ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 **AGRICULTURA NA UNIÃO EUROPEIA: PARADIGMAS, DIVERSIDADES E O PAPEL DA POLÍTICA AGRÍCOLA**
Autor(es)	Rodrigo Peixoto da Silva Gesmar Rosa dos Santos
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap2

Título do livro	**Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**
Organizadores(as)	Gesmar Rosa dos Santos Rodrigo Peixoto da Silva
Volume	1
Série	**Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350394
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 2

AGRICULTURA NA UNIÃO EUROPEIA: PARADIGMAS, DIVERSIDADES E O PAPEL DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Rodrigo Peixoto da Silva[1]
Gesmar Rosa dos Santos[2]

1 INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) é um bloco econômico composto por 27 países[3] que compartilham livre mobilidade de mercadorias, pessoas e capitais e que adotam diretrizes políticas similares. Para tratar da sua agricultura, há de se ter em conta tanto as ações do bloco, que tem diretrizes gerais e orçamento executado pela Comissão Europeia, quanto as dos países-membros com suas políticas próprias (OECD, 1999; 2020). A primeira formação do bloco, em 1958, contou com Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos e se expandiu, até meados de 2013, antes da saída do Reino Unido, em janeiro de 2020.

A agricultura da UE, no conjunto dos países, se posicionou entre os cinco maiores produtores de gêneros agropecuários com trigo, cevada, milho, açúcar de beterraba, batata inglesa, tomate e carnes bovina, suína e de frango em 2019, de acordo com a base de dados da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), FAOSTAT.[4] Neste mesmo ano, o bloco destacou-se também entre os cinco maiores exportadores de milho, trigo, cevada, açúcar refinado, vinho, batata inglesa e leite fresco de vaca. Toda essa produção está associada a uma área colhida de 87,5 milhões de hectares em lavouras, área equiparável aos 95,2 milhões de hectares colhidos pelos Estados Unidos e os 81,3 milhões de hectares pelo Brasil em 2019.[5]

O conjunto de países da UE representa, naturalmente, realidades distintas, tanto dos agricultores, seus modos de produção e reprodução socioeconômica,

---

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e doutor em economia.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

3. Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, República Tcheca, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia e Suécia.

4. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

5. Considerando-se a área de culturas primárias (lavouras temporárias e permanentes). Não foi considerada a área para produção florestal e pastagens. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

como de interações com o meio rural. Tudo isso tem demandado uma grande e complexa intervenção do Estado no sentido de regulamentar, financiar e dar outros suportes à agricultura. Assim como as complexas realidades agrícola e rural de países continentais como o Brasil (Schneider e Cassol, 2014; Ipea, 2021) e os Estados Unidos, como destacado em ERS e USDA (2017; 2020),[6] a agricultura na UE necessita ser estudada tendo-se em conta a diversidade de seus estabelecimentos e condições concorrenciais em que se inserem, como se observa nos estudos de OECD (1999; 2001; 2003; 2021), Garzon (2005) e Renting *et al*. (2009).

Estudos comparados sobre a agricultura na UE são importantes para o Brasil, considerando-se as bases em que são desenhadas as respectivas políticas e uma série de aspectos concorrenciais. Exemplo disso é o fato de que a UE influencia e modela fortemente as exigências sanitárias, os parâmetros produtivos e a modernização tecnológica da agricultura dos países periféricos do capitalismo. Internamente, desde as mudanças vivenciadas na agricultura de diversas partes do mundo a partir da Revolução Verde,[7] a UE tem ampliado a sua capacidade de produção de alimentos, sobretudo no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, que desestruturou grande parte do sistema produtivo europeu e dizimou parcela significativa de seus cidadãos, da sua força de trabalho. Em políticas públicas, a UE, além de defender os interesses comerciais de seus agricultores (Abramovay, 2019; Garzon, 2005), tem promovido inovações estratégicas de segurança alimentar e atuado fortemente no estabelecimento de diretrizes e regras de produção, sustentabilidade ambiental e comércio de bens agrícolas que são adotadas internacionalmente.

Desde o início dos anos 1990, no contexto das conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente e sustentabilidade, a UE adota medidas tendo em vista a pluriatividade e a multifuncionalidade na agricultura (Renting *et al.*, 2009; OECD, 2001; 2003; Lowe, Buller e Ward, 2002). Entre as concepções adotadas pelo bloco e pelos países-membros, há uma série de medidas que se espalham para outros países, com desenho de políticas públicas para além das tradicionais funções econômicas da agricultura e das propriedades rurais (Lowe, Buller e Ward, 2002; OECD, 2021). Ao mesmo tempo, o bloco também enfrenta dificuldades, a exemplo das externalidades ambientais negativas da agricultura.

Para além da fazenda, assim como ocorreu com os Estados Unidos e, atualmente, com a China, a UE, além de ser importante agente global na pesquisa e no desenvolvimento de tecnologias, de patentes e produção de bens

6. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/>.

7. Iniciada na década de 1960 nos Estados Unidos e Europa, a Revolução Verde se refere à disseminação, com o incentivo de políticas públicas, de um conjunto de tecnologias na agropecuária. Foi baseada em insumos industriais (fertilizantes químicos, inseticidas, fungicidas, pesticidas, sementes), práticas mecanizadas de manejo do solo, expansão de lavouras irrigadas e redução da mão de obra no campo, obtendo, por um lado, grande aumento no rendimento agronômico e na produtividade em geral, e, por outro lado, gerando externalidades negativas sociais e ambientais.

de capital para o setor agrícola, tem no seu núcleo países de grande poder de agroindústria – Alemanha, França, Bélgica, Espanha, Países Baixos e Inglaterra (até o Brexit) –, bem como de acumulação de capital, que se replica nos demais. A expansão de grupos econômicos atuantes em negócios agropecuários ocorre a partir do bloco europeu e de outros países nos diversos elos produtivos – desde a pesquisa, inovação e insumos, até a produção agrícola, beneficiamento, distribuição, varejo e exportação.

A elevada dependência de recursos públicos para fomentar a agricultura na UE (OECD, 2021) registra também pontos não convergentes, seja no plano local, no bloco ou no âmbito internacional. Isso tem sido relatado, por exemplo, em barreiras (tarifárias e não tarifárias) somadas a outras ações protecionistas do bloco, além de manter alta pegada ecológica[8] (Comissão Europeia, 2010) e impactos nos países em desenvolvimento (Abramovay, 2019; Contini, 2004; Garzon, 2005; Moyano-Estrada e Ortega, 2014; Stojanovic, 2019). Intenções de avanços estão em pauta, a exemplo do aprimoramento dos subsídios e adoção de medidas para promover a sustentabilidade na produção (European Commission, 2019; 2021). A revisão por que passa atualmente a Política Agrícola Comum (PAC), ou Common Agricultural Policy (CAP), tende a ser um novo referencial global, com foco na inclusão social e mudanças climáticas, uma realidade que afeta a agricultura e as políticas também no Brasil.

Desse modo, tendo em vista o aprendizado para as políticas agrícolas no Brasil, este capítulo tem o objetivo de analisar as características que definem a diversidade e os desafios centrais da agricultura e dos estabelecimentos rurais na UE e como a PAC se relaciona com esses aspectos. Para tanto, são destacados dados descritivos das principais variáveis produtivas e o perfil do suporte à agricultura. Em alguns aspectos são feitas algumas comparações com o Brasil, destacando semelhanças e diferenças, tendo em vista as diversidades rural e agrícola.

O capítulo conta com outras quatro seções, além desta introdução. Na seção 2 são apresentados o recorte de análise e os procedimentos metodológicos de obtenção de dados sobre as estimativas de gastos da PAC. Na seção 3 são abordadas características centrais da agropecuária na UE, a partir das variáveis selecionadas que buscam reportar a sua grande diversidade e heterogeneidade. A seção 4 faz uma leitura sobre as principais características e trajetória da PAC, incluído o destaque dos gastos dessa política. Por fim, na seção 5 são feitas as considerações finais.

8. "A pegada ecológica é uma metodologia de contabilidade ambiental que avalia a pressão do consumo das populações humanas sobre os recursos naturais. Expressada em hectares globais (gha), permite comparar diferentes padrões de consumo e verificar se estão dentro da capacidade ecológica do planeta". Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/>.

2 DEFINIÇÕES E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho se faz uma análise exploratória de dados e bibliografia, além de consulta a legislações, documentos e políticas a respeito da agricultura na UE, com destaque para as características dos estabelecimentos agropecuários dos países-membros. São utilizadas as definições e tipologias de políticas da PAC, em suas revisões mais recentes (OECD, 1999; European Commission, 2019; 2021).

Com relação às políticas públicas, utiliza-se a classificação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 1999; 2020), que se ancora na tipologia de agricultores e estabelecimentos familiares, de semissubsistência e integrados comercialmente ao mercado. Foram selecionadas variáveis e dados que permitam compreender o estágio atual da produção e da diversidade dos estabelecimentos e dos agricultores, bem como dados que evidenciem as formas de atuação estatal no bloco. Em razão da limitação de espaço, neste capítulo a análise se limita aos dados dos principais componentes das políticas, que são os subsídios e outros suportes aos produtores.

Para a obtenção de dados da produção agrícola e seus subsídios, a fonte central do capítulo é a pesquisa Farm Structure Survey (FSS), conduzida em todos os países-membros da UE com metodologia comum, permitindo a comparabilidade de informações dos diferentes países. A pesquisa é realizada de maneira amostral a cada três ou quatro anos e a cada dez anos é realizada de forma censitária. Os dados mais recentes disponibilizados pela FSS se referem a 2016 e estão disponíveis no repositório Eurostat.[9]

Entre as variáveis analisadas estão: número de estabelecimentos agropecuários; área agrícola utilizada; valor bruto da produção agropecuária (VBP); principais gêneros agropecuários produzidos; mão de obra empregada na agropecuária; e consumo da produção por parte dos próprios estabelecimentos agropecuários (autoconsumo). Os dados da FSS/Eurostat foram classificados em cinco categorias/estratos, de acordo com a dimensão econômica dos estabelecimentos, bem como em conformidade com sua dimensão física, seguindo a tipologia e critérios adotados por Eurostat (2016; 2020), conforme apresentado no quadro 1.

9. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

QUADRO 1
Tipologia de estabelecimentos agropecuários na UE

	De porte econômico – VBP (€/ano)	De tamanho da área total
Muito pequeno	€ 0 a menos de € 2 mil	0 ha a menos de 2 ha de área agrícola utilizada
Pequeno	€ 2 mil a menos de € 8 mil	2 ha a menos de 20 ha de área agrícola utilizada
Médio	€ 8 mil a menos de € 25 mil	20 ha a menos de 100 ha de área agrícola utilizada
Grande	€ 25 mil a menos de € 100 mil	Igual ou superior a 100 ha de área agrícola utilizada
Muito grande	€100 mil/ano e mais	

Fonte: Eurostat (2016).

Além dos dados da FSS/Eurostat,[10] foram também analisados dados sobre as características dos estabelecimentos junto ao repositório da FAOSTAT.[11] Embora não permitam estratificações da dimensão econômica dos estabelecimentos, o conjunto de dados ilustra outros aspectos de interesse deste livro, como a pauta produtiva, emprego agrícola e comércio internacional. A base traz também informações em parâmetros atualizados, em alguns casos, complementares aos da FSS/Eurostat.

Foram também levantados dados e informações sobre os indicadores de suporte à agricultura na UE, por meio da base de dados de OECD (2021). Esses indicadores retratam as transferências de recursos financeiros dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas (diretamente, como suporte à produção) ou para a sua estruturação, sob as condições determinadas pela legislação na UE, centradas na PAC.

Os indicadores são monitorados regularmente por meio de estimativas (OECD, 1999) e tratam das diversas funções da agricultura na UE (OECD, 1999; 2020), a partir de grupos com a seguinte classificação resumida: Estimativa de Suporte ao Produtor (Producer Support Estimate – PSE); Estimativa de Suporte aos Serviços Gerais da Agropecuária (General Service Support Estimate – GSSE); e Transferências Associadas a *Commodities* Específicas (Single Commodities Transfers – SCT). A partir das definições da OCDE, foram selecionados os grupos indicadores, ou grupos deles, descritos a seguir.

1) PSE: valor monetário anual das transferências brutas de consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, oriundos de medidas políticas que suportam a agricultura. Inclui suporte a preços de comercialização, gastos orçamentários e perda de receita orçamentária, além de abranger políticas baseadas em produção corrente, uso de insumos, área plantada (A), número de animais (AN), receitas (R), renda corrente e não corrente (I) e transferências não associadas a *commodities*.

10. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
11. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

a) Suporte vinculado à produção de *commodities*: transferências de recursos dos contribuintes para os produtores agrícolas realizadas por meio de políticas baseadas na produção corrente de *commodities*.

b) Pagamentos vinculados a área, número de animais, receita ou renda (A/AN/R/I): transferências de recursos dos contribuintes para os produtores agrícolas por meio de políticas baseadas na área corrente, no número de animais, na receita ou na renda dos produtores agropecuários.

c) Pagamentos vinculados ao uso de insumos: transferências dos contribuintes para os produtores agrícolas por meio de políticas baseadas no uso de insumos agropecuários (sementes, mudas, fertilizantes, defensivos, máquinas e equipamentos, entre outros).

2) SCT: valor monetário anual das transferências brutas de consumidores e contribuintes para produtores agrícolas (medidos ao nível de preços ao produtor), oriundos de políticas ligadas à produção de uma *commodity* específica.

3) GSSE: valor monetário anual das transferências brutas oriundas de políticas que visam criar condições para o setor agrícola por meio do desenvolvimento de serviços públicos e privados, instituições e infraestrutura. Inclui políticas nas quais os produtores agrícolas são os principais beneficiários, mas não inclui pagamentos individuais aos produtores, e as transferências da GSSE não alteram diretamente as receitas ou custos de produção.

Como se poderá observar nas seções seguintes, esses indicadores possibilitam obter o nível de ajuda estatal direcionada aos produtores, assim como observar a relação delas com o conjunto de funções da agricultura. Embora com distintas nomenclaturas, tais ajudas são conceitualmente comparáveis às denominadas estruturantes do desenvolvimento rural e regional e de suporte à produção agropecuária e agroindustrial, conforme discutido no capítulo 1 deste livro.

3 CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA NA UE

A compreensão da diversidade dos estabelecimentos agropecuários na UE pode ser facilitada ao se destacar alguns aspectos sobre a sua composição enquanto bloco. A primeira formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) ocorreu em 1958, em consequência da assinatura do Tratado de Roma, em 1957, contando com Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Posteriormente, a CEE se tornou União Europeia e se expandiu, até meados dos anos 2000, com a entrada de países como Reino Unido, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Finlândia, Suécia, Dinamarca, entre outros (OECD, 2021). Entre 2004

e 2013, vários países do Leste Europeu passaram a fazer parte do bloco, como Eslovênia, Eslováquia, Polônia, Hungria, Bulgária, Romênia e Croácia, último país a entrar para o bloco, em julho de 2013. A última mudança na composição do bloco se deu com a saída do Reino Unido, em janeiro de 2020.

A CEE, no Tratado de Roma, já estabelecia as diretrizes da PAC, que tinha entre seus principais objetivos o abastecimento da população com alimentos e matérias-primas, além do crescimento da renda e da produtividade no meio rural. Na atualidade, para se compreender a complexa agricultura da UE, torna-se importante destacar, como se faz a seguir, algumas de suas características e trajetórias de seus países-membros, tendo em conta a sua diversidade e heterogeneidades que desafiam não apenas as políticas agrícolas como também as regionais e rurais, entre outras.

3.1 Características dos estabelecimentos na UE

Iniciando pelo lado socioeconômico, um destaque na UE é o número de estabelecimentos agropecuários, o qual tem se reduzido durante décadas.[12] Entre 2005 e 2016, o total desses estabelecimentos diminuiu de 14,5 milhões para 10,5 milhões, o que representa queda de 27,7% em apenas onze anos. Quase todos os países-membros do bloco apresentaram redução nesse período, sendo exceção apenas a Irlanda, que apresentou aumento de 4% no total de estabelecimentos.

Entre os países que apresentaram maior redução do número de estabelecimentos agropecuários no bloco entre 2005 e 2016, destacam-se Eslováquia (-63%), Bulgária (-62%), Letônia (-46%), Polônia (-43%), Lituânia (-41%), Hungria (-40%) e Estônia (-40%). Esses países têm como características comuns a região em que se localizam (Leste Europeu), a entrada relativamente recente no bloco (a partir de 1º de maio de 2004) e o fato de grande parte de seus estabelecimentos agropecuários serem considerados economicamente muito pequenos (menos de € 2 mil/ano), conforme os critérios adotados em Eurostat (2016). A Romênia foi responsável por 33% dos estabelecimentos agropecuários do bloco em 2016, seguida pela Polônia (13%) e Itália (11%), e apresentou queda de 20% em seu número de estabelecimentos entre 2005 e 2016.

Segundo Stojanovic (2019), entre os principais efeitos de curto prazo da adesão desses países ao bloco europeu está o aumento de preços dos alimentos, devido à crescente demanda dos países tradicionais do bloco. Isso acarretou aumento inflacionário em vários países do Leste Europeu que aderiram ao bloco a partir de 2004. Porém, o autor ainda ressalta que esses choques de curto prazo tendem a se dissipar e os benefícios de longo prazo associados à adesão devem aumentar o nível de bem-estar socioeconômico dos novos entrantes, por meio do aumento

12. Disponível em: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_lf_main&lang=en>.

de competitividade, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incrementos de produtividade, segurança alimentar e melhor uso dos recursos naturais.

A área agrícola utilizada, como lavouras, pastagens e áreas de horticultura,[13] por sua vez, permaneceu praticamente constante na UE, passando de 172 milhões de hectares em 2005 para 173,3 milhões de hectares em 2016, o que corresponde a um aumento de 0,8%. Entre os países com maior aumento de área agrícola utilizada neste período, destacam-se: Bulgária (+64%), Estônia (+20%), Irlanda (+16%), Grécia (+10%) e Letônia (+10%). Grande parte da área agrícola utilizada da UE está situada em quatro países do bloco: França (16%), Espanha (13%), Alemanha (10%) e Reino Unido (10%), que, juntos, representam 49% do total.

Considerando a queda do número de estabelecimentos no agregado da UE e na maior parte de seus países-membros, denota-se uma tendência de aumento do tamanho físico dos estabelecimentos agropecuários no bloco. Essa tendência é confirmada nos valores de área média por estabelecimento, que apresentou aumento da ordem de 39,4% no bloco, partindo de 11,9 hectares por estabelecimento em 2005 para 16,7 hectares por estabelecimento em 2016.

Entretanto, o tamanho médio dos estabelecimentos apresenta considerável variação entre os países-membros do bloco. Em um extremo destaca-se a República Tcheca, com média de 130,3 hectares por estabelecimento. Reino Unido, Dinamarca, Eslováquia, Luxemburgo, França e Alemanha também figuram entre as maiores áreas por estabelecimento, todos com valor superior a 60 hectares por estabelecimento. No outro extremo encontra-se Malta, com média de 1,2 hectare por estabelecimento, seguida de Chipre, Romênia, Grécia e Eslovênia, todos com área média inferior a 7 hectares por estabelecimento.

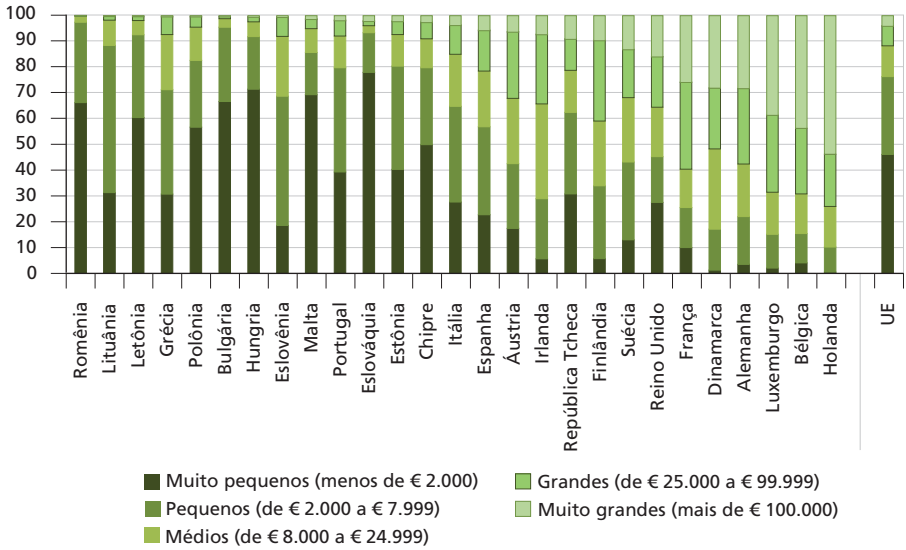
De acordo com Eurostat,[14] grande parte das diferenças do tamanho médio dos estabelecimentos agropecuários está associada aos padrões de propriedade da terra, nos quais os estabelecimentos de menor porte estão associados à produção de semissubsistência, na qual mais de 50% da produção é destinada ao autoconsumo, e aos estabelecimentos familiares, administrados por famílias e nos quais a parte majoritária da força de trabalho é composta por membros da própria família,[15] enquanto os estabelecimentos agropecuários de maior porte estão associados a propriedades corporativas, ações conjuntas, fazendas de responsabilidade limitada ou cooperativas.

Utilizando-se esta classificação de porte relacionada ao VBP, denota-se que, em 2016, 39% dos 10,5 milhões de estabelecimentos agropecuários da

13. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Utilised_agricultural_area_(UAA)>.
14. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/38078.pdf>.
15. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/38078.pdf>.

UE eram muito pequenos, 29% eram estabelecimentos pequenos, 15% médios, enquanto apenas 10% e 7% eram classificados como estabelecimentos grandes e muito grandes, respectivamente, em termos econômicos. O gráfico 1 apresenta essa distribuição por país-membro da UE, observando-se que 16 dos 27 países da UE têm mais de 50% de seus estabelecimentos classificados como pequenos e muito pequenos.

GRÁFICO 1
UE: distribuição dos estabelecimentos agropecuários por tamanho econômico (2016)
(Em %)



Fonte: Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
Elaboração dos autores.

De acordo com os dados do Eurostat (2016), a maioria desses estabelecimentos muito pequenos está associada a dificuldades de cunho econômico e à produção para subsistência. De fato, em diversos desses países grande parte dos estabelecimentos agropecuários consome a maior parte da produção, como nos casos da Romênia, em que 86% da produção é voltada para o autoconsumo, da Eslováquia (62%), Hungria (60%), Eslovênia (57%), Chipre (56%) e Croácia (52%). Essa realidade é ainda mais marcante em estabelecimentos muito pequenos e pequenos (em termos econômicos). Na UE, de forma geral, 71% dos estabelecimentos muito pequenos consomem mais de 50% de sua própria produção, sendo associados à semissubsistência.

Todavia, o grupo Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo (BENELUX) apresenta predominância dos estabelecimentos economicamente muito grandes (mais de

€ 100 mil/ano). Esta categoria de estabelecimentos é responsável pelas maiores parcelas de área nos casos da Dinamarca (33%), Alemanha (39%) e França (41%). República Tcheca, Finlândia e Suécia também possuem parcelas expressivas (superiores a 15%) de seus estabelecimentos classificados como muito grandes (em termos econômicos). Nesses países, a parcela de estabelecimentos muito pequenos é pouco expressiva.

3.2 Pauta produtiva e concentração do valor da produção

Quanto à produção, a tabela 1 apresenta dados sobre o número de produtos necessários para atingir 85% do VBP agropecuário em cada país, o número de produtos que representam pelo menos 1% do VBP e a razão de concentração dos quatro maiores produtos em termos de VBP (CR4). Os dados demonstram que, em diversos países do bloco, poucos produtos concentram grande parte da produção agropecuária, sobretudo nos casos de Luxemburgo, Irlanda e Dinamarca, nos quais apenas quatro produtos concentram mais de 70% do VBP.

TABELA 1
Indicadores de concentração produtiva por países da UE (2016)[1]

Região	Produtos que somam 85% do VBP	Produtos com 1% do VBP ou mais	CR4 (%)	Principais produtos em termos de VBP
Luxemburgo	6	11	73,9	Leite integral de vaca, carne bovina, carne bovina (*indigenous*), carne de porco
Irlanda	9	12	74,2	Carne bovina, carne bovina (*indigenous*), leite integral de vaca, carne de porco
Dinamarca	10	12	71,3	Carne de porco, carne de porco (*indigenous*), leite integral de vaca, trigo
Finlândia	14	17	50,9	Leite integral de vaca, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), carne bovina
Suécia	14	15	45,6	Leite integral de vaca, trigo, carne de porco, carne de porco (*indigenous*)
Letônia	15	17	56,6	Trigo, leite integral de vaca, canola, batatas
Estônia	15	14	53,2	Leite integral de vaca, carne de porco, trigo, carne de porco (*indigenous*)
Eslovênia	16	18	48,3	Leite integral de vaca, carne bovina, carne bovina (*indigenous*), carne de frango
Áustria	16	15	49,7	Leite integral de vaca, carne bovina (*indigenous*), carne bovina, carne de porco
República Tcheca	17	18	47,2	Leite integral de vaca, trigo, canola, carne de porco
Alemanha	17	18	50,8	Leite integral de vaca, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), carne bovina
Eslováquia	17	16	50,7	Trigo, leite integral de vaca, milho, canola

(Continua)

(Continuação)

Região	Produtos que somam 85% do VBP	Produtos com 1% do VBP ou mais	CR4 (%)	Principais produtos em termos de VBP
Reino Unido e Irlanda do Norte	20	19	48,3	Carne bovina (*indigenous*), leite integral de vaca, carne de frango, carne de frango (*indigenous*)
Países Baixos	20	18	53,7	Leite integral de vaca, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), batatas
Hungria	21	17	39,8	Milho, trigo, uvas, carne de porco
Croácia	23	21	37,5	Milho, leite integral de vaca, carne bovina, carne bovina (*indigenous*)
Bélgica	23	18	50,6	Carne de porco, carne de porco (*indigenous*), carne bovina, carne bovina (*indigenous*)
Lituânia	23	18	52,3	Trigo, leite integral de vaca, canola, carne de frango
França	24	19	44,5	Uvas, leite integral de vaca, carne bovina, carne bovina (*indigenous*)
Bulgária	25	17	52,8	Trigo, semente de girassol, milho, leite integral de vaca
Romênia	29	23	35,6	Leite integral de vaca, milho, trigo, carne de porco
Polônia	29	21	40,2	Leite integral de vaca, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), carne de frango
Itália	31	20	34,2	Tomates, carne de porco, leite integral de vaca, azeitonas
Portugal	34	21	40,4	Tomates, carne de porco, leite integral de vaca, carne de porco (*indigenous*)
Espanha	39	21	38,9	Azeitonas, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), uvas
Grécia	47	22	52,0	Azeitonas, leite integral de ovelha, uvas, tomates
Chipre	47	19	46,1	Leite integral de vaca, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), carne de frango
Malta	61	19	38,8	Leite integral de vaca, outros legumes frescos, carne de coelho, carne de coelho (*indigenous*)
UE	26	17	35,0	Leite integral de vaca, carne de porco, carne de porco (*indigenous*), carne bovina (*indigenous*)

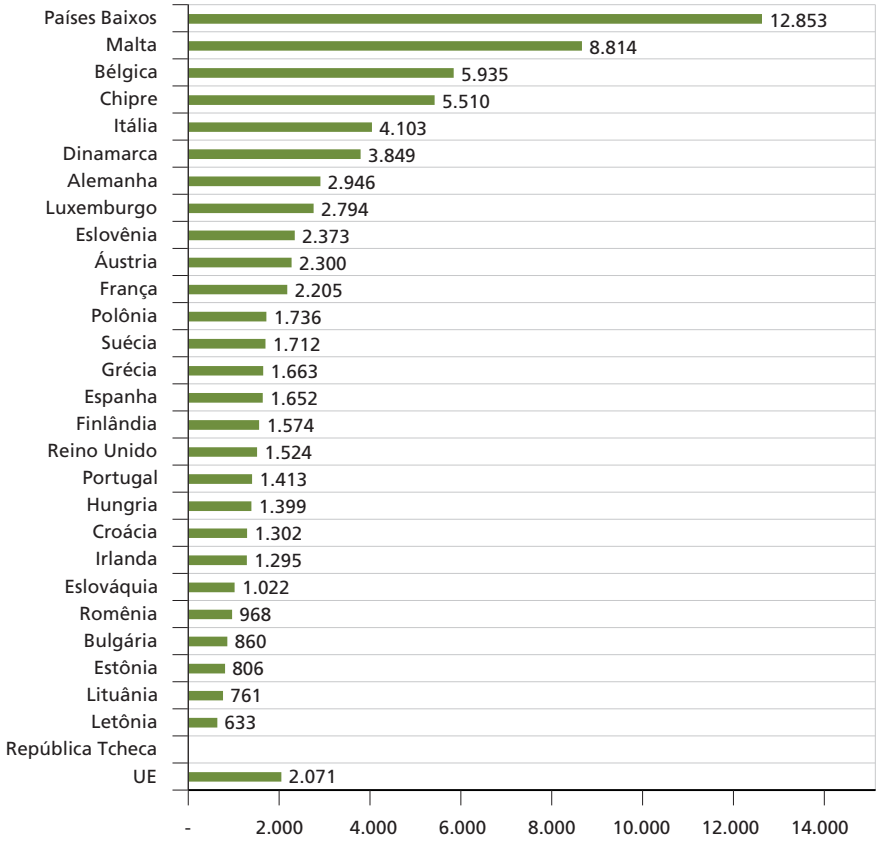
Fonte: FAOSTAT. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Incluindo Reino Unido.
Obs.: *Indigenous* se refere à carne de animais criados dentro do próprio país.

O valor de produção agropecuária total da UE apresentou crescimento nominal de 25,4% entre 2005 e 2016, passando de € 286,4 bilhões em 2005 para € 359,0 bilhões em 2016. Esse valor concentra-se majoritariamente em países da Europa Ocidental, como França (17%), Alemanha (14%), Itália (14%) e Espanha (11%), que, juntos, representam 56% do valor de produção total em 2016. Reino Unido, Polônia e Países Baixos também figuram entre os países que respondem por

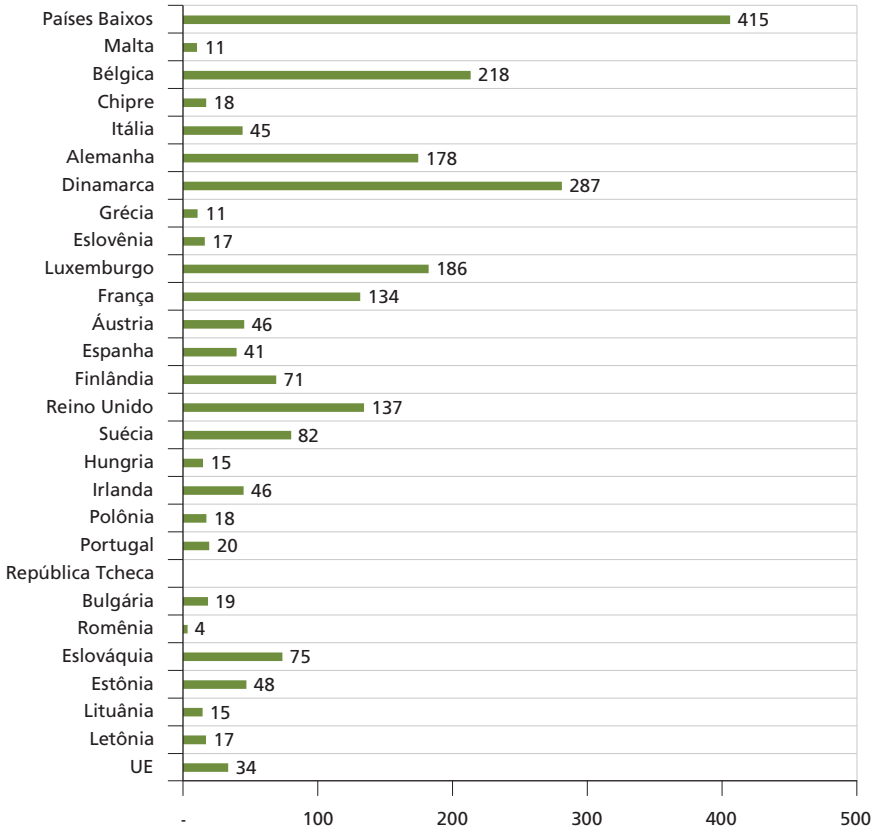
mais de 5% do valor de produção do bloco europeu. Esses sete países concentram a área agrícola utilizada no bloco, somando 64% do total da UE.

No entanto, existem casos de países que possuem baixa representatividade em termos de área cultivada, porém se destacam em termos de valor de produção em função do cultivo de produtos de alto valor, como flores, frutas e vegetais e produtos da horticultura, como se observa no gráfico 2.

GRÁFICO 2
UE: VBP médio por área e estabelecimento (2016)
2A – Média por área (€/ha)



2B – Média por estabelecimento (€ 1 mil/estabelecimento)



Fonte: Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
Elaboração dos autores.

De acordo com os dados da pesquisa FSS/Eurostat,[16] os Países Baixos têm a primeira posição do *ranking* de VBP por área, com média de € 12.853/ha e área média de 32 hectares por estabelecimento – o que seria considerado de médio porte, no Brasil, se o critério fosse o VBP; ou pequeno porte, se o critério fosse área para a grande maioria dos municípios (regra de até quatro módulos fiscais). A pauta produtiva do país é composta, majoritariamente, pela produção de leite de vaca, carne suína e batatas, que, juntos, somam 53,7% do valor da pauta produtiva. Com pequena agricultura, Malta ocupa a segunda colocação em termos de VBP/hectare.

A Dinamarca, segundo lugar no *ranking* de VBP/estabelecimento, com € 287 mil por estabelecimento, tem área média de 75 hectares por

16. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

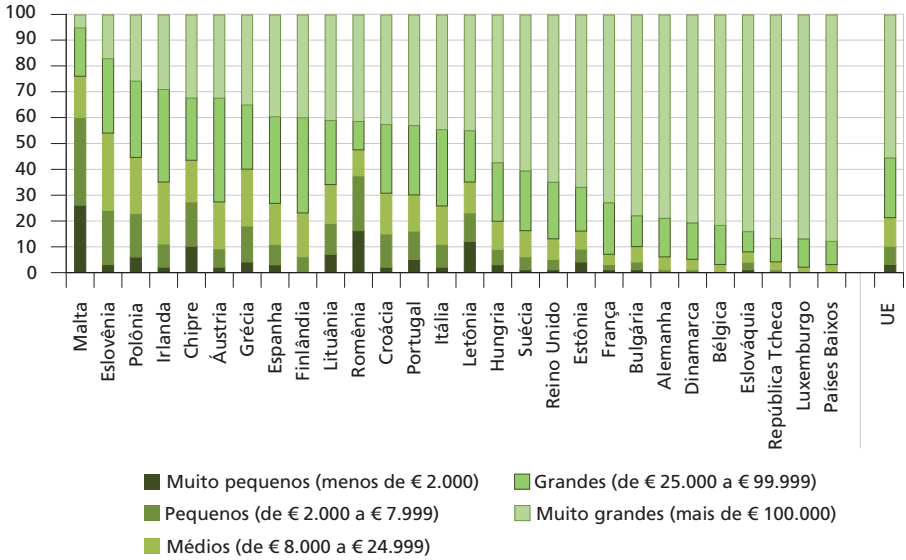
estabelecimento – entre as maiores do bloco –, VBP/hectare da ordem de € 3.849 e pauta produtiva concentrada em carne suína, leite de vaca e trigo, que, juntos, somam 71,3% do valor de produção da agropecuária dinamarquesa. A Bélgica, por sua vez, apresentou o valor médio de € 218 mil por estabelecimento, € 5.935/ha e área média de 37 hectares por estabelecimento. O país tem forte representatividade da produção de carne suína e bovina, que, juntas, somam 50,6% do VBP belga.

Diversas atividades produtivas em Países Baixos, Dinamarca e Bélgica não requerem grandes extensões de área para a sua realização e representam valores de produção elevados, o que os coloca no topo do *ranking* de valor de produção por estabelecimento e em destaque em termos de VBP/área, pela intensidade de capital e tecnologia. Outros países com elevado VBP/estabelecimento e VBP/área destinada à agricultura são Luxemburgo, Alemanha e França, todos com valores acima de € 100 mil por estabelecimento e € 2.200/ha.

No outro extremo estão países com VBP por estabelecimento inferior a € 20 mil e valores por hectare inferiores a € 1 mil, localizados na região do Leste Europeu, com destaque para a Romênia. Com grande população rural, o país possui área média de 3,7 hectares por estabelecimento e sua pauta de produção é concentrada em leite de vaca, milho, trigo e carne suína, que, juntos, representam 35,6% do valor de produção agropecuário romeno.

Na UE, 55% da área agrícola é utilizada por estabelecimentos com valor anual de produção agropecuária igual ou superior a € 100 mil. Observa-se grande disparidade entre os países nessa distribuição da terra em diferentes categorias de tamanho econômico dos estabelecimentos. Os estabelecimentos com valor de produção entre € 25.000 e € 99.999 utilizam 23% da área agrícola, enquanto os estabelecimentos com valor de produção entre € 8.000 e € 24.999 utilizam 11% da área. Os estabelecimentos pequenos e muito pequenos (VBP inferior a € 8 mil/ano) em termos econômicos utilizam apenas 10% da área agrícola do bloco. O gráfico 3 traz os dados dessa área utilizada por estratos de valor de produção agropecuária para os países-membros da UE em 2016.

GRÁFICO 3
UE e países-membros: área agrícola utilizada por estratos de valor de produção agropecuária (2016)
(Em %)

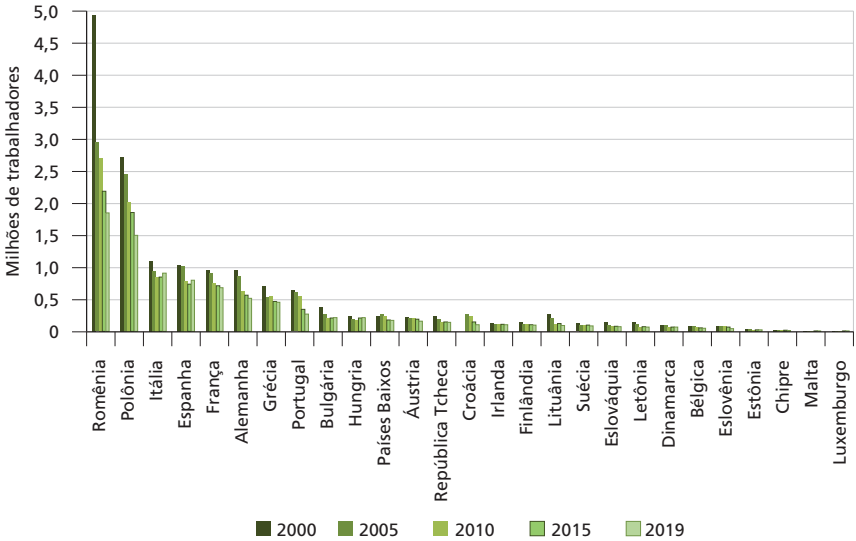


Fonte: Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
Elaboração dos autores.

Outra variável importante sobre o tema diversidade no campo é a ocupação produtiva, que tem sido de grande relevância na história da agricultura e das sociedades. Embora o uso de tecnologias tenha avançado de forma intensa e positiva, a ocupação – em tempo integral ou parcial – em todo o ramo agroindustrial na UE alcança 20,5 milhões de pessoas, em 2016 (European Commission, 2021). Os dados da FAOSTAT[17] mostram que o bloco (excluindo o Reino Unido) contava, em 2019, com 8,7 milhões de trabalhadores empregados na agricultura. Em 2000, esse quantitativo era de 15,7 milhões, sendo registradas sucessivas reduções até 2019. O gráfico 4 apresenta os dados de pessoal ocupado na agricultura por país, evidenciando que Polônia e Romênia mantêm a maior parcela, aspecto associado à pauta produtiva e às condições de produção dos países (mecanização, produção intensiva etc.).

17. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

GRÁFICO 4
UE e países-membros: trabalhadores ocupados na agricultura



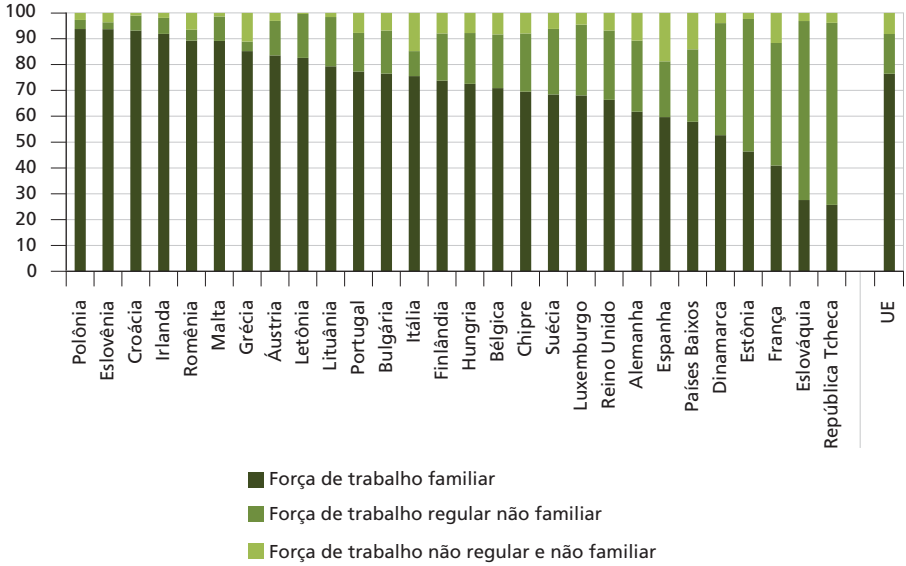
Fonte: FAO.
Elaboração dos autores.

A Romênia é o país com o maior quantitativo de trabalhadores agrícolas na UE, embora tenha reduzido em 63% esse número entre 2000 e 2019 (de 4,9 milhões para 1,8 milhão). Em 2019, os países com maior parcela de trabalhadores agrícolas foram: Romênia (21%), Polônia (17%), Itália (10%) e Espanha (9%), que, juntos, somam mais da metade dos trabalhadores agrícolas do bloco.

Os estabelecimentos muito pequenos, de acordo com a classificação econômica da PAC, estão associados à mão de obra familiar com situações de dificuldades econômicas. Frequentemente, eles exercem outras atividades em período parcial fora dos estabelecimentos para ampliar a renda familiar e/ou recebem pensões suplementares do governo (Eurostat, 2016). Os estabelecimentos classificados como muito grandes, por sua vez, estão mais associados à contratação de mão de obra não familiar, majoritariamente de forma permanente e que, em 2013, respondeu por 65,8% da força de trabalho nos estabelecimentos com valor de produção superior a € 100 mil na UE (Eurostat, 2016).

As parcelas de força de trabalho familiar são expressivamente maiores em países como Polônia, Eslovênia, Croácia, Irlanda, Romênia, Malta e Grécia quando comparadas aos casos da República Tcheca, Eslováquia, França, Estônia, Dinamarca, Países Baixos, Espanha, Alemanha, Reino Unido e Luxemburgo, nos quais a força de trabalho regular (permanente) não familiar apresenta participação expressiva no total da força de trabalho (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Distribuição da força de trabalho[1] agrícola nos países da UE (2013)
(Em %)



Fonte: Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
Nota: [1] A força de trabalho é mensurada em unidades anuais de trabalho (*annual work unit* – AWU), medida que equivale à força de trabalho de um trabalhador ao longo de todo o ano.

4 A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UE

As políticas agrícolas na UE se inserem no contexto do discurso e diretivas para o reconhecimento da importância estratégica da agricultura, da sua pluriatividade e da multifuncionalidade dos estabelecimentos e dos agricultores, segundo OECD (1999; 2001; 2003), Lowe, Buller e Ward (2002) e European Commission (2019). Para esses autores, apesar de avanços em suas revisões, a PAC enfrenta ainda desafios como: i) geração de excedentes produtivos e consequente disputa por mercados entre os países – tanto entre economias de mercados desenvolvidos *versus* mercados atrasados quanto entre os desenvolvidos; ii) redução da ocupação no campo sem a mesma quantidade de empregos gerados nas cidades; iii) contribuição para o crescimento desordenado das cidades, com déficit de serviços públicos; e iv) aumento das exigências de ações do Estado em políticas de controle de danos ambientais e outras.

Dessa forma, permanecem as ações das políticas de desenvolvimento regional e rural e agrícolas voltadas para o apoio aos distintos modelos de agricultura, com auxílios para as diversas funções produtivas e estruturais. Por exemplo, os programas e ações que compõem as políticas agrícolas (a PAC em

destaque) passam a promover infraestruturas que sustentam a diversidade de estabelecimentos, com distintas escalas, tecnologias e níveis de competitividade (OECD, 2020; FAO e UNEP, 2020).

4.1 Eixos estratégicos e objetivos da PAC

Pode-se considerar que, desde a década de 1990, as políticas públicas agrícolas na UE têm se ancorado em quatro pontos estratégicos: i) garantia da segurança alimentar; ii) proteção de interesses dos agricultores/proprietários de terras reconhecendo as funções desenvolvidas pela agricultura; iii) desenvolvimento rural e regional alinhado aos usos dos recursos naturais e da produção agrícola; e iv) promoção do desenvolvimento tecnológico em todas as etapas da cadeia produtiva agroindustrial, sendo responsável internacional em segurança dos alimentos; produção sustentável e seus insumos; indicadores de qualidade de produtos; e regras de comércio interno e externo.

Foi assim que os esforços de criação e efetivação de políticas públicas agrícolas e de desenvolvimento rural, associados à função produtiva da agricultura, tiveram protagonismo na Europa, em um processo em legitimação (Renting *et al.*, 2009; Lowe, Buller e Ward, 2002). Ao aumentar os níveis de produtividade, as pressões sob a demanda de fatores de produção como terra e trabalho para fins produtivos passam a diminuir nos países centrais europeus, diante também da abertura de novas áreas na América Latina, Oceania e África. Dessa forma, um grande leque de programas concede uma larga abrangência à PAC.

Atualmente, a PAC está estruturada em dois pilares principais, na interpretação de Massot (2021b): i) a Organização Comum dos Mercados (OCM) dos produtos agrícolas e pagamentos diretos aos agricultores; e ii) a Política de Desenvolvimento Rural, como se observa na figura 1, a qual apresenta também a estrutura da PAC, o conjunto de seus objetivos gerais e específicos, além de seus dois pilares.

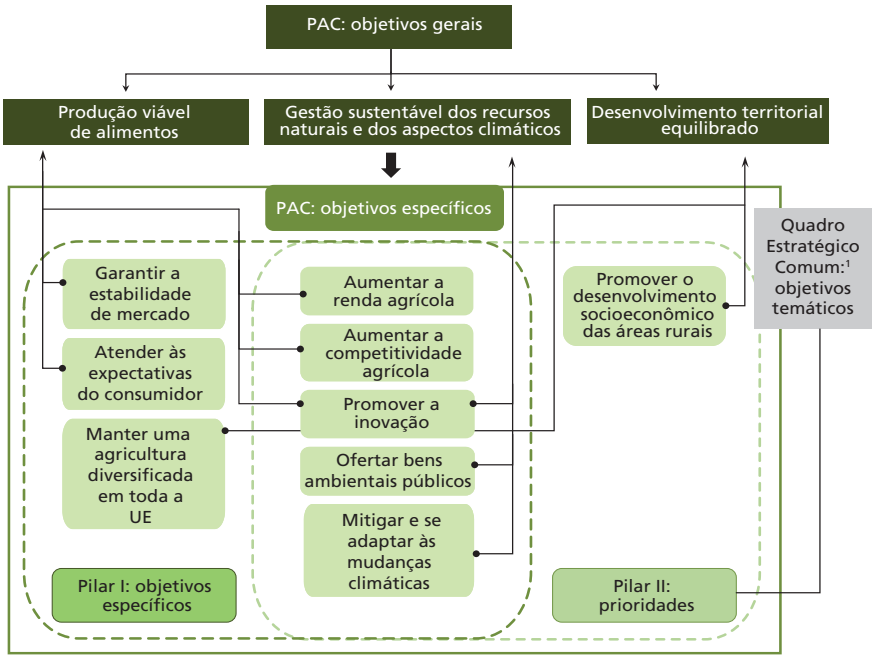
De acordo com Massot (2021b, p. 2), com relação ao primeiro pilar:

> as sucessivas reformas [da PAC] conduziram, assim, a uma transformação dos instrumentos de intervenção, que agora são considerados como "redes de segurança", ou seja, só se recorre a eles em caso de crises ligadas a perturbações consideráveis do mercado. No que respeita às medidas de apoio aos preços, apenas se mantiveram os preços de intervenção (isto é, o preço garantido abaixo do qual um organismo de intervenção designado pelos Estados-membros compra as quantidades produzidas e procede à sua armazenagem).

O segundo pilar da PAC tem como objetivos principais tornar a agricultura europeia mais competitiva, assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e alcançar o desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, com foco na criação e manutenção de empregos (Nègre, 2021). No que diz respeito a esse pilar, a PAC apoia o desenvolvimento rural no enfrentamento

dos desafios econômicos, ambientais e sociais, com algum grau de flexibilidade para que os países e entes locais elaborem os seus próprios programas com fundos regionais ou nacionais (Nègre, 2021).

FIGURA 1
Objetivos gerais e específicos da PAC na UE



Fonte: European Commission (2017).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] O Quadro Estratégico Comum (Common Strategic Framework – CSF) inclui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (European Regional Development Fund – ERDF), o Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), o Fundo Social Europeu (European Social Fund – ESF), o Fundo de Coesão (Cohesion Fund – CF) e o Fundo Europeu para as Atividades Marítimas e Pescas (European Maritime and Fisheries Funds – EMFF).

As alterações atualmente em curso (European Commission, 2019; 2020b) mantêm essa estrutura, com a possibilidade de revisar (inclusive retroativamente no que se refere à classificação das alocações orçamentárias) componentes mais diretamente relacionados às questões ambientais, com destaque para os ligados às mudanças climáticas. A base fundamental mantém o desenvolvimento rural e regional como objeto das alocações orçamentárias da PAC, como exemplificado na manifestação da Comissão Europeia:

> no grupo dos 27 da União Europeia, a renda agrícola média por trabalhador é cerca de 41% do salário médio de toda a economia, entre 1995 e 2018. Esta percentagem varia entre 32% em 2009 e 49% em 2017 (...) (European Commission, 2020a, p. 7, tradução nossa).

Além disso, os atores e entidades mais influentes no âmbito da UE defendem políticas públicas agrícolas (em seus contextos plurais, na PAC) em razão de ser estratégica, vital e contínua a garantia de segurança alimentar. Ressaltam também os riscos inerentes à agricultura, cujos impactos são frequentemente caros, por condições climáticas imprevisíveis, impactando produtores e consumidores. Para a Comissão Europeia (European Commission, 2017; 2020a), no bloco está havendo convergência entre as rendas médias dos trabalhadores agrícolas, bem como de toda a economia, embora seja uma convergência lenta.

4.2 Olhares críticos, trajetória e dimensão da PAC

Olhares críticos à PAC, principalmente externos à Europa, são ilustrativos do debate em torno das suas estratégias. Por exemplo, Garzon (2005) questiona os objetivos e os alcances da PAC face ao seu discurso de beneficiar demandas da multifuncionalidade dos estabelecimentos, porém resultando em protecionismo. Contini (2004) e Moyano-Estrada e Ortega (2014) consideram que o bloco adotou os preceitos da Revolução Verde (mecanização, insumos químicos, tecnologia etc.), de modo a reduzir a dependência externa da Europa em relação aos bens da agricultura, contudo, manteve medidas protecionistas. Estes últimos autores destacam como principais instrumentos da PAC: i) a adoção de preços administrados superiores aos preços de mercado para produtos agropecuários; ii) a preferência por produtos oriundos de membros da CEE; iii) a proteção tarifária; e iv) o incentivo à adoção das tecnologias modernas (Contini, 2004; Moyano-Estrada e Ortega, 2014).

A PAC, segundo Moyano-Estrada e Ortega (2014), alcançou esses objetivos, sendo capaz de gerar, inclusive, excedentes de produção. Entretanto, os subsídios associados ao volume de produção geraram externalidades negativas, como a degradação do solo e poluição das águas subterrâneas (Contini, 2004; Abramovay, 2019; Carvalho, 2019). Além disso, dada a diversidade de condições produtivas, econômicas e sociais entre os países-membros da UE, sobretudo com a adesão de muitos países do Leste Europeu ao bloco, as dificuldades de convergência e conciliação de interesses entre os países-membros têm se intensificado.

Aspecto geralmente objeto de críticas ao bloco é o uso demasiado de insumos químicos como fertilizantes, pesticidas, herbicidas e outros defensivos ou agrotóxicos.[18] Atualmente, há a busca de alternativas não apenas para a produção de alimentos de qualidade para o consumo humano, como também a sustentabilidade em toda a cadeia de produção e comércio (OECD, 2020), tendo em vista os ecossistemas integrados. Nesse sentido, no discurso oficial, as políticas

18. No Brasil, a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, define agrotóxicos e regulamenta sua fabricação, comercialização e usos como inseticidas, fungicidas, herbicidas e outros produtos de combate a pragas na agricultura.

agrícolas como a PAC têm sido modificadas para impor condições sustentáveis a todos os segmentos da agricultura (OECD, 2021).

A adoção de concepções como as da ecocondicionalidades na reforma da PAC de 2013 se mostrou limitada, sobretudo nos países menos desenvolvidos do bloco. Dados da FAOSTAT[19] apontam que o conjunto de países da UE ampliou o uso de pesticidas na última década, fazendo com que o bloco como um todo apresentasse crescimento de 16% na sua adoção, entre 2010 e 2018. Isso ocorreu mesmo nos grandes produtores agrícolas, como Espanha (47% de aumento no consumo de pesticidas), Bélgica (36%) e Alemanha (26%). Nesse sentido, entre as funções da agricultura mencionadas no capítulo 1 deste livro, a função de interação com o meio ambiente e a paisagem natural tem grandes desafios no âmbito da PAC, mesmo que suas diretrizes apoiem as funções de desenvolvimento rural e territorial em toda sua diversidade.

Cabe destacar alguns aspectos da trajetória da PAC. Entre os anos 1960 e 1990, os propósitos do desenvolvimento da agricultura e do meio rural europeu se pautaram apenas secundariamente nas diretivas de sustentabilidade socioambiental. O desenho das políticas agrícolas, além de alcançar as funções tradicionais da agricultura, passou a atender, principalmente a partir de meados dos anos 1990 (Renting *et al.*, 2009; Lowe, Buller e Ward, 2002), as pressões por uma produção com menores níveis de externalidades negativas.

A partir da década de 1990, sobretudo devido às pressões externas de parceiros comerciais do bloco, algumas mudanças ocorreram na redução do nível de protecionismo à produção agropecuária (Massot, 2021a). Entre os objetivos da reforma de 1992 destaca-se o de reduzir os níveis dos preços administrados e o papel desse mecanismo na agricultura, por meio da substituição pelas "ajudas diretas" aos agricultores.[20] No entanto, segundo Abramovay (2019), a associação das ajudas diretas aos níveis de produção, à área dos estabelecimentos, ao número de animais e/ou à receita/renda dos agricultores acabou fazendo com que os produtores de maior porte (físico e/ou econômico) continuassem a receber consideráveis subsídios.

Em 2000, a PAC passou por mudanças, destacando-se um novo alinhamento entre preços internos e externos, compensações condicionadas a critérios ambientais (ecocondicionalidades) e a afirmação do desenvolvimento rural como pilar. Aspectos da multifuncionalidade dos estabelecimentos e da pluriatividade dos produtores tiveram seu auge nesse período, influenciados tanto pelas pressões da agenda socioambiental interna quanto por resposta aos excedentes da produção agrícola na América do Sul e nos Estados Unidos.

19. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

20. As ajudas diretas concedidas aos agricultores são uma forma de compensação pela redução dos níveis de preços administrados de gêneros agropecuários.

A reforma de 2003 trouxe maior alinhamento com temas globais para além de medidas anteriores, que eram mais próximas do protecionismo. Ela foi pautada em quatro diretrizes segundo Massot (2021a): i) ampliar o alinhamento entre a agricultura europeia e os mercados mundiais – desvinculação das ajudas diretas dos níveis de produção, reduzindo as distorções com relação aos preços e à produção agrícola; ii) preparar o alargamento da UE (vários países entraram para o bloco em 2004); iii) explicitar maior preocupação com a preservação do ambiente e de qualidade dos produtos – subordinação de pagamentos únicos a critérios associados ao meio ambiente e à saúde pública; e iv) compatibilizar a PAC com as expectativas dos países fora do bloco.

Também na reforma de 2003 foram revisados mecanismos como: a dissociação das ajudas diretas em relação aos volumes produzidos (*decoupling*), que passaram a ser realizadas por meio de pagamentos únicos às explorações; a subordinação desses pagamentos a critérios associados ao meio ambiente e à saúde pública; a compatibilização da PAC a regras da Organização Mundial do Comércio (OMC); a regulamentação da transferência de recursos entre os dois pilares da PAC, visando impulsionar o desenvolvimento territorial; a maior responsabilidade financeira a respeito do orçamento da PAC; e a criação de uma Organização Comum dos Mercados Única (OCM Única)[21] para codificar mecanismos de regulação de outras 21 OCMs existentes (Massot, 2021a).

Além disso, a reforma de 2013 dissociou pagamentos únicos às explorações, substituindo-os por um sistema de pagamentos com sete componentes (Moyano-Estrada e Ortega, 2014; Massot, 2021c), a saber: i) pagamento de base: cujo montante deve ser harmonizado em função dos critérios econômicos ou administrativos, a nível nacional ou regional, e submetido a um processo de convergência; ii) componente ecológica: sob a forma de ajuda complementar para compensar custos da conservação ambiental não remunerados pelo mercado; iii) pagamento suplementar aos jovens agricultores; iv) pagamento redistributivo de apoio aos primeiros hectares de uma exploração; v) apoio adicional aos rendimentos nas zonas marcadas por condicionantes naturais; vi) ajudas associadas à produção: para determinadas zonas ou determinados tipos de agricultura por motivos econômicos ou sociais; e vii) regime simplificado a favor dos pequenos agricultores com pagamentos inferiores a € 1.250.

Moyano-Estrada e Ortega (2014) apontam como principal mudança ocorrida a partir da revisão de 2013 da PAC a transição, de fato, de uma orientação setorial para uma orientação territorial, na qual menor ênfase tem sido dada ao suporte atrelado à produção. Cabe lembrar que as diretrizes anteriormente

21. OCMs são mecanismos que regulamentam as medidas de intervenção previstas no âmbito da PAC. A unificação criou uma OCM que abrange todos os produtos agrícolas e tem reduzido o âmbito dos instrumentos de intervenção, agora denominados redes de segurança e que só devem ser utilizados em casos de crise (Massot, 2021c).

vigentes na UE, como defendia a OECD (1999; 2001; 2003), já contemplavam tal orientação, tendo em vista o território e o desenvolvimento rural e regional como espaços nos quais as políticas agrícolas se inserem.

Para se ter uma ideia do volume de recursos do orçamento da PAC, considerando esses dois pilares, a tabela 2 apresenta os dados das despesas dessa política comum, por país-membro da UE em 2019. As despesas associadas aos dois pilares da PAC em 2019 somam os € 57,8 bilhões, como se obtém a partir da soma dos dados totais apresentados na tabela.

TABELA 2
Despesas da PAC por país-membro da UE (inclusive Reino Unido) (2019)

País	Ajudas diretas/mercados e outras medidas (2018)/ desenvolvimento rural (2019) (€ milhões)			Explorações beneficiárias de ajudas diretas do EAGF (2019) (%)		
	Ajudas diretas	Total	Total			
	Primeiro pilar (EAGF)	Primeiro pilar (EAGF)	Segundo pilar (EAFRD)	Com ajudas ≤ € 5.000	Com ajudas ≤ € 20.000	Com ajudas ≥ € 50.000
UE-28	41.336	43.962	13.840	74,89	92,16	1,93
França	6.935	7.480	2.064	26,93	57,54	8,64
Espanha	5.101	5.691	1.166	68,55	90,25	2,15
Alemanha	4.794	4.910	1.274	45,11	79,93	4,73
Itália	3.634	4.273	1.449	81,32	95,67	1,14
Polônia	3.387	3.416	1.092	87,56	99,97	0,24
Reino Unido	3.186	3.229	774	30,46	68,12	10,65
Grécia	1.982	2.039	411	82,27	98,17	0,15
Romênia	1.847	1.890	967	93,62	98,37	0,60
Hungria	1.265	1.303	511	78,14	92,72	2,63
Irlanda	1.200	1.198	324	40,96	88,68	1,29
República Tcheca	854	875	394	57,19	80,89	10,10
Dinamarca	822	833	101	49,38	73,33	13,17
Bulgária	785	805	309	65,86	89,90	4,77
Portugal	671	775	523	86,92	96,12	1,33
Áustria	691	716	538	56,91	95,60	0,40
Suécia	688	709	226	57,69	83,10	5,18
Países Baixos	680	704	90	28,34	73,89	3,20
Bélgica	488	554	79	34,50	74,65	3,79
Finlândia	523	528	351	47,31	86,14	2,44
Lituânia	469	469	181	84,94	96,72	0,74
Eslováquia	445	456	209	73,21	86,12	8,82

(Continua)

(Continuação)

País	Ajudas diretas/mercados e outras medidas (2018)/ desenvolvimento rural (2019) (€ milhões)			Explorações beneficiárias de ajudas diretas do EAGF (2019) (%)		
	Ajudas diretas	Total	Total			
	Primeiro pilar (EAGF)	Primeiro pilar (EAGF)	Segundo pilar (EAFRD)	Com ajudas ≤ € 5.000	Com ajudas ≤ € 20.000	Com ajudas ≥ € 50.000
Croácia	279	288	300	89,92	98,44	0,29
Letônia	253	254	207	86,04	95,81	1,42
Eslovênia	135	142	120	90,16	99,20	0,10
Estônia	133	134	125	75,68	90,04	4,07
Chipre	49	55	21	94,58	98,98	0,18
Luxemburgo	33	33	14	27,33	59,74	5,58
Malta	5	6	19	96,80	99,05	0,10

Fonte: Massot (2021d).
Obs.: EAGF – European Agricultural Guarantee Fund (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola).

Como se nota na tabela 2, há elevada concentração das despesas da PAC na categoria ajudas diretas (pilar 1) em quatro países, que, juntos, somam 50% do valor total dispendido: França (€ 6,9 bilhões), Espanha (€ 5,1 bilhões), Alemanha (€ 4,8 bilhões) e Itália (€ 3,6 bilhões). Esses países apropriaram 51,1% do total das despesas do primeiro pilar da PAC. Países que foram destacados ao longo deste capítulo por terem elevada representatividade em termos de número de estabelecimentos e contingente de mão de obra agrícola se apropriam de parcelas intermediárias dessas despesas, como os casos da Romênia (€ 1,8 bilhão) e Polônia (€ 3,4 bilhões). Os países do bloco que receberam as menores parcelas de despesas com ajudas diretas da PAC foram Malta, Luxemburgo, Chipre, Eslovênia e Estônia.

Essa concentração de recursos se dá também no caso do segundo pilar da PAC, em que os mesmos quatro países representam 43% das despesas. No caso dos países com menores parcelas das despesas associadas ao segundo pilar estão presentes três países da Europa Ocidental: Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. Países como Malta, Estônia, Chipre e Eslovênia também representam pequenas parcelas dessas despesas.

As ajudas diretas de até € 5 mil beneficiaram proporções bastante significativas (acima de 75%) dos estabelecimentos de 13 dos 28 países-membros. Esse estrato de ajuda direta apresentou menor intensidade em países como França, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido, em que menos de 40% dos estabelecimentos foram favorecidos com esse subsídio. No outro extremo, as ajudas diretas superiores a € 50 mil são mais presentes em República Tcheca, Suécia, Dinamarca, França, Luxemburgo, Eslováquia e Reino Unido, onde beneficiaram mais de 5% dos estabelecimentos agropecuários, percentual bastante superior à média da UE (1,93%) para esse valor de ajuda direta por estabelecimento.

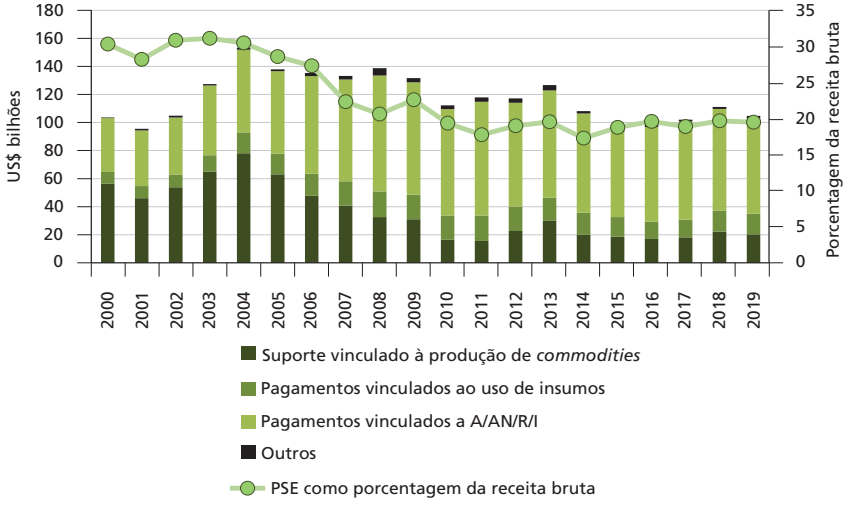
4.3 Estimativas de suporte à agricultura na UE

Esta subseção analisa os principais indicadores das transferências monetárias de consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas. Com o objetivo de subsidiar a produção, isso ocorre, resumidamente, de duas formas: i) a direta, por meio de políticas associadas à produção de um ou mais gêneros agropecuários e ao uso de determinados insumos na produção agropecuária – que são as ações de suporte à produção, conforme definição feita no capítulo 1; e ii) a indireta, por meio de políticas visando ao desenvolvimento de instituições, serviços públicos e privados e infraestruturas que forneçam condições para o desenvolvimento e manutenção das atividades agropecuárias – cujo perfil corresponde às políticas estruturantes, conforme adotado no capítulo 1 deste livro.

4.3.1 Estimativa de Suporte ao Produtor (Producer Support Estimate – PSE)

O primeiro indicador analisado refere-se à PSE, conforme critério da OCDE, descrito na seção 2, sendo que essa estimativa representa as transferências brutas de recursos monetários de consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas. Essas transferências podem ser baseadas na produção corrente, no uso de insumos, na área plantada, no número de animais, nas receitas e rendas dos produtores rurais. O gráfico 6 apresenta a PSE desagregada em seus principais componentes entre 2000 e 2019.

GRÁFICO 6
PSE da UE: principais componentes e porcentagem da receita bruta dos agricultores (2000-2019)



Fonte: OECD (2021).
Elaboração dos autores.
Obs.: A – área; AN – número de animais; R – receita; e I – renda.

Desde 2004, quando a PSE apresentou seu pico (US$ 153,3 bilhões em valores constantes de 2019),[22] em razão da entrada de vários países do Leste Europeu na UE, o bloco apresentou relativa estabilidade, até 2009, em termos absolutos, e queda quando tomado o percentual da PSE em relação à receita bruta dos agricultores. Isso indica a redução relativa do suporte à agricultura no bloco. Entre 2010 e 2013, os valores reais absolutos apresentaram tendência de crescimento, mas voltaram a cair em 2014 e têm se mantido estáveis desde então. Entre 2015 e 2019, a PSE como porcentagem da receita bruta, que chegou a alcançar 31% em 2003, apresentou estabilidade por volta de 19%, com um valor monetário também estável na média de US$ 102 bilhões.

Ainda assim, quando comparados com o Brasil, os dados da UE são bastante superiores. A título de exemplo, a PSE, em termos monetários no Brasil, atingiu cerca de US$ 10,6 bilhões no início dos anos 2000, reduzindo-se para US$ 2,3 bilhões em 2020, representando 1,3% da receita bruta dos agricultores (OECD, 2021), conforme será detalhado adiante.

Em termos de composição da PSE, as medidas de suporte associadas diretamente à produção de *commodities* (pagamentos vinculados à produção e políticas de preços) perderam espaço entre 2000 e 2019 na UE. Na verdade, as políticas de preço mínimo e de subsídios às exportações perderam espaço no orçamento da PAC para outras políticas a partir da reforma de 1992, substituindo o sistema de proteção pelo sistema de ajudas compensatórias (que compensariam as perdas sofridas pelos produtores com a redução drástica da política de preços) (Massot, 2021a). Essas ajudas são pagamentos vinculados à área plantada (A), número de animais (AN), receita e renda dos agricultores (R/I) e, de forma secundária, às medidas associadas ao uso de insumos (fertilizantes, pesticidas, sementes e mudas, máquinas e equipamentos, entre outros). A tendência, portanto, é que haja direcionamento para que esses insumos atendam aos requisitos das mudanças em curso nas políticas públicas e no setor agrícola de produção com sustentabilidade ambiental, representadas pelas quatro diretrizes características da reforma de 2003 da PAC e os sete componentes do sistema de pagamentos introduzidos na reforma de 2013.

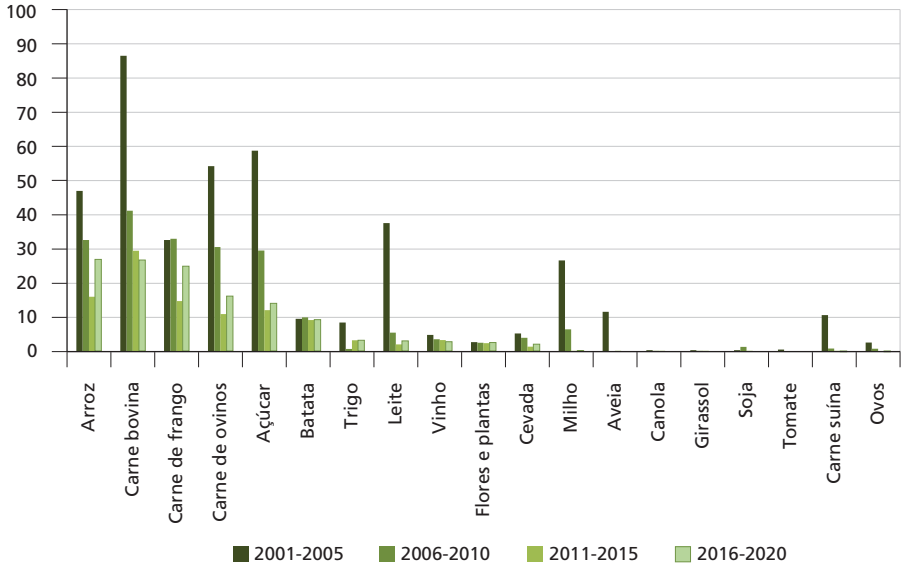
4.3.2 Transferências Associadas a *Commodities* Específicas (Single Commodities Transfers – SCT)

A agricultura da UE conta também com as SCT, que estimulam a produção de determinados gêneros agropecuários e direcionam a pauta produtiva dos países. As carnes (de bovinos, de frangos e de ovinos) se destacam como as principais receptoras dessas subvenções em relação ao valor de produção, junto ao arroz e ao

22. Valor deflacionado com base no deflator implícito do produto interno bruto (PIB), também disponibilizado na base de dados OECD (2021).

açúcar. O gráfico 7 apresenta os gêneros mais afetados pelas SCT, considerando as médias quinquenais entre 2001 e 2020.

GRÁFICO 7
SCT: médias quinquenais
(Em %)



Fonte: OECD (2021).
Elaboração dos autores.

De acordo com Kraehmer, Thomas e Vidotto (2017), o cultivo de arroz na Europa (que demandou 27% das ajudas do tipo SCT, em média, no quinquênio 2016-2020) se restringe a poucos países da região sul europeia, e 75% da área cultivada de 2015 se concentraram na Itália e Espanha, que, juntas, somaram cerca de meio milhão de hectares cultivados, majoritariamente em áreas irrigadas. Embora o grau de proteção econômica sobre a produção de arroz seja elevado na UE, a participação do bloco na produção mundial e no comércio internacional é reduzida: 0,4% da produção global em 2015 segundo Kraehmer, Thomas e Vidotto (2017), tendo o propósito de suprir parte da demanda interna do bloco.

A produção de carnes possui também elevados graus de proteção, com transferências específicas de 26,6% do valor de produção para o caso da carne bovina, 24,8% no caso da carne de frango e 16,1% no caso dos ovinos na média do quinquênio 2016-2020. Para Guyomard *et al.* (2021), a pecuária europeia encontra-se em um grande desafio: a produção necessita reduzir urgentemente

sua pegada ambiental e se adequar às diretrizes do Green Deal.[23] A adequação a um cenário social e ambientalmente mais sustentável requer preocupações com relação aos níveis de produção, à oferta de alimentos e, consequentemente, aos níveis de preços. Entretanto, existem pressões de produtores visando defender seus interesses nas futuras reformas da PAC. Dessa forma, de acordo com Guyomard *et al.* (2021), a manutenção do expressivo orçamento da PAC sem o lastro em benefícios públicos claros (sejam eles de bens ou serviços/funções) se torna cada vez mais difícil, sob o olhar dos contribuintes.

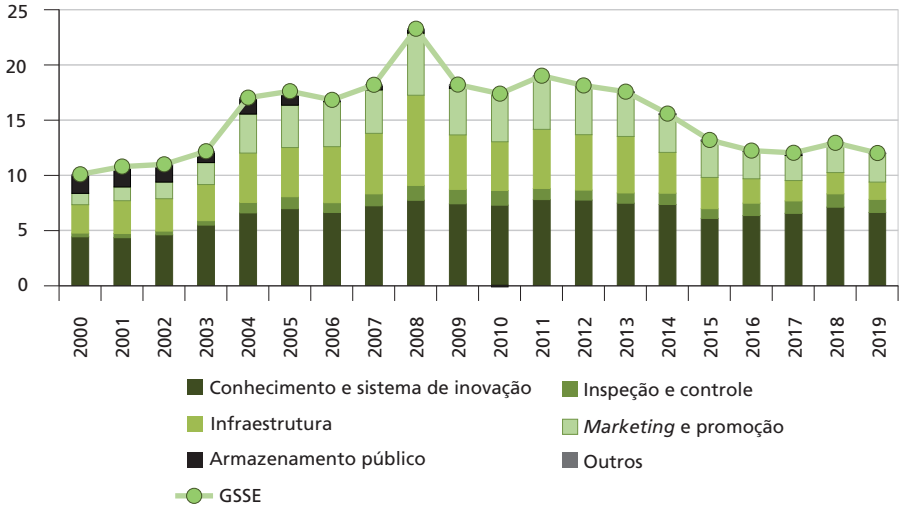
O açúcar mantém igualmente elevados níveis de proteção, que representam transferências específicas da ordem de 14,9% do valor de produção. De acordo com Haß (2022), na UE, onze dos dezenove países produtores de açúcar de beterraba fornecem pagamentos diretos para a produção de beterraba sacarina, que é o principal cultivo para essa *commodity* no continente. Entretanto, embora os efeitos dos subsídios diretos à produção de beterraba sacarina sejam limitados em termos de aumento de produção – +1,3% segundo Haß (2022) –, essa expansão produtiva pode levar a quedas de preço no mercado internacional. Além disso, Haß (2022) argumenta que este tipo de suporte está em desacordo com a orientação de mercado que as reformas têm trazido à PAC nos últimos anos. Para os demais produtos, embora apresentem também significativos níveis de proteção, tal mecanismo tem menores proporções.

4.3.3 Estimativa de Suporte aos Serviços Gerais da Agropecuária (General Service Support Estimate – GSSE)

As estimativas de suporte geral à agricultura (ou gastos com as políticas estruturantes) se referem às transferências oriundas de políticas que criam condições propícias para o setor agrícola. Isso ocorre por meio do desenvolvimento de serviços, instituições e infraestruturas públicas ou privadas, incluindo as políticas das quais o produtor agrícola é o principal beneficiário, mas excluindo os pagamentos individuais aos produtores. Dessa forma, o indicador GSSE mensura as transferências que afetam custos, receitas e despesas do produtor apenas de forma indireta. O gráfico 8 apresenta a decomposição dos valores associados à GSSE entre 2000 e 2019, em valores constantes de 2019.

23. Pacto que tem por objetivo transformar a UE em uma economia moderna, competitiva e eficiente na utilização de recursos, garantindo que as emissões líquidas de gases do efeito estufa sejam nulas em 2050, a desvinculação entre crescimento econômico e a utilização de recursos e a inclusão social e territorial (European Commission, 2021).

GRÁFICO 8
UE: GSSE e seus componentes (2000-2019)
(Em US$ bilhões)[1]



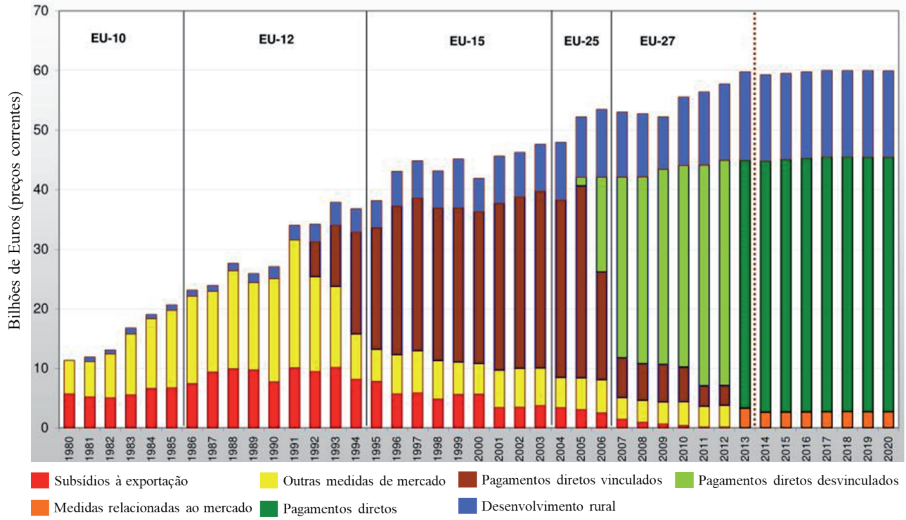
Fonte: OECD (2021).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Em valores constantes de 2019.

Os gastos associados a esse grupo de temas apresentaram um comportamento não uniforme entre 2000 e 2019. Partindo de 2000, com um valor de US$ 10 bilhões, o suporte aos serviços gerais à agricultura cresceu até 2008, sobretudo puxado pelos aumentos de gastos em conhecimento e sistema de inovação; infraestrutura; *marketing* e promoção; e inspeção e controle. Exceto infraestrutura, todos estes gastos ganharam participação na GSSE no período e se mantiveram relativamente elevados até 2019. Os gastos com infraestrutura passaram a apresentar expressivas reduções a partir de 2008 e atingiram, em 2019, um patamar 39% inferior ao computado em 2000. Dessa forma, o gasto agregado com serviços gerais para a agricultura apresentou pico de US$ 23 bilhões (em 2008) e, após consecutivas reduções, chegou ao patamar de US$ 12 bilhões em 2019.

Ainda assim, o bloco manteve um comportamento de gastos bastante elevado quando comparado ao Brasil, pelos mesmos critérios da OCDE. A título de exemplo, em 2000 a GSSE da UE era 1,86 vez superior à brasileira e, em 2019, essa relação passou para 5,48 (OECD, 2021). Dizendo de outra forma, nas duas últimas décadas o Brasil apresentou queda relativamente à UE de, aproximadamente, 60% nessa categoria de gastos com a agricultura. Isso demonstra que, além do fato de o grau de proteção e suporte à agricultura no Brasil ser expressivamente pequeno quando comparado ao cenário da UE, a distribuição desses gastos reflete também uma diferença de orientação na condução das políticas agrícolas.

Essa mudança de orientação tem sido expressa pela Comissão Europeia, mesmo com a redução dos valores totais do apoio à PAC, como se observa no gráfico 9.

GRÁFICO 9
Despesas e caminhos da reforma da PAC (1980-2020)



Fonte: European Commission (2020b).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De fato, o gráfico 9 retrata uma trajetória na qual são reduzidos os percentuais destinados às exportações e a outros suportes aos mercados (duas medidas de suporte à cadeia produtiva), ao passo que se mantêm, com leve acréscimo de participação, tanto o suporte ao desenvolvimento regional como os pagamentos diretos (estes últimos, modificando-se o enfoque). Por fim, destaca-se o fato de que a redução dos gastos com a PAC em relação ao PIB, observada desde meados dos anos 1990, ocorre paralelamente ao aumento de recursos para o desenvolvimento rural dentro da PAC.

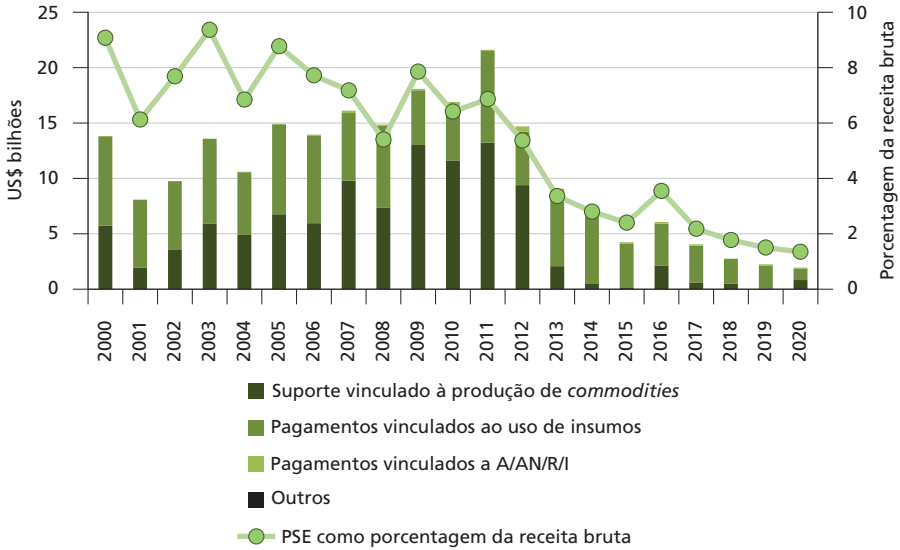
4.4 Estimativas da OCDE para os gastos da política agrícola no Brasil

Mesmo sendo distintas da contabilidade brasileira, as estimativas da OCDE são aqui oportunas para posicionar o leitor sobre as diferenças nos gastos agrícolas em relação à UE. Utilizando a mesma metodologia de OECD (2021), constata-se que o Brasil possui níveis baixos e decrescentes de suportes à produção agrícola quando comparado à UE. Os baixos níveis de suporte e proteção à agricultura brasileira refletem a sua competividade frente a outros países. Os subsídios à agricultura têm se reduzido no Brasil tanto em termos monetários

absolutos quanto em proporção das receitas brutas. Entre 2000 e 2002 a PSE no Brasil apresentou média de US$ 10,6 bilhões por ano, valor que se reduziu para US$ 2,3 bilhões, queda real de 78%[24] em relação a 2020 (OECD, 2021).

Esses valores se destacam ainda mais quando tomados como proporção da receita bruta da agricultura. Entre 2000 e 2002, a média da PSE no Brasil era de 7,63% e diminuiu para 1,54% entre 2018 e 2020 (queda de 80%). A redução dessa proteção à produção agrícola se intensificou a partir de 2012 e, com exceção de 2016, tem diminuído ano após ano, seja em termos monetários absolutos, seja como proporção das receitas brutas da agricultura, conforme mostra o gráfico 10.

GRÁFICO 10
PSE do Brasil: principais componentes e porcentagem da receita bruta dos agricultores (2000-2020)



Fonte: OECD (2021).
Elaboração dos autores.
Obs.: A – área; AN – número de animais; R – receita; e I – renda.

Em termos da composição da PSE, entre 2000 e 2012 a participação média dos pagamentos baseados na produção foi de 50%, percentual que diminuiu para 18%, em média, entre 2013 e 2020, tornando os pagamentos baseados no uso de insumos o principal componente da PSE brasileira. Entre as *commodities* com nível de proteção significativo entre 2000 e 2012, podem ser destacados os casos do arroz, que apresentou um coeficiente médio de proteção (*nominal protection coefficient* – NPC) de 1,37 – o que significa que, em média, os preços pagos aos

24. Valores deflacionados com o deflator implícito do PIB (2019 = 100%).

produtores de arroz eram 37% superiores aos preços de mercado –, do algodão, com NPC médio de 1,27 entre 2000 e 2012, e o milho, com NPC médio de 1,15 no mesmo período. Entretanto, todas as *commodities* listadas para o caso brasileiro na OCDE[25] apresentaram redução do NPC entre 2000 e 2020. Em 2020, a única *commodity* desta lista com NPC significativamente elevado foi o arroz (1,15); contudo, desde 2014, os preços pagos aos produtores estiveram alinhados aos preços de mercado.

Ainda de acordo com a metodologia da OCDE, a maior parte do suporte aos produtores agrícolas brasileiros está associada ao uso de insumos e tem como principais instrumentos o crédito rural – segmentado nas modalidades investimento, custeio, comercialização e agroindustrialização – e o seguro rural. OECD (2021) destaca que o suporte aos produtores tem sido vinculado a critérios ambientais e práticas agrícolas preestabelecidas.[26] Neste aspecto, de fato, o Brasil desenvolve programas e linhas específicas de crédito associados à promoção de práticas agrícolas sustentáveis, como o Programa Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC), que inclui crédito para a recuperação de pastagens degradadas; agricultura e pecuária orgânica; plantio de florestas; melhoria dos sistemas produtivos; e preservação dos recursos naturais.

Mesmo com a redução dos suportes associados aos preços dos gêneros agropecuários, existem alguns instrumentos que atuam regionalmente, garantindo preços mínimos de comercialização para um amplo conjunto de produtos agrícolas e alguns gêneros pecuários. São exemplos desses mecanismos as Aquisições do Governo Federal (AGFs), os prêmios para compradores que pagam preços mínimos preestabelecidos aos produtores, e os contratos de opções públicos e privados apoiados por uma opção de prêmio de risco privado.

Com relação ao seguro rural, quatro programas principais servem de suporte aos agricultores por meio de subvenção ao prêmio do seguro e compensação aos produtores por perdas na produção devido a desastres naturais: PSR, Proagro, Proagro Mais e programa Garantia-Safra. Os dois primeiros são destinados a agricultores comerciais e concentram seus recursos na região centro-sul do país e na produção de grãos, principalmente soja. Os dois últimos estão vinculados à agricultura familiar e produtores de pequena escala.

---

25. As *commodities* listadas pela OCDE para o caso do NPC brasileiro são: trigo, milho, arroz, soja, açúcar, leite, carne bovina, carne suína, carne de frango, café e algodão.

26. Entre os instrumentos de política agrícola, formalmente instituídos no Brasil, destacam-se: o crédito rural, as condições especiais para a agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf) e para pequenos e médios produtores (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp); programas de gerenciamento de risco – subsídios ao seguro rural (Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR; Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro; e Garantia-Safra) –; zoneamento de risco e orientação a plantio agropecuário; reforma agrária; assistência técnica e ao cooperativismo; defesa agropecuária, de sanidade e qualidade dos alimentos; acesso à água e medidas de proteção ambiental; apoio à formação de estoques e à comercialização; e realização de pesquisa e inovação tecnológica.

Além desses programas, a OCDE destaca os estímulos à produção de biocombustíveis etanol e biodiesel e programas de compra institucional de alimentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 com finalidade central de promover o acesso à alimentação e estimular a agricultura familiar,[27] e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que desde 2009 destina 30% de seus recursos para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.[28]

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das conclusões obtidas do estudo sobre a agricultura e políticas agrícolas na UE é a de que ela reflete um conjunto entrelaçado de formas e condições de produção e reprodução socioeconômica, ambiental e cultural. E também que a sua ferramenta central, a PAC, apresenta uma trajetória que parte de bases econômicas tradicionais (inclusive protecionista) e, mais recentemente, promove as diretivas de sustentabilidade socioeconômica e ambiental. A PAC traz um longo aprendizado nas suas diversas formas de interação entre os agricultores, o meio rural e o desenvolvimento regional, os quais são fortemente beneficiados por políticas públicas. As medidas plurais dentro da política agrícola consolidam-se, porém, de forma reativa, em resposta a pressões da sociedade e ao fortalecimento das instituições ambientais.

Sobre as características da agricultura e seus estabelecimentos, pôde-se observar que sua importância reside tanto na ocupação de mão de obra, que alcança 20,5 milhões de pessoas (em tempo parcial e integral), dos quais 8,7 milhões eram empregados, em 2016, quanto na heterogeneidade do seu 1,5 milhão de estabelecimentos. Entre eles, 87% são classificados como de pequeno porte. Na classificação de porte do VBP, em 2016, 39% dos estabelecimentos agropecuários da UE eram muito pequenos e 29% eram pequenos. Bem menores do que o padrão do Brasil: a média de apenas 16,7 ha das propriedades rurais na UE apresenta longa pauta produtiva, distinta entre os países. As características de solo e água, além de distintos modelos agrícolas anteriores à PAC, são fatores estruturais e, assim como no Brasil, há também disparidades entre países e entre tipos de cultivos e produtividade por área.

A concentração do valor por produtos, na UE e por país, é inferior à realidade brasileira, uma vez que, para alcançar 85% do VBP são necessários até 39 produtos (caso da Espanha), sendo Luxemburgo onde mais se concentra valores (seis produtos detêm 85% o VBP) – no Brasil tal concentração se situa em cinco produtos, enquanto na média da UE são 26. Ao mesmo tempo, entre 11 e 23 produtos superam 1% do VBP em cada um dos 27 países e 17 na UE. Os quatro produtos de maior

27. Disponível em: <https://bit.ly/3aswUHV>.
28. Disponível em: <https://bit.ly/3uAsXrk>.

concentração da produção na UE somam 35% do valor produzido. Diante da predominância de minifúndios e heterogeneidades tecnológicas, ambientais e de acesso a mercados, verifica-se também a liderança de produtividade nos países do núcleo de maior PIB e de estabelecimentos de maior porte ou que se dedicam a atividades de maior agregação de valor por área cultivada (carnes, flores, frutas, em destaque).

Dessa forma, as políticas no âmbito da UE têm como instrumento principal os subsídios à produção e aos serviços gerais da agropecuária, que alcançam a produção e a manutenção das propriedades e seus ativos. Além de promover a segurança alimentar com suporte aos consumidores, ao comércio (interno e externo) e à inovação tecnológica, apoia a inserção produtiva de grupos familiares de pequena produção, entre outras funções socioeconômicas dos estabelecimentos. Ela também se legitima e é modificada há décadas em um complexo arranjo institucional, no qual se reconhece que a agricultura também demanda da sociedade grandes subsídios, isenções tributárias e infraestrutura (de transportes, energias, água e outros), por exemplo, assim como ocorre nos demais países.

Em meio ao grande volume do orçamento da PAC, ressalta-se que a competitividade agrícola na UE é parcial e está posicionada, sobretudo, nos países ricos do bloco, e em estabelecimentos tecnificados e de maior porte, destacadamente situados no seu núcleo fundador. Essa competitividade, embora seja um dos componentes da PAC, está condicionada a um conjunto de fatores locais e regionalmente distintos, segundo padrões de cada país-membro da UE. Como se pôde notar ao longo deste texto, a trajetória e as características da PAC se inserem e delineiam um complexo sistema agroalimentar/agroindustrial, no que se pode chamar de políticas de natureza socioeconômica-rural-agrícola-territorial-regional.

Cabe ressaltar que, mesmo com diretivas da PAC e de outras políticas para o alcance da competitividade e redução da ajuda estatal à produção, permanecem desafios à produção agropecuária/agroindustrial. Isso ocorre paralelamente aos grandes avanços tecnológicos, de integração de cadeias produtivas e de inserção em mercados com exportações e importações, com avanços na garantia de segurança alimentar interna, com sistemas de planejamento e programas avançados (para direcionamento de safras, oferta de seguros, apoios de toda espécie), e ainda assim se configura um modelo dependente do Estado. Tudo isso ocorre há décadas, com ressalvas para heterogeneidades em países do Leste Europeu, como visto. Ainda assim, a manutenção dos ativos é viabilizada e estimulada pelo conjunto de medidas de desenvolvimento rural e regional, incluindo ações da PAC nesse sentido.

Por fim, destaca-se que são comuns tanto as críticas quanto elogios no debate acadêmico sobre o modelo europeu alicerçado na PAC. As críticas recaem sobre escolhas de políticas de suporte à agricultura que, mesmo sendo, em tese, convergentes em bases socioculturais, políticas, ambientais e político-econômicas locais, não são convergentes em bases econômicas e concorrenciais do ponto de vista socioeconômico no plano global. Isso se deve, por exemplo, à permanência de

subsídios que se transformam em possíveis barreiras à entrada de produtos dos países em desenvolvimento. No entanto, os elogios se referem à contribuição teórica e prática que a sustentam, pautadas na defesa da diversidade de situações e da pluralidade de programas que as enxergam, diante das complexas realidades dos agricultores e seus estabelecimentos. Também se destacam os elogios relativos às diretivas de sustentabilidade socioambientais, aliadas ao apoio da PAC ao desenvolvimento de espaços e territórios rurais, ressalvadas as dificuldades aqui apresentadas. O maior grau de influência de consumidor, acadêmicos, entidades da sociedade civil e redes varejistas tem sido crescente a partir da UE e se configura também um fator importante na defesa da produção com maior sustentabilidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola europeia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, p. 235-264, 2019. Disponível em: <https://www.revistasober.org/journal/resr/article/5d7bd3870e88254520717eae>.

CARVALHO, P. N. Origens, excepcionalidade e protecionismo: a agricultura no processo de integração regional da Europa. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 8, n. 16, p. 387-423, 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/8967>.

COMISSÃO EUROPEIA. **Mais inteligentes e mais limpos**: consumir e produzir de forma sustentável. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.

CONTINI, E. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 1, p. 30-46, 2004. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/570/520>.

ERS – ECONOMIC RESEARCH SERVICE; USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. America's diverse family farms 2017 edition. **Economic Information Bulletin**, n. 220, Dec. 2017. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=100011>.

_____. America's diverse family farms 2020 edition. **Economic Information Bulletin**, n. 220, Dec. 2020. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=100011>.

EUROPEAN COMMISSION. **Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020**. Luxembourg: European Commissions Publications Office, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf>.

_____. **The common agricultural policy**: separating fact from fiction. Luxembourg: European Commissions Publications Office, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-separating-facts-from-fiction_en.pdf>.

_____. **EU agriculture in numbers**: performance on the nine specific objectives of the CAP. [s.l.]: European Commission, May 2020a.

_____. **Common Agriculture Policy**: key graphs and figures. [s.l.]: European Commission, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3c8Xru6>.

_____. **Political agreement on new Common Agricultural Policy**: fairer, greener, more flexible. Brussels: European Commission, 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2711>.

EUROSTAT. **Agriculture, forestry and fishery statistics**: 2016 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7777899/KS-FK-16-001-EN-N.pdf/cae3c56f-53e2-404a-9e9e-fb5f57ab49e3>.

_____. **Agriculture, forestry and fishery statistics**: 2020 edition. Luxembourg: Publications Office os the European Union, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf/a7439b01-671b-80ce-85e4-4d803c44340a?t=1608139005821>.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **The state of the world's forests 2020**: forests, biodiversity and people. Roma: FAO, 2020. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/state-worlds-forests-forests-biodiversity-and-people>.

GARZON, I. **Multifunctionality of agriculture in the European Union**: is there substance behind the discourse's smoke. Berkeley: UC-Berkeley, 2005. (Presentation Paper, n. 20). Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/80b3v0z6>.

GUYOMARD, H. *et al*. Why and how to regulate animal production and consumption: the case of the European Union. **Animal**, n. 15, p. 100283, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1751731121001269>.

HAß, M. Coupled support for sugar beet in the European Union: does it lead to market distortions? **Journal Agriculture and Economy**, n. 73, p. 86-111, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12435>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental, nº 23**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/210218_brua_23.pdf>.

KRAEHMER, H.; THOMAS, C.; VIDOTTO, F. Rice production in Europe. *In*: CHAUHAN, B. S.; JABRAN, K.; MAHAJAN, G. **Rice production worldwide**. Manhattan: Springer Cham, 2017. p. 93-116.

LOWE, P.; BULLER, H.; WARD, N. Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy. **Journal of Rural Studies**, n. 18, p. 1-17, 2002.

MASSOT, A. Os instrumentos da PAC e suas reformas. *In*: PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. [s.l.]: Parlamento Europeu, 2021a. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.3.pdf>.

_____. Primeiro pilar da política agrícola comum (PAC) II: pagamentos diretos aos agricultores. *In*: PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. [s.l.]: Parlamento Europeu, 2021b. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.5.pdf>.

_____. Primeiro pilar da PAC I: Organização Comum dos Mercados (OCM) dos produtos agrícolas. *In*: PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. [s.l.]: Parlamento Europeu, 2021c. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.4.pdf>.

_____. Primeiro pilar da PAC I: a Política Agrícola Comum em números. *In*: PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. [s.l.]: Parlamento Europeu, 2021d. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.10.pdf>.

MOYANO-ESTRADA, E.; ORTEGA, A. C. A reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 4, p. 687-704, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/WvLXYbfSpSZpzW6D4hZ7pCd/?format=pdf&lang=pt>.

NÈGRE, F. Segundo pilar da PAC: a política de desenvolvimento rural. *In*: PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/110/segundo-pilar-da-pac-a-politica-de-desenvolvimento-rural>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural policies in OECD countries**: monitoring and evaluation. Paris: OECD, 1999. Disponível em: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)15&docLanguage=En>.

_____. **Multifunctionality**: towards an analytical framework. Paris: OECD, 2001. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/multifunctionality_9789264192171-en>.

_____. **Multifunctionality**: the policy implications. Paris: OECD, 2003. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/multifunctionality_9789264104532-en>.

_____. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2020**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2020_928181a8-en>.

_____. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2021**: adressing the challenges facing food systems. Paris: OECD, 2021.

RENTING, H. *et al*. Exploring multifunctional agriculture: a review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. **Journal of Environmental Management**, n. 90, p. S112-S123, 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479708003484>.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 31, n. 2, p. 227-263, 2014. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/20857/12815>.

STOJANOVIC, I. The impact of the common agricultural policy of the European Union on the general price level of countries that joined in the period from 2004 to 2007. **Economic Themes**, v. 57, n. 2, p. 233-255, 2019. Disponível em: <https://sciendo.com/article/10.2478/ethemes-2019-0014>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EUROPEAN COMMISSION. **CAP explained direct payments for farmers 2015-2020**. Luxembourg: European Commissions Publications Office, 2018. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/541f0184-759e-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>.

EUROSTAT. **Agriculture, forestry and fishery statistics**: 2015 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/ks-fk-15-101>.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. A apropriação industrial do processo de produção rural. *In*: _____. **Da lavoura às biotecnologias**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 5-11.

GRAEUB, B. E. *et al*. The state of family farms in the world. **World Development**, n. 87, p. 1-15, 2016.

HOPE, R. A. **America's Diverse Family Farms 2017 Edition**. Washington: USDA, 2017. (Economic Information Bulletin, n. 185). Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/86198/eib-185.pdf?v=8701.9>.

LOWDER, S. K.; SKOET, J.; RANEY, T. The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. **World Development**, n. 87, p. 16-29, 2016.

WHITT, C.; TODD, J. E.; MACDONALD, J. M. **America's Diverse Family Farms 2020 Edition**. Washington: USDA, 2020. (Economic Information Bulletin, n. 220). Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=100011>.