

# SUBSÍDIOS E MULTIFUNCIONALIDADE NA POLÍTICA AGRÍCOLA EUROPEIA

*Ricardo Abramovay\**

## Resumo

Existe uma ambigüidade básica na expressão multifuncionalidade. Por um lado, ela pode vir a representar uma forma de encobrir interesses protecionistas, por outro exprime também a crise de certo modo de crescimento e, sobretudo, da representação social da agricultura. O presente texto aborda essa dupla dimensão da multifuncionalidade e mostra que as mudanças ocorridas com a reforma da Política Agrícola Comum de 1992 preservaram os interesses dos maiores produtores europeus de grãos e carnes. Ao mesmo tempo, entretanto, tornaram os subsídios mais transparentes e, portanto, mais sujeitos à crítica social. O resultado é o questionamento do próprio sentido das políticas de sustentação da agricultura nas sociedades contemporâneas. A multifuncionalidade, nesse sentido, exprime novas demandas e atores que emergem como expressão da importância atual do desenvolvimento rural.

**Palavras-chave:** Política Agrícola Comum (PAC), multifuncionalidade, subsídios e desenvolvimento rural.

---

\* Professor Titular do Departamento de Economia da FEA e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da USP – [abramov@usp.br](mailto:abramov@usp.br).

Recebido em 18/01/2001 Aceito 20/08/2001

<sup>1</sup> Texto escrito a partir de Abramovay (1999) e de pesquisa desenvolvida no Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement (C3ED) da Université de Versailles St. Quentin en Yvelines (França). Agradeço a Denis Requier Desjardins as discussões que pude manter com diversos colegas do C3ED. Meu agradecimento também a Catherine Laurent, Hélène Delorme, Bertrand Hervieu, Philippe Lacombe e Claude Béranger pelas entrevistas e referências bibliográficas que me concederam. Agradeço, igualmente, a leitura atenta do parecerista anônimo desta revista. Este trabalho contou com o apoio da bolsa de produtividade do CNPq.

## 1. Apresentação

Definida pela Organização Mundial do Comércio como um neologismo indicando apenas o fato óbvio de que, como qualquer outro setor econômico, a agricultura pode produzir externalidades positivas, a multifuncionalidade é colocada no banco dos réus quando se trata de apontar os culpados pelo fracasso da conferência que lançaria à Rodada do Milênio em Seattle<sup>(1)</sup>. Luiz Felipe Lampreia, ministro das Relações Exteriores, foi taxativo ao tratá-la como um “conceito rejeitado pelo Brasil e pelos demais membros do Grupo de Cairns, que nele viam uma tentativa de legitimar políticas protecionistas e subsídios”. Pascal Lamy, comissário europeu das Relações Comerciais, retrucou em sua passagem pelo Brasil, durante o mês de março de 2000: “não vamos permitir que nossos 7 milhões de agricultores tenham o destino dos mineiros de carvão”. O próprio acordo, sobre a agricultura na Organização Mundial do Comércio sustenta a necessidade de estabelecer um sistema de trocas agrícolas orientadas pelo mercado, reconhecendo, ao mesmo tempo, a importância de se levar em conta temas não diretamente comerciais (*non trade concerns*) como a segurança alimentar e a proteção ambiental.

Lampreia e Lamy sintetizam, de fato, os dois lados da multifuncionalidade: é claro que ela pode transformar-se em cortina de fumaça por trás da qual vão se esconder novas modalidades de subvenção à agricultura. Os grandes produtores de grãos do entorno da região parisiense, por exemplo, já se preparam para apresentar a redução no uso de insumos químicos em suas lavouras como expressão de multifuncionalidade, e não há dúvida de que isso terá efeitos no comércio internacional: as “ajudas diretas” - que passaram a receber, com a queda nos preços estatais de sustentação decorrentes da reforma da Política Agrícola Comum de 1992 e cujos sentidos econômico e social são cada vez mais contestados - poderiam ganhar, de fato, uma nova legitimação pública. Já em 1994, um dos maiores economistas

agrícolas europeus alertava contra o perigo de que medidas supostamente agroambientais servissem de guarda-chuva para encobrir formas disfarçadas de sustentação da renda agropecuária (Tracy, 1994).

Mas não se pode negar, tampouco, que existe tendência crescente nas sociedades contemporâneas para a valorização das funções não imediatamente mercantis preenchidas pelos agricultores, o que não se trata de simples idiossincrasia dos burocratas de Bruxelas, mas mostra com clareza a afirmação do *dossier* do *Economist* sobre a agricultura: “A agricultura moderna está sendo moldada por muitas das mesmas tecnologias que transformam outras indústrias, mas está também sujeita a restrições políticas e econômicas muito particulares. Dela se espera que produza alimentos baratos e em abundância, mas, ao mesmo tempo, que leve em conta o meio ambiente que cuide da paisagem rural, do bem-estar dos animais de criação e da saúde dos consumidores” (El Feki, 2000:3).

Em ambos os casos – artimanha para encobrir protecionismo ou retrato de novas demandas da sociedade quanto ao uso do meio rural –, a multifuncionalidade só entrou nas negociações internacionais por suas conseqüências sobre os subsídios à agricultura.

A idéia central deste artigo é que a reforma da Política Agrícola Comum de 1992 embute uma contradição fundamental que se exprime agora no debate da multifuncionalidade. No entanto, a substituição da sustentação de preços por ajudas diretas acabou protegendo não os “7 milhões de agricultores”, em nome dos quais se exprimiu o comissário Lamy, mas a minoria que responde pelo essencial da oferta de grãos e carnes e cuja presença no mercado mundial depende, de fato, de subsídios estatais. Em outras palavras, tal como existe hoje, a sustentação da renda dos agricultores europeus não visa fundamentalmente o pagamento de funções múltiplas, socialmente valorizadas e não remuneradas pelo mercado; ela consiste basicamente numa forma de garantir o lugar dos maiores produtores europeus no mercado mundial. Um relatório elaborado por alguns dos mais

importantes acadêmicos do Continente para a Comissão Européia mostra que a questão do abastecimento interno deixou de ser um objetivo central da PAC e que “os agricultores europeus e a indústria alimentar cada vez mais vêm seu papel em oferecer alimentos em bases comerciais para aquelas partes do mundo cuja renda mais cresce e que possuem escassez de recursos fundiários – nomeadamente a Ásia” (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1997:6). No mesmo sentido, a Agenda 2000, documento que define as estratégias básicas da União Européia para os primeiros anos do milênio, inicia seu capítulo sobre a política agrícola insistindo no “esperado crescimento da demanda mundial de produtos alimentares” (Commision européenne, 1997:27).

Entretanto, a passagem para as ajudas diretas representou muito mais do que “trocar seis por meia dúzia”: ela abriu o caminho para que a discussão sobre o montante, a distribuição e o próprio sentido das ajudas públicas à agricultura fossem colocadas na ordem do dia não só no plano internacional, mas, sobretudo, no interior das próprias sociedades européias. A gestão da agricultura, que desde o início da Política Agrícola Comum no final dos anos 50 foi um tema exclusivo dos agricultores e do Estado, mobiliza, agora, um conjunto variado de atores que questionam, cada vez mais, o destino puramente agropecuário das subvenções estatais. Essa é a razão pela qual as mudanças que vêm sofrendo a PAC nos últimos nove anos não podem ser consideradas simplesmente cosméticas: apesar de sua lentidão e da resistência dos interesses que ainda a dominam, ela vai transformando, com base sobretudo na idéia de que o meio rural converte-se, cada vez mais, em um bem público (Lacombe et al., 1998: 23). Ele não consiste mais, somente, no espaço físico em que se espalha a produção agropecuária, mas adquire funções sociais que obrigam sua partilha entre uma quantidade muito diversificada de atores. Daí o surgimento de novos dispositivos institucionais cuja importância na própria estruturação da política agrícola se torna crescente. Entre esses

dispositivos, os mais importantes e inovadores são os Contratos Territoriais de Exploração implantados em 1999 pelo governo socialista francês, pelos quais os subsídios deixam de ser simplesmente uma compensação pela renda perdida em virtude da redução dos preços e passam a condicionar-se ao preenchimento de funções sociais e ambientais contratualmente regulamentadas. Apesar de seu caráter incipiente e da mobilização ainda restrita de recursos públicos (quando comparada com as que representam os fundos vindos das modalidades convencionais da política agrícola), os Contratos Territoriais de Exploração significam um caminho pelo qual se estabelece um novo pacto entre os agricultores e a sociedade, em que o decisivo deixa de ser a busca incessante da produtividade e se transfere para os cuidados com a paisagem, a biodiversidade, os recursos naturais e a própria capacidade de criação de emprego por parte da agricultura (Laurent, 1999; Laurent e Mouriaux, 1999).

A segunda parte do texto, após esta apresentação, expõe o sentido da mudança da PAC, iniciada em 1992, e algumas das razões que a levaram a resultados tão frustrantes aos olhos da própria opinião pública européia. Em sua terceira parte, este trabalho explora as ambigüidades básicas que caracterizam o processo de transição por que passa a PAC. Nas conclusões, procurou-se mostrar que os problemas enfrentados atualmente na Europa não são particulares do Velho Continente, mas, em grande parte, trazem a marca dos grandes desafios das políticas agrícolas e do desenvolvimento rural deste século.

## **2. Ajudas diretas: interesses e ambigüidades**

A essência da reforma de 1992, virada histórica decisiva na Política Agrícola Comum, está na passagem da sustentação de preços para as ajudas diretas (também chamadas de pagamentos diretos ou, ainda, pagamentos compensatórios). Tais ajudas são encaradas tanto no momento de seu anúncio quanto na elaboração teórica que as

fundamenta como provisórias. Para a OCDE (1994:9), a reforma demorou muito a acontecer e, em virtude dessa lentidão, “mais recursos, nomeadamente a mão-de-obra, foram retidos no setor agrícola, e isso não teria ocorrido se a adoção de programas de reformas estruturais não tivesse sido adiada”. Antes tarde do que nunca, trata-se agora de “realizar a reforma com o mínimo possível de reviravolta social” (OCDE, 1994:9). Essa é a razão pela qual a OCDE admite que os agricultores recebam pagamentos compensatórios como contrapartida à queda dos preços de sustentação em que sua atividade se apoiou historicamente. A política agrícola é convidada, agora, a cumprir uma dupla tarefa: “promover uma transferência de rendas em benefício dos produtores sem falsear os sinais do mercado” (OCDE, 1994:11). O pressuposto é que os pagamentos diretos podem ser “neutros com relação aos níveis de produção correntes e futuros” (OCDE, 1994:12). Durante sua implantação, deveriam ser adotadas medidas que permitissem aumentar “o fornecimento de externalidades positivas e de bens de interesse público” (OCDE, 1994:19) por parte da agricultura.

O documento da OCDE já aponta na direção da multifuncionalidade (embora o termo, em 1994, não fizesse parte do vocabulário da política agrícola) não só por esta ênfase nas externalidades, mas também por exigir que as ajudas diretas respondam cada vez mais a objetivos específicos com alvos bem definidos.

O aspecto essencial das ajudas diretas reside no “descasamento” (*delinking*, em inglês, *découplage*, em francês) entre produção e renda. A produção deve pautar-se exclusivamente pelos sinais emitidos no mercado e, embora a queda de renda do agricultor derivada da adoção dessa nova política possa ser compensada, os pagamentos diretos devem visar, cada vez mais, à cobertura das externalidades positivas que, por definição, o mercado é incapaz de contemplar<sup>(2)</sup>. Assim,

---

<sup>2</sup> Documento da OCDE, publicado em 1993, que aborda diretamente este ponto: “As negociações do GATT levaram a um interesse crescente por formas de sustentação à agricultura “descasadas” da produção, nomeadamente por ajudas financeiras aos agricultores que pudessem ser subordinadas ao fornecimento de serviços ambientais” (OCDE, 1993:14).

essas ajudas poderiam condicionar-se, por exemplo, ao cumprimento de cláusulas de natureza ambiental chamadas de ecocondicionalidades. Mas como pura compensação das perdas derivadas da reforma, é fundamental que “as medidas de ajustamento estrutural se limitem a um período transitório...” (OCDE, 1994:19).

Passados nove anos do início da reforma da PAC, o mínimo que se pode dizer é que seus rumos distanciaram-se consideravelmente do preconizado pelos modelos em que ela se apoiou (<sup>3</sup>). Em primeiro lugar, os pagamentos diretos são essenciais para a formação da renda da agricultura européia e, portanto, seu caráter provisório nem de longe está assegurado. Além disso, eles se concentram em alguns países, regiões, produtos e em uma pequena quantidade de agricultores. É o que será visto nos tópicos subseqüentes.

O caso da França será especialmente citado não só por ser emblemático das distorções que levaram à aplicação da reforma de 1992, mas também pelo fato de, nesse país, ter sido elaborada a alternativa talvez mais inovadora (materializada nos Contratos Territoriais de Exploração) aos rumos que vêm tomando a política agrícola européia e aquela que, de certa forma, procura expressar a própria idéia de multifuncionalidade na agricultura.

## 2.1. Transição e permanência

Quase 90% das unidades agropecuárias francesas recebem ajudas diretas, das quais 75% foram em virtude da sua produção de cereais e oleaginosas. Já em 1995, anunciava-se o que hoje se mostra

---

<sup>3</sup> Um dos aspectos mais polêmicos do debate sobre a PAC realizados em outubro de 1998, pelo *Club Demeter* e o *Mouvement Européen*, foi justamente o sentido das ajudas diretas. Argumentando que o avanço dos pagamentos diretos com relação à sustentação de preços é um progresso, Gerard Viatte, representante da OCDE, ainda assim ponderava que “os tipos de pagamentos diretos são muito diversos e é preciso questionar se eles preenchem realmente seus objetivos econômicos, sociais e ecológicos da maneira mais eficiente” (*Mouvement Européen*, 1999:30). Da mesma forma, o professor Buckwell, presidente da Sociedade Européia de Economia Agrícola, centrou sua *presidential address* de 1997 em um conjunto de perguntas a respeito do sentido dos pagamentos diretos. O título do texto mostra bem certa perplexidade diante do fenômeno: “If...Agricultural economics in a brave liberal world” (Buckwell, 1997).

evidente: as unidades produtivas voltadas à exploração de grãos dependem inteiramente desse mecanismo de transferência de renda pública para o seu funcionamento. Colson e Chatelier (1996) relataram que, em média, nada menos que dois terços da renda líquida dos estabelecimentos agropecuários franceses provêm das ajudas diretas. Como as ajudas são calculadas com base na extensão de terra que possui cada agricultor<sup>(4)</sup>, o aumento dos preços internacionais em 1996 fez com que os agricultores europeus ganhassem duplamente: na venda de seus produtos ao mercado e na compensação pública pela queda nos preços de sustentação. Os preços de garantia foram reduzidos em proporção muito maior (30,6%) que a dos preços de mercado (16%), entre 1992 e 1996. A reforma de 1992 foi concebida num ambiente econômico de excedentes agrícolas: esperava-se, então, que as cotações de mercado não superassem os níveis mais baixos em que iriam situar-se os preços de garantia. Toda a compensação aos agricultores deveria vir dos pagamentos diretos. Não havia mecanismo para reduzir o nível dos pagamentos diretos, caso os preços de mercado caíssem, como ocorreu entre 1993 e 1996, menos que o previsto. Ora, quando se acrescenta o pagamento compensatório aos preços de mercado, o resultado líquido é que os produtores de grãos são muito mais que compensados com a reforma. No estudo da European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1997:30), calcula-se a magnitude dessa sobrecompensação em 2 bilhões, 4,2 bilhões e 5 bilhões de ECU<sup>(5)</sup> nos três anos entre 1993/94 e 1995/96.

O fato é que, mesmo com esses preços internacionais elevados, no final do período supostamente transitório da reforma (1992/1995), “as ajudas diretas revelaram-se indispensáveis à perenidade de um

---

<sup>4</sup> É uma diferença relativamente importante ao sistema inaugurado pelos britânicos antes mesmo da I Guerra Mundial e adotado pela política agrícola norte-americana desde o New Deal: os norte-americanos pagavam ao agricultor uma diferença entre o preço mundial e um preço fixado internamente. Se o preço mundial subisse, os gastos públicos diminuiriam automaticamente (Tracy, 1979).

<sup>5</sup> Este estudo é de 1997, antes da adoção do euro.



grande número de estabelecimentos agrícolas franceses, inclusive dos maiores, reconhecidos por terem excelente desempenho” (Colson e Chatelier, 1996:42). Os mesmos autores, num estudo publicado em 1999, fizeram projeções mostrando que, em 2002, nada menos que 73% do valor agregado e 85% dos lucros (calculados antes do pagamento dos impostos e das contribuições sociais) dos agricultores franceses virão dos pagamentos diretos (Berthelot et al., 1999:24).

Um dos principais argumentos a favor da substituição da sustentação de preços pelas ajudas diretas é a transparência dessa modalidade de contribuição do poder público à formação da renda setorial. É em função dessa característica que tanto a Comissão das Organizações Profissionais Agrícolas (COPA) – que atua em Bruxelas – quanto suas entidades filiadas nacionais alegavam que não poderiam tolerar que seus membros fossem transformados em *assistés sociaux*. A Câmara de Agricultura da França <sup>(6)</sup> recusava-se a considerar qualquer proposta de redução nos preços agrícolas compensada por ajudas, a menos que fosse para áreas desfavorecidas e agricultores idosos.

A razão dessa oposição não está apenas nas eventuais perdas econômicas decorrentes do sistema “descasado”, em que a sustentação da renda não passa pelo caminho exclusivo dos preços. O problema é que o sistema anterior de sustentação da renda embute o subsídio num instrumento que guarda importante semelhança formal com o mecanismo de mercado: o agricultor produz e vende “no mercado” seu produto. É verdade que esse “mercado” é a autoridade comunitária, mas ele pode associar a renda que percebe ao resultado de seu trabalho e dos gastos que teve para produzir e, nesse sentido, legitimar seu ganho como se fosse um ganho obtido por meio do mercado.

O “descasamento” impede essa ilusão e faz com que o subsídio

---

<sup>6</sup> As *Chambres d'Agriculture* são organizações profissionais representativas e eleitas, que respondem por toda a assistência técnica, com capilaridade próxima à de nossas Associações Comerciais e de grande influência no país.

apareça em toda a sua nitidez no cheque que o agricultor recebe do tesouro comunitário. Por isso, as organizações profissionais, quando colocadas diante da necessidade de algum tipo de restrição à elevação das safras, sempre preferiram um sistema que preservasse os altos preços e estabelecesse taxações que comprimissem, *a posteriori*, a renda a outro que reduzisse os preços nominais e compensasse a queda com ajuda direta (Neville-Rolfe, 1984). Mais que um problema de renda, o que está aí em jogo é a própria função social da profissão de agricultor: receber um cheque significa transformar-se, de certa forma, em funcionário, o que vai exigir uma revisão completa do contrato estabelecido com o Estado na qualidade anterior de agricultor. A desvinculação agora alcançada pela reforma da PAC é a expressão mais clara da perda de hegemonia da profissão agrícola na própria ocupação do espaço rural.

O segundo argumento principal em defesa das ajudas diretas, bem menos verossímil que o da transparência, sustenta que as ajudas diretas são o caminho para aumentar a exposição dos agricultores às forças do mercado. De fato, com a reforma de 1992, os preços de garantia caíram, tendendo a se aproximar do que paga o mercado mundial. Entretanto, as perdas nos preços foram compensadas pela sustentação estatal sob a forma de pagamento compensatório. Ora, o montante desses pagamentos é suficientemente alto para que se incorpore ao capital das unidades produtivas às quais se dirige. Assim, nem mesmo um dos efeitos mais esperados da queda de preços no setor de cereais, oleaginosas e proteoleaginosas – a “desintensificação produtiva” – foi assegurado: o trabalho de Sylvie Bonny (1998) indica que, apesar da queda nos preços subseqüentes à reforma de 1992, os produtores de trigo da Beauce, na França, continuaram investindo e intensificando a produção por três razões básicas. Em primeiro lugar, pela importância dos pagamentos compensatórios; em segundo, pelo aumento dos preços em 1995/1996; e, por fim, pelos conselhos que os agricultores receberam das empresas agindo a montante e a jusante

de suas atividades para aproveitar das boas perspectivas de mercado.

O exemplo do trigo ilustra bem que “não existe verdadeiro descasamento, já que nós assistimos à criação de rendas de produção... Com as ajudas ‘descasadas’, sabemos melhor a quem se ajuda, mas não sabemos mais o porquê” (Wolfer, 1999:53).

Portanto, nada indica que essas ajudas tenham, de fato, um caráter provisório, nem que, com elas, os agricultores estejam mais expostos que anteriormente às forças do mercado. Hoje, elas são essenciais para o funcionamento do aparato produtivo europeu. O importante é que elas não têm um caráter “social”, mas são essenciais para a operação dos estabelecimentos de maior importância na oferta agropecuária, como será visto nos tópicos subseqüentes.

## 2.2. Quádrupla concentração

A primeira versão da reforma da Política Agrícola Comum, apresentada em 1991 pelo comissário Mac Sharry, recebeu o imediato apoio das organizações profissionais agrícolas situadas mais à esquerda do leque político europeu, nomeadamente a Confédération Paysanne (<sup>7</sup>). Ela possuía duas características básicas. Em primeiro lugar, seu diagnóstico colocava a ênfase na má distribuição das ajudas públicas, concedidas então, principalmente, pela via da sustentação de preços: nada menos que 80% dos fundos estatais voltados à agricultura concentravam-se nas mãos de 20% dos produtores. Em segundo lugar, coerente com o diagnóstico, Mac Sharry propunha fazer da reforma não apenas um instrumento de liberalização econômica, mas também de redistribuição das ajudas públicas à agricultura. O princípio do descasamento entre produção e renda deveria ser aplicado de maneira a atenuar – ou até reverter – a situação existente antes da reforma.

Essa proposta, entretanto, como bem relataram Mahé e

---

<sup>7</sup> Ver Abramovay (1999, capítulo 2).

Laroche-Dupraz (2000:145), foi morta logo em sua origem, principalmente pelos britânicos e pelos holandeses, mas também pelas organizações profissionais agrícolas francesas que, incapazes de evitar o “descasamento” entre produção e renda, fizeram o possível para que, ao menos, a nova política não atingisse os interesses e as capacidades produtivas dos maiores produtores de grãos e carnes. A Europa acabou escolhendo, na reforma de 1992, uma fórmula próxima à dos norte-americanos e de acordo com os interesses dos grandes produtores de grãos (Loyat e Petit, 1999:20). Ao mesmo tempo em que mantinha a preferência comunitária (um dos princípios fundadores da PAC, segundo o qual os produtos do bloco têm precedência sobre os importados), ela baixou os preços de sustentação de seus cereais e compensou os agricultores com ajudas diretas. Com isso, manteve-se a renda dos produtores de grãos e conseguiu-se algo ainda mais relevante: com a redução nos preços internos dos grãos, os pecuaristas europeus passaram a encontrar na própria produção do continente (e não mais nas importações norte-americanas) a fonte de alimentação de seus animais. Contrariamente ao que temiam os agricultores quando anunciada a Reforma de 1992, a renda agrícola na União Européia aumentou (em termos reais) nada menos que 12% entre 1989/91 e 1995 (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1997:29).

Mas esse aumento não foi igualmente distribuído. Uma vez que a reforma de 1992 teve por base a extensão de terras e a quantidade de cabeças detidas pelos agricultores, ela manteve quatro formas principais de concentração das ajudas públicas à agricultura na União Européia:

- a) **Concentração por produto:** antes de 1992, a cultura de grãos, que recebia 29% dos gastos públicos totais, passa a receber, com os pagamentos diretos, nada menos que 43% dos subsídios europeus (Mathurin, 1999:43). Os 36% das unidades produtivas

especializadas em grãos receberam, em 1996, ajuda superior a 150 mil francos (na época, pouco menos de 50 mil dólares) por unidade produtiva agrícola. O novo mecanismo de ajudas diretas continua a beneficiar os produtos anteriormente apoiados. Isso fica nítido quando se comparam as unidades especializadas em grãos com aquelas voltadas para o leite: na exploração leiteira, 90% dos estabelecimentos receberam menos de 50 mil francos (10 mil dólares) por ativo agrícola, na França. A ajuda média por unidade produtiva, no final dos anos 90, foi de 110 mil francos por ano (US\$ 17 mil ao câmbio da época), naquele país. Entretanto, os estabelecimentos voltados aos cereais recebem 200 mil francos anuais (US\$ 31 mil ao câmbio da época) (Bureau, 1999:47 e 48). Assim, embora as frutas, os legumes, as flores, as plantas aromáticas e os vinhos representem mais de 25% da economia agrícola da União Européia, recebem apenas, segundo a Comissão Européia, 6% das ajudas públicas à agricultura. A beterraba destinada à produção de açúcar também é fortemente beneficiada: na França, ela produz apenas 4% do faturamento agropecuário nacional, mas fica com 9% das ajudas européias. É importante destacar que, mesmo nas negociações internacionais, os mais problemáticos para a Europa são os cereais, as carnes e o açúcar de beterraba. Quanto aos outros produtos, os níveis de subvenções, e mesmo de proteção nas fronteiras, são bem menores. Na Tabela 1, mostra-se que os cereais, as oleaginosas e as proteoleaginosas (ou seja, as “grandes lavouras”) receberam sozinhas, em 2001, quase a metade dos gastos de sustentação da renda. Em 1994, esse item consumia 39% dos gastos da seção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas (FEOGA) e chega em 2001 a quase 48% do total. Note-se que a carne bovina e as grandes lavouras ficam, juntas, com nada menos que dois terços de todo o gasto europeu com a sustentação da renda agropecuária.

Tabela 1 – Repartição das despesas do FEOGA - Garantia por produto ou tipo de produto – 1994 e de 1997 a 2001 - Milhões de euros (a)– União Européia						
	1994	1997	1998	1999	2000 (p)	2001 (p)
Lavouras de aração (b)	12.652	17.414	17.255	17.866	16.641	18.361
Arroz	23	n.d.	150	165	203	203
Açúcar	2.062	1.675	1.674	2.113	1.996	1.831
Óleo de Oliva	1.819	2.196	2.256	2.091	2.190	2.384
Plantas têxteis e seda	863	907	870	1.027	1.024	758
Frutas e legumes	1.557	1.555	1.921	1.454	1.654	1.714
Vinho	1.176	1.030	806	615	695	1.143
Tabaco	1.057	998	987	911	975	1.002
Produtos lácteos	4.249	2.985	2.976	2.510	2.735	2.744
<b>Carne bovina</b>	<b>3.467</b>	<b>6.580</b>	<b>5.786</b>	<b>4.578</b>	<b>4.476</b>	<b>5.925</b>
Carne ovina e caprina	1.280	1.425	1.413	1.894	1.832	1.794
Carne suína (c)	416	557	415	450	475	213
Ovos e aves	240	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Diversos (d)	1.428	516	527	505	503	511
<b>Total (e)</b>	<b>32.288</b>	<b>37.838</b>	<b>37.036</b>	<b>36.179</b>	<b>35.388</b>	<b>38.582</b>
a) Até 1998, ECU.						
p) Provisório.						
b) Cereais (com exceção do arroz), oleaginosas e proteoleaginosas.						
(c) A partir de 1997, os gastos com aves e ovos estão incluídos nos dados de carne suína.						
(d) Sementes, pesca, peles secas e outros.						
(e) Não inclui gastos a título de depreciação, escoamento de estoques, ajuste de contas, programas alimentares, controle e prevenção da fraude, ação de promoção e informação etc.						
(n.d.) Não disponível						
Fonte: EUROSTAT, in Déméter ( 2001:266, Tabela 35).						

**b) Concentração por país:** o apoio da União Européia à agricultura passa pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas (FEOGA). Criado em 1964, ele se compõe de duas seções: a seção Garantia foi construída para a sustentação dos preços e a de Orientação para adaptar e melhorar as estruturas produtivas com o objetivo de tornar a agricultura européia mais competitiva. Na Tabela 2, mostra-se, em primeiro lugar, que o essencial do esforço orçamentário da União Européia ainda se concentrava, em 1999, na sustentação da renda agropecuária, muito mais que

em medidas referentes à estrutura fundiária e à reorganização das unidades produtivas: dos 45 milhões de euros que a UE consagra ao apoio à agricultura, 39,5 milhões estão na seção Garantia do FEOGA: a maior parte corresponde a pagamentos diretos implantados a partir da reforma de 1992. Na Tabela 2, mostra-se, também, que quase um quarto desse total está apenas na França, seguida pela Alemanha. Portugal, Irlanda e Grécia não receberam sequer a metade do que cabia à França somente, em 1999.

Tabela 2 – Gastos do FEOGA por estado-membro da União Européia em 1999 – Milhões de euros

	FEOGA-Garantia	FEOGA-Orientação	Total
Bélgica	1.002	87	1.089
Dinamarca	1.255	47	1.302
Alemanha	5.725	893	6.618
Grécia	2.570	321	2.891
Espanha	5.231	991	6.222
França	9.348	857	10.205
Irlanda	1.680	122	1.802
Itália	4.656	1.350	6.006
Luxemburgo	23	11	34
Países-Baixos	1.299	61	1.360
Áustria	839	188	1.027
Portugal	653	160	813
Finlândia	559	175	734
Suécia	735	79	814
Reino Unido	3.922	232	4.154
Programas comunitários (a)	38,5	5,4	43,9
Total EU	39.541	5.580	45.121

(a) Entre outros, o programa Leader.

Fonte: Eurostat. In: Déméter (2001).

c) **Concentração dentro de cada país:** as formas predominantes de apoio ao setor agropecuário tendem a concentrar a produção nos espaços mais propícios, sob o ângulo estritamente produtivo. Assim, enquanto o cinturão produtor de grãos em volta da região parisiense (o que se poderia chamar de *grand bassin parisien*) recebe o correspondente a 181% da média nacional de ajudas européias à agricultura, a região sudeste do país (que inclui parte

de sua área mediterrânea) fica com apenas 46% desses benefícios. Os que produzem mais (e que têm mais terras e mais animais) recebem ajuda maior da política européia. A França compõe-se de quase 100 unidades administrativas chamadas de “departamentos”. Quando se consideram os 10 mais importantes produtos agropecuários franceses, 10 departamentos, situados todos ao norte do rio Loire, produzem tanto quanto os 45 departamentos mais produtivos situados ao sul de Loire. Mais que isso: cada um destes 10 departamentos situados ao norte têm potencial técnico para quase dobrar suas safras. É claro que uma abordagem baseada nas vantagens comparativas só poderia louvar essa concentração. No entanto, como bem mostrou Hervieu (2001), o que está em jogo aí é uma discussão sobre as formas de ocupação do espaço: as sociedades européias desejam um espaço rural ocupado por alguns poucos milhares de estabelecimentos altamente eficientes ou, ao contrário, preferem “guardar um tecido agrícola sobre o conjunto do território não somente sobre os territórios mais produtivos, com uma população ativa não muito numerosa, mas um número maior de agricultores, cuja existência não pode resultar apenas da lógica econômica”? Fazer da produção agropecuária uma forma de revitalização do meio rural, eis o sentido social das políticas que procuram evitar que a produção agropecuária se concentre em algumas poucas regiões do país: e os pagamentos diretos, tal como foram aplicados até aqui, vão exatamente no sentido de concentrar a produção, contrariamente ao que é tão valorizado no discurso das próprias autoridades européias.

- d) Concentração social:** em 1995, os 4.474 produtores franceses de grãos com área superior a 200 hectares receberam do orçamento europeu um cheque, em média, pouco superior a 120 mil dólares cada<sup>8</sup>). Enquanto isso, aos produtores com área entre

<sup>8</sup> Cálculo feito com base na Tabela 8, “Transferts Publics à l’Agriculture – Pairements Directs”, p. 45 da publicação do Ministère de l’Agriculture, de la Pêche et de l’Alimentation, 1998.



20 e 30 hectares foi dado um cheque que, em média, é mais de 10 vezes menor: US\$ 10 mil dólares, bem menos que um salário mínimo mensal. Os 68% das unidades produtivas francesas que recebiam menos de US\$ 15 mil anuais de ajudas diretas cabiam apenas 24% do total dessa forma de subsídios. Os 18% dos agricultores cujos benefícios se situavam entre US\$ 15 e US\$ 30 mil ficavam com 27% desse total. E os 13% com mais de US\$ 30 mil de ajudas diretas abocanhavam quase a metade do orçamento dos pagamentos compensatórios europeus (Ministère de l'Agriculture, 1998). A concentração dos subsídios é tal que, apesar de a agricultura ser muito mais ajudada que os outros setores da economia francesa (<sup>9</sup>), a renda média dos agricultores é aproximadamente a mesma que a dos operários (Bureau, 1999:48).

### 2.3. Mudanças tímidas

Em seu capítulo dedicado à agricultura, a Agenda 2000 (Communautés européennes, 1997:30), que fixa os objetivos da União Européia até a metade da atual década, constata a necessidade de que as ajudas públicas à agricultura sejam “totalmente justificadas”, “economicamente saudáveis e socialmente aceitáveis”. Concretamente, essas declarações genéricas deveriam traduzir-se na “intenção de propor a fixação de um teto particular para todas as ajudas diretas”.

Em 1999, essa intenção foi colocada em prática com tímidos resultados. A chamada “reforma da reforma da PAC não estabeleceu um texto para os pagamentos diretos, mas apenas a autorização de que os governos tomem 20% das ajudas oferecidas aos agricultores situados no topo da pirâmide social para financiar iniciativas de desenvolvimento rural. Os Contratos Territoriais de Exploração (implementados pelo governo socialista da França a partir de 2000)

---

<sup>9</sup> Embora represente apenas 3% da atividade econômica, a agricultura captava sozinha cerca de um terço das ajudas públicas (nacionais e européias) em 1994. Dez anos antes, ela recebia um quarto dessas ajudas e representava parcela superior da riqueza nacional (Bourdon, 1996:21).

são quase que inteiramente financiados por essa fonte de renda.

Manter os mecanismos e os critérios a partir dos quais se atribuem as ajudas diretas parece cada vez menos compatível com o futuro imediato da União Européia. As ajudas diretas são toleradas pela Organização Mundial do Comércio como parte de um mecanismo transitório e deverão ser revistas em 2003. Entretanto, o principal ponto de estrangulamento com relação a essa forma de subvenção pública à agricultura é que ela seria totalmente impraticável com a entrada na União Européia dos países da Europa Central e Oriental. Com a diplomacia própria da retórica de documentos oficiais, a Agenda 2000 mostra que “se os instrumentos da PAC... fossem aplicados ao seu nível atual pelos países da Europa Central e Oriental, apareceriam problemas específicos. Injeções excessivas de liquidez pela via dos pagamentos diretos criariam disparidades de renda e distorções sociais nas zonas rurais desses países. Além disso, os excedentes aumentariam, em particular para o açúcar, o leite e a carne, o que acentuaria ainda mais os desequilíbrios de mercado previstos para depois do ano 2000” (Communautés européennes, 1997:29). A população economicamente ativa na agricultura da União Européia corresponde nos dias atuais a apenas 4,5% do total (<sup>10</sup>). Apesar disso, o setor consome quase a metade do orçamento comunitário. Na Polônia, no início dos anos 90, os agricultores eram quase 27% da população economicamente ativa na agricultura; na Hungria, chegavam a 15% (Pouliquen, 1993:106): uma extensão dos benefícios da reforma da PAC a esses países traria também conseqüências insuportáveis para as próprias finanças comunitárias.

Em suma, os pilares da reforma da PAC, iniciada em 1992, são hoje abertamente colocados em questão. A reforma tornou perenes compensações que deveriam ser provisórias; o recebimento de recursos públicos não se condiciona a qualquer outro serviço que não seja o de

---

<sup>10</sup> Tabela de FAOSTAT publicada por Déméter (2002) – Tabela 8 – População agrícola no mundo em 1999. p. 237.

diminuir a produção; os impactos ambientais da reforma são ambíguos, uma vez que ela não conduziu a uma verdadeira desintensificação produtiva, ao contrário do que anunciavam seus defensores; não houve verdadeiro descasamento entre produção e renda, e, portanto, a própria exposição dos agricultores aos sinais do mercado ficou comprometida; por fim, a quádrupla concentração da renda compromete os anunciados objetivos redistributivos das mudanças iniciadas em 1992.

O importante é que a passagem da sustentação de preços aos pagamentos diretos, tal como realizada na reforma de 1992 e reiterada em 1999, em Berlim, não se confunde com a idéia de multifuncionalidade. Não se tratou, até agora, de remunerar um conjunto de externalidades positivas, cujo pagamento o mercado é incapaz de assegurar, mas simplesmente de garantir rendas compensatórias para agentes econômicos penalizados pela reforma da PAC<sup>(11)</sup>. Entretanto, como será visto a seguir, a própria forma que esta compensação assume acaba por abrir o caminho à sua contestação e a inovações importantes e promissoras nas políticas agrícolas.

### **3. A lenta construção da multifuncionalidade**

O atual processo de transição da Política Agrícola Comum caracteriza-se por uma contradição fundamental.

No entanto, o entusiasmo com que a literatura científica, as organizações profissionais e as agências públicas falam do desenvolvimento rural, das novas funções econômicas que crescem no campo e de suas repercussões positivas sobre a agricultura (por meio da expansão de mercados de clientela e da valorização de produtos locais e regionais), sobre as atividades rurais não-agrícolas (turismo,

---

<sup>11</sup> É com indignação que Jean-Christophe Kroll, diretor da *Société Française d'Économie Rurale*, pergunta: "como explicar a um produtor de amendoim senegalês que o produtor francês de girassol, independentemente das vantagens técnicas de que pode dispor, conserva-se um concorrente leal ganhando um prêmio de US\$ 700 por hectare" ? (Kroll, 1995:58).

indústria, comércio e um conjunto variado de serviços) e sobre as pequenas e médias aglomerações urbanas: “o desenvolvimento rural sustentável afirma o comissário europeu Franz Fischler, num comunicado de imprensa da União Européia do início de 1997, precisa ser colocado no topo da agenda da União Européia, com o objetivo de reverter a migração rural, combater a pobreza, estimular o emprego e a igualdade de oportunidades, melhorar a qualidade do meio ambiente rural e responder ao crescente desejo de alimentos de melhor qualidade, mais saudáveis e seguros e, também, de desenvolvimento pessoal e lazer”.

Esse objetivo, que ultrapassa a retórica oficial, mostra não apenas um movimento social importante de associações locais (que acabou resultando, na França, nos Contratos Territoriais de Exploração) e a significativa rede de valorização de produtos e atributos regionais, como também o esforço recente em torno da própria definição do que significa meio rural. A OCDE, por exemplo, possui, atualmente, um “serviço de desenvolvimento territorial” que trabalha em torno da formulação de indicadores de desempenho do meio rural que pouco têm a ver com a agricultura *stricto sensu*. Os resultados dos primeiros trabalhos indicam que “algumas regiões rurais fazem parte das zonas mais dinâmicas no interior dos países membros da OCDE; criaram até mais possibilidades novas de emprego que o conjunto da economia. A ruralidade não é por si só um obstáculo à criação de empregos. A fraca densidade populacional e a distância são freqüentemente consideradas como *handicaps* para o desenvolvimento rural. O sucesso das regiões rurais dinâmicas não se deve à existência de uma composição setorial favorável e sim a uma dinâmica territorial específica que não está ainda bem compreendida, mas que comporta, provavelmente, aspectos importantes como a identidade regional, um clima favorável ao espírito de empresa, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do ambiente cultural e natural” (OCDE, 1996:10).

Vão no mesmo sentido as observações do importante estudo do INRA/INSEE (1998), cujo título já mostra a ênfase no

desenvolvimento rural: *La campagne et leurs villes* (12): 90% dos domicílios situados no espaço predominantemente rural não contam com nenhum trabalhador agrícola e menos de 20% dos empregos rurais são agrícolas. Se o êxodo agrícola continua muito significativo em todo o continente (com uma previsão de aumento de 2 a 3% ao ano, segundo a Comissão Européia), o desenvolvimento rural e a integração com os pequenos e médios núcleos urbanos chamam a atenção como novos focos de geração de emprego e renda. A noção de território aparece como contraposição ao caráter setorial das políticas públicas e estimula outro aparato institucional para levá-la adiante. Enquanto a política setorial é decidida basicamente pela influência das organizações produtivas sobre o governo, “a política territorial deve envolver os interesses mais amplos das regiões rurais” (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1997). Outro documento da Comissão Européia insiste na idéia de que “manter as atividades agrícolas, particularmente em áreas remotas ou periféricas, onde há poucas outras possibilidades de bons empregos, é importante tanto para prevenir o despovoamento – cujo custo econômico e social é alto para a sociedade – quanto para assegurar que a presença e as atividades humanas estejam bem distribuídas pelo território” (European Commission Directorate-General of Agriculture, 1999:2).

O exame, entretanto, do orçamento da União Européia (13) e das transferências públicas ao meio rural indica um quadro bem menos edificante, em que na maior parte dos recursos se concentram, como visto em algumas regiões, alguns produtos e numa pequena quantidade de agricultores. Com base numa pesquisa de opinião na França, Hervieu (14) e Viard mostraram que “as ajudas atuais dirigem-se para as grandes planícies vazias de homens, arações profundas ou em direção às

---

<sup>12</sup> O campo e suas cidades.

<sup>13</sup> Seu estudo é o que permite – para usar a feliz expressão de Bonnet, Delorme e Perraud (1996:10) “avaliar a ‘forma-discurso’ através da ‘forma-gasto’”.

<sup>14</sup> Bertrand Hervieu foi o principal formulador dos Contratos Territoriais de Exploração e chefiou a assessoria do Ministério da Agricultura do Governo socialista.

criações intensivas com suas conseqüências preocupantes para a saúde humana ou para a preservação dos equilíbrios ecológicos. Ora, nenhuma nem outra dessas agriculturas criam as paisagens que nos atraem. No momento, o que salva as políticas agrícolas é a mistura de palavras, quando alguns pensam campos, visualizam, sem dúvida, os lugares das pequenas explorações pouco ajudadas, enquanto nos escritórios dos ministérios e dos sindicatos profissionais, quando se pensam campo e subvenção, olha-se para outro lugar. Um dia, sem dúvida, essa divergência vai acentuar-se e retirar a legitimidade das políticas agrícolas” (Hervieu e Viard, 1996:33).

A própria Comissão Européia vai na mesma direção quando observa: “Se a generalização das ajudas diretas aos agricultores depois da reforma da PAC de 1992 tornou a ajuda financeira à agricultura mais transparente, ela acentuou igualmente a necessidade de que essa ajuda seja economicamente sã e socialmente aceitável” (Commission européenne, 1997:30).

Se essa concentração das ajudas públicas em segmentos que não correspondem àquilo com o que mais a sociedade se identifica (a paisagem, o turismo, a pluriatividade, a montanha, a qualidade, a conservação ambiental, o desenvolvimento local e regional, em suma, a multifuncionalidade) fosse apenas a expressão provisória de uma eventual força corporativa dos agricultores, não seria difícil prever sua rápida eliminação, uma vez que estes são minoria, inclusive, no próprio meio rural. A solução seria simples e se traduziria numa consigna de efeito: “foi-se a era das políticas agrícolas, viva a idade do desenvolvimento rural”.

O que, entretanto, torna as coisas mais difíceis é o fato de os documentos oficiais da União Européia anunciarem o melhor dos dois mundos: por um lado, a valorização das funções territoriais, sociais e culturais da agricultura, o povoamento do espaço rural, o desenvolvimento local; por outro, o reforço da capacidade produtiva e a ampliação do quinhão europeu no que os técnicos de Bruxelas

julgam ser a expansão provável do mercado mundial (Commission Européenne, 1997).

Se os exemplos referentes à vitalidade e ao potencial de formas variadas de desenvolvimento rural são inúmeros, nada indica, entretanto, que o setor agrícola possa dispensar o habitual combustível de seu crescimento histórico, as subvenções públicas. É verdade que os preços de sustentação caíram significativamente com a reforma da Política Agrícola Comum iniciada em 1992. Não é menos certo, entretanto, que essa queda foi compensada por “ajudas diretas”, um mecanismo que garante ao agricultor um cheque vindo diretamente do poder público como compensação à queda nos preços agrícolas. Como essas ajudas são calculadas pela extensão de terras que cada agricultor coloca em cultivo, é óbvio que recebe mais do Estado quem produz mais e possui mais terra.

Na versão do Comissário europeu Franz Fischler, a política agrícola adquire outra fisionomia: “a maior separação entre as políticas de mercado e de renda e nossos pagamentos descasados à renda (*our decoupled direct income payments*) são elementos-chave que caracterizam nossa moderna política agrícola: além de ajudar-nos a exportar mais, ela vai também ajudar-nos a garantir que a atividade agrícola seja mantida, especialmente nas áreas menos favorecidas e montanhosas”.

O problema é que as ajudas diretas não beneficiam as áreas menos favorecidas ou montanhosas e sim aquelas que possuem maior participação na oferta e nas exportações, mas cujas funções sociais, territoriais e ambientais são pouco valorizadas pela sociedade.

A encruzilhada está na concentração do grosso da oferta nos maiores produtores: nada indica que eles podem dispensar os pesados subsídios de que depende seu desempenho econômico.

Será cada vez mais difícil explicar por que motivo a competitividade da agricultura depende de injeção tão pesada de recursos públicos que acabam por beneficiar a minoria dos agricultores

que possuem trabalho, renda e patrimônio. Foi-se o tempo em que os subsídios agrícolas ganhavam legitimidade pela função nutridora preenchida pelos produtores num continente que havia conhecido a penúria. A recente experiência do governo socialista francês com os Contratos Territoriais de Exploração, pelos quais o apoio do Estado ao setor agrícola se baseia em funções que ultrapassam a esfera puramente produtiva como a preservação da paisagem, do patrimônio natural e da própria vitalidade do tecido social rural é, de certa forma, a materialização da utopia exposta por um grupo de personalidades políticas e representativas do meio rural francês: uma agricultura *marchande et ménagère* (Pisani, 1994), em que a própria ocupação humana do espaço rural é tratada como externalidade positiva da existência da agricultura. Até aqui, os Contratos Territoriais de Exploração são ainda restritos à França e contam com recursos ínfimos quando comparados com os pagamentos diretos atribuídos a título puramente compensatório aos produtores. Entretanto, é bem provável que, num futuro não muito distante, esses pagamentos se condicionem a funções contratualmente estabelecidas que não poderão se reduzir a uma compensação de rendas perdidas há mais de uma década<sup>15</sup>). A tendência é de que os pagamentos que se fundamentem na preservação da paisagem e do meio ambiente não sejam considerados como subsídios ou transferências, mas como remuneração baseada num contrato: “são pagamentos por um serviço, não a uma transferência caritativa” (European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1997:13).

É muito cedo ainda para dizer quem vai beneficiar-se desses novos mecanismos. Muito mais, porém, que simplesmente uma nova forma de legitimar velhos interesses, a noção de multifuncionalidade –

---

<sup>15</sup> Nas palavras de um documento oficial do Governo francês: “o Contrato Territorial de Exploração tem a vocação de tornar-se o instrumento de uma repartição mais equitativa das ajudas públicas, integrando a remuneração dos serviços não mercantis prestados pela agricultura à sociedade. Dissociando o montante das ajudas das quantidades produzidas, o CTE inscreve-se igualmente na perspectiva do “descasamento”, noção que se torna central nos debates internacionais sobre a legitimidade dos diferentes instrumentos de política agrícola” (Ministère de l’Agriculture et de la Pêche, 1999:31).



e sua primeira materialização nos Contratos Territoriais de Exploração – aponta para o esgotamento de um modelo de intervenção de caráter setorial (sustentar a renda da agricultura) e sua substituição por uma ação pública cada vez menos homogênea, que leva em conta as características das diferentes regiões e que tende a se estruturar em torno de projetos (e, portanto, de contratos), tópicos e localizados. O modelo de intervenção de um Estado tratando a agricultura de maneira setorial unificada não é substituído por uma suposta liberdade de mercado, mas por um conjunto variado de processos de negociação e pelo surgimento e fortalecimento de organizações locais em torno de contratos referentes à gestão desses bens públicos de que se constitui cada vez mais o meio rural. Trata-se menos de fixar modelos que de negociar projetos, e é nesse sentido que a gestão setorial vai-se transformando em gestão territorial: esse é o significado histórico da noção de multifuncionalidade, que vai muito além de uma simples maquiagem nas modalidades convencionais de protecionismo. Não é por outra razão, aliás, que a idéia de multifuncionalidade, contrariamente ao que se crê com freqüência no Brasil, é rechaçada pelos maiores agricultores europeus: o *Rassemblement pour la Republique*, partido do presidente Jacques Chirac, inscreveu no seu programa o fim dos Contratos Territoriais de Exploração e o congelamento de tudo o que estiver ligado à multifuncionalidade.

O grande problema, cuja solução é ainda imprevisível, é que a dependência em que se encontram setores fundamentais da agricultura de subsídios públicos choca-se com as novas orientações do próprio desenvolvimento do meio rural. Nada seria pior para os produtores europeus de grãos e carne que a transformação da política agrícola num item de um conjunto mais vasto, que seria o desenvolvimento rural. Nada seria pior para a aspiração européia de desenvolvimento rural que submetê-la simplesmente aos interesses dos grandes produtores de grãos e carnes.

## 4. Conclusões

O que está em jogo na União Européia é a formação de uma nova agenda centrada no caráter público que o espaço rural assume de maneira crescente. Até o final dos anos 70, era aos agricultores que a sociedade havia delegado a gestão dessa parte de seu território, com o objetivo de produzir bem, muito e barato. Com exceção das áreas florestais, o uso do espaço submetia-se às necessidades da agricultura. Os agricultores, então, eram os mediadores fundamentais da própria relação entre a sociedade e a natureza. Sua missão central não consistia em preservar bens naturais e culturais em manter paisagens ou a biodiversidade, mas em garantir o abastecimento de populações ainda traumatizadas pela escassez dos tempos de guerra. Hoje, os agricultores são minoria no próprio espaço rural: de cada 100 pessoas que vivem nas comunas com menos de 2.000 habitantes na França, apenas 13 dependem diretamente da atividade agrícola. E os outros? A maioria trabalha em pequenas e médias cidades e outros em atividades não agrícolas nos próprios estabelecimentos agropecuários (transformação de produtos agrícolas, turismo e uma gama variada de serviços). Essas pessoas, somadas às que possuem residências secundárias rurais e às que aí desenvolvem atividades de lazer que vão desde as caminhadas, passeios de bicicletas até a caça e a pesca, tornam-se novos atores da gestão do espaço, com direitos que até então estavam reservados estritamente aos agricultores. Elas querem uma paisagem bonita, água limpa, ar agradável e isso coloca aos próprios agricultores o desafio de partilhar com outras categorias sociais o espaço do qual eram, até recentemente, detentores quase que exclusivos. O que vai tornando cada vez mais evidente na Europa Ocidental é que o espaço rural é composto por um conjunto variado de bens públicos, aos quais estão ligados valores que vão muito além da produção de alimentos, fibras ou energia. É exatamente isso que imprime interesse geral à discussão européia e que dá à multifuncionalidade um caráter que extrapola a

simples manobra protecionista.

Como base da dominação do campo pela produção agrícola, o espaço rural vê hoje sua dimensão ampliada, o que interfere diretamente nos seus modos de uso. Vão surgindo novas formas de relação entre o homem e o território onde as necessidades da produção agrícola são apenas um componente, e cada vez menos importante, na utilização do espaço. As unidades produtivas multifuncionais e polivalentes consideradas até 20 anos atrás como marginais terão, nesse sentido, papel cada vez mais importante. O grande dilema da União Européia está na adaptação de sua política agrícola às novas exigências que a sociedade coloca ao meio rural.

## Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **Dilemas da união européia na reforma da política agrícola comum**. Tese (Livre Docência) – Departamento de Economia da FEA/USP, 1999.

BERTHELOT, Philippe; CHTELIER, Vincent; COLSON, François. “L’impact des mesures agri-environnementales sur le revenu des exploitations agricoles françaises”. **Économie Rurale**, n. 249, p. 19-27, janeiro-fevereiro, 1999.

BONNET, A.; DELORME, H.; PERRAUD, D. “**Les interventions socio-structurelles dans la CEE (II) - Evolution des remboursements du FEOGA - 1979-1990**”. [S.l.]: Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural - INRA/CERI/ENGREF. (mimeo.).

BONNY, Sylvie. “**Quels rendements demain? Perspectives d’évolution des rendements des grandes cultures**” – **Notes et Études Économiques**, n. 8, p. 7-77, setembro, 1998. (Ministère de l’Agriculture et de la Pêche – Direction des Affaires Financières et Économiques – Sous-Direction des Études, des Programmes et de l’Évaluation – Paris).

BOURDON, Michel. . **Économie Rurale**, n. 233, p. 18-22, maio-junho, 1996.

BUCKWELL, Allan. “If...Agricultural economics in a brave liberal world” – Presidential address. **European Review of Agricultural Economics**, n. 24, p. 339-358, 1997.

BUREAU, Dominique. “Agriculture et négociations commerciales”. **Économie Rurale**, n. 251, p. 47-48, maio-junho, 1999.

COLSON, François; CHATELIER, Vincent. “Modulation des aides et emploi: scénarios pour l’agriculture française”. **Économie Rurale**, n. 233, p. 41-48, maio-junho, 1996.

COMMISSION EUROPÉENNE. **Agenda 2000** – Pour une union plus forte et plus large. Luxemburgo: [s.n.], 1997. (Bulletin de l’Union Européenne, Supplément 5/97).

DÉMÉTER. **Nouveaux enjeux pour l’agriculture**. Paris: Armand Colin, 2002.

EL FEKI, Shereen. “Agriculture and Technology Survey”. **The Economist**, p. 3-16, march 25st, 2000.

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS. “Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe”. **European Economy – Reports and Studies**, n. 5, 1997.

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL OF AGRICULTURE. “Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture”. **Info-Paper**, outubro, 1999.

HERVIEU, Bertrand; VIARD, Jean. **Au bonheur des campagnes (et des provinces)**. Paris: L’Aube, 1996.

HERVIEU, Bertrand. “**La multifonctionnalité: un enjeu pour l’agriculture du XXIème Siècle**” – Conferência pronunciada em Montreal, 19/09. Montreal: 2001. (mimeo.).

INRA/INSEE. **Les campagnes et leurs villes** – Contours et caractères. Paris: INSEE, 1998.

KROLL, Jean-Christophe. “Indignation: lutter contre les friches

- humaines”. **Économie Rurale**, n. 228, p. 58, julho-agosto, 1995.
- LACOMBE, Philippe; HERVIEU, Bertrand; HUBERT, Bernard. “Agriculteurs et espace rural”. In: ALLAIRE, Gilles; HUBERT, Bernard; LANGLET, A. (Orgs.). **Nouvelles Fonctions de l’Agriculture et de l’Espace Rural – Enjeux et défis identifiés par la recherche** – Actes du colloque de Toulouse, 17-18 décembre 1996. Paris: Éd. INRA; 1998. v. 2, p. 19-25.
- LAURENT, Catherine. “**Activité agricole, Multifonctionnalité, Pluriactivité**”. **Relatório para o Ministério de l’Agriculture et de la Pêche** – Consultoria do Comité d’experts sur les Contrats Territoriaux d’Exploitation (CTE). Paris: junho, 1999.(mimeo.).
- LAURENT, Catherine; MOURIAUX, Marie-Françoise. “La multifonctionnalité agricole dans le cham de la pluriactivité” – Centre d’Études de l’Emploi – **La Lettre**, n. 59, p. 1-10, outubro, 1999.
- LOYAT, Jacques; PETIT, Yves. **La politique agricole commune (PAC)** - La documentation française – Collection réflexe Europe. Paris: [s.n.], 1999.
- MAHÉ, Louis-Pascal; LAROCHE-DUPRAZ, Cathie. “La politique agricole dans les négociations internationales”. **Économie Rurale**, n.255-256, p. 135-153, janeiro/abril, 2000.
- MATHURIN, Joel. “Analyse comparée des effets budgétaires d’Agenda 2000 pour les différents pays membres de l’Union Européenne”. **Économie Rurale**, n. 251, p. 43, maio-junho, 1999.
- MINISTÈRE DE L’AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE. **Notes et études économiques**, n. 7, maio, 1998.
- MINISTÈRE DE L’AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE. “**Projet de loi de finances pour 2000 – Les concours publics à l’agriculture – 1994-1998**”. Paris: Ed. Ministère de l’Agriculture, 1999.
- MOUVEMENT EUROPÉEN – FRANCE. “Quelle politique agricole pour l’union européenne”. **La Lettre des Européens**, hors série, n. 9, janeiro, 1999.

NEVILLE-ROLFE, E. **The politics of agriculture in the European Community**. Londres: European Centre for Political Studies, Policy Studies Institute, 1984.

OCDE. **L'intégration des politiques de l'agriculture et de l'environnement** - Progrès récents et nouvelles orientations. Paris: OCDE, 1993.

OCDE. **Réforme de la politique agricole**: nouvelles orientations – Le rôle des paiements directs au revenu. Paris: OCDE, 1994.

OCDE. **Indicateurs territoriaux de l'emploi** - Le point sur le développement rural. Paris: OCDE, 1996.

PISANI, E. **Pour une agriculture marchande et ménagère**. Paris: Ed. de l'Aube, 1994.

POULIQUEN, Alain. "L'agriculture post-communiste en Europe Centrale: du choc excédentaire à la recession". In: **Déméter 93** – Économie et stratégies agricoles. Paris: Armand Colin, 1993.

TRACY, M. **Agriculture in Western Europe** - Crisis and adaptation since 1880. Londres: Jonathan Cape, 1979.

TRACY, Michael. "Summary of major policy issues". In: KJELDAHL, Rasmus; TRACY, Michael. **Renationalisation of the Common Agricultural Policy?** Copenhagen: Institute of Agricultural Economics, 1994. p. 1-13.

WOLFER, Bernard. "La réforme des politiques agricoles – Le découplage: une fausse solution". **Économie Rurale**, maio, junho, n. 251, p. 52-53.