

Crítica à política agrária da União Europeia: um processo de (contrarreforma)

Paulo Alfredo Schönardie

A agricultura constituiu-se historicamente como uma área de produção específica da sociedade. Por isso demanda também apoio de programas estatais e políticas públicas próprias, as quais redirecionam recursos públicos para o processo de produção agrícola⁴². A política agrária da União Europeia é um exemplo típico. A questão central a ser respondida, entretanto, está relacionada à que tipo de agricultura apoiar por meio da interferência do poder público: o agronegócio e a agricultura capitalista ou o campesinato familiar. Esta também é a questão que está ao centro dos debates sobre a reforma das políticas agrárias da União Europeia: continuar apoiando os grandes produtores capitalistas ou redirecionar mais recursos para o campesinato.

As especificidades da agricultura provêm, entre outros, de questões climáticas, dos tempos de desenvolvimento das culturas e criações, das propriedades do solo, ou seja, há uma dependência da natureza, que influencia no resultado econômico da produção agrícola, o que serviu historicamente para a implementação de subsídios. Na União Europeia a distribuição destes subsídios foi organizada de forma que os grandes produtores capitalistas fossem historicamente os beneficiados, ficando o pequeno agricultor, ou camponês relegado a um segundo plano e em muitos casos condenado a perder sua terra e conseqüentemente sua existência em benefício de outro agricultor já melhor estruturado. Na atualidade, o camponês é percebido, entretanto, muito para além de sua função de produtor de alimentos. Ele é também cada vez mais reconhecido como criador de paisagens rurais e de sistemas agroecológicos de produção. Além de que, tem que se levar em consideração que em uma agricultura com mais agricultores há mais pessoas socialmente empregadas. Aqui novamente emerge a pergunta que também é central para o debate do processo atual de reforma da política agrária europeia: se a sociedade precisa ressarcir o pequeno agricultor pelo seu trabalho.

⁴² Aqui é necessário esclarecer um ponto importante que perpassa as afirmativas do texto: a relação entre agricultura e Estado. Historicamente os seres humanos desenvolveram o Estado em suas diferentes formas de organização social. A agricultura não é independente da sociedade em que é praticada. Isso significa que o processo de produção agrícola sempre tem relação direta ou indireta com o Estado. Mesmo processos de produção baseados na autogestão social não são independentes da sociedade em que são organizadas, conseqüentemente tem relação com a forma de organização estatal dessa sociedade.

A política agrária europeia contemporânea foi desenvolvida levando-se em consideração demandas específicas, mas dentro de um contexto geral. A conjuntura econômica fez com que em 1957, ainda num contexto de pós-guerra, o setor agrícola emergisse junto a Comunidade Econômica Europeia como sua principal área de ação. O tratado de criação da Comunidade Econômica Europeia passa também a ser a certidão de nascimento da política agrícola comum. De 1957 até a presente data essa política passou por diversas reformas, sendo que a mais recente está em fase de conclusão e entra em vigor em 2014, definindo a ação da política agrícola até o ano 2020. Muito poucas, contudo, foram as mudanças oriundas de suas reformas. E as que ocorreram estão sendo desfeitas no processo da reforma atual, ou seja, há uma reforma explícita em curso, que visa garantir o *status quo* obtido com subsídios indiretos por poucos grandes produtores europeus. É importante enfatizar que a base da política agrária europeia é a de subsidiar os grandes produtores capitalistas. Por isso o sentido de ‘reforma’ é aplicado aqui para o redirecionamento dos subsídios para os camponeses. A ‘contrarreforma’ é a reação dos grandes produtores capitalistas que visam garantir que os subsídios fiquem em suas mãos, como historicamente tem acontecido.

No contexto pós-guerra a política agrária emergiu sob o pano de fundo de garantir a segurança alimentar para os países integrantes da Comunidade Econômica Europeia, o que em tese realmente foi alcançado ainda na década de 1970, quando a União Europeia se tornou exportadora de alimentos. É importante ter presente que para a época ‘segurança alimentar’ significava aumentar a produção ao ponto de não mais precisar importar alimentos. A distribuição dessa produção continuou a ser regida pelas forças do mercado. Por isso há ainda hoje pessoas passando fome também em países europeus que exportam alimentos. Nesse contexto, começou-se a perceber que as reais intenções por detrás dos subsídios agrícolas europeus eram econômicas. A falta de alimentos e consequentemente o mito fome, como desmascaram Collings e Lappé (1978) serviu e ainda serve para justificar políticas de apoio a grandes produtores rurais.

Na prática a política agrária europeia teve desde o seu início a questão econômica ao centro. E não era de se esperar algo diferente, pois o que hoje denominamos União Europeia surgiu como comunidade econômica. Os objetivos básicos da política agrária europeia foram e continuam sendo o aumento da produtividade através da técnica, a racionalização dos fatores de produção e sobretudo da mão-de-obra, o aumento da renda dos agricultores, a estabilidade do mercado e a influência nos preços dos produtos (KONSOLIDIERTE, 2002). Para alcançar os

objetivos propostos as políticas pautam sua ação na competitividade internacional dos produtos agrícolas europeus, e na consolidação e coordenação de dispositivos de mercado conjuntos (Ebenda). Estes objetivos podem ser lidos literalmente tanto nas cláusulas relativas à agricultura do tratado de criação da Comunidade Econômica Europeia de 1957 (EUROPÄISCHE, 1957), quanto no atual Tratado Lisboa (RAT DER EU, 2010). As diretrizes básicas, portanto, não foram mudadas em nada. Não mudá-las significa manter os subsídios aos grandes produtores.

Do ponto de vista externo a União Europeia passa ser um dos fortes agentes no mercado internacional. Ainda hoje os produtos agrícolas indiretamente subvencionados concorrem deslealmente com a produção agrícola provinda da América, da África, da Ásia e mesmo do Leste Europeu. Isso se observa, por exemplo, com a destruição das estruturas agrícolas produtivas no Oeste da África (MARÍ; BUNTZEL, 2007), que devido a tratados internacionais específicos teve que abrir seus mercados às sobras da produção agrícola europeia (BITTNER, 2009).

Já internamente a política agrária europeia é sinônimo de exclusão do campesinato, destruição ambiental e exclusão social do pequeno agricultor. Schönardie (2013) mostra a harmonia entre a política agrária e a modernização da agricultura. Ou seja, com os recursos redirecionados para a agricultura foi possível fomentar a revolução verde com seus pacotes tecnológicos, com a primazia da química (adubos e venenos) e sobretudo a concentração das terras nas mãos de uma minoria cada vez menor de grandes produtores, os quais por sua vez uniformizam a paisagem com suas monoculturas e a criação de animais em massa. Nada que não possa ser interpretado a partir das diretrizes e objetivos propostos pela política agrária. Isso foi possível, pois os maiores produtores foram historicamente aqueles que obtiveram os maiores subsídios. O pagamento de prêmios pela maior produção é um exemplo típico. Ou seja, recebe mais dinheiro, quem produzir mais.

A partir dos anos 1980, quando problemas como a exclusão social do pequeno agricultor e com o meio-ambiente se fizeram sentir com mais veemência as críticas ao modelo de subvenções adotado tornaram-se muito fortes na Europa. Para Priebe (1990: 2) os subsídios agrários europeus, da maneira como foram distribuídos, representam esbanjamento financeiro em cifras bilionárias. A partir desse momento a própria comissão europeia propôs mudanças. A base dessas mudanças estava relacionada a direcionar subsídios para a função de preservação ambiental praticada sobretudo por pequenos agricultores. Para Sacco dos Anjos (2003) isso significou inclusive uma

renovação da filosofia da Comissão Europeia. Na prática surgiu dessa forma uma divisão desigual que resultou denominando dois pilares para a política agrária. O primeiro pilar passou a ser a já histórica prática de subsidiar a produção dos grandes agricultores capitalistas. O segundo pilar passou a ser constituído pelo pequeno montante de dinheiro agora destinado ao campesinato, desde que esse assumisse também práticas de preservação ambiental. Mesmo que o segundo pilar foi constituído à sombra do primeiro, pode ser significado como processo de ‘reforma’ importante da política agrária da União Europeia.

Com o segundo pilar da política agrícola europeia emerge o desenvolvimento rural. Para Kageyama o “‘redescobrimento’ do desenvolvimento rural deu-se em função da necessidade de reorientação do protecionismo da Política Agrícola Européia” (2009, p. 248). O pioneirismo e a importância desse redirecionamento da política, está no fato de que pela primeira vez recursos públicos foram destinados para atividades que integram concomitantemente a proteção ambiental e a produção agrícola. Ou seja, foi reconhecida a multifuncionalidade da agricultura. Atividades rurais para além da produção agrícola passam a receber atenção. Aqui passa a ser dada especial atenção ao agricultor camponês. O Estado começa assim a reconhecer que sua função é também a de auxiliar o pequeno produtor e conseqüentemente se preocupar com inclusão social e ambiental⁴³. Mas esse segundo pilar passou apenas a contar com um mínimo dos recursos destinados à agricultura pela União Europeia. Por isso estou convicto que a tão propagada divisão da política agrária europeia em dois pilares é bastante injusta e esconde a realidade. Criar um segundo pilar para receber uma pequena quantidade dos subsídios agrários, entoando um sentido de reforma, pode também ser interpretado como uma estratégia de manutenção e reprodução do capitalismo. Para que a prática histórica dos subsídios do agora denominado primeiro pilar possa continuar sendo praticada, foi criado um segundo pilar através de um processo de reforma debatido na sociedade. Desse modo pode-se pressupor que o objetivo é o de integrar o camponês nas relações sociais de reprodução do capitalismo. Dessa forma os interesses do capital continuam a ser reproduzidos. Mas a ação concreta de redirecionar recursos para o

⁴³ É importante ter presente que os países europeus são regidos pelo paradigma capitalista. Numa sociedade capitalista o Estado tem uma de suas funções centrais na garantia e remuneração da propriedade privada. Em outras palavras: o Estado capitalista ajuda mais a quem tem mais. Por isso é tão difícil para o Estado capitalista desenvolver ações de inclusão social e ambiental que aparentemente (na lógica capitalista) não trazem benefícios econômicos imediatos para a minoria que controla as instâncias de poder. A prova mais concreta são os históricos subsídios agrícolas do dito primeiro pilar na União Europeia.

camponês também abriu o precedente positivo de que o Estado pode também atender as demandas dos pequenos agricultores.

O lobby formado por grandes produtores e pela indústria agrária somente permitiu avanços relativos ao desenvolvimento rural quando conseguiu também reorientar a prática histórica da política agrária, agora denominada de primeiro pilar. Na prática esse enorme montante de recursos foi agora acoplado a área que os agricultores tinham disponíveis. Ou seja, pagamento indireto de subsídio por hectare. Isso significa que quanto maior a propriedade, mais dinheiro se recebe, e isso independente do fato de ser produzido ou não na área sob seu domínio. Maior o produtor, mais dinheiro ele recebe. Para Priebe (1990, p. 71) isso significa aumentar os lucros dos mais ricos, como se não houvesse nada mais importante do que aumentar a renda de quem já está no topo.

O modelo adotado surtiu em muitas críticas, as quais pautam os debates relativos à nova (contra-)reforma que encerra seu curso na atualidade. Em novembro de 2010 o comissário para a agricultura da União Europeia Dacian Cioloș apresentou o documento *KOM (2010) 672/5* no qual propôs as diretrizes para a nova reforma que determinaria a política agrária para o período 2014-2020. A base do documento de Cioloș (2010) manteve as regras de 1957, mas com o foco em acoplar regras ambientais ao primeiro pilar da política. Especialistas em agricultura como Buntzel (2010) reagiram imediatamente apontando que a proposição de Cioloș apenas objetivava garantir a continuidade do pagamento de subsídios indiretos por área para os maiores produtores. A novidade estava apenas no fato de se acrescentar pequenas normas ambientais para tornar esse fluxo de recursos mais aceitável na sociedade. Quanto ao segundo pilar, Cioloș propõe inserir mais competitividade.

Atualmente as discussões sobre a reforma estão se encerrando e nem mesmo a proposição de Cioloș de incorporar dispositivos ambientais ao repasse de recursos por área aos agricultores está sendo aceita. Muito menos se fala em desenvolvimento rural. O lobby dos grandes produtores e da indústria agrária está sendo inclusive mais forte que a própria União Europeia, que discute a redução de seu orçamento no atual tempo de crise. As transferências de recursos diretamente para a conta bancária, sobretudo dos maiores detentores de terras ficam assim intocáveis. E o orçamento agrícola da União Europeia continua superior a 40% do orçamento total. E a base continua sendo o grande produtor, que com sua produção concorre de forma desleal no mercado internacional. Com o desenvolvimento rural perdendo importância, há também a tendência de maior exclusão no campo e conseqüentemente maior questionamento do campesinato. O atual

processo de reforma pode assim ser caracterizado como contrarreforma. A agricultura europeia continua assim sob bases artificiais e consequentemente atendendo aos interesses do capital. A Europa que havia a poucos anos mostrado que o setor público pode e deve investir no desenvolvimento rural e consequentemente no campesinato, está assim destruindo o seu legado positivo, que consiste exatamente do reconhecimento da perspectiva do desenvolvimento rural focado no campesinato. A contrarreforma da política agrícola europeia está conseguindo se impor inclusive perante a opinião pública que vê cada vez com mais resistência o repasse de bilhões para alguns poucos grandes proprietários de terras.

Concluindo

A política agrária da União Europeia tem em sua base de constituição o repasse de subsídios para os seus mais bem estruturados e maiores agricultores capitalistas. De acordo com Schönardie (2013) a atual forma de agricultura capitalista na União Europeia tem sua origem nesses subsídios e somente mantém suas bases devido à histórica e atual continuidade dos mesmos. A importância da política agrária europeia pode ser observada no fato de mais de 40% do orçamento total da União Europeia ser destinado ao pagamento de subsídios para uma minoria de grandes produtores.

Para garantir uma certa transparência perante a opinião pública e ao mesmo tempo justificar a política agrária, suas diretrizes são postas ao debate de tempos em tempos⁴⁴, sendo que nesse processo podem ser redefinidas ou reformadas. Com os problemas sociais e ambientais oriundos em parte pelos subsídios aos grandes produtores capitalistas, começaram a surgir vozes críticas já nos anos 1980. Na década de 1990, durante um desses processos de reforma a política agrária foi dividida em dois pilares, sendo que o primeiro tem sua base na manutenção dos subsídios aos maiores produtores, que passaram a ser pagos pelo tamanho da área de terra da propriedade. Um segundo pilar trouxe consigo a dimensão do desenvolvimento rural que consistiu em apoiar pequenos agricultores para além da sua função produtiva, sobretudo na sua função ambiental. Os recursos destinados a esse segundo pilar são irrisórios se comparados aos subsídios aos grandes produtores. Mas é importante salientar, que mesmo assim a incorporação da perspectiva do desenvolvimento rural à política agrária europeia nos deixa um legado de pioneirismo positivo. Foi mostrado que mesmo o

⁴⁴ Ultimamente a cada sete anos.

Estado capitalista pode apoiar os camponeses. Essa foi de fato a única reforma socialmente importante por que passou a política agrária europeia no curso de sua existência.

Atualmente está se encerrando o debate de uma nova reforma da política agrária. A base deste debate está pautada no fato de garantir os subsídios para os grandes produtores e acoplar os subsídios do segundo pilar às leis competitivas do mercado. Não mais é mencionado o desenvolvimento rural. Ou seja, há um retrocesso em curso, que mais uma vez penaliza os camponeses. Também irá continuar a concorrência desleal nos mercados internacionais. Em outras palavras: há um processo de contrarreforma em curso, que volta a garantir o total apoio aos mais bem estruturados e maiores capitalistas agrários. Essa contrarreforma está praticamente concluída e passará a ser a base da política agrária europeia para o próximo período de quase uma década.

Referências Bibliográficas

BITTNER, U. *Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Verwirklichung entwicklungspolitischer Zielsetzungen am Beispiel des Health Checks*. Wien: Universität Wien, 2009.

BUNTZEL, R. *Wachstum statt Reform. Kein Kurswechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik*, 2010. Disponível <http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.27/de.sub.news/de.news.1639/index.html>
Acesso em 15.01.2011.

CIOLOS, D: *KOM(2010) 672/5*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete. Die künftigen Herausforderungen. Brüssel: Europäische Kommission, 2010.

COLLINS, J.; LAPPÉ, F. M. *Vom Mythos des Hungers. Die Entlarvung einer Legende: Niemand muss hungern*. Frankfurt am Main: S. Fischer, 1978.

EUROPÄISCHE Gemeinschaft. *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957*, 1957.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. In: SCHNEIDER, S. (org.) *A Diversidade da Agricultura Familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

KONSOLIDIERTE Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. *Amtsblatt* Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, 2002. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html> Acesso em 12.01.2011.

MARÍ, F.; BUNTZEL, R. *Das Globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest?* Frankfurt am Main: Brandes & Apsel, 2007.

PRIEBE, H. *Die subventionierte Naturzerstörung. Plödoyer für eine neue Agrarkultur.* München: Goldmann, 1990.

RAT DER EU: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. *Amtsblatt der EU*, C 83/62, 2010.

SACO DOS ANJOS, F. *Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil.* Pelotas: EGUFPEL, 2003.

SCHÖNARDIE, P. A. *Eine kritische Analyse der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Zwiespalt zwischen Modernisierung und ländlicher Entwicklung.* Hamburg: Hamburg University Press, 2013.



Paulo Alfredo Schönardie

Possui Licenciatura em História e Mestrado em Educação pela UNIJUÍ e é doutorando em Ciência Política pela Universität Hamburg – UHH, Alemanha. Tem como foco central de pesquisa ‘processos educativos relativos à questão agrária’.

E-mail: pschonardie@gmail.com