apesar da modificação na forma de subsídios, não houve grande mudança na divisão dos recursos. Também a política não estabeleceu de imediato um teto para os pagamentos diretos (ABRAMOVAY, 2002).

O sistema de pagamentos diretos acabou por constituir-se indispensável à manutenção da renda nas fazendas. Em 2017 o sistema de transferências de renda

(pagamentos diretos por hectare) atingiu 90% do total das terras na UE e representou 46% do rendimento agrícola total. Além disso, estas transferências são realizadas com base no quantitativo de terras, o que tende a concentrar os repasses aos grandes e médios agricultores (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Sobre a concentração dos pagamentos da PAC pode-se dizer que não houve modificação. Antes da reforma de 1992, cerca de 20% dos produtores concentravam 80% dos repasses da PAC (ABRAMOVAY, 2002). Em 2017 cerca de 20% dos agricultores receberam 80% dos recursos provenientes dos pagamentos diretos⁶. Este é um dos motivos que tem pressionado a UE a discutir novos arranjos na política de apoio agrícola. De modo que os incentivos da política possibilitem fortalecer a agricultura europeia, tanto para o pequeno proprietário quanto para o médio e grande (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Segundo Carvalho (2018), apesar de que, após a metade do século XX, a justificativa para implantação de medidas comuns para a agricultura europeia estar ligada à de necessidade prover alimentos suficientes a população e auxiliar os agricultores, o que se observou foi uma otimização da agricultura capitaneada pelo Estado e pautada no aumento de eficiência, na especialização na produção e na competição pela liderança mundial do mercado agrícola. Entretanto, isto não significa que os objetivos propostos pela PAC não foram seguidos, mas que poderia haver um interesse subliminar motivado pela conquista de mercados agrícolas estratégicos no contexto mundial.

A respeito dos objetivos da PAC, desde sua implantação ela possuía clareza em seus objetivos. O Tratado de Funcionamento de União Europeia (TFUE) (2006), em seu artigo 39, define os objetivos balizadores para PAC, a saber: 1) incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional dos fatores de produção, designadamente da mão de obra; 2) assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola; 3) estabilizar os mercados; 4) garantir a segurança dos abastecimentos; 5) assegurar preços razoáveis aos consumidores (UE, 2019).

Com base nos objetivos foram desenhados os programas de ação da PAC, os quais estão estruturados em dois pilares principais. O primeiro se baseia na Organização

⁶ Abramovay (2002) aponta que os legumes, frutas, flores e os vinhos representavam 25% da economia agrícola da UE e eles recebiam apenas 6% dos subsídios públicos à agricultura.

Comum dos Mercados (OCM) dos produtos agrícolas e nos pagamentos diretos aos agricultores e o segundo está ligado a ações de desenvolvimento rural. Notadamente ao que se refere a OCM, ele possui o objetivo de minimizar efeitos de crises e frustrações agrícolas que possam afetar a produção e distribuição. Para tanto, a PAC atualmente possui mecanismos flexíveis permitindo moldar parte da intervenção da política em função da cultura ou produto afetado por crises conjunturais (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Em 2000, ocorreu outra reforma na qual foram realizadas modificações sobre a redução da intervenção nos preços dos produtos agrícolas, principalmente cereais e carne bovina (CONTINI, 2004). Já na reforma de 2003, as principais mudanças foram em relação aos pagamentos de subsídios aos agricultores, limitando boa parte deles a um repasse anual desvinculado da quantidade produzida. Ela previa uma redução gradativa dos repasses a serem implantados de 2005 a 2013. Após esse período os subsídios estariam completamente desvinculados da produção (DA SILVA CARVALHO; GODINHO, 2011)

Conjuntamente, foi introduzido o conceito de multifuncionalidade na agricultura pela PAC, passando assim, a visualizar outras funções para a agricultura além das convencionais⁷, como: preservação da paisagem do meio ambiente e da biodiversidade, fixação e sucessão do agricultor no campo, fomento do turismo rural, manutenção da qualidade de vida e da renda rural, melhoria da qualidade dos alimentos e bem-estar animal, entre outros (CONTINI, 2004; VAN DER PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012; KAGEYAMA, 2004). Além da diversificação de funções da agricultura se pode somar também a temática da sustentabilidade da produção rural ligada a exploração do potencial de bioindústrias, bioenergia e da economia circular (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

A última modificação na PAC, realizada em 2013, com vigência de 2014 a 2020, teve como objetivo proporcionar maior equidade nos repasses de recursos da PAC, melhorar o apoio e rendimento dos agricultores mais vulneráveis e aprimorar práticas agrícolas ambientalmente sustentáveis. Tais medidas incluem, por exemplo, a

⁷ Sobre as funções clássicas da agricultura no processo de desenvolvimento econômico, ver Johnston e Mellor (1961).

diversificação de culturas e a manutenção das características paisagísticas ecológicamente ricas (CONSELHO EUROPEU, 2019).

Após 2013, o sistema de pagamentos diretos aos agricultores passou a adotar uma postura de direcionamento e a usar critérios multifuncionais centrados em sete componentes, sendo eles: 1) pagamento base por hectare, baseado em critérios econômicos e administrativos; 2) componente ecológico (ecologização), pensado para indenizar o provimento de bens públicos na área ambiental; 3) pagamentos suplementares a jovens agricultores; 4) apoio redistributivo, permitindo reforçar apoio aos primeiros hectares de uma exploração; 5) apoio adicional a zonas que possuem limitações naturais; 6) ajuda vinculada a produção de determinadas áreas ou culturas por motivos econômicos ou sociais; e 7) apoio a agricultores com recebimento anual inferior a € 1.250,00 euros (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Segundo o Parlamento Europeu (2019), dos critérios apresentados os quatro primeiros são de adesão obrigatórias para os Estados membros da UE, enquanto os três últimos são facultativos. Entre os obrigatórios, o segundo tem grande destaque representando 30% do total dos pagamentos para os agricultores. Os outros 70% estão distribuídos entre os demais critérios, sendo que o primeiro é um dos mais importantes e de maior peso, elevando seu percentual de participação na medida que os países membros da UE diminuem as margens dos outros critérios até os limites legais estabelecidos pelo regulamento da UE.

Em linhas gerais, para os países com aplicação flexível, ressalta-se que os critérios para o incentivo da ecologização direcionam o agricultor a diversificar sua produção, possuindo no mínimo duas culturas (para propriedades menores que 10 ha) e três culturas (para propriedades maiores de 30 ha). Sendo que nenhuma cultura pode exceder 75% da área agricultável total. Além disso, deve-se manter os pastos permanentes existentes. Já para propriedades acima de 15 ha os agricultores devem manter ou converter no mínimo 5% da terra arável em área de interesse ecológico (reserva, árvores, terras em pousio, florestas, biotipos, culturas fixadoras de nitrogênio) (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Segundo BMEL (2020a), os pagamentos diretos repassados aos agricultores são essenciais à manutenção das atividades agrícolas e à preservação do meio ambiente, pois são os agricultores que mantêm as áreas rurais e moldam o tecido social das aldeias. Deste

modo, a aplicação da PAC visa garantir tanto a segurança alimentar quanto elevar a qualidade dos alimentos para a população. Também visa a manutenção e cuidado das paisagens naturais e de lazer no meio rural; a produção de matérias-primas renováveis e o fornecimento de energias renováveis; a preservação e a proteção e uso (consciente e recreativo) das florestas; a garantir empregos e agregar valor na agricultura, silvicultura e em seus encadeamentos.

Após a reforma de 2013 os pagamentos aos agricultores na Alemanha seguiram as orientações da UE e foram classificados em cinco categorias. Sendo assim, estão divididos entre o pagamento ou prêmio básico, principal e maior parte dos repasses. O pagamento por ecologização⁸, constituindo-se de incentivos a práticas agrícolas benéficas a proteção do clima e meio ambiente. Prêmio de redistribuição, o qual visa beneficiar os pequenos e médios proprietários. O pagamento para jovens agricultores, visando a sustentação da sucessão familiar e manutenção de pessoal nas atividades agrícolas. E um pagamento a pequenos agricultores (BMEL, 2020b). Além disso, a reforma também especificou uma redução no volume repassado da PAC aos agricultores. O valor estimado para 2014 a 2020 dever ser 9% menor do que o valor direcionado a PAC de 2007 a 2013 (BMEL, 2015).

O segundo pilar da PAC aborda a política de desenvolvimento rural centrada em três vertentes prioritárias, são elas: a) tornar a agricultura mais competitiva; b) assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e das ações climáticas; e c) alcançar um desenvolvimento territorial das comunidades rurais, focando na criação e manutenção dos empregos. Esse pilar possui objetivo de fomentar o desenvolvimento rural sustentável por meio de ações que proporcionem uma melhora das condições climáticas e econômicas, facilitando a permanência do agricultor no campo. Ele é financiado via recursos do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), podendo ter aportes de fundos regionais ou nacionais dependendo do país-membro da UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

⁸ O prêmio por redistribuição é efetivado de forma integral para os 30 primeiros hectares cultivados pelo agricultor e 60% do valor para os hectares que ultrapassarem estes. O conceito de ecologização é abrangente, sendo assim respeitados seus regramentos, seus repasses incluem uma gama de território como: áreas de lâmina d'água, áreas de pousio, pastagens permanentes, áreas com plantas que fixem nitrogênio. O limite para o jovem agricultor é de 40 anos de idade. São considerados elegíveis ao prêmio para pequenos agricultores aqueles que recebem um repasse de até € 1.250,00 euros por ano (BMEL, 2015).

De acordo com o Parlamento Europeu (2019) os recursos direcionados a PAC são divididos entre os dois pilares. Para o primeiro pilar é direcionado cerca de 75% do total da PAC, com recursos provenientes do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA). Enquanto o segundo pilar recebe cerca de 25% do FEADER. Em 2017, os principais países que recebiam recursos da PAC eram França, Espanha, Alemanha e Itália.

O programa de Relações Entre Ações de Desenvolvimento Rural (LEADER) é um exemplo do formato que o segundo pilar tende a imprimir na agricultura da UE. Ele é um programa que visa abordar o setor rural por uma via multisetorial, objetivando incentivar os territórios rurais a explorarem novas formas de se tornarem ou permanecerem competitivos. Logo, permite que eles utilizem melhor os recursos locais que possuem para superar os desafios que possam enfrentar, como os previstos nos objetivos da PAC, como: envelhecimento da população, níveis reduzidos de oferta de serviços, sustentabilidade no meio rural e desemprego no meio rural (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

Esta abordagem territorial do desenvolvimento agrícola foi considerada efetiva pela maioria dos atores institucionais envolvidos em sua implantação inicial (1991 até 1993). Foi considerada positiva, pois atingia zonas rurais economicamente deprimidas às quais a PAC não foi capaz de alavancar por meio do mercado. Isto levou a iniciativa a ser estendida a outras etapas. Segunda etapa (1994 a 1999) continuou a expansão triplicando de tamanho a área territorial assistida e inseriu mais dois eixos referentes a inovação e cooperação. O LEADER *plus* (2000 a 2006) deu continuidade ao programa expandindo sua área de influência. Em 2007 a Comissão Europeia converteu o programa na “abordagem LEADER” ou “eixo LEADER” o qual foi incorporado permanentemente no segundo pilar da PAC, robustecendo o arranjo territorial interligado da política agrícola (MACEDO DA SILVA, 2017).

A abordagem LEADER tem contribuído para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais, tanto das famílias de agricultores como da população em geral. Isto fica evidente quando observado que a política de desenvolvimento rural vem, cada vez mais, ganhando importância dentro da PAC na UE. O LEADER tem sido tratado como uma abordagem inovadora no quadro da política de desenvolvimento rural comunitária, sendo capaz de modificar positivamente as relações socioeconômicas quando efetivado. Neste sentido, o planejamento da PAC até 2020 está alinhado com o LEADER, pois a PAC

estabeleceu suas prioridades em torno de emprego e crescimento, sustentabilidade, modernização, inovação e qualidade (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, 2017).

É latente na atual discussão da PAC a preocupação com a sustentabilidade do setor agrícola. Com base nisso, ela tem voltado seu planejamento de longo prazo a questão ambiental e climática, visando aumentar o valor agregado na agricultura e alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Em seu planejamento o foco reside em questões como estimular o emprego, crescimento e o investimento na agricultura, integrar a pesquisa e inovação no campo, integrar os agricultores à economia digital, explorar o potencial da geração de energia renovável no campo, da economia circular e a bioeconomia, com ênfase na proteção ambiental e climática (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

A preocupação com a questão ambiental é uma das principais vertentes de influência para o futuro da PAC. Recentemente houve inserção de medidas de condicionalidade aos pagamentos diretos da política ao cumprimento de medidas obrigatórias e facultativas intrínsecas tanto ao primeiro quanto ao segundo pilar. Destarte, a concessão de apoio ao agricultor está parcialmente condicionada a adoção de práticas ambientais e climáticas. Sendo o resultado desta ação tratado como um bem público a população da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Portanto, entende-se que a PAC em sua trajetória sofreu influência de um lado pelos produtores rurais e suas organizações e de outro da prática política comercial entre os membros da UE. Sendo que deste conflito de interesses resultou parte das decisões tomadas, as quais permitiram a permanência de uma configuração que não proporcionou grandes modificações na estrutura fundiária europeia no decorrer do tempo.

É inegável também que a PAC logrou êxito em cumprir os principais objetivos nos quais está embasada, justificando sua importância tanto do lado social quanto econômico. A PAC pode ser entendida como resultado de um pacto social entre os governos e os cidadãos no sentido de custear a modernização da agricultura, a oferta de alimentos para a população, a paisagem agrícola, a renda agrícola e a manutenção do agricultor no campo.

Todavia, em suas reformas mais recentes a política tem atraído críticas da sociedade sobre o valor dos seus dispêndios e o destino dos seus benefícios. Também há um movimento no qual é latente o clamor social para que haja um remodelamento da

política visando um fortalecimento do viés ambiental e sustentável na PAC. Deste modo é evidente que a PAC não obteve êxito em romper com a antiga estrutura rural, a qual ainda carrega as mesmas distorções estruturais que a reforma outrora logrou modificar.

Similaridades e divergências entre as políticas agrícolas

Com base no discutido, foi possível perceber que a PAC na UE se constituiu com influência das organizações de produtores rurais⁹ e como parte da barganha política comercial entre os primeiros Estados membros. Além disso, verificou-se que os grandes e médios produtores, principalmente produtores de cereais, carne bovina e leite, vêm sendo relativamente privilegiados pelos subsídios e repasses da PAC. No caso do brasileiro, o SNCR privilegiou os proprietários das terras com possibilidade de ganhos de escala e especialização na produção de grãos, principalmente da cultura de soja e milho.

É possível entender que que ambas as políticas foram constituídas com bases em diretrizes tradicionais, como a sustentabilidade econômica e a segurança alimentar. No caso da brasileira ela esteve fortemente ligada a influência da condição agroexportadora e da estrutura fundiária. O sistema se manteve alicerçado no crédito rural, tanto para produção quanto modernização agrícola, e no seguro rural, ambas políticas no âmbito econômico, as quais sofreram influência da trajetória da estrutura rural no Brasil.

No caso da PAC a estrutura fundiária possui similar influência na formulação e manutenção dos subsídios. Entretanto, o mercado de exportação agrícola não foi o objetivo inicial da política e sim uma consequência dos efeitos positivos e abundantes de seus subsídios. O que levou a UE, em um segundo momento, a condição de agroexportador a qual se manteve por meio de custosos subsídios ao bloco, podendo ser entendido como uma saída comercial estratégica para os próprios entraves gerados internamente pelos subsídios aos Estados membros. Saída esta que foi pertinente a UE no contexto do comércio internacional, a qual favoreceu também no processo os interesses da estrutura fundiária existente.

⁹ As organizações nacionais representativas de fazendeiros dos países membros do CEE se associaram formando organizações comuns com o objetivo de unir vários *lobbies* dos produtores rurais perante a Comissão Europeia e aumentar sua atuação e poder político. É o caso do Comitê das Organizações Profissionais Agrícolas (Copa) e o Comitê-geral para Cooperação Agrícola (Cogeca) (CARVALHO,2016).

Todavia, visualizando os problemas futuros para a agricultura e a demanda social pela sustentabilidade, a PAC caminhou para adaptar seus objetivos de modo a contemplar outras dimensões além das tradicionais. Em suas últimas reformas ela incluiu incentivos a fatores como: envelhecimento do pessoal ocupado na agricultura, manutenção do agricultor no campo, desenvolvimento rural sustentável, maior segurança do alimento, diversificação da produção na propriedade, entre outros. Portanto, pode se perceber que houve uma mudança recente em relação as diretrizes tradicionais. Porém, cabe ressaltar que o pilar principal da PAC continuou mantendo-se como a maior parcela dos repasses, sustentando, assim, os interesses dos grandes e médios proprietários.

Para o Brasil¹⁰ estes novos objetivos para a agricultura tiveram um primeiro pacote de incentivos com programas voltados para a agricultura familiar a partir de 2003 (Pronaf: jovem, mulher, ECO, floresta, agroecologia). Já para a agricultura empresarial, a qual demanda a maior parte dos recursos em termos de volume de produção e território, foi incluído em 2010 (Programa ABC). Medidas estas que não diferem tanto quanto ao tempo da UE, pois estas foram efetivamente implantadas de forma generalizada pela UE em 2014, porém com maior intensidade.

Uma diferença significativa está no *modus operandi* da política agrícola para os locais analisados. A brasileira se propaga principalmente por meio do crédito rural, o qual oferece incentivos de forma diferenciada ao agricultor para realizar a produção. Ela se diferencia levando em consideração a condição econômica do agricultor (classificação do agricultor quanto a renda e tamanho da propriedade). Deste modo, ela se constitui em um incentivo à produção do agricultor o qual só pode ser aferido no final do processo, ou seja, na realização da venda da produção.

A PAC, após as últimas reformas, se propaga por meio de um repasse direto de recursos por hectares em posse do agricultor, sem necessidade de realizar a produção. Nesse caso o agricultor possui parte de sua renda garantida *ex ante* o que condiciona a sua produção como complemento da sua renda. Também no pacote de transferência dos recursos estão sendo remunerados fatores como: incentivos a preservação e diversificação da produção. A política agrícola brasileira parece estar arraigada nos incentivos de mercado visando proporcionar meios para que o agricultor consiga produzir e extrair sua

¹⁰ Nesse período as culturas que mais utilizaram o crédito rural foram, respectivamente, soja, milho e café, tanto nas modalidades Pronamp e Demais quanto no Pronaf (BACEN, 2021).

renda desse processo. Já a PAC procura controlar parte da produção agrícola e da configuração do espaço rural, suprimindo parcialmente a renda dos agricultores e as demandas ambientais da sociedade.

Considerações finais

Com base no método de análise adotado e na discussão realizada sobre a trajetória das políticas agrícolas, se pode entender que tanto a brasileira quanto a alemã foram constituídas pautadas em diretrizes tradicionais, como a sustentabilidade econômica e a segurança alimentar. A brasileira esteve fortemente ligada à influência da condição agroexportadora e à estrutura fundiária, possuindo seu sistema de incentivos alicerçado no crédito rural. Sistema este que, devido ao seu *modus operandi*, acabou por privilegiar os grandes e médios proprietários produtores de cereais.

Já sobre a PAC foi possível concluir que sua trajetória sofreu influência das organizações de produtores rurais e da barganha política comercial entre os primeiros Estados membros. Organizações estas que conseguiram manter o *status quo* dos subsídios agrícolas sem grandes modificações. Tanto é que a estrutura de pagamentos de subsídios se manteve concentrada favorecendo médios e grandes produtores de grãos, leite e carnes. Concentração esta que tem destinado em torno de 80% dos recursos para apenas 20% dos proprietários rurais da UE, concentrados nas categorias citadas.

Apesar da PAC ter cumprido seus objetivos ligados à proteção do mercado interno, a prover a segurança alimentar e melhorar a renda agrícola, isto foi realizado a custos de pesados subsídios (sustentação de preços e pagamentos diretos). Os subsídios de sustentação de preços cumpriram seu papel, mas como efeito colateral proporcionaram superproduções de alimentos e altos custos ao bloco. Fatos estes que acabaram levando a UE à condição de agroexportadora, a qual se manteve apoiada nos custosos subsídios e nos interesses dos agricultores mantidos pela estrutura agrícola fundiária.

Essa condição pode ser entendida como uma saída comercial estratégica visando adequar os interesses dos agricultores e dos países membros sobre os entraves gerados internamente pelos subsídios. Saída esta que foi pertinente à UE no contexto do comércio internacional de produtos agrícolas. Contudo, não foi agradável para os países exportadores de alimentos no âmbito do comércio internacional.

Além disso, foi possível constatar que ambas as políticas agrícolas, brasileira e europeia, têm caminhado no sentido de cumprir seus objetivos. Sendo que estes tem incorporados questões demográficas, sociais e ambientais, além da econômica. Comportamento este que foi incorporado e executado na PAC com maior clareza do que a política agrícola brasileira. De qualquer modo, ambas políticas acabaram refletindo nos incentivos que atingem os agricultores na produção de cereais na Alemanha e *Nordrhein-Westfalen* e no Paraná e Mesorregião Oeste.

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer ao Programa Institucional de Agenda Tríplice da Universidade Federal Latino Americana.

Referências

ABRAMOVAY, R. Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola europeia. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 40, n. 2, p. 235-264, 2002.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O Financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H R. et al. (Org). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, IPEA, 2017.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuários Estatísticos do Crédito Rural**. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuario_estat_credrural>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BARCELLOS, S. B. As políticas públicas para a juventude rural: o Pronaf jovem em debate. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 48, p.149-173. jan./jun., 2017.

BMEL - BUNDESMINISTERIUMS FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT. **Gemeinsame Agrarpolitik und EU-Agrarausgaben**. Disponível em: < https://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/agrar_foerderung.html> Acesso em: 02 mar. 2020a.

_____. **Direktzahlungen**. Disponível em: <<https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung->

[Agrarsozialpolitik/Direktzahlungen/direktzahlungen_node.html](#)>. Acesso em: 02 mar. 2020b.

_____. **Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland**. Berlin, 2015.

Disponível em:

<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD.pdf?__blob=publicationFile> Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Lei Nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre política agrícola. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17, jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.

_____. Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17, jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BUAINAIN A. M. et al. O tripé da política agrícola brasileira: Crédito rural seguro e Pronaf. In: BUAINAIN, A. M; ALVES, E; SILVEIRA, J. M; NAVARRO, Z. (Editores). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 3, p. 437-450, 2018.

CARVALHO, P. N. **A Política Agrícola Comum da Europa: Controvérsias e continuidade**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, nº 2258).

_____. Da crise à abundância: Segurança alimentar e modernização agrícola na Europa no pós-Segunda Guerra Mundial. **História & Perspectivas**, v. 59, 141-154, jul./dez., 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **A abordagem Leader - Um guia básico**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

_____. **Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões**. O futuro da alimentação e da agricultura. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2017. Disponível em: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/03dc8701-d5aa-11e7-a5b9-01aa75ed71a1/language-pt>> Acesso em: 10 fev. 2020.

CONSELHO EUROPEU. **Reforma da política agrícola comum após 2013**. Escrito em 2019. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-reform/>> Acesso em: 19 fev. 2019.

CONTINI, E. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 1, p. 30-46, 2004.

DA SILVA CARVALHO, M. L.; GODINHO, M. L. F. A nova reforma da política agrícola comum e suas consequências num sistema agrícola mediterrâneo de Portugal. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 13, n. 2, p. 165-175, 2011.

DO BRASIL, B.; DE AGRONEGÓCIOS, D. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 4, p. 4-17, out./dez., 2004.

GASQUES, J. G. et al. Produtividade da agricultura: resultados para o Brasil e estados selecionados. **Revista de Política Agrícola**, v. 23, n. 3, p. 87-98, 2014.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

GUIRAO, F. Introduction to special issue on CAP reform. **Journal of European Integration History**, v. 16, n. 2, p. 13-24, 2010.

JOHNSTON, B. F.; MELLOR, J. W. El papel de la agricultura em el desarrollo económico. **El trimestre económico**. Primeiro trimestre, 1961.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 3, p. 379-408, 2004.

MACEDO DA SILVA, F. P. **Território, governança e desenvolvimento territorial: um estudo comparado entre Brasil e União Europeia**. 2017. 268p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Econômica da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2017.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano Safra 2019-2020**. Brasília: SPA/MAPA, 2019.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano safra da agricultura familiar – vários anos: 2009-2010, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018**. Disponível em: <<http://www.fetaep.org.br/ficheiro/setor/agricola>>. Acesso em: 03 abri. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas temáticas sobre a união europeia: Política agrícola comum**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/section/196/politica-agricola-comum-pac>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

PIACENTI, C. A. **Indicadores do Potencial de Desenvolvimento Endógeno dos Municípios Paranaenses**: no período de 1999/2013. Foz do Iguaçu: Ed. Parque Itaipu, 2016.

PINTOR, E.; SILVA, G. M.; PIACENTI, C. A. Crédito rural e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 24, nº. 1, p. 5-19, jan./mar., 2015.

REZENDE, G. C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ipea, 2003.

SANTANA, C. A. M. et al. Política agrícola: Avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; SPENCE, J. A high price to pay? Britain and the European budget. **International Affairs**, v.88, n. 6, p. 1237-1260, nov., 2012. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2346.2012.01130.x>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

UE - UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia**. Escrito em 2019. Disponível em: <http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/legislacao_2018/tratados/FUNCIIONAMENTOUNIAOEUROPEIA.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

VAN DER PLOEG, J.D.; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 1, p. 133-173, 2012.

Recebido em 03/04/2020. Aceito para publicação em 17/09/2020.
--