

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MAYCKE MENA VIEIRA

**ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA PARA
NOVOS PAÍSES-MEMBROS (2012 A 2020)**

Porto Alegre

2023

MAYCKE MENA VIEIRA

**ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA PARA NOVOS
PAÍSES-MEMBROS (2012 A 2020)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Vieira, Maycke Mena
ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO
EUROPEIA PARA NOVOS PAÍSES-MEMBROS (2012 A 2020) /
Maycke Mena Vieira. -- 2023.
80 f.
Orientadora: Leonardo Xavier da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Desenvolvimento Agrícola. 2. Europa Oriental. 3.
Política Agrícola. 4. Política Agrícola Comum. 5.
União Europeia. I. Xavier da Silva, Leonardo, orient.
II. Título.

MAYCKE MENA VIEIRA

**ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA PARA
NOVOS PAÍSES-MEMBROS (2012 A 2020)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, aos meus pais e meu irmão por seguirem sempre me encorajando e terem me possibilitado chegar até o fim dessa jornada. Agradeço também especialmente a minha irmã, Priscilla, que sempre me ofereceu muita inspiração, incentivo e suporte durante a minha graduação e elaboração desse trabalho.

À minha namorada, Heloisa, por todo o carinho, motivação e paciência.

Aos meus amigos e colegas da Equilíbrio e da faculdade pelos momentos de descontração e terem acompanhado meu aprendizado.

Ao meu professor orientador, Prof. Dr. Leonardo da Silva Xavier, pela disponibilidade e apoio para construção desse trabalho.

Aos professores Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato e Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil por terem aceitado o convite de participar da minha banca.

Por fim, agradeço a todos os professores que contribuíram para a minha formação acadêmica.

RESUMO

O presente estudo visa entender em que medida a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) foi capaz de cumprir seus objetivos propostos de coesão econômica e convergência no período de 2012 a 2020, oferecendo uma análise comparativa de resultados econômicos entre grupos de novos países-membros e economias centrais do bloco. Desde a década de 1990, a política passou por uma série de reformas expandindo seu escopo para incluir medidas de proteção ao meio ambiente, assim como responder às demandas de parceiros comerciais e desigualdades sistêmicas na distribuição de recursos da política. O estabelecimento de grupos de novos países-membros foi baseado em estudos anteriores e características econômicas e geográficas. Conjuntamente, as análises foram conduzidas pela extensiva revisão da literatura associada com discussões baseadas na apresentação de indicadores econômicos relacionados à produção agrícola, distribuição de recursos e desenvolvimentos comerciais. Acompanhando estudos anteriores sobre o assunto, a hipótese estabelecida foi de continuação de tendências relacionadas a resultados econômicos e disparidades ao nível dos grupos de estudo e nacional. Resultados para a análise sugerem uma continuação dos resultados da década anterior com o crescimento contínuo da produção da agroindústria, aprofundamento de relações comerciais entre membros da União Europeia e concentração da posse de terras. Além disso, também foram encontradas evidências de continuidade de desigualdades em relação a concentração do valor da produção, na distribuição de recursos da política e remuneração dos produtores em economias centrais como a França e a Alemanha. Estas tendências corroboram com diagnósticos anteriores de dificuldades para implementação de reformas profundas, aspecto relacionado com a presença de grupos de interesse significativamente diferentes. Este quadro, perpetua a manutenção do status-quo ou realização de mudanças lentas e progressivas, apesar da existência de resultados mistos e aspirações para a transformação e expansão dos objetivos da PAC.

Palavras-chave: Desenvolvimento Agrícola. Europa Oriental. Política Agrícola. Política Agrícola Comum. União Europeia.

ABSTRACT

The present study aims to understand to what extent the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) was able to accomplish its proposed objectives of economic cohesion and convergence in the period from 2012 to 2020, providing a comparative analysis of economic results between groupings of the new member states and central economies of the bloc. Since the 1990s, the policy has undergone several reforms expanding its scope to encompass environmental protection measures, as well as addressing demands from trade partners and systemic inequalities in the distribution of resources of the policy. The establishment of groupings of new member states countries was based on previous studies and economic and geographical characteristics. Furthermore, analysis was conducted by an extensive literature review associated with discussions based on the presentation of economic indicators related to agricultural production, distribution of expenditure, and commercial developments. Following previous studies on the subject, the established hypothesis was of continuation of trends relating to economic results and disparities at the study group and national levels. Results for the analysis suggest a continuation of results for the previous decade of continuous growth of the agricultural industry production, deepening of intra-EU trade relations, and concentration of land ownership. Moreover, there is also evidence of continuity of structural inequalities in relation to the concentration of the value production, distribution of resources of the policy, and remuneration of producers in central economies such as France and Germany. These trends corroborate previous diagnoses of difficulties in the implementation of profound reforms, an aspect related to the presence of significantly different interest groups. This perpetuates the maintenance of the status quo or slows progressive changes, despite the existence of mixed results and aspirations for the transformation and expansion of CAP's objectives.

Keywords: Agricultural Development. Eastern Europe. Agricultural Policy. Common Agricultural Policy. European Union.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Média do Valor Adicionado por Trabalhador (U\$ Constante de 2015) e Percentual da População Empregada na Agricultura, Silvicultura e Pesca por Grupo de Países em 2004 e de 2012 a 2019	47
Gráfico 2 – Valor da Produção da Agroindústria Preços Básicos de Produção em 2016 e 2020 por Hectare (euro/hectare)	49
Gráfico 3 – Distribuição Relativa do Número de Propriedades por Tamanho em Hectares Grupo de Países em 2016 e 2020*	50
Gráfico 4 – Distribuição Relativa da Área Utilizada para Agricultura (UAA) por Grupo de Países e Tamanho da Propriedade em Hectares em 2016 e 2020*	51
Gráfico 5 – Produção da Agroindústria por Unidade Anual de Trabalho (AWU) (1000 euros/AWU) de 2012 a 2020	53
Gráfico 6 – Valor da Produção de 1 euro da Agroindústria por 1 euro de Formação Bruta de Capital Fixo (GFCF) de 2012 a 2020	54
Gráfico 7 – Composição da Área Cultivada por Agregado de Produção Agrícola e Grupo de Países em 2012 e 2020	57
Gráfico 8 – Toneladas por Hectare Cultivado de Cereais para Produção de Grãos por Grupo de Países entre 2012 e 2020*	58
Gráfico 9 – Índice de Emissão de Gases do Efeito Estufa pela Agricultura em Toneladas Equivalentes de CO2 de 2012 a 2020 (2012 = 100)	60
Gráfico 10 – Evolução dos Gastos com a PAC (Bilhões de EUR) por Categoria e Total como Percentual do Orçamento da UE entre 2014 e 2020*	62
Gráfico 11 – Média de Suporte de Renda em Euros por Beneficiário e Hectare por País em 2019	66
Gráfico 12 – Indicador de Proteção ao Produtor de 2000 a 2021	69
Gráfico 13 – Índice do Valor de Exportações de 2012 a 2020 (2012 = 100)	70
Gráfico 14 – Índice do Valor de Importações de 2012 a 2020 (2012 = 100)	70
Gráfico 15 – Balanço Comercial dos Novos Países Membros de 2012 a 2020	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Médias por Grupo da Participação Relativa do Valor Adicionado pela Agricultura, Silvicultura e Pesca no PIB em 2004 e de 2012 a 2020.....	45
Tabela 2 – Participação Relativa do Valor Adicionado pela Agricultura, Silvicultura e Pesca no PIB por País em 2004 e de 2012 a 2020.....	46
Tabela 3 – Valor da Produção da Agroindústria a Preços Básicos de Produção (Milhões de Euros) e Variação Anual Percentual de 2012 a 2020*	48
Tabela 4 – Composição do Valor da Produção da Agroindústria a Preços Básicos de Produção (Milhões de Euros) em 2012 e 2020.....	49
Tabela 5 – Área Total Utilizada para Agricultura (UAA) por Grupo de Países em 2016 e 2020	51
Tabela 6 – Área Total Utilizada para Agricultura (UAA) em 1.000 ha por Novo País Membro em 2016 e 2020 e Crescimento Registrado	52
Tabela 7 – Área Cultivada (1.000 ha) por Agregado de Produção Agrícola e Grupo de Países em 2012 e 2020*	56
Tabela 8 – Emissão Total de Gases do Efeito Estufa pela Agricultura em Toneladas Equivalentes de CO2 de 2012 a 2020.....	59
Tabela 9 – Composição e Total (Milhões de Euros) dos Gastos com a CAP por Categoria e País em 2014.....	63
Tabela 10 – Composição e Total (Milhões de Euros) dos Gastos com a PAC por Categoria e País em 2020.....	63
Tabela 11 – Evolução da Média de Suporte de Renda por Hectare por Grupo de Países de 2015 a 2019 (Euros)	64
Tabela 12 – Evolução da Média de Suporte de Renda por Beneficiário por Grupo de Países de 2015 a 2019 (Euros).....	64
Tabela 13 - Média de Participação dos Pagamentos Diretos sobre a Renda Agrícola de 2012 a 2018 (%)	67
Tabela 14 – Composição da Pauta de Importações e Exportações Agrícolas em 2012 e 2020	71

Tabela 15 – Composição das Exportações e Importações da UE entre Fluxos Internos e Externos do Bloco em 2012 e 2020.....	72
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEC	Países da Europa Central e Oriental
CIS	Comunidade de Estados Independentes
CN	Nomenclatura Combinada da União Europeia
COMAGRI	Comissão de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DG AGRI	Direção Geral para Agricultura e Desenvolvimento Rural
EC	Comissão Europeia
ECA	Tribunal de Contas Europeu
ESS	Sistema Estatístico Europeu
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FADN	Rede de Informações de Contabilidades Agrícola
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GFCF	Formação Bruta de Capital Fixo
NMS	Novos Países-Membros
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Política Agrícola Comum
PE	Direitos a Pagamentos
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
SAPS	Esquema de Pagamentos por Área Única
UAA	Área Utilizada para Agricultura
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REVISÃO DA LITERATURA	15
	2.1 A EVOLUÇÃO DA PAC E A TRANSFORMAÇÃO DE SEUS OBJETIVOS	15
	2.1.1 A PAC até a Década de 1990 – Estabelecimento e Consolidação da Comunidade Europeia	16
	2.1.2 As Década de 1990 e 2000 – 20 Anos de Reformas	18
	2.1.3 Desafios para Reformas e as Estruturas Institucionais da PAC	22
	2.1.4 A Década de 2010 – O Período de Continuação.....	25
	2.2 A AVALIAÇÃO DA PAC PARA NOVOS PAÍSES-MEMBROS (NMS).....	29
	2.2.1 O Alargamento da União Europeia de 2004 – Perspectivas e Resultados Iniciais	29
	2.2.2 O Alargamento da União Europeia de 2007 e a Consolidação das Reformas da Década de 2010	35
3	METODOLOGIA.....	42
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	44
	4.1 ESTRUTURA E PRODUÇÃO AGRÍCOLA.....	45
	4.2 DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DA PAC	61
	4.3 DESENVOLVIMENTOS SOBRE O COMÉRCIO.....	67
5	CONCLUSÃO.....	74
	REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

A Política Agrícola Comum (PAC) consiste em um conjunto de políticas e programas desenvolvido pela União Europeia (UE) para a coordenar e oferecer apoio ao setor agrícola. Implementada em 1962 como parte do Tratado de Roma de 1957, a PAC tem como objetivos centrais: garantir a segurança alimentar dos cidadãos da UE; assegurar um nível vida equitativo para os produtores; e a preservação de recursos junto à proteção do meio ambiente (EC, 2022). A PAC da UE é um instrumento único de política econômica, por apresentar abrangência singular e implementação supranacional, aliada à construção de um mercado comum europeu.

Autores como Contini (2004), Burrel (2009), Squeff (2016) e Stępień e Czyżewski (2019) apontam para os anos 90 e os últimos 30 anos como um período transformações para a PAC e seus objetivos, uma vez que a Comissão Europeia (EC, do inglês *European Commission*), órgão que rege a política econômica da União Europeia, buscou responder com reformas à necessidade de adaptação às demandas por políticas flexíveis e compatíveis com um comércio internacional mais aberto e à introdução de novos países-membros, além de procurar solucionar ineficiências em seus programas e subsídios. Em especial a partir da década de 2000 e efetivamente com o plano estratégico para 2023 a 2027, foram expandidas as preocupações com a adoção de medidas que favorecessem a construção de matrizes de produção mais sustentáveis. Em função disso, a proteção ao meio ambiente, ao clima, a sustentabilidade da produção e a busca dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e do Acordo de Paris (Comissão Europeia, 2017) passaram a ter mais destaque na PAC (EC, 2022).

Entre 2004 e 2013, a União Europeia a concluiu seu maior processo de expansão com países a adesão de países do Leste Europeu, a exemplo da Croácia, República Tcheca e Polônia. A literatura produzida até o momento voltou-se para avaliação de condições das economias de diversos grupos desses países pré-adesão e seus desenvolvimentos nos primeiros anos como países-membros, além da comparação com os demais países do bloco, especialmente para investigar o papel da política como instrumento para a convergência entre os membros, além de ressaltar dificuldade para atendimento apropriado de demandas regionais ou nacionais.

A introdução de novos países-membros poder ser entendida como dificultador, uma vez que implica não apenas em uma adaptação dos países já membros a novas resoluções e padrões

para programas de apoio, mas na necessidade de introduzir os países candidatos ao quadro institucional e levar em consideração um novo conjunto de interesses e realidade econômica para a PAC e o mercado europeu. Em sua grande maioria, os novos países-membros do período de 2004 a 2013 são caracterizados, em termos gerais, por terem sido anteriormente parte do bloco soviético de países europeus, apresentarem maior dependência econômica no setor agrícola e um nível de desenvolvimento econômico inferior aos países centrais da União Europeia, a exemplo da França e Alemanha (Csaki; Jambor, 2013b).

Neste contexto, o principal debate que pode ser observado desde o período anterior à implementação é o questionamento da manutenção da PAC frente a dificuldades e lentidão em sua organização institucional para promover mudanças que correspondam aos interesses de todos os países-membros, além de sua compatibilidade com um comércio internacional justo e a perspectiva de redução do peso da PAC sobre o orçamento da UE (Runge; Witzke, 1987) (Swinbank, 1999) (Contini, 2004) (Squeff, 2016). Outro aspecto frequentemente questionado e estudado é o desempenho dos programas de subsídio e sua capacidade da PAC ser flexível o suficiente para atender demandas regionais, atender princípios de equidade de distribuição de recursos e convergência dos resultados dos países (Hansen; Teuber, 2011) (Alexiadis; Hasanagas, 2012) (Baráth; Ferto, 2016) (Feher *et al.*, 2017) (Garrone *et al.*, 2019).

Tendo em conta o cenário de expansão da UE e a implementação de um novo conjunto de reformas a partir do ano de 2023 para a PAC, é importante avaliar o desempenho dos novos países-membros do grupo na última década, a fim de entender que expectativas e tendências podem ser estabelecidas para esta nova fase da PAC e como os interesses destes países em desenvolvimento podem ser contemplados. A investigação das transformações e aplicação da PAC é especialmente pertinente ao considerar-se sua influência sobre a abertura do mercado europeu e a possibilidade que esta oferece de entender como diferentes políticas podem ser aplicadas efetivamente em nível supranacional.

Em vista do exposto acima a investigação desenvolvida tem como objetivo estender avaliações anteriores sobre os resultados na agricultura para o conjunto de novos países-membros da UE para o período de 2012 a 2020. Além das comparações com o grupo de países-membros anteriores à expansão de 2004, conhecido como EU-15 e as médias de toda a UE, serão investigados a partir da literatura fatores políticos e econômicos do bloco e dos países que possam

ter influenciado seu desempenho e mudanças nas estruturas de produção decorrentes da adesão à PAC. O resultado almejado é a composição de um quadro comparativo de diferentes grupos de novos países-membros e a identificação de possíveis divergências das tendências de desenvolvimento estabelecidas no começo da década de 2000. A perspectiva esperada para esta análise é de continuidade dos resultados, ou seja, uma lenta convergência dos países às médias do grupo EU-15, e que, apesar das medidas de flexibilização, ainda sejam detectadas disparidades significativas quanto a resultados entre os grupos, favorecendo aqueles com estrutura mais desenvolvida e setor agrícola mais competitivo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O debate acadêmico acerca da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE) para os novos países-membros (NMS, do inglês *New Member States*) pode ser visualizado, em geral, como um acompanhamento da performance destes junto à discussão das estruturas institucionais e a agenda de reformas promovida pela Comissão Europeia nos últimos 30 anos. Os artigos selecionados ressaltam aspectos como a aplicação de recursos e a avaliação da política como ferramenta para o objetivo mais amplo da UE de coesão e integração entre os países-membros. Em vista destas considerações, é entendida a necessidade de uma revisão ampla da política que contemple tanto a apresentação dos desenvolvimentos desta, como também diferentes abordagens utilizadas para avaliação dos países selecionados para o estudo. A partir deste processo, é possível identificar tendências para o setor agrícola europeu e a compreensão do desenvolvimento do debate envolta da PAC, destacando também expectativas, críticas e recomendações de pesquisadores. Em vista disso, as seções seguintes apresentam, primeiramente, uma linha do tempo com as principais transformações da PAC e avaliações destas seguidas, posteriormente, por uma apresentação dos resultados encontrados com estudos conduzidos analisando NMS.

2.1 A EVOLUÇÃO DA PAC E A TRANSFORMAÇÃO DE SEUS OBJETIVOS

O artigo de Stępień e Czyżewski (2019) sintetiza a reorientação da PAC como a reforma de uma política de mercado e preços para uma de renda e transformação estrutural junto a adição ainda de medidas ambientais. Harvey (2015), anteriormente, já chamava a atenção para uma das novas pautas centrais da PAC ser a obtenção de bens e serviços não comercializáveis, relacionados à proteção do meio ambiente. Por meio da visualização dos 60 anos de trajetória da PAC, é possível identificar as motivações para esses processos e o diagnóstico de problemas persistentes relacionados às instituições envolvidas e a própria implementação da política. Neste sentido, pode-se destacar as avaliações destes autores e as análises e diagnósticos oferecidos por Contini (2004) e Squeff (2016).

2.1.1 A PAC até a Década de 1990 – Estabelecimento e Consolidação da Comunidade Europeia

Os autores supracitados entendem um contexto de necessidade de garantir paz e estabilidade no continente europeu junto a um processo de reestruturação dos países em razão das consequências da Segunda Guerra Mundial e a polarização com a Guerra Fria. Segundo estes, a PAC é criada como meio de conciliação de interesses e estrutura viabilizadora do mercado comum europeu e de recuperação conjunta das economias europeias ocidentais. Neste espaço, Contini (2004) indica que a garantia de segurança alimentar e enfretamento de carências alimentares levou ao destaque o setor agrícola como parte da obtenção de autossustentabilidade econômica. Complementar a isso, Squeff (2016) traz a perspectiva de integração ao pressuposto de Kant de que a criação de estruturas jurídicas que promovam segurança e convivência pacífica são fundamentais para evitar um estado natural de conflitos. A autora destaca, também, que neste período a agricultura tinha uma importância significativa entre os países fundadores da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a PAC, uma vez que era considerada a participação desta no PIB, a população ocupada no setor e o peso deste sobre a balança de pagamentos.

Tratando especificamente da elaboração dos Tratado de Roma de 1957, um dos documentos precursores da União Europeia e que firma objetivos e bases para implementação da PAC, Harvey (2012) afirma uma função dupla desempenhada pela inclusão da agricultura. A primeira se trata do lado econômico, refletindo as necessidades de autossustentabilidade já destacadas por Contini (2004). Já a segunda considerada um lado político, representando uma fundamental conciliação de compromisso e interesses nacionais. Em especial, o autor coloca o caso da França e Alemanha na qual havia o entendimento de que o primeiro deveria ser compensado com ganhos no mercado agrícola para compensar a competitividade industrial alemã em um mercado aberto.

Tendo em vista resultados encontrados quanto ao desempenho da PAC, principalmente desde sua implementação até o final da década de 1990, estes autores afirmam que as políticas foram capazes de tornar a União Europeia uma das principais exportadoras de alimentos no mercado internacional. Também é destacado o papel positivo que a política teve em incentivar a modernização e apoio aos produtores e, com as reformas adotadas, promover maior sustentabilidade da produção.

Além disso, Contini (2004) também lista uma série de deficiências na PAC, que inclusive foram os alvos de diversas reformas, sendo as principais destas os efeitos de distorção provocados pelas políticas de preços e subsídios e o peso da PAC sobre o orçamento da UE. Segundo o autor, a PAC chegou a compor quase metade de todo o orçamento da UE na década de 1970, ao mesmo tempo que o uso de subsídios associados ao volume de produção incentivaram a excessos nos níveis de produção, além de uma concentração dos recebimentos para grandes produtores em razão destas condições.

Para Harvey (2015), a década de 1970 evidenciou fortemente os efeitos de distorção da política e as necessidades de reformas, ainda que naquele período estas, segundo o autor, fossem politicamente inalcançáveis. Neste sentido, coloca que o primeiro alargamento e principalmente a entrada do Reino Unido como um importador líquido de produtos agrícolas conseguiu aliviar apenas temporariamente as pressões pelo excesso de produção. Assim, coloca que o início da Crise do Petróleo no começo da década, a compra de grãos pela União Soviética em 1972 para combater um período de fracos resultados produtivos e o subsequente choque de aumento de preços dos commodities globalmente se mostraram como mais um agravante para a PAC. Este quadro se deveu à interpretação dos produtores britânicos de que os aumentos de preços seriam permanentes e o nível de aumento dos investimentos agrícolas no país se mostrariam insustentáveis uma vez que o Reino Unido concretizasse sua plena adesão à PAC no final da década.

Squeff (2016) também dedica parte de seu artigo para trazer estes pontos e, assim como Contini (2004), coloca como tópico o caráter protecionista da PAC que se manteve em sua implementação, contradizendo princípios estabelecidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e prejudicando relações de cooperação com outros países.

Ainda que marcada por estas controvérsias no cenário internacional, a trajetória de implementação da PAC não contou com uma completa rigidez das políticas. Esta foi caracterizada por transformação e ampliação dos objetivos iniciais, visando incluir fatores como sustentabilidade ambiental da produção, maiores padrões de segurança e, ainda que não completamente, maior integração com o mercado internacional. Contini (2004), Burrell (2009), Harvey (2015) e Stępień e Czyżewski (2019) definem o período da década de 90 como centro das transformações que levam à configuração atual da PAC. Burrell (2009), no artigo citado, busca apresentar uma visão geral do

desenvolvimento da PAC, além de analisar quais pressões observadas durante as reformas seriam mantidas e guiariam transformações futuras nas políticas adotadas.

2.1.2 As Década de 1990 e 2000 – 20 Anos de Reformas

Os incentivos para reformas, acompanhando a síntese desenvolvida no artigo de Stępień e Czyżewski (2019), podem ser visualizadas a partir de um balanço do cumprimento dos 5 objetivos definidos inicialmente para a PAC. Os autores e Contini (2004) indicam que até o final do milênio foram solucionadas preocupações pelo lado da oferta no sentido de que a política foi bem-sucedida em garantir a oferta de alimentos e níveis crescentes de produção, produtividade e renda para os produtores. Entretanto, os custos significativos sobre o orçamento da UE da política e os excessos de produção evidenciaram que não foi possível obter uma completa estabilização do mercado e preços racionais para consumidores.

Segundo Contini (2004) e Burrell (2009), a Reforma MacSharry de 1992, acompanha os processos de negociação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a posterior formação da OMC com a Rodada Uruguai em 1995. Os desdobramentos da unificação da Alemanha Ocidental e Oriental em 1989, segundo Harvey (2015), também pautam esta primeira reforma logo que é introduzida a pressão política para a absorção dos países da Europa Central e Oriental. Este processo de abertura e aprofundamento do comércio e relações internacionais com o final da Guerra Fria, para Stępień e Czyżewski (2019), reforçam que a noção de uma região autossuficiente na economia global estava obsoleta. Além destes aspectos, Burrell (2009) entende a década de 90 como marcada também por pressões para pautas como o bem-estar e tratamento de animais, questões sanitárias da produção e a redução de custos.

Nesta, foram introduzidas medidas de apoio ao reflorestamento, reduções no suporte de preços para cereais e carnes bovinas e colocadas as bases para o primeiro e segundo pilar da PAC, a política de apoio direto e desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, porém, ainda que tenha sido determinada uma redução nos suportes por preços, os pagamentos diretos passaram a compensar estes cortes (Burrell, 2009) (Stępień; Czyżewski, 2019).

A Agenda 2000 e as reformas de 2003 procuraram justamente seguir atendendo a estas demandas, em especial a de expansão da União Europeia, e consolidar os dois pilares atuais da

PAC. Com a Agenda 2000, Contini (2004) e Burrel (2009), ressaltam reduções nos preços de intervenção para diferentes produtos, consolidação das medidas de proteção ambiental e desenvolvimento rural (segundo pilar) junto com a introdução do conceito de multifuncionalidade para a agricultura. Este novo pilar para a PAC manteve como compulsório seu segmento referente às medidas agroambientais e, diferente do pilar de pagamentos diretos, se aproximou das demais políticas da UE ao requerer dos países-membros o cofinanciamento das políticas (Harvey, 2015).

Além disso, a Reforma Fischler, de 2003, aprofundou as mudanças definidas pela Agenda 2000 na medida em que: definiu um sistema de pagamentos anuais desvinculado de níveis de produção; adotou sistemas simplificados para inclusão dos novos países-membros; e possibilitou ainda os países determinarem a distribuição dos pagamentos conformes critérios regionais ou a alocação conforme critério de alocação dos recursos por produtores individuais. Complementar a isso, uma importante determinação para o sistema de pagamentos únicos foi o que Burrel (2009) coloca como “cross-compliance”, que determinava como requisito para recebimentos de apoio o cumprimento de normas de produção e proteção ao meio ambiente, ou seja, a adoção de princípios de condicionalidade.

Acompanhando ainda a análise desenvolvida por Burrel (2009), este coloca estas transformações como um processo de mudança que altera a perspectiva inicial da PAC que havia sido mantida por 25 anos. Esta perspectiva inicial, segundo o autor, era composta apenas pela preocupação com a regulação do mercado da UE e o suporte à renda dos produtores. A alteração de perspectiva seu deu com a inclusão de demandas realizadas pela sociedade ao longo do período de 15 anos que acompanharam as reformas e busca de reduzir excessos e efeitos de distorção sobre o setor provocados pela política até a década de 90. Ademais, Burrel (2009) ainda afirma que o caminho esperado para a PAC é de continuação de liberalização do mercado e de obtenção de uma distribuição mais equitativa de recursos, mas que a própria inclusão de novos membros e a ampliação decorrente desta de novos grupos de interesse aumenta a incerteza quanto a quais novas reformas podem ser esperadas no curto-prazo.

Neste momento, cabe a comparação com a análise oferecida por Swinbank (1999), elaborada dentro do período de transformações da PAC com implementação da Reforma MacSharry e introdução da Agenda 2000. O artigo deste pesquisador colocou como objetivo determinar o impacto dos acordos firmados com a Rodada Uruguai na PAC e, ao longo do

desenvolvimento deste, ressalta diversas inadequações ainda persistentes na UE com tarifas para importações e com os suportes oferecidos para exportações. Neste quadro, podemos entender que Burrell (2009) acompanha Swinbank (1999) ao colocar que as reformas devem ser vistas como meio de ajuste da PAC às negociações que estavam em andamento. Desta forma, Swinbank (1999) aponta para a Reforma MacSharry como uma tentativa de a UE demonstrar aos parceiros comerciais disposição para realizar reformas em sua política agrícola. Entretanto, afirma ainda que houve uma preocupação maior da Agenda 2000 em trabalhar com problemas correntes da PAC do que se adequar às negociações internacionais ou com previsão de expansão da UE, visto que os pacotes de reforma aprovados foram consideravelmente menos radicais e ainda seria necessário maiores alterações para que os instrumentos e suportes da PAC se enquadrassem nos critérios para a “caixa verde” da Rodada Uruguai. Por fim, previu corretamente que novas reformas seriam implementadas na primeira metade da década de 2000 para tratar as inadequações que expõe e lidar com os persistentes problemas orçamentários da PAC, além da introdução de novos países-membros.

Matthews (2008) se aproxima do relato de Swinbank (1999) de tentativa de aproximação da UE com parceiros comerciais estar associada com as reformas implementadas até 2003 e ainda traz como enfoque o debate sobre a visualização das reformas como busca de maior coerência entre os objetivos da UE de desenvolvimento e os impactos sobre países em desenvolvimento. O autor indica resultados mistos das alterações da PAC para países em desenvolvimento na medida em que estes estão associados aos casos de produtos específicos e as condições de acesso ao mercado europeu, afirmando ainda que caberia à UE maiores medidas de apoio para países de baixa renda afetados. Conforme o autor, as medidas de redução de subsídios para exportações e subsídios relacionados aos volumes de produção para produtos como carne bovina, laticínios, arroz, algodão, frutas e vegetais são em geral positivas para países em desenvolvimento. Entretanto, configurou-se um balanço de ganhadores e perdedores na medida em que países em desenvolvimento de renda média são capazes de aproveitar muito mais o acesso ao mercado europeu por sua maior competitividade, em detrimento de países subdesenvolvidos. Um exemplo do conflito entre termos de acesso apontado pelo autor se encontra no comércio de bananas e o acordo da UE de comércio preferencial com os países da Organização de Países da África, Caribe e Pacífico (OACPS, do inglês *Organisation of African, Caribbean and Pacific States*), que foi contestado por países da

América Latina e os Estados Unidos. Finalmente Matthews (2008) traz a perspectiva de que é necessária uma qualificação de quem é realmente beneficiado pelo processo de liberalização da PAC uma vez que não há uniformidade de resultados para os países e há diferença de acesso ao mercado europeu em razão de fatores como as estritas barreiras sanitárias.

Tratando de subsídios para exportações, temos, por um lado, a colocação de Matthews (2008) que ressalta que países em desenvolvimento importadores líquidos de produtos eram beneficiados pelo acesso aos produtos europeus subsidiados pelos termos mais favoráveis de troca, apesar dos efeitos negativos sobre a produção nacional destes. Por outro lado, o artigo de Contini (2004) é especialmente crítico em relação à estrutura de subsídios anterior às reformas apresentadas, que era atrelada à produção, citando a produção ser levada a níveis acima do ótimo econômico e como isso promovia incentivos à degradação do meio ambiente, poluição e a concorrência desleal com outros países.

Em vista das reformas conduzidas, vale ainda verificar análises empíricas quanto ao impacto das novas estruturas desenvolvidas para subsídios com os dois pilares da PAC. Garrone et. al (2019) realiza uma extensa contribuição ao investigar e tentar isolar os efeitos dos subsídios sobre um dos principais pontos utilizados como argumentos a favor da manutenção destes, a contenção da saída da força de trabalho da agricultura. Este estudo tem como base o período de 2004 a 2014 e utiliza dados de pagamentos de subsídios obtidos por meio do Clearance of Audit Trail System (CATS) e dados sobre nível de emprego com o Cambridge Econometrics Regional Database (CERD). Foi realizada a agregação dos dados regionalmente de acordo com a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS)¹ nos subníveis 1 e 2 (NUTS-1 e NUTS-2, respectivamente), que são um conjunto de divisões construída pela Eurostat (Gabinete de Estatísticas da União Europeia).

Os autores buscaram obter conclusões baseadas na elaboração de regressões para diferentes aplicações de subsídios pela PAC e a comparação entre o grupo de países-membros novos e antigos

¹ Conforme Eurostat (2022), a utilização da NUTS foi definida por legislação em 1988 e, no momento de construção do trabalho, utiliza a versão revisada da classificação de 2021. A base para este sistema considera uma hierarquia iniciada no nível nacional (nível 0) e subdivisões desta em unidades regionais subsequentes (nível 1,2 e 3). Cada nível segue limitações de população mínima e máxima estipuladas, além de favorecer a estrutura de unidades administrativas já existentes em cada país.

da UE. Dentro deste objetivo, realizaram a separação dos resultados entre os pagamentos associados ou não com nível de produção do primeiro pilar e os diferentes programas existentes dentro do segundo pilar. Seus resultados apontam evidências de que, dentro do período estudado, os subsídios da PAC, visualizados em conjunto, de fato promoveram uma redução da saída da força de trabalho. Entretanto, em grande parte o este efeito de redução estava relacionado com os pagamentos diretos não atrelados ao nível de produção, aspecto que é consistente com os objetivos das reformas desenvolvidas. Garrone *et. al* (2019) colocam que isso pode estar associado com a maior flexibilidade para produção, menores incertezas e redução das restrições de crédito que esta forma de subsídio promove. Além disso, afirmam que os efeitos do segundo pilar (desenvolvimento rural) foram mistos e dependiam da região considerada. Para membros antigos da UE, apenas os programas que incentivavam maior qualidade da produção e proteção ao meio ambiente se mostraram significativos. Ao mesmo tempo, foi registrado para novos países-membros o segundo pilar não foi significativo em razão dos componentes de transição do sistema de produção, que busca incentivar a aposentadoria de produtores mais velho e incentivar a entrada de produtores jovens, valendo ressaltar que a compensação entre a entrada e saída destes fluxos foi menos compensada do que o esperado devido a condições acesso à terra. Por fim, é importante ressaltar a colocação dos autores que, apesar dos resultados para pagamentos diretos desvinculados da produção, merece destaque seu aspecto de alto custo, além da afirmação de que esta não seria, necessariamente, a política mais eficiente para criação sustentável de emprego no setor.

2.1.3 Desafios para Reformas e as Estruturas Institucionais da PAC

Diante dos desenvolvimentos apresentados, cabe um aprofundamento sobre contribuições para a compreensão do contexto presente por trás das decisões, estruturas e agendas definidas para a PAC pela Comissão Europeia. O estudo da literatura permite a visualização de um quadro em que não é recente ou incomum a dificuldade de transformações da política e que estas apresentam uma tendência de continuidade. O artigo de Crombez, *et al.* (2012) sintetiza as transformações nos processos decisórios para PAC como a transformação de um sistema procedimentos de “consulta” para um de “codecisão”, definido após o Tratado de Lisboa de 2007.

O sistema anteriormente utilizado seguia, primeiramente, com a apresentação de propostas legislativas pela Comissão Europeia para o Parlamento Europeu e o Comitê Econômico e Social (ESC), que ofereceriam sua opinião e a proposições de emendas por parte do Parlamento. Depois disso, ocorreria a avaliação das emendas pela Comissão Europeia com a implementação facultativa destas e, após isso, o envio da legislação resultante para o Conselho Europeu. A votação da legislação seguiria critérios de maioria qualificada, valendo que países-membros poderiam propor emendas, que deveriam ser votadas por regras de unanimidade para inclusão (Crombez *et al.*, 2012).

O sistema de codecisão, acompanha os processos de fortalecimento da posição do Parlamento Europeu iniciados a partir da década de 70 e consolidado na década de 90 como agente influenciador e impactante sobre as políticas, uma vez que o Parlamento passa a ter efetivamente poder de veto sobre a legislação (Bureau, 2012) (Crombez *et al.*, 2012) (Harvey, 2015). Os procedimentos dentro deste sistema também mantêm como passo inicial a proposição de legislação por parte da Comissão Europeia. Entretanto, segue-se o que é chamado de primeira leitura, momento em que o Parlamento Europeu realiza uma votação sobre a proposta e, em sequência, há uma votação por maioria qualificada entre os países-membros. Neste espaço, é possível que o Parlamento Europeu proponha emendas que serão avaliadas pela Comissão Europeia. O texto resultante é votado pelo Conselho Europeu, valendo que é utilizada maioria qualificada para a aprovação da proposta e unanimidade para a aprovação das emendas. Com isso, caso a versão do texto aprovado pelo Parlamento e Conselho sejam os mesmos, há a adoção da proposta. Do contrário, ou seja, ocorra a aprovação de versões diferentes, é realizada uma segunda leitura e votação sobre a proposta. Por fim, se mesmo com uma segunda votação há a aprovação de textos finais diferentes, é chamado um Comitê de Conciliação para a construção de um texto conjunto para ser votado tanto pelo Parlamento quanto o Conselho (Crombez *et al.*, 2012).

Observando o sistema anterior, Runge e Witzke (1987) adotam a visão de que há uma resposta endógena às demandas e que, dentro do período em que o artigo foi escrito, existia um desequilíbrio que aumentava a probabilidade de reformas. Os autores já chamavam a atenção para deficiências decorrentes da forma de decisão, com uso constante de regras de unanimidade para decisões sobre políticas agrícolas, em especial para preços. Segundo os autores, tal regra deveria ser aplicada em momentos votações apenas em casos considerados por algum dos países-membros

como de interesse nacional, mas que esta passou a ser utilizada como forma de garantir um nível maior de proteção do que o possível com uma votação de maioria qualificada. Acompanhando as demandas por inovação institucional, indicam que estas teriam a tendência de crescerem com a introdução de novos países-membros e podem ser entendidas como a busca de uma distribuição mais justa do crescimento de renda agrícola e um processo de mudanças e adaptações menos oneroso para os membros. Podemos perceber estas muito próximas das críticas apontadas por Contini (2004), que aponta a distribuição de renda agrícola, tempo dispendido para tomadas de decisão, gastos orçamentários e o resultado líquido de transferências com as regras estabelecidas. Sob o lado da oferta, Runge e Witzke (1987) afirmam também a inviabilidade de mudanças radicais e colocam que quaisquer alterações de política devem oferecer mais segurança que os arranjos em vigor quanto a distribuição de benefícios. Por fim, identificam como tendências a possibilidade real de mudanças, mas definida em um processo complexo e demorado, pautada justamente nas demandas apresentadas.

Para o final da década de 2000 e início da década de 2010, as perspectivas oferecidas posteriormente por Bureau (2012) ao avaliar as reformas seguintes submetidas para a PAC a partir de 2013 e as contribuições de Harvey (2015) percebem a posição do Parlamento Europeu como agente decisório sobre a PAC como aspecto que contribui para a manutenção do status quo. Os autores ressaltam o aumento de dificuldades para realização de reformas a partir da necessidade de um processo, diversas vezes lento, de debates e negociações entre o Conselho e o Parlamento Europeu, que é influenciado por diversos grupos de interesse, forte lobbying de organizações e a disputa pelo orçamento da UE entre os países-membros, dominado ainda pela adoção de um objetivo geral de redução da participação percentual dos gastos com a PAC. Um exemplo deste quadro e que é ilustrativo também de uma continuidade destas condições encontra-se no artigo de Stępień e Czyżewski (2019) uma vez que os autores chamam atenção para um total de 320 mil observações, opiniões e comentários que a Comissão Europeia coletou para a elaboração da proposta de reforma definida para a PAC apresentada em 2018.

Nesta discussão, Crombez *et al.* (2012) ressaltam que, dentro do novo sistema, há a possibilidade de maiores impasses entre as instituições que impediria a realização de quaisquer mudanças em razão das divergências entre as três instituições da UE. Junto a isso, indicam que a tendência para maiores ou menores reformas também depende da posição e poder de barganha de

grupos de interesse junto ao Comitê de Conciliação. Além disso, fatores como as restrições temporais para implementação de reformas, restrições orçamentárias, divisões internas e o fracasso da Comissão de Agricultura e Desenvolvimento Rural (COMAGRI) em atrair novos membros com interesses além dos de grupos tradicionais da agricultura não apenas acabam limitando a influência do Parlamento Europeu, como também contribuem para este não seja uma força de pressão para reformas, mas de conservação do estado atual da política.

2.1.4 A Década de 2010 – O Período de Continuação

O período subsequente às reformas já apresentadas pode ser entendido como um de aprofundamento das mudanças iniciadas e acompanhamento dos alargamentos da União Europeia em 2004 e 2007. Assim, encontramos a continuação da adoção de medidas ambientais como novo foco da PAC e da busca de uma maior abertura comercial no setor agrícola. Tratando-se de uma visão geral das mudanças, a literatura em autores como Bureau (2012), Harvey (2015), Popp *et al.* (2015), Stępień e Czyżewski (2019) e Heyl *et al.* (2020) buscam avaliar o impacto destas e discutir a continuidade do sistema de pagamentos diretos e a utilização dos recursos financeiros destinados à política

As bases para esta continuidade encontram-se nas provisões definidas com as revisões de 2008, o “exame de saúde” da política, e o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) de 2014 a 2020, adotado em 2013. Podemos ressaltar dentre as novas medidas: a eliminação progressiva de cotas sobre o leite até 2015; a transferência de recursos do primeiro para o segundo pilar da PAC em 5% até 2012 com o adicional de 4% para todos os pagamentos diretos acima de 300mil euros; e a diminuição da escala de compras como meio de intervenção para que estas sejam mantidas apenas como mecanismos de resposta a crises. Já com o QFP, foram definidas maiores restrições orçamentárias com reduções de 13% e 18% respectivamente para os pilares 1 e 2 da PAC (EC, 2008) (Harvey, 2015). Neste momento, Harvey (2015) chama atenção para análises que indicam que as reduções orçamentárias no período apenas mantêm constantes em termos nominais os pagamentos diretos. Acompanhando as observações do autor, pode-se retomar as expectativas de transformações mais lentas de Runge e Witzke (1987) e Crombez *et al.* (2012), assim como a

definição de Stępień e Czyżewski (2019) para o andamento das reformas: primeiramente a preocupação com o orçamento e depois a busca por soluções para a política.

A continuação das reformas se deu com a proposta desenvolvida em 2011 e aprovada em 2013. Nesta, podemos entender maior aprofundamento das medidas já definidas em 2008 na medida em que Harvey (2015) aponta para pagamentos diretos, desenvolvimento rural, medidas horizontais e a organização do mercado comum como alvos das regulações. Junto a isso, o autor ainda chama a atenção para o interesse da Comissão Europeia em defender a manutenção dos gastos na agricultura como 40% do orçamento da União Europeia. O mecanismo de defesa adotado encontra-se na associação dos pagamentos diretos a medidas ambientais, o “esverdeamento” da política, uma vez que 30% dos pagamentos diretos seriam condicionados pelo cumprimento de uma série de medidas de proteção ao solo e preservação de áreas específicas (Áreas de Foco Ecológico). Junto a isso, cabe ressaltar a flexibilização muito maior, comparada à de reformas anteriores, para a implementação das provisões no nível nacional ao mesmo tempo que foi estipulado que todos os pagamentos diretos por hectare deveriam ser ajustados para até 2019 serem pelo menos 60% da média de pagamentos nacional ou regional (Harvey, 2015) (Popp *et al.*, 2015).

As avaliações destas mudanças acompanham o questionamento da manutenção de pagamentos diretos e da efetividade do sistema em dois pilares para promoção de medidas de proteção ambiental e climática junto a garantia de competitividade e renda para produtores. Autores como Bureau (2012), Popp *et al.* (2015) e Stępień e Czyżewski (2019) concordam que houve uma manutenção de estruturas deficientes desenvolvidas desde a década de 1990, apesar das novas regulações, entretanto, discordam sobre o potencial e papel que a reforma é capaz de cumprir no âmbito econômico e político.

Bureau (2012) entende que a reforma definida pela Comissão Europeia, ainda que não atenda plenamente as necessidades de mudança da PAC, conseguiu encontrar um importante balanço nos grupos de interesse e, acima de tudo, resistir a uma reversão dos avanços já alcançados pela política, a exemplo da adoção de medidas de controle sobre preços do mercado. Assim, primeiramente, utiliza como argumento a exposição das posições políticas antagônicas de diferentes onde produtores e o lobby agrícola afirmam que medidas de proteção ambiental produzirão choques sobre a produção e prejudicaram o papel no cenário internacional da UE como produtora de alimentos, ao mesmo tempo que organizações não governamentais e economistas com

posicionamento adjunto afirmam que os recursos públicos deveriam ser alocados diretamente na produção de bens públicos, e não direcionados aos produtores. Junto a isso, o autor identifica um cenário político internacional em que a União Europeia não encontra mais incentivos para diminuir seus subsídios e aumentar abertura comercial logo que países como os EUA, Brasil, China, Turquia e Rússia apresentaram, segundo a OCDE, aumento do uso de medidas de suporte ligadas à produção. Por fim, avalia também como negativo a manutenção dos sistemas de pagamentos diretos, mas coloca como positivo o aprofundamento do cross-compliance e reflete a manutenção destes com os altos custos políticos de desconstrução deste sistema.

Por outro lado, a produção de Popp *et al.* (2015) oferece uma perspectiva significativamente mais negativa ao analisar dados divulgados pela Comissão Europeia e FAO e utilizar estudos anteriores conjuntamente. Estes entendem que existe uma desconexão entre os objetivos e medidas mantidas com a reforma de 2013 ao passo que esta seria incapaz de atender as perspectivas definidas pela Comissão Europeia enquanto ainda for mantido o status quo da política. Assim, ressaltam um problema de legitimidade no sistema de pagamentos diretos ao destacar a concentração da distribuição de pagamentos e a resultante situação de desvantagem para pequenos produtores junto ainda com a ineficiência da relação definida entre os pagamentos e o cumprimento de padrões de proteção ambiental. Para isso, apontam para estudos que concluem que não há evidências nos países industrializados da OCDE de um nível de renda sistematicamente inferior em fazendas, se comparado com outros tipos de domicílio e afirmam que as medidas ambientais são insuficientes, cabendo a aplicação direta de recursos. Em conjunto a isso, colocam a existência de problemas na ausência de métodos de mensuração da produção de bens ambientais e o valor destes suficientes para avaliação e acompanhamento das políticas ambientais. Por fim, assim como Harvey (2015), ressaltam a possibilidade de inconsistências e falta de coesão a nível nacional decorrente do nível de flexibilização adotado para a implementação das provisões.

Posteriormente, a avaliação desenvolvida por Stępień e Czyżewski (2019) enfatiza que, apesar de mantido os objetivos originais da PAC, é clara uma tendência de ampliação das áreas de atuação da política, em especial com as medidas ambientais indicadas por Bureau (2012) e Popp *et al.* (2015), uma vez que foram profundas as transformações no ambiente econômico, da estrutura agrícola europeia e de inserção no mercado internacional. Sendo assim, caracterizam a PAC na década como uma política de renda e estrutura marcada ainda por dificuldades no âmbito

institucional pela pressão pela restrição orçamentária, que minimiza mudanças significativas, e desigualdade na distribuição de recursos, especialmente em relação aos pagamentos diretos. Em vista deste quadro, apontam como necessidades o reconhecimento dessa nova abrangência da política pela revisão dos objetivos postos pelo Tratado de Roma, que também funcionaria como mecanismo de legitimação dos gastos. Junto a isso, ao entenderem que a oferta de alimentos no mercado europeu já se encontra resolvida, afirmam que deve ser buscada uma melhor distribuição do valor adicionado da produção e enfrentamento da volatilidade do mercado com a redução do tamanho das cadeias de ofertas com processos mais diretos de vendas. Por fim, também entendem a necessidade de incentivos mais concretos para inserção de jovens no setor e a empreendedorismo e que é cabível a preocupação de renda, mas são necessárias medidas mais progressivas de distribuição e de condicionalidade sobre todos os recebimentos.

Seguindo avaliações sobre a continuidade das reformas, os estudos de Heyl *et al.* (2020) retomam críticas às políticas ambientais expostas por Popp *et al.* (2015) e as recomendações de Stępień e Czyżewski (2019). A posição construída no artigo de Heyl *et al.* (2020), que tem a perspectiva de confrontar as principais mudanças definidas e proposta para a PAC a partir de 2020 com as metas e objetivos de proteção ambiental, não se restringe à discussão do sistema de pagamentos. Os autores se dedicaram a tratar sobre os requerimentos, padrões para produção e a alocação orçamentária da política e afirmam que o pacote definido pela Comissão Europeia, ainda que tenha avançado pautas ambientais, ainda é insuficiente para responder à aspectos como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade.

Os autores ressaltam mudanças promissoras nas exigências e padrões ambientais que são condições para o recebimento de suportes financeiros. Entretanto, indicam que a extensão de seus efeitos positivos depende da implementação e controles de cada país membro, uma vez que cada membro deve estabelecer e enviar planos estratégicos para a Comissão Europeia que cubram todo o período de financiamento. Neste ponto, chamam a atenção para a necessidade de serem estabelecidas diretrizes robustas para que não ocorra uma corrida entre os países para o menor patamar possível de proteções. Para o primeiro pilar da PAC, além das críticas ao sistema de pagamentos por hectare, discutem os eco-esquemas, programas voluntários voltados a induzir produtores a manterem práticas benéficas ao meio ambiente. Segundo os autores, para que este não fique em desvantagem frente aos outros pagamentos diretos é necessária alocação obrigatória

de recursos financeiros para os programas. Finalmente, Heyl *et al.* (2020) destacam os aspectos positivos ao meio ambiente e clima já associados com os programas do pilar de desenvolvimento rural vigentes, mas que estes são limitados pela redução e falta de investimentos neste pilar. Esta condição, segundo os autores, se deve a distribuição do orçamento da EU que, além de seguir sendo reduzido os volumes financeiros dedicados, ainda prioriza o primeiro pilar.

2.2 A AVALIAÇÃO DA PAC PARA NOVOS PAÍSES-MEMBROS (NMS)

A apresentação dos autores anteriores e uma visão geral da PAC introduzem as discussões subsequentes sobre os novos países-membros uma vez que a inclusão destes países na União Europeia, como destacado por Swinbank (1999) e Harvey (2015), foram pontos-chaves para o desenvolvimento e implementação de reformas sobre a política. Para a identificação do contexto em que os novos países-membros (NMS) se encontravam no período de análise, são cabíveis dois pontos de segmentação, 2004 e 2007, que acompanham os dois principais momentos de ampliação do número de países-membros da UE. O segmento inicial permite que sejam ressaltadas as perspectivas e resultados iniciais da inclusão de novos países-membros, enquanto o seguinte permite a visualização e comparação da PAC consolidada nestes países junto a situação de introdução de mais dois novos países (Bulgária e Romênia).

2.2.1 O Alargamento da União Europeia de 2004 – Perspectivas e Resultados Iniciais

O colapso da União Soviética em 1991 representou a quebra da hegemonia russa sobre a Europa Oriental e abertura dos países a um comércio internacional mais amplo. Ao mesmo tempo que a União Europeia se preparava para a inclusão de países do bloco oriental a partir da reunificação alemã com reformas, estes países passavam por um processo de choque e normalização econômica e política diante do fim de instituições como o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), o Pacto de Varsóvia e a quebra decorrente de relações econômicas entre os países anteriormente socialistas (Qinite; Smutka, 2011) (Csaki; Jambor, 2015) (Remeikiene *et al.*, 2018) (Csaki; Jambor, 2019). Desta forma, podemos considerar a classificação de economias de transição utilizada por Csaki e Jambor (2015) uma vez que estes países buscam

sua recuperação econômica e passam por diferentes processos de privatização e adaptação. Ainda segundo os autores, o desempenho e características destas reformas seria um dos fatores determinantes para seu posicionamento frente ao mercado comum europeu.

A finalização das negociações e do processo de ascensão em maio de 2004 para os países do Grupo de Visegrado e países Bálticos, além de Chipre e Malta acompanha justamente preocupações com a capacidade do setor agrícola destes de competirem e se adequarem ao mercado europeu e com a pauta maior de convergência econômica. A motivação para esse quadro se deu pela grande diferença destes novos países-membros com os demais valendo, assim, questionamento sobre a capacidade da PAC atender plenamente estas economias (Csaki; Jambor, 2013a). Junto a isso, é importante ressaltar, no contexto da aplicação uniforme do instrumento de política rural, a existência de disparidade no desenvolvimento regional. A configuração da agricultura no continente europeu não apenas reflete as condições de variações geográficas, mas também as assimetrias no desenvolvimento econômico dos países-membros, resultantes de um extenso processo histórico de conflitos e divisões políticas.

Frente a essas condições, um exemplo claro deste quadro pode ser observado nos territórios da Polônia, onde as diferenças na distribuição da terra arável remontam as consequências da repartição do país entre a Prússia, Áustria-Hungria e Rússia, influenciado também pelo posterior processo de coletivização ocorrido durante o regime socialista na segunda metade do século XX. A produção de Csaki e Jambor (2013a), não apenas observa as características da produção agrícola polonesa, como trata sobre o grupo de países de Visegrado (Eslováquia, Hungria, Polónia e República Tcheca), como a adesão destes à PAC influenciou os resultados de cada país e como estes se comparam com os demais membros da UE.

O artigo citado no parágrafo anterior apresenta uma visualização de resultados quantitativos das agriculturas do grupo em banco de dados da Eurostat e Faostat. Com estes, foi verificado para o período de 2000 a 2010 o desenvolvimento dos níveis de produtividade, participação da agricultura no Produto Interno Bruto (PIB) e a relação comercial com os países-membros do mercado europeu, além de discutirem sobre as condições de capital, terra e trabalho destes países. Considerando os países do grupo e o grupo dos 15 primeiros membros da UE (EU15), os autores apontam que, com a adesão dos novos membros, houve uma redução da diferença entre os dois grupos quanto ao nível de produtividade e ambos registraram reduções na participação da

agricultura no PIB. Entretanto, ressaltam que a diferença ainda é significativa com níveis de produtividade maiores e menor participação da agricultura no PIB para os países do EU-15. Adicionalmente, a abertura ao mercado europeu proporcionou, além das mudanças estruturais, um aumento do comércio em termos nominais, ao passo que a Polônia e Hungria obtiveram saldos positivos na balança de pagamentos e houve um agravamento do déficit para a República Tcheca e Eslováquia. As mudanças estruturais registradas referem-se a um aumento da produção extensiva e reduções nas produções de gado, ainda de acordo com os autores.

Nos demais segmentos do artigo, Csaki e Jambor (2013a) chamam a atenção para condições subjacentes e o impacto das políticas adotadas pelos países no período anterior à expansão da União Europeia. A Polônia desenvolveu um quadro mais favorável para adesão à PAC visto que adotou políticas que incentivaram maior competitividade e contar tanto com mais recursos quanto com um efeito positivo pela presença de pequenas propriedades. Em relação aos demais países, estes encontram maiores desvantagens decorrentes de uma estrutura agrícola marcada por uma transição dos modelos coletivistas de produção, com a existência de grandes propriedades ineficientes e pela presença de diversas propriedades afetadas pela falta de recursos ou conhecimento para melhora da produção.

Em outra avaliação, Csaki e Jambor (2013b) utilizam a mesma estrutura de estudo e comparações para o período de 2003 a 2011 para todas as economias anteriormente socialistas que passaram a integrar a União Europeia em 2004. Nesta, resultados semelhantes foram encontrados aos do grupo de Visegrado, principalmente em relação a tendência que descreve de redução de diferenças da participação da agricultura no PIB, aumento da produtividade e da renda entre o grupo de novos países-membros e o EU-15. Entretanto, os autores ainda destacam os problemas de convergência a longo prazo uma vez que são mantidas diferenças significativas entre estes dois grupos. Além disso, apontam que, apesar da participação no mercado europeu ter favorecido melhoras nos balanços comerciais agroalimentares para os países, as políticas de subsídios aumentam artificialmente a competitividade dos países do grupo EU-15 ao mesmo tempo que a estrutura de pequenas fazendas voltadas para subsistência e pouco participativas para o mercado regional, que é parcela significativa nos novos países-membros, se apresentam como uma desvantagem uma vez que as políticas da PAC não contemplam atenção especial a este grupo de produtores.

Complementar a esse quadro, os trabalhos de Csaki e Jambor (2013a), Csaki e Jambor (2013b) e Baun *et. al* (2009) destacam a importância das condições anteriores à implementação da PAC para entender sua performance. A análise conduzida por Baun *et. al* (2009) trata dos impactos sociais, político e econômicos deste processo e, ainda que voltada para o caso da República Tcheca, realizam comparações com os demais novos países-membros. Neste sentido, os autores vão ao encontro a Csaki e Jambor (2013b) quanto aos aspectos positivos relacionados ao balanço comercial e resultado positivo para exportações, assim como os efeitos da estrutura agrícola do país, marcada por uma concentração maior de terra pelo processo de privatizações observada na década de 90 no país. Tendo em vista a implementação da PAC, os autores afirmam que o caso tcheco foi bem-sucedido em cumprir os requisitos necessários e de transição, uma vez que a estrutura administrativa do país contou com uma experiência positiva com o Fundo de Intervenção Agropecuária do Estado (SAIF). O caso da Polônia, neste momento, é destacado pelos autores como um caso oposto, na medida em que este país tem um público muito mais interessado na PAC, mas que teve uma implementação muito mais conturbada em razão da falta de harmonização legal, níveis de corrupção e demora das instituições em implementar programas e processo de integração à PAC. O trabalho publicado posteriormente por Rdzanek (2021), que procurou discutir a implementação da PAC na Polônia e obter lições para uma possível adesão da Ucrânia para a UE, também chama a atenção para as dificuldades e custos para adaptação do país aos padrões para a produção e requerimentos sanitários impostos, bem como aponta o uso de recursos da UE como essenciais para facilitar e promover os ajustes da estrutura agrícola. Estas perspectivas indicam a importância da análise e discussão das diferentes de condições políticas e institucionais tanto no período anterior quanto posterior à adesão dos novos países-membros no bloco como fator para performance da PAC. Finalmente, Baun *et. al* (2009) concluem que a difusão dos benefícios da PAC nos círculos eleitorais da República Tcheca dificulta a mobilização de pautas coletivas que visem a reforma da política, aspecto agravado ainda pela ausência de conscientização pública.

Acompanhando as análises e caracterizações apresentadas para o grupo de Visegrado, Qinite e Smutka (2011) se dedicam a identificar a estrutura do comércio agrário destes com uso de matrizes BCG e a avaliação das taxas de crescimento e evolução de balanças comerciais para o período de 1993 a 2008. Como resultados gerais, já tinham a perspectiva adotada posteriormente por Csaki e Jambor (2013b) de crescimento balanceado das exportações e importações do grupo,

mas ressaltam que esta característica é influenciada principalmente pelos resultados húngaros e poloneses, países marcados por superávits em situação oposta à República Tcheca e Eslovênia. Junto a isso, afirmam uma maior especialização da produção acompanhada pelo aprofundamento das relações comerciais com o restante da UE e perda de participação relativa de países fora do bloco. Assim, também encontram evidências de um sucesso na adaptação ao mercado europeu, visto que já concordavam também com a existência uma tendência de acompanhamento do desenvolvimento do grupo EU15.

O grupo de países apresentado até o momento é composto por países com nível de desenvolvimento econômico inferior, se comparado com os primeiros países-membros da UE. Com o intuito de verificar as características de desigualdade no desenvolvimento e impacto de políticas de preços ou de transferência de recursos associadas à uma desigualdade regional, cabe também a verificação de estudos sobre as economias centrais do bloco. Em vista disso, podemos considerar, em conjunto com os trabalhos anteriormente apresentados, estudos empíricos econométricos que analisam aspectos de convergência regional no setor agrícola. Para este propósito, os estudos de Alexiadis e Hasanagas (2012) e de Hansen e Teuber (2011) podem ser analisados em conjunto uma vez que o primeiro realiza uma análise da convergência para todos os países-membros e o segundo artigo procura definir o impacto da PAC para convergência regional para o estado de Hesse, na Alemanha. É importante ressaltar, porém, que estes utilizam subníveis diferentes da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS).

Alexiadis e Hasanagas (2012) consideram o período de 1995 a 2004 e dados da subdivisão NUTS-2, além de duas notações para a análise de convergência regional: convergência σ e convergência absoluta β . Mensurada por desvio-padrão, a primeira se baseia em corte transversal de dados sobre a dispersão em PIB per capita e é definido pelo decréscimo da dispersão do PIB per capita. Para que ocorra a convergência absoluta β temos que esta requer que regiões com nível inicial de produtividade de trabalho cresçam mais rapidamente que as regiões com nível relativamente maior. Neste caso os resultados encontrados pelos pesquisadores sugeriram que há apenas uma tendência de convergência regional lenta para a taxa de crescimento da produtividade do trabalho como caso geral e que essa convergência é consideravelmente maior para as regiões do grupo EU12 (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido) e EU15. Em vista destas considerações, os autores chamam

a atenção para a existência de outros fatores que afetam questões de convergência regional, a exemplo da estrutura política de elaboração e implementação da PAC. Adicionalmente, apontam que a assistência regional deveria ser redirecionada para países com baixos de níveis de convergência e, ao mesmo tempo, serem trabalhadas com as condições subjacentes relacionadas a esta.

O estudo de Hansen e Teuber (2011) considera a subdivisão NUTS-3 e dois períodos de análise: 1979 a 2004 e 1991 a 2004. Os autores empregaram um grupo de 11 commodities e consideraram também, para avaliar o impacto da PAC o pagamento por área, refletindo alterações da política de pagamentos da década de 90, a variação populacional e, no intuito de obter uma visão geral para a sociedade, o efeito sobre os consumidores. Como resultados, para as 26 regiões selecionadas de Hesse, os pesquisadores encontraram evidências empíricas de que a PAC compõe uma parcela significativa da renda dos produtores agrícola, ao mesmo tempo que sua participação na renda disponível per capita é marginal. Junto a isso, colocam que a houve um aumento na desigualdade entre as regiões quando mensuradas por hectare e por força de trabalho. O motivo associado à manutenção desta condição está na reforma promovida nos anos 90 que substituiu suporte a preços por transferências diretas. Além disso, a análise estabelecida reconhece que a maior fonte de desigualdade entre receitas dos produtores está nas diferenças estruturais, que é definida por variações na área utilizável por força de trabalho. Assim, este e as observações de Alexiadis e Hasanagas (2012) encontram resultados semelhantes na medida em que Hansen e Teuber (2011) também reconhecem que a PAC no período estudado não impediu casos de divergência regional.

As avaliações dos autores apresentados indicam uma performance mista da PAC para o período até 2010, que remonta aos questionamentos sobre a ausência de regionalização das políticas para uma aplicação efetiva em um bloco supranacional e em que medida a divisão das aplicações entre o primeiro e segundo pilar são capazes de oferecer esse efeito. Baun *et. al* (2009) e Csáki e Jambor (2013b) chamam a atenção para importância do período de adaptação dos países e a estrutura política e agrícola para compreensão do desempenho dos países após sua entrada na UE e o mercado europeu. Retomando os aspectos institucionais da PAC, Csáki e Jambor (2013a) destacam o papel desta como uma estrutura bem definida e proporcionadora de renda e suporte para produtores em nível que os países de Visegrado não seriam capazes com programas de nível

nacional. Por outro lado, ressaltam os impactos negativos da adesão dos países na medida em que observamos a alta competitividade do mercado europeu somado à ausência de suportes que considerem especificamente desvantagens entre regiões e o atendimento a pequenos proprietários. Ao mesmo tempo, os estudos empíricos de Alexiadis e Hasanagas (2012) e de Hansen e Teuber (2011) sugerem resultados reais positivos para a distribuição de renda e convergência regional em diferentes regiões e grupos da União Europeia, mas que por vezes são em escala pequena e tendem a ser menos presentes nos mais novos países-membros. Junto a isso, Garrone *et. al* (2019) ainda ressaltam os impactos heterogêneos e divergentes quanto a regiões uma vez que visualizamos condições de geração de emprego no setor agrícola.

Por fim, a síntese oferecida por Csaki e Jambor (2015) busca identificar entre os novos países-membros “ganhadores” e “perdedores” no setor agrícola avaliando a performance destes 10 anos após a ascensão destes. Para este objetivo, são utilizados dados divulgados pelo Banco Mundial, Eurostat e FAO e é realizada a construção de um índice com ranqueamento de cada país em relação ao seu desempenho sobre 15 indicadores selecionados, a exemplo de valor adicionado bruto, produção em preços reais de diferentes tipos de produtos agrícolas e a produtividade da terra e do trabalho. Com estes, são verificadas as médias dos períodos e o crescimento percentual dos indicadores. A partir disso, os autores reafirmam aspectos de aproveitamento de programas da UE, implementação de políticas de consolidação da terra, área disponível para produção, acesso a capital e a estabilidade das políticas agrícolas como possíveis pontos para a performance dos países. Neste sentido, identificam a Polônia, Estônia e Lituânia com os melhores resultados e a Bulgária, Eslovênia e Romênia, refletindo que, apesar de todos os países terem se beneficiados, há diferentes níveis de aproveitamento dos recursos da UE e da participação no mercado europeu.

2.2.2 O Alargamento da União Europeia de 2007 e a Consolidação das Reformas da Década de 2010

O quadro de desenvolvimento estabelecido até o momento considera principalmente o momento inicial após a introdução dos novos países-membros para a União Europeia, as condições anteriores dos países e avaliações destes no cenário. Diferentemente do período anterior, o estudo da década de 2010 contempla a possibilidade de visualizar dois cenários distintos para novos

países-membros: um primeiro de efeitos de mais longo prazo para os membros que passaram a integrar a UE em 2004 e um segundo de primeiros impactos para os países que passam a integrar a UE em 2013, contando já com a concretização das reformas iniciadas na década anterior e da sustentabilidade como pauta central da Política Agrícola Comum. Em vista disso, merece destaque a estrutura de análise e resultados produzidos por Sapolaité *et al.* (2019) para os Países Bálticos entre 2008 e 2017, que oferece um quadro amplo de avaliação eficiência da produção agrícola para estes países e implicações para o futuro do setor.

Sapolaité *et al.* (2019) adotaram como formato de pesquisa a avaliação de fatores de produção da agricultura e atividades relacionadas de modo que são observados indicadores como pagamentos diretos, retorno do capital, nível de mão de obra e a renda média agrícola, além da formação bruta de capital fixo. Um importante diferencial de estudos como os de Csáki e Jambor (2013a e 2013b) e Baun *et al.* (2009) é a incorporação do consumo final de energia da agricultura como medida para acompanhamento do setor agrícola, no contexto de pressões para eficiência energética e redução de impactos ambientais. Como ressalva, segundo os autores, ainda que a combinação destes não indique precisamente a produtividade do capital, torna-se possível evidenciar o quão rápido são os retornos sobre o capital são obtidos. Além disso, os referidos autores colocam a perspectiva de que as produções em maior escala são capazes de ter maior acesso aos programas de benefícios da PAC e as economias dos Países Bálticos seguem caracterizadas majoritariamente por produções em menor escala por pequenas propriedades

Como resultados gerais, Sapolaité *et al.* (2019) indicam que houve crescimento na produção agrícola dos países e que os pagamentos diretos e suportes para o capital foram fundamentais para tornar o setor mais dinâmico e competitivo, além de incentivar a entrada de novos produtores. Assim, a estrutura da PAC se tornou aspecto essencial para sustentabilidade econômica, social e ambiental para a agricultura dos países. Afirmam ainda que há quedas significativas participação da mão de obra agrícola na produção, refletindo o crescimento do volume de capital aplicado e ganhos de produtividade. Entretanto, ressaltam a necessidade de alterações na estrutura de produção para manutenção de um quadro de sustentabilidade, uma vez que a PAC induziu mudanças para priorização de plantações em detrimento da pecuária, em especial estimulando a produção de cereais, e isso pode levar a uma produção menos competitiva dentro do mercado europeu diante da produção de países como a Rússia e Ucrânia. Adicionalmente, reforçam

disparidades também entre o consumo de energia e a intensidade do uso de energia para os níveis de produção e a necessidade de maiores esforços para garantir maior sustentabilidade da produção.

Os autores destacam que não houve uma convergência quanto aos níveis de formação bruta de capital fixo e evolução do uso da mão de obra. Neste sentido, apontam que a Lituânia teve a maior taxa de crescimento estocástica e que o investimento excessivo pode criar ineficiências em seu setor agrícola. Enquanto o valor do capital cresceu tanto para a Lituânia quanto para a Letônia, ele se reduziu em 30% para a Estônia. Tendo em vista a participação da mão de obra na produção, esta se reduziu apenas em 11% na Estônia enquanto na Lituânia e Letônia foram registradas quedas de 50% e 47% respectivamente. Estas heterogeneidades com a performance dos países reforçam evidências de continuidade de resultados mistos para a PAC na década de 2010.

Retomando as discussões da década anterior sobre convergência de resultados agrícolas e desempenho dos novos países-membros comparados aos demais da comunidade europeia, podemos chamar a atenção para os trabalhos de Feher *et al.* (2017) e Csaki e Jambor (2019). O primeiro destes procura determinar, utilizando um modelo de regressão por potenciação e três cenários (pessimista, realista e otimista), previsões para o crescimento da agricultura na Romênia em comparação ainda com a Alemanha, França e Hungria. Já o segundo, adota uma análise da convergência utilizando estimativas de densidade Kernel e cadeias de Markov e tem um sentido mais amplo de busca avaliar a transição da agricultura nos países da Europa Central e Oriental (CEEC) e da Comunidade de Países Independentes (CIS). Estes podem ser considerados em conjunto uma vez que consideram períodos semelhantes de análise (1998 a 2015 e 1997 a 2016, respectivamente) e identificam fatores que influenciam o potencial destes alcançarem a performance de países do grupo EU15.

Os estudos de Feher *et al.* (2017), ao avaliarem o contexto do setor agrícola romeno, concordam com as observações já colocadas por Csaki e Jambor (2015, 2019) quanto o impacto da estrutura de produção e uso da terra, chamando a atenção principalmente para a concentração da terra. Neste sentido, afirmam uma extrema polarização presente em vista de propriedades com menos de 1 hectare representarem 55,3% de todas as fazendas ao mesmo tempo que englobam apenas 5% da área utilizada para produção agrícola no país, enquanto propriedades com mais de 100 hectares serem 0,4% do total de propriedades e 48,2% da área utilizada na agricultura. Este quadro, segundo os autores, indica também um diferencial significativo da estrutura agrícola do

restante da UE, logo que foge da estrutura predominante de propriedades médias entre 10 e 100 hectares, que são os tipos de propriedade mais incentivados pela PAC. Junto a isso, afirmam que o caso romeno é especialmente significativo uma vez que o atraso do setor agrícola romeno não apenas é grande em relação às economias francesa e alemã, mas também com a Hungria, que acompanhou a Romênia como parte do bloco de países socialistas. Como indicativo deste atraso, chamam a atenção, por exemplo, para indicadores como o valor da produção do setor por hectare uma vez que o país atinge apenas 50% da média do grupo EU27.

Como resultados encontrados para as regressões, Feher *et al.* (2017) indicam que o cenário que avaliam como realista pela avaliação do desempenho histórico do país é de 3,5% de crescimento do setor e este mostra que a Romênia só seria capaz de alcançar os níveis da economia húngara em 2027 e as médias da EU27 em 2035. Neste momento, colocam como obstáculos para economia romena as disparidades entre o investimento por hectare entre os países estudados, o baixo nível de educação dos fazendeiros e as oportunidades disponíveis para qualificação destes. Além disso, afirmam a importância dos recursos disponibilizados pelos dois pilares da PAC para concretização destes resultados projetados.

Csaki e Jambor (2019) oferecem novas contribuições ao estenderem para mais países estudos sobre convergência da produção agrícola o papel da disposição dos governos em adotarem pacotes de reformas econômicas e sociais a partir da década de 1990 e adaptação a uma economia de mercado. Tem-se que a análise produzida considerou a produtividade da terra e do trabalho em dólares por hectare e dólares por trabalhador respectivamente, além da apresentação dos balanços comerciais agroalimentares. Nesta, foram encontradas evidências de convergência limitada e manutenção das disparidades entre os grupos em relação ao EU15 que, segundo os autores, são indicativos de deficiências nas políticas agrícolas adotadas. Dentro deste quadro, ao identificarem resultados superiores para os países da Europa Central e Oriental associados também à ascensão destes à UE, retomam a perspectiva de trabalhos anteriores (Csaki; Jambor, 2013a, 2013b) ao associarem esta diferença à característica de “reformadores relutantes” que atribuem aos países da CIS. Em outros termos, relacionam ao maior atraso a falta de profundidade na adoção de reformas institucionais e econômicas e a priorização de resultados de curto prazo os resultados econômicos inferiores ao longo do período de estudo.

Tendo em vista a discussão sobre reformas no sistema de pagamentos já abordada anteriormente por Hansen e Teuber (2011), esta pode ser complementada pelos trabalhos de Potori *et al.* (2013) e Feher, *et al.* (2020). Estes tratam sobre a distribuição dos pagamentos em nível nacional e a aplicação de programas redistributivos de recursos e os efeitos que estas alterações podem trazer sobre a produção do setor agrícola. Adicionalmente, o trabalho de Feher, *et al.* (2020) e Heyl *et al.* (2021) podem ser considerados conjuntamente uma vez que foram produzidos tendo como objetivo avaliar as reformas da PAC propostas para implementação a partir de 2023, tendo em vista que o primeiro discute possíveis mudanças e o impacto para a Romênia e o segundo, como já visualizado, se aprofunda nas pautas de sustentabilidade para a União Europeia.

Potori *et al.* (2013), utilizando a construção de seis cenários para o período de 2014 a 2020, procuraram estimar os impactos estruturais de diferentes alterações nos esquemas de pagamentos diretos e programas de redistribuição para a economia húngara, comparando-os ainda com a estrutura vigente em 2013. Para a avaliação dos cenários, foi utilizado um modelo baseado em agentes para determinar as reações dos produtores beneficiados e os resultados destas sobre a estrutura de produção do país. Os cenários desenvolvidos consideram possibilidades de reduções percentuais nos pagamentos acima de 150.000 euros e de transferências de recursos para serem utilizados como complementos nos pagamentos para os primeiros 30 hectares de terras, sendo que estas possibilidades são acompanhadas por subsídios em diferentes níveis para pequenos produtores.

A partir destas condições, os autores observam que a redução nos pagamentos diretos poderia ser uma alternativa adequada para o país ao uso de programas de redistribuição do ponto de vista econômico, uma vez que representa menores custos administrativos e não ter sido observado alterações significativas nas estruturas de produção agrícola e pecuária. Destacam também que os cenários de aplicação de programas redistributivos beneficiariam apenas fazendas de pequena escala, transferindo fundos inclusive de fazendas de média escala, que são preferidas pelas políticas econômicas do governo húngaro. Entretanto, ressaltam que ainda que não tenha sido observado benefícios reais do uso de programas redistributivos em oposição a reduções sobre pagamentos diretos, os benefícios a nível social e sobre emprego e qualidade de vida rural trazem maior nuance a essa avaliação. Finalmente, indicam que a implementação de subsídios para

pequenos produtores deve levar em consideração que níveis muito altos podem distorcer o comportamento dos produtores quanto a percepção de risco e eficiência da produção.

Feher, *et al.* (2020) têm sua principal contribuição para esta discussão na medida em que tratam sobre as novas propostas quanto à limitação de pagamentos diretos e a necessidade de programas de redistribuição. Assim, ao discutirem as propostas para alterações na PAC, ressaltam a importância de esquemas mais equitativos de distribuição de recursos entre países e apontam para estudos que já indicavam que aumentos nos níveis de pagamentos diretos não implicam em aumentos na renda. Colocam também em evidência estudos quanto a perspectiva de agricultores alemães que, mesmo tendo como parte significativa de sua renda os pagamentos diretos, quando entrevistados reconheceram que os esquemas de pagamentos da PAC deveriam ser reestruturados para priorizar compensações voltadas para produtores que contribuem para bens públicos agrícolas e melhores condições no tratamento de animais. Os autores questionam em especial a manutenção da estrutura de pagamentos por hectare como parte dos programas de apoio da PAC, apontando para efeitos negativos resultantes de disparidades na distribuição com a concorrência injusta entre os membros. Como exemplo deste quadro, colocam o caso da Romênia, país foco do artigo, que apresentou resultados significativamente abaixo da média da União Europeia ao ser analisada a média de pagamentos diretos por hectare de área utilizada na agricultura de modo que a média do país se encontrava entre 12% e 13% da média de países como a Grécia e Holanda. Com isso, podemos retomar o trabalho de Heyl *et al.* (2020), estes também questionam a estrutura vigente de pagamentos por hectare. As críticas destes autores ao sistema se voltam para uma continuidade na ausência de avaliações sobre a renda de agricultores e terras por parte da Comissão Europeia que, como já pontuado a partir do trabalho de Feher, *et al.* (2020), levam a uma estrutura marcada por desigualdade na distribuição dos suportes de renda.

Com estes estudos podemos entender um cenário para a década de 2010 de continuação dos processos de redução do peso da PAC sobre o orçamento da União Europeia e de avanço de pautas ambientais acompanhando uma flexibilização no sentido de permitir maior autonomia de atuação para os países-membros implementarem programas e metas. A análise sobre a performance dos Países Bálticos resalta uma continuação de melhoras no nível de renda, comércio e da produção agrícola dos países, mas que ainda é marcada por uma lenta redução da significativa lacuna existentes entre estes resultados e as médias do EU15. Além disso, é evidenciada a possibilidade

de heterogeneidade no aproveitamento da PAC a nível nacional. As reformas implementadas na década e as propostas para a PAC de 2023 a 2027 não são definidas por uma reestruturação completa da PAC construída na década de 1990, mas pela introdução de novas regulações e medidas de teor progressivo com prazos de adaptação. A manutenção da estrutura de pagamentos é especialmente criticada pelos autores apresentados, entendendo que esta é incompatível com as mudanças desejadas para a política. Assim, os maiores desafios neste sentido encontram-se na promoção de convergência entre o nível de desenvolvimento econômico dos países junto ao estabelecimento de uma estrutura robusta para promover efetivamente os novos objetivos de sustentabilidade pensados pela Comissão Europeia em um ambiente marcado por lentas transformações.

3 METODOLOGIA

O estudo conduzido tem propósito descritivo, uma vez que buscou avaliar desenvolvimentos da Política Agrícola Comum para novos países-membros da União Europeia com a apresentação e análise de estatísticas e indicadores relevantes. A revisão da literatura desenvolvida na seção anterior procura contextualizar os dados encontrados na discussão dos resultados e desenvolver um quadro de perspectivas quanto a aplicação de programas e políticas pelos países, assim como identificar condições socioeconômicas pertinentes ao desempenho dos países. O período de estudo considera os anos entre 2012 e 2020, que é referente à transição e implementação das reformas estabelecidas entre 2010 e 2013 e a ascensão ao bloco da Croácia, permitindo uma verificação da continuidade dos estudos apresentados específicos sobre o grupo de NMS.

O objeto de análise é definido pelo grupo de novos países-membros, que consiste na seleção de membros da União Europeia entre os que passaram a integrar o bloco a partir de 2004, a saber: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca (Tchéquia) e Romênia. A análise dos resultados econômicos e da aplicação da PAC entre os países constituiu-se pela investigação dos dados por grupos regionais e, conjuntamente, o detalhamento destes a nível nacional. A divisão em grupos regionais deu-se pelo acompanhamento de produções anteriores e a utilização de divisões geopolíticas e econômicas para a construção de resultados gerais, que poderiam depois ser expandidos a nível nacional. O conjunto destes foi utilizado para verificação de tendências e discrepâncias entre os grupos e países. Para este estudo, são considerados os seguintes grupos: o Grupo de Visegrado (Eslováquia, Hungria, Polônia e Tchéquia) os Países Balcânicos (Bulgária, Croácia, Eslovênia e Romênia); e os Países Bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia). Com o intuito de situar e comparar os resultados obtidos para os grupos, os resultados obtidos para estes foram comparados com médias para a União Europeia (EU-27) e com o grupo de países-membros da UE anteriores a 2004 (EU-15), a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.

Neste momento é importante ressaltar que, para ser mantida maior proximidade com estudos anteriores, dados referentes ao Reino Unido sempre que disponíveis nos bancos de dados

considerados foram utilizados, apesar de sua saída do bloco em 2020. Junto a isso, os países de Malta e Chipre, ainda que façam parte do grupo de novos países-membros, por não se encaixarem em nenhum dos grupos de estudo e não constituírem parcela relativamente significantes na produção agrícola europeia, não foram considerados no estudo.

Considerando os procedimentos de análise, o trabalho desenvolvido tratou, primeiramente de um levantamento de informações por revisão da literatura. Nesta, foi realizada uma síntese dos desenvolvimentos da PAC, desde sua elaboração até seu plano estratégico para implementação em 2011. A partir deste segmento foi buscado destacar as principais reformas, processos responsáveis pela transformação dos objetivos da política, críticas e processos institucionais relacionados a estas mudanças. Em seguida, foi abordado o quadro econômico dos países selecionados para o estudo, tratando de suas condições iniciais de ingresso na União Europeia e resultados do setor agrícola destes no período anterior ao de estudo. As perspectivas obtidas com a revisão da literatura embasaram observações sobre tendências dos resultados e estrutura econômica dos países junto a implementação da PAC no período de estudo.

Posteriormente, o segmento de resultados e discussão foi dividido em três pontos centrais de análise: estrutura e produção agrícola; distribuição e aplicação de recursos da PAC; desenvolvimentos sobre o comércio. A partir destes, foi buscada a construção de um quadro amplo capaz de indicar a performance, alteração de tendências de indicadores e divergências de comportamento entre os países e grupos. A seleção de dados acompanhou a base definida com as análise e avaliação presente nas obras de Csaki e Jambor (2013a e 2013b) e Sapolaitè *et al.* (2019). O levantamento conduzido nesta seção utilizou relatórios publicados pela Comissão Europeia (EC) e o Tribunal de Contas Europeu (ECA, do inglês *European Court of Auditors*) em conjunto com dados estatísticos publicados pelo Banco Mundial, Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat), Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Faostat).

Desta forma e considerando condições de produção, foram destacadas a distribuição do valor da produção da agroindústria, variação do percentual da população empregado no setor agrícola e o valor adicionado por trabalhador para a identificação de possíveis geral de tendências entre os países centrais do bloco e os grupos de estudo. O relacionamento entre a implementação da PAC e fatores de produção foi definido pela observação de variações na área utilizada para

agricultura (UAA) e a formação bruta de capital fixo (GFCF) em conjunto com o valor da produção. Assim, com estes foram obtidas observações sobre o nível de produtividade, de investimento e retorno obtido sobre o capital. Além disso, questões relacionadas à concentração da produção e acesso à terra foram evidenciadas a partir da comparação entre número de propriedades por tamanho desta e a composição da UAA por tamanho de propriedades. Ademais, são destacados também indicadores referentes aos padrões de produção e considerações sobre desenvolvimentos de políticas ambientais que passaram a compor o escopo da PAC.

Após este, o segundo segmento de resultados visou abordar a aplicação de recursos da PAC a luz dos debates apresentados sobre peso da política sobre o orçamento europeu, desigualdades na distribuição de recursos e impacto sobre a renda. Para este objetivo, foram apresentados dados para o grupo de estudo sobre a evolução de gastos com a política junto ao percentual equivalente do orçamento da UE, distribuição dos recursos entre os pilares e relações destes entre número de beneficiário e hectares. Por fim, o terceiro segmento de análises aborda o tópico de relações comerciais pela mensuração de níveis de integração comercial dos NMS com o mercado europeu em comparação com países economicamente centrais ao bloco. Desta forma, foram investigadas possibilidades de mudanças estruturais nas relações comerciais a partir do balanço de exportações e importações e o crescimento do valor destas ao longo do período de estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o quadro estabelecido de transformação e resultados mistos para a PAC é possível entender que a visualização de indicadores sobre a performance agrícola do grupo de novos países-membros (NMS) comparados com a dos demais membros da UE oferece evidências sobre a continuidade dos diagnósticos oferecidos pelos autores apresentados anteriormente. Em vista disso, as seções seguintes acompanham em grande parte a seleção de dados utilizada pelas produções de Csaki e Jambor (2013a, 2013b e 2019) e Sapolaité *et al.* (2019) e se dividem buscando, primeiramente, caracterizar a estrutura de produção agrícola no período e, posteriormente, avaliar alterações sobre a aplicação de recursos da política no setor agrícola, a importância dos recursos sobre a renda e a comparação de condições comerciais.

4.1 ESTRUTURA E PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Para os NMS, o período de 2012 a 2020 acompanha a década anterior no sentido de redução da participação percentual da agricultura no PIB, crescimento do valor absoluto adicionado e do percentual da população empregada no setor. Estas características são comuns para economias desenvolvidas e neste estudo são representadas pelo grupo EU-15 e seus países-membros. A tabela abaixo apresenta médias para a participação percentual no PIB do valor adicionado pela agricultura, silvicultura e pesca anualmente e, para fins de comparação, indica também valores para o ano de 2004. Tendo em vista a tendência geral de redução da participação relativa do setor no PIB, o grupo de Países Balcânicos apresentou a maior média inicial entre os demais ao mesmo tempo que, durante o período de estudo, conseguiu convergir com os demais NMS.

Tabela 1– Médias por Grupo da Participação Relativa do Valor Adicionado pela Agricultura, Silvicultura e Pesca no PIB em 2004 e de 2012 a 2020

	2004	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-15	1,88%	1,56%	1,57%	1,58%	1,53%	1,49%	1,59%	1,51%	1,51%	1,60%
Grupo de Visegrado	3,35%	3,05%	3,18%	3,11%	2,83%	2,87%	2,94%	2,61%	2,52%	2,64%
Países Balcânicos	7,00%	3,56%	3,86%	3,62%	3,39%	3,35%	3,30%	3,29%	3,13%	3,21%
Países Bálticos	4,00%	3,58%	3,27%	3,38%	3,26%	2,83%	3,15%	2,85%	3,22%	3,30%
EU-27	2,01%	1,70%	1,74%	1,71%	1,64%	1,59%	1,70%	1,62%	1,59%	1,64%

Fonte: World Bank (2023). Elaboração Própria.

A visualização abaixo coloca este indicador a nível nacional e permite destacar a maior dependência da Bulgária e Romênia no setor em 2004, ambos países com ascensão em 2007, e a maior transformação econômica destes. Para os demais países, encontra-se um quadro geral de convergência entre si, mas não de aproximação com os valores registrados para a União Europeia, quadro análogo ao identificado por Csaki e Jambor (2013a e 2013b) para os 8 anos anteriores.

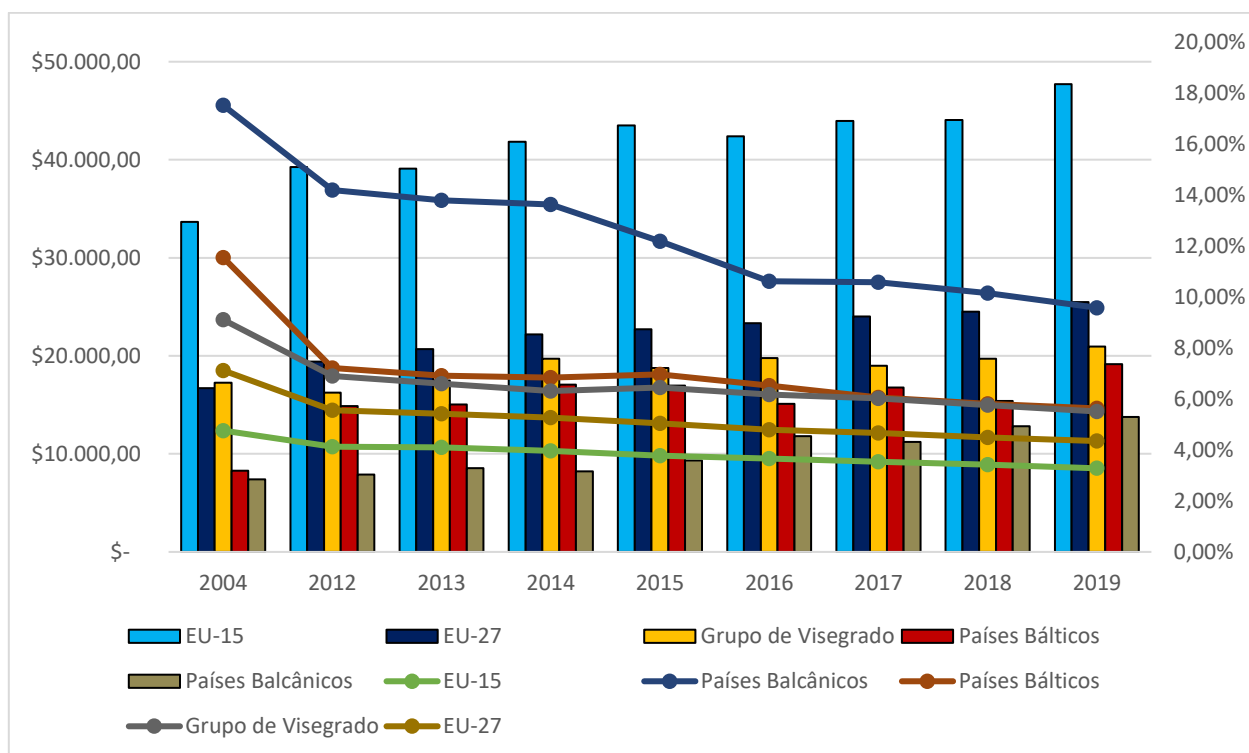
Tabela 2 – Participação Relativa do Valor Adicionado pela Agricultura, Silvicultura e Pesca no PIB por País em 2004 e de 2012 a 2020

	2004	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bulgária	8,45%	4,43%	4,52%	4,56%	4,06%	4,05%	4,04%	3,38%	3,24%	3,49%
Croácia	4,42%	3,29%	3,45%	2,95%	2,97%	3,06%	2,89%	2,95%	2,87%	3,08%
Eslovênia	2,43%	1,96%	1,97%	2,02%	2,1%	1,98%	1,84%	2,25%	2,01%	2,09%
Estônia	3,62%	3,32%	3,09%	3,16%	2,86%	2,11%	2,39%	2,09%	2,38%	2,05%
Hungria	4,35%	3,89%	3,92%	3,94%	3,79%	3,89%	3,75%	3,49%	3,33%	3,39%
Letônia	4,2%	3,45%	3,17%	3,54%	3,49%	3,26%	3,55%	3,59%	4,17%	4,34%
Lituânia	4,17%	3,98%	3,54%	3,42%	3,42%	3,11%	3,51%	2,88%	3,1%	3,52%
Polônia	3,29%	3,01%	3,25%	2,99%	2,5%	2,65%	3,01%	2,41%	2,37%	2,57%
Romênia	12,71%	4,54%	5,51%	4,95%	4,43%	4,29%	4,44%	4,56%	4,42%	4,18%
Tchéquia	2,42%	2,25%	2,36%	2,41%	2,21%	2,09%	2,06%	1,94%	1,86%	1,96%
EU-27	2,01%	1,7%	1,74%	1,71%	1,64%	1,59%	1,7%	1,62%	1,59%	1,64%

Fonte: World Bank (2023). Elaboração Própria.

Os desenvolvimentos sobre o valor adicionado por trabalhador e o percentual da população empregado (estimativa calculada pela Organização Internacional do Trabalho e publicado pelo Banco Mundial) reforçam também a perspectiva de acompanhamento de tendências do bloco como todo, mas de manutenção das lacunas entre os níveis de desenvolvimento do grupo EU-15. Este quadro de predominância deste grupo no período de estudo corrobora com a colocação de Stępień e Czyżewski (2019) da necessidade de uma distribuição do valor adicionado na cadeia produtiva pelo processo de desenvolvimento econômico. O gráfico abaixo mostra estes direcionamentos dos indicadores com o crescimento do valor adicionado a preços constantes e o acompanhamento da redução do percentual da população ocupada no setor, especialmente entre 2004 e 2012 para os países balcânicos.

Gráfico 1 – Média do Valor Adicionado por Trabalhador (U\$ Constante de 2015) e Percentual da População Empregada na Agricultura, Silvicultura e Pesca por Grupo de Países em 2004 e de 2012 a 2019



Fonte: World Bank (2023). Elaboração Própria.

O Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT), registrou para o valor da produção da agroindústria, classificação que considera a soma do valor de todos os produtos e serviços agrícolas e de atividades inseparáveis da agrícola, um crescimento de 369.737 para 406.862 milhões de euros (10,04%) para o grupo EU-28 (todos os membros da UE incluindo o Reino Unido) e de 345.938 para 381.519 (10,29%) milhões de euros para o grupo EU-27 (todos os membros da UE após 2020). A tabela a seguir indica o desempenho da produção agrícola europeia e a variação anual deste índice segmentando este de acordo com a sua classificação entre os novos e antigos países-membros. Ao mesmo tempo que é refletida a predominância do EU-15 este tem um período de crescimentos modestos, se comparado com as variações nos grupos de NMS. Cabe destacar juntamente as fortes variações presentes no indicador para o grupo de países balcânicos, caracterizados por um forte crescimento em 2013 (+19%) e forte queda em 2020 (-12,17%).

Tabela 3 – Valor da Produção da Agroindústria a Preços Básicos de Produção (Milhões de Euros) e Variação Anual Percentual de 2012 a 2020*

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-28	Produção	369.737,16	377.917,11	395.496,54	393.729,50	395.781,58	400.568,98	402.117,62	408.617,55	406.862,62
	Variação %		2,21%	4,65%	-0,45%	0,52%	1,21%	0,39%	1,62%	-0,43%
EU-27	Produção	345.938,15	353.639,16	369.509,09	367.511,96	370.177,89	374.282,71	376.192,66	381.649,23	381.519,56
	Variação %		2,23%	4,49%	-0,54%	0,73%	1,11%	0,51%	1,45%	-0,03%
EU-15	Produção	312.296,03	315.471,46	329.555,02	329.669,28	328.393,25	331.551,69	331.806,28	338.727,49	337.834,36
	Variação %		1,02%	4,46%	0,03%	-0,39%	0,96%	0,08%	2,09%	-0,26%
Grupo de Visegrado	Produção	32.268,87	33.505,73	36.323,65	35.207,89	38.290,73	37.746,36	37.768,70	37.544,28	39.471,40
	Variação %		3,83%	8,41%	-3,07%	8,76%	-1,42%	0,06%	-0,59%	5,13%
Países Balcânicos	Produção	19.885,09	23.663,83	24.040,01	22.741,57	23.333,92	25.326,99	27.066,90	26.166,85	22.983,24
	Variação %		19,00%	1,59%	-5,40%	2,60%	8,54%	6,87%	-3,33%	-12,17%
Países Bálticos	Produção	4.483,36	4.498,81	4.799,60	5.278,15	4.968,49	5.112,21	4.644,58	5.367,56	5.743,97
	Variação %		0,34%	6,69%	9,97%	-5,87%	2,89%	-9,15%	15,57%	7,01%

*Dados para o Reino Unido em 2020 são estimativas.

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Considerando as variações de 2020, levantamentos preliminares realizados pela direção Direção-geral das Políticas Internas da União (DG IPOL) já afirmavam resultados divergentes sobre a produção agrícola pelos efeitos da pandemia de COVID-19, apesar de um resultado geral de impactos mínimos. Segundo a instituição, a inconsistências na implementação de medidas a nível nacional para preservação da integridade da cadeia produtiva do mercado comum europeu foi um dos fatores responsáveis por estas divergências. (European Parliament, 2021).

Características de concentração da geração de valor produtivo e da produção da União Europeia podem ser evidenciadas pela observação dos principais responsáveis por esta e a área agrícola utilizada pelos países-membros (UAA, do inglês *Utilised Agricultural Area*). A tabela abaixo indica que apenas os cinco maiores países por valor da produção são responsáveis por 66,81% do total registrado para o EU-27 em 2012 e 64,67% em 2020. Ao mesmo tempo, os grupos de NMS são responsáveis por 16,37% e 17,88% em 2012 e 2020, respectivamente. Como exemplo destas condições, vale ressaltar a semelhança de resultados entre a Polônia e Países Baixos, apesar das grandes diferenças de área produtiva disponível entre os países.

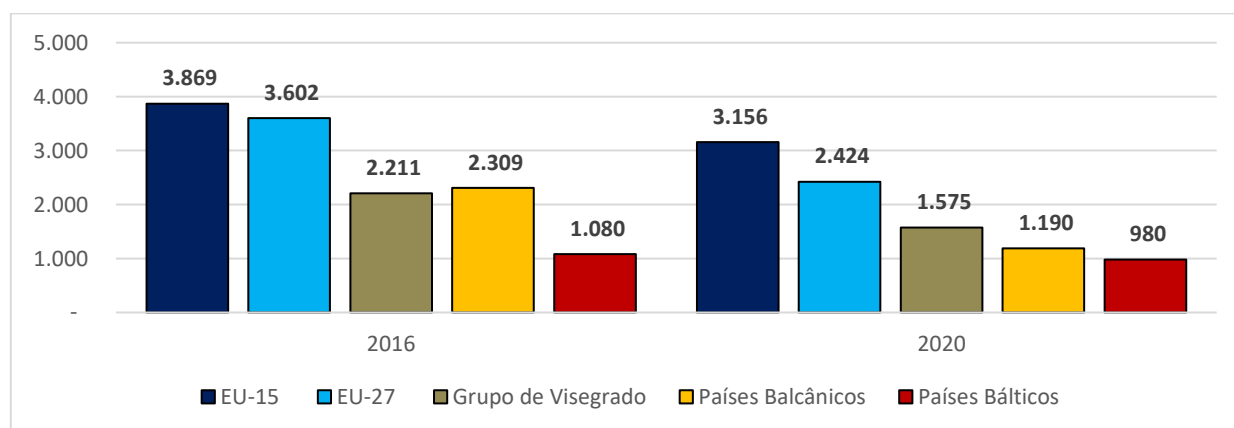
Tabela 4 – Composição do Valor da Produção da Agroindústria a Preços Básicos de Produção (Milhões de Euros) em 2012 e 2020

	2012		2020	
	Valor (Milhões de Euros)	Porcentagem	Valor (Milhões de Euros)	Porcentagem
França	68.486,52	19,80%	68.431,00	17,94%
Alemanha	50.199,58	14,51%	52.080,05	13,65%
Itália	47.764,87	13,81%	47.974,86	12,57%
Espanha	39.336,07	11,37%	51.581,66	13,52%
Países Baixos	25.345,44	7,33%	26.654,08	6,99%
Grupo de Visegrado	32.268,87	9,33%	39.471,40	10,35%
Países Balcânicos	19.885,09	5,75%	22.983,24	6,02%
Países Bálticos	4.483,36	1,30%	5.743,97	1,51%
Demais Países Membros	58.168,35	16,81%	66.599,30	17,46%
EU-27	345.938,15	100,00%	381.519,56	100,00%

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

O acompanhamento do valor da produção da agroindústria por hectare aponta evidências sobre a produtividade da terra. Para os anos de 2016 e 2020, como indicado no gráfico abaixo, mantém-se também uma significativa lacuna entre os níveis dos grupos de NMS e o registrado para o EU-15 e o EU-27, média geral da UE. Csaki e Jambor (2013a) já encontravam um cenário semelhante para o período inicial de introdução dos NMS ao mercado europeu. A queda nesta relação, que pode ser associada à significativa expansão da UAA para o grupo de NMS.

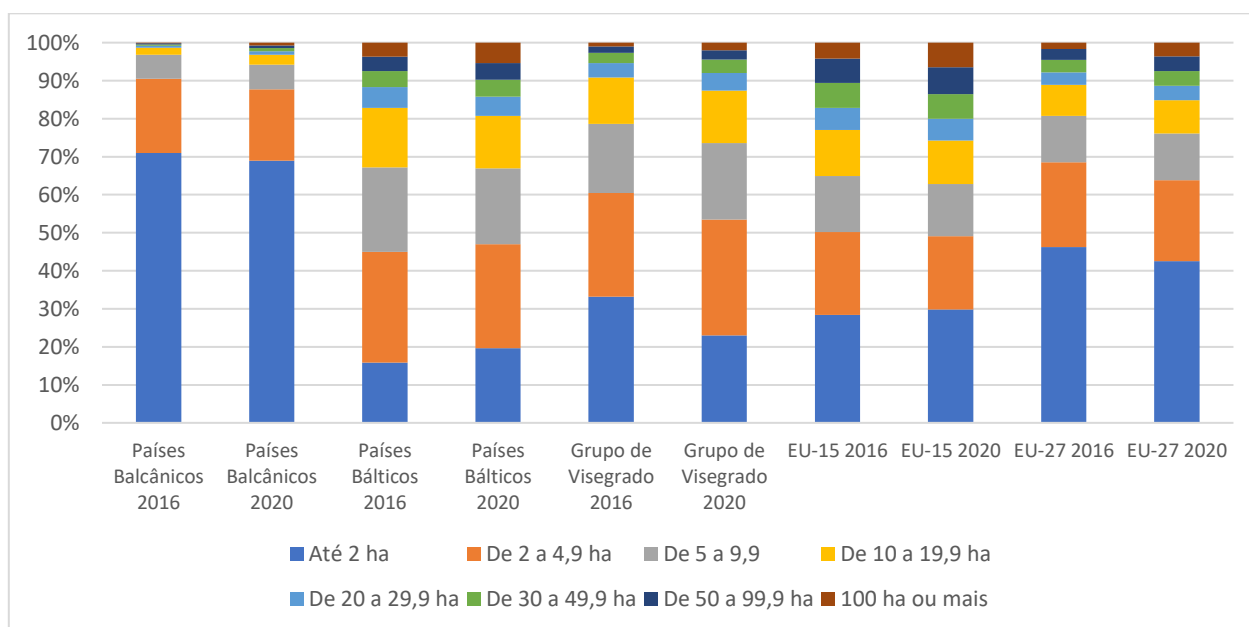
Gráfico 2 – Valor da Produção da Agroindústria Preços Básicos de Produção em 2016 e 2020 por Hectare (euro/hectare)



Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Tendo em vista a área utilizada para agricultura (UAA) e se aproximando das análises de Feher *et al.* (2017), tem-se que esta indica mais uma faceta de concentração da produção agrícola europeia: a predominância de grandes propriedades. Estas, como já observado por Csaki e Jambor (2013a e 2019), são capazes de melhor aproveitar os recursos oferecidos pela PAC e serem mais competitivas no mercado europeu. Aspecto ainda somado aos com efeitos negativos que acompanham políticas anteriores mais restritivas de acesso à terra e de proteção do setor antes da ascensão à UE. Seguindo a expectativa de aprofundamento deste processo, os anos de 2016 e 2020 registram uma diminuição geral no número de propriedades até 19,9 hectares e crescimento do percentual da UAA pertencente a propriedades com 100 ou mais hectares. O caso mais extremo de concentração encontra-se para o grupo de países balcânicos, refletindo principalmente o atraso da economia romena posto por Feher *et al.* (2017) uma vez que este país possui aproximadamente dois terços da UAA do grupo.

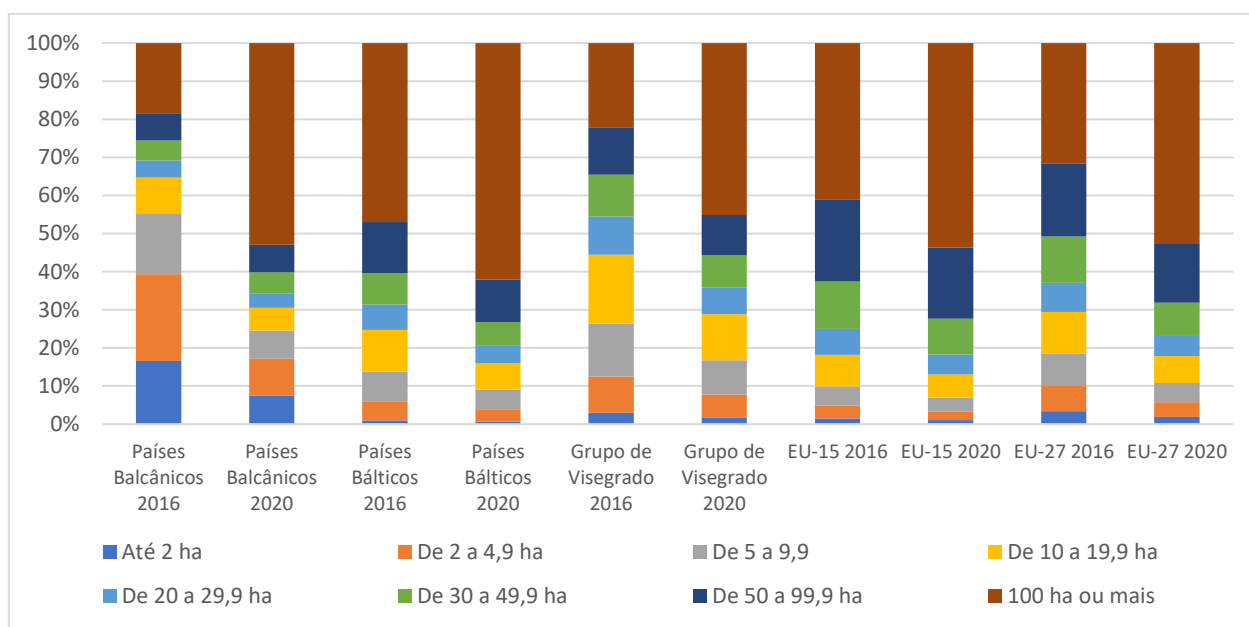
Gráfico 3 – Distribuição Relativa do Número de Propriedades por Tamanho em Hectares Grupo de Países em 2016 e 2020*



* Cálculos para o EU-15 em 2020 não incluem o Reino Unido

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Gráfico 4 – Distribuição Relativa da Área Utilizada para Agricultura (UAA) por Grupo de Países e Tamanho da Propriedade em Hectares em 2016 e 2020*



* Cálculos para o EU-15 em 2020 não incluem o Reino Unido

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Além desta classificação relativa, é importante destacar as significantes diferenças na UAA em valores absolutos, que contribuem para compreensão desta estrutura. Conforme a Tabela 05, o conjunto de NMS chegou a ser responsável por aproximadamente 32% da UAA da União Europeia em 2020, total majoritariamente composto pela Polónia e Romênia, responsáveis por mais da metade da UAA dos NMS. Em conjunto a estes aspectos, a Tabela 06 destaca as diferentes escalas de crescimento registrados a nível nacional.

Tabela 5 – Área Total Utilizada para Agricultura (UAA) por Grupo de Países em 2016 e 2020

(continua)

	UAA Total (Mil ha)		
	Valor	Variação %	% da UE
Grupo de Visegrado	2016	17.320,71	16,85%
	2020	25.061,08	44,69%
Países Bálticos	2016	4.601,50	4,48%
	2020	5.858,82	27,32%
Países Balcânicos	2016	10.103,95	9,83%
	2020	19.315,84	91,17%

(conclusão)

UAA Total (Mil ha)				
		Valor	Variação %	% da UE
NMS	2016	32.026,16		31,16%
	2020	50.235,74	56,86%	31,91%
EU-27	2016	102.782,61		100,00%
	2020	157.414,17	53,15%	100,00%

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Tabela 6 – Área Total Utilizada para Agricultura (UAA) em 1.000 ha por Novo País Membro em 2016 e 2020 e Crescimento Registrado

	2016	2020	Variação %
Eslováquia	373,80	1.862,65	398,30%
Tchéquia	1.039,68	3.492,57	235,93%
Estônia	349,50	975,32	179,06%
Bulgária	1.711,10	4.564,15	166,74%
Romênia	6.926,26	12.762,83	84,27%
Hungria	2.724,35	4.921,74	80,66%
Croácia	1.003,69	1.505,43	49,99%
Lituânia	2.526,06	2.914,55	15,38%
Letônia	1.725,96	1.968,96	14,08%
Polônia	13.182,89	14.784,12	12,15%
Eslovênia	462,87	483,44	4,44%
Total	32.026,16	50.235,76	56,86%

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

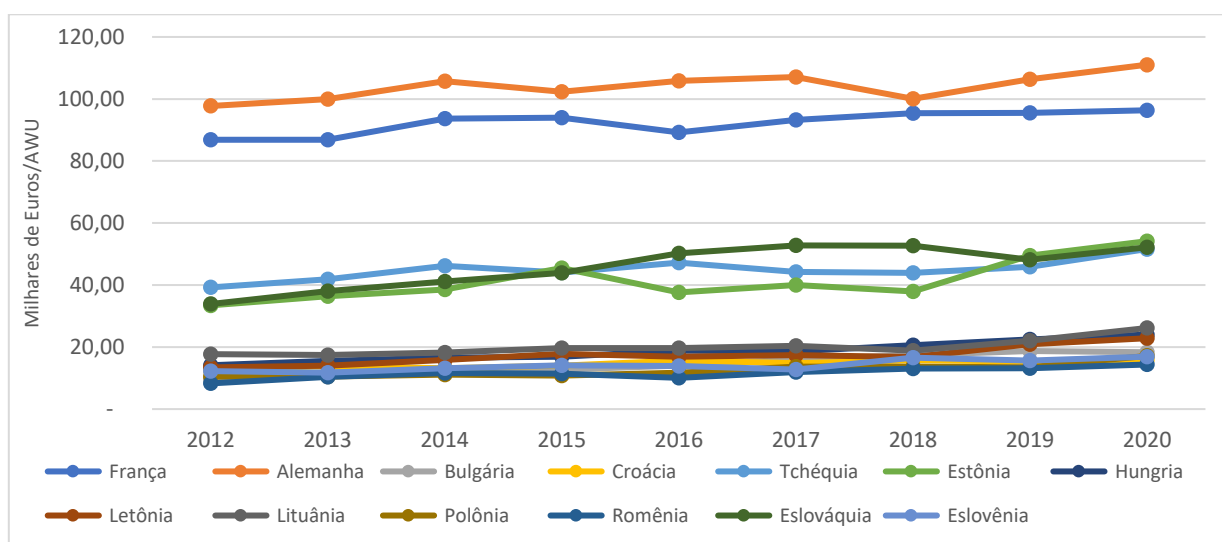
Seguindo a base de composição da produção como soma do trabalho e capital empregado, Sapolaitė *et al.* (2019) para os Países Bálticos utilizam para o período de 2004 a 2017 estatísticas de aplicação de mão de obra no setor e formação bruta de capital fixo (GFCF, do inglês *Gross Fixed Capital Formation*) juntamente aos dados de valor da produção da agroindústria. Primeiramente, em vista destes parâmetros para análise, cabe enfatizar a utilização da medida unidade anual de trabalho (AWU, do inglês *Annual Work Unit*). Esta consiste em um equivalente calculado sobre a média de horas anuais trabalhadas e o total de horas trabalhadas para definir o trabalho realizado por uma pessoa ocupada em trabalho integral na agricultura. Junto a isso, segundo os autores, uma vez que a GFCF indica quanto do valor adicionado é investido e não consumido, este indicador fornece indícios sobre o nível de competitividade futuro da agricultura

européia e o cálculo de sua relação com a produção pode ser entendida como um retorno sobre o capital.

Os diferentes comportamentos a nível nacional quanto a estes indicadores impedem a agregação das informações para os grupos de estudo. Em razão disso, além da apresentação dos países do grupo de NMS, foram selecionados para comparação os registros referentes à economia alemã e francesa, centrais do bloco europeu e responsáveis por 34,31% do valor da produção da agroindústria. A expansão da UAA registrada acompanhada por aumentos da produtividade da relação de valor da produção e AWU e GFCF são evidências de resultados positivos da implementação da PAC para a produção e crescimento econômico, bem como maior potencial competitivo. Entretanto esse comportamento não foi comum a todos NMS e ainda assim, como já apresentado, esse também não reflete necessariamente uma convergência do bloco de países europeu como um todo. Performances mistas neste sentido reforçam a colocação de cumprimento parcial dos objetivos e novos focos de atuação da PAC posta por Stępień e Czyżewski (2019).

A ausência de convergência é especialmente evidente com a visualização da produtividade do trabalho que pode ser entendida a partir das lacunas entre as economias presentes no Gráfico 05. O aumento geral da produtividade registrado entre 2012 e 2020 acompanhado pelo quadro geral de redução da população aponta para efeitos de modernização da produção.

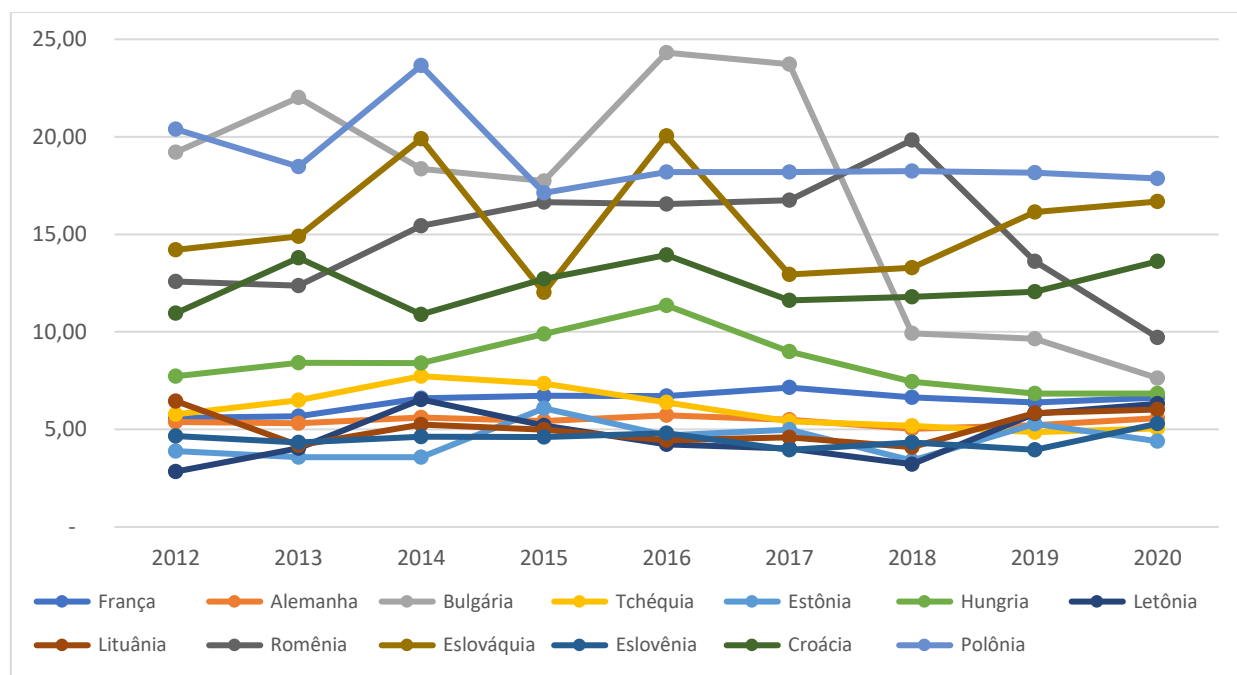
Gráfico 5 – Produção da Agroindústria por Unidade Anual de Trabalho (AWU) (1000 euros/AWU) de 2012 a 2020



Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Por outro lado, o Gráfico 06 apresenta comportamentos muito mais difusos entre todos os países quanto a sua relação produção-capital. Diante deste, cabe ressaltar quedas significativas no quociente para a Bulgária e Romênia entre 2017 e 2018, fugindo de um quadro geral de pequenos incrementos ou estabilidade dos indicadores. Patamares menores de retorno sobre capital registrados para a Alemanha e França podem ser explicados por já consolidados altos níveis produtivos associados à equivalentes níveis de investimentos. Junto a isso, os quocientes maiores associados à altos valores de produção, como é o caso da Polônia, possivelmente encontram-se relacionados ao potencial econômico não totalmente explorado no sentido de intensificação e modernização. Nesse sentido, Csaki e Jambor (2013a) para a década anterior já afirmavam o direcionamento desse país no sentido de medidas que priorizavam maior competitividade do setor.

Gráfico 6 – Valor da Produção de 1 euro da Agroindústria por 1 euro de Formação Bruta de Capital Fixo (GFCF) de 2012 a 2020



Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

As alterações sobre o padrão de produção agrícola, especialmente do cultivo e plantações de matérias-primas, também são destacadas por Csaki e Jambor (2013a) devido ao seu papel sobre a renda dos produtores, cabendo assim a verificação deste para os países e grupos comparados com o EU-15. Segundo Drabik e Bartova (2007), modificações ao longo do período de ascensão

refletiram principalmente os efeitos de alteração do potencial competitivo de cada NMS com a participação no mercado europeu. Acompanhando a estrutura definida pelo Sistema Estatístico Europeu (ESS, do inglês *European Statistics System*), investigações podem considerar a área produzida e encontram-se resumidas na Tabela 07. Neste, temos que entre 2012 e 2020 casos que podem ser associados ao efeito explicado por Drabik e Bartova (2007) encontram-se com a área cultivada para cereais para produção de grãos na medida em que o Grupo de Visegrado acompanha o patamar de redução da área cultivada para cereais registrado pelo EU-15 e os Países Bálticos registraram forte crescimento. Junto a esse, outro exemplo encontra-se com a produção de raízes na medida em que se reduziu a área cultivada para todos os NMS, comportamento no sentido contrário do EU-15. Para a UE como um todo, a produção de leguminosas e proteaginosas, uma das menores culturas no bloco, apresentou a expansão percentual mais expressiva entre os agregados de produção agrícola.

Tabela 7 – Área Cultivada (1.000 ha) por Agregado de Produção Agrícola e Grupo de Países em 2012 e 2020*

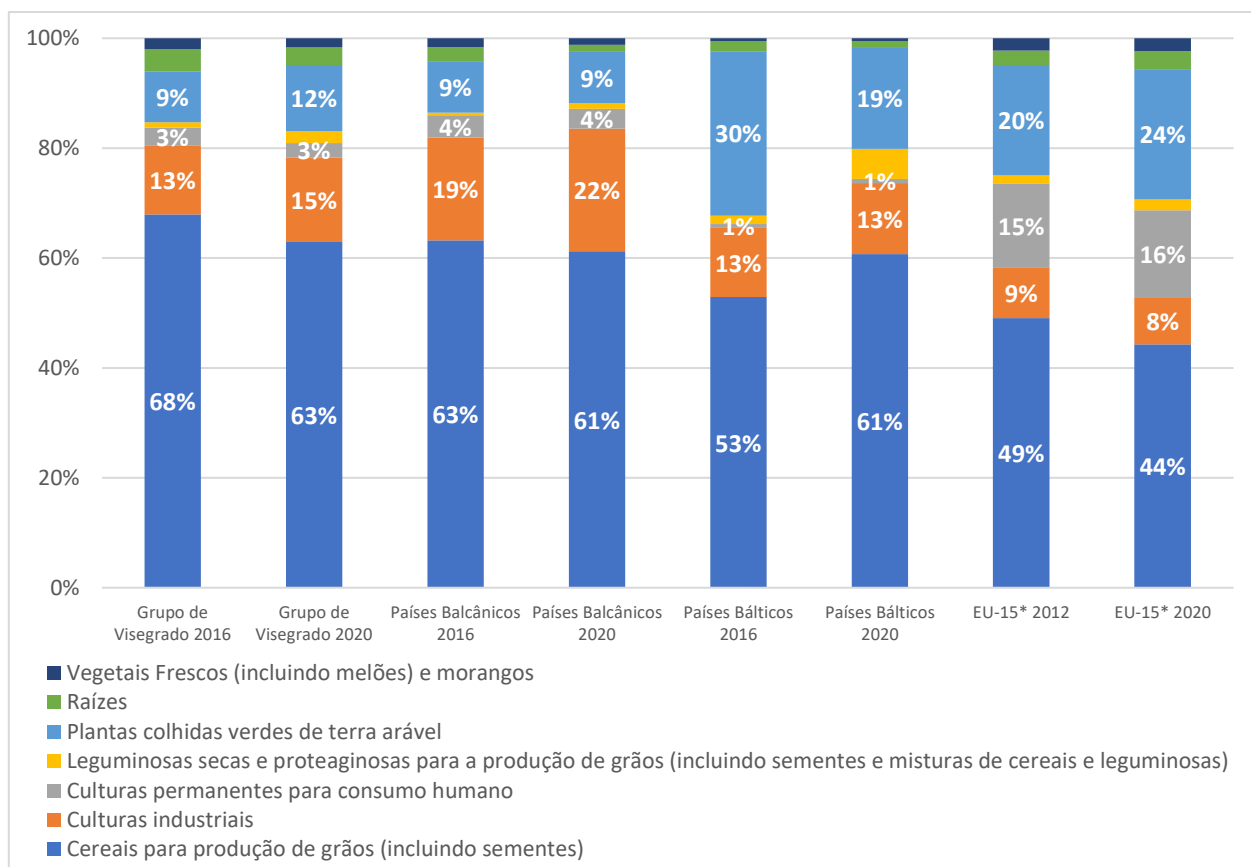
Agregados de Produção Agrícola	Grupo de Visegrado		Países Balcânicos		Países Bálticos		EU-15	
	Área Cultivada	Var. %	Área Cultivada	Var. %	Área Cultivada	Var. %	Área Cultivada	Var. %
Cereais para produção de grãos (incluindo sementes)	2012	12.709,49	2012	8.017,32	2012	2.014,10	2012	32.157,66
	2020	11.896,53	2020	7.944,81	2020	2.502,55	2020	29.860,74
Culturas industriais	2012	2.351,20	2012	2.369,24	2012	479,00	2012	5.979,66
	2020	2.882,16	2020	2.893,37	2020	532,62	2020	5.670,37
Culturas permanentes para consumo humano	2012	594,32	2012	512,69	2012	27,59	2012	10.079,05
	2020	497,31	2020	467,79	2020	32,79	2020	10.748,95
Leguminosas secas e proteaginosas para a produção de grãos	2012	189,16	2012	63,13	2012	57,60	2012	939,32
	2020	405,92	2020	136,37	2020	224,09	2020	1.336,86
Plantas colhidas verdes de terra arável	2012	1.716,75	2012	1.184,78	2012	1.140,50	2012	13.160,83
	2020	2.274,01	2020	1.201,85	2020	765,22	2020	15.989,64
Raízes	2012	762,79	2012	325,68	2012	70,80	2012	1.723,50
	2020	610,86	2020	167,59	2020	45,34	2020	2.198,50
Vegetais Frescos (incluindo melões e morangos)	2012	381,43	2012	205,65	2012	18,16	2012	1.461,93
	2020	311,28	2020	156,79	2020	19,93	2020	1.588,00
Área Total Cultivada (1.000 ha)	2012	18.705,14	2012	12.678,49	2012	3.807,75	2012	65.501,95
	2020	18.878,07	2020	12.968,57	2020	4.122,54	2020	67.393,06

* Exceto Reino Unido

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Acompanhando a visualização destes desenvolvimentos, a composição da área total cultivada permite traçar diferenciais entre os NMS e os países centrais do bloco europeu. A predominância da produção de cereais, especialmente trigo, é comum para todos os grupos sendo mais acentuada entre os NMS, mas apenas nos Países Bálticos é encontrado um aprofundamento desta concentração. Além disso, culturas industriais, que são todos os produtos agrícolas com uso primário não voltado para alimentação humana ou de outros animais, são menos predominantes comparativamente no grupo EU-15. Conjuntamente, culturas permanentes não são características dos NMS, chegando no máximo a apenas 4% da área cultivada nos Países Balcânicos, ao passo que são a terceira maior cultura por área cultivada no grupo EU-15.

Gráfico 7 – Composição da Área Cultivada por Agregado de Produção Agrícola e Grupo de Países em 2012 e 2020

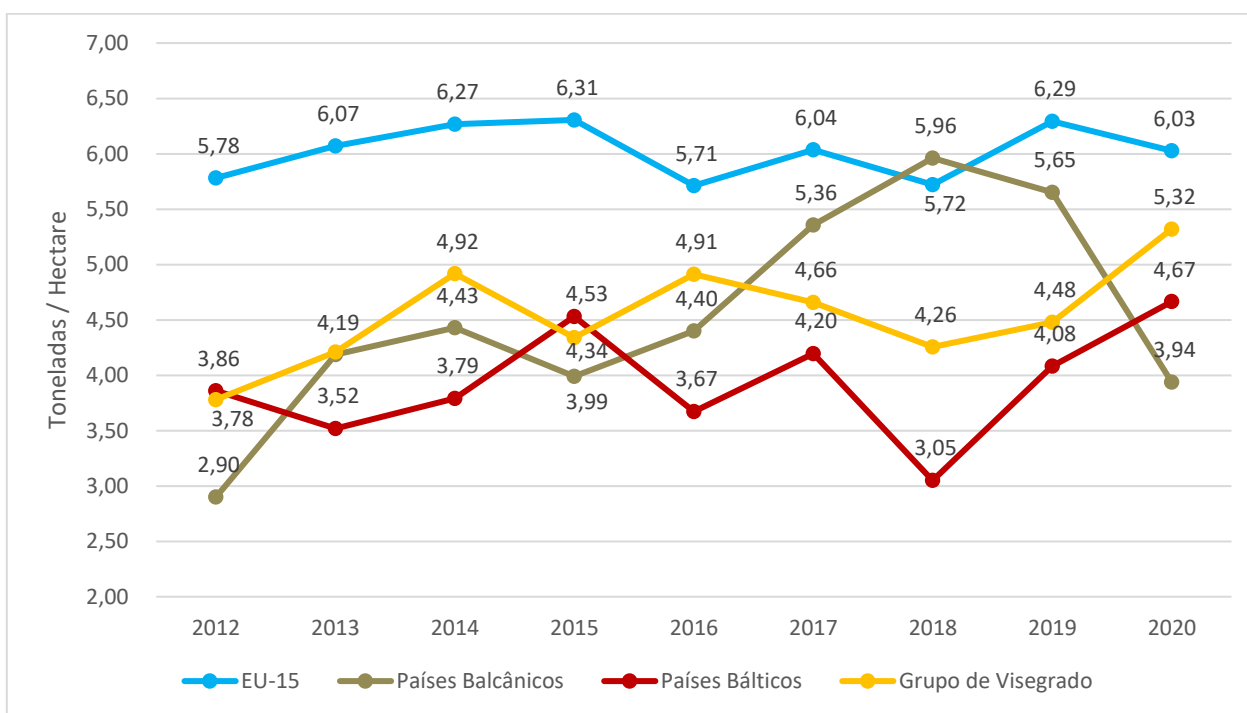


* Exceto Reino Unido

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Uma vez que a convergência da produtividade entre os países-membros da UE por processos de modernização do setor agrícola pode ser entendido como objetivo da PAC, especialmente em seu segundo pilar, vale a ponderação por este fator as variações e expansões na área cultivadas. Neste intuito, foi calculado a proporção de produção em toneladas por hectare cultivado para o principal cultivo da UE, que são os cereais para produção de grãos. O gráfico abaixo apresenta estes resultados e, a partir destes, é possível observar uma aproximação até o final do período dos resultados do Grupo de Visegrado e Países Bálticos com os do grupo EU-15 como tendência até 2020. Os Países Balcânicos se mostram como um caso especial, demonstrando ter o maior crescimento do quociente entre todos e superando o EU-15 em 2018, apesar da severa redução de 5,96 t/ha deste pico para 3,94 t/ha em 2020.

Gráfico 8 – Toneladas por Hectare Cultivado de Cereais para Produção de Grãos por Grupo de Países entre 2012 e 2020*



* Cálculo para o grupo EU-15 em 2014 não inclui o Reino Unido.

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria.

Como indicado por Harvey (2015), Popp *et al.* (2015) e Stępień e Czyżewski (2019), as reformas desenvolvidas a partir de 2011 especialmente se dedicaram ao enfrentamento do

aquecimento global e estabelecimento de compromissos para a proteção do meio ambiente. A efetividade das medidas adotadas é especialmente criticada por autores como Heyl *et al.* (2020) em razão da sua insuficiência em escopo e padrões significativos definidos sobre os padrões de produção agrícola. Ao mesmo tempo, Bureau (2012) chama a atenção para uma perspectiva política onde grupos de interesse, especialmente entre NMS, defendem medidas mais flexíveis como meio de desenvolvimento do setor e equiparação com os países centrais.

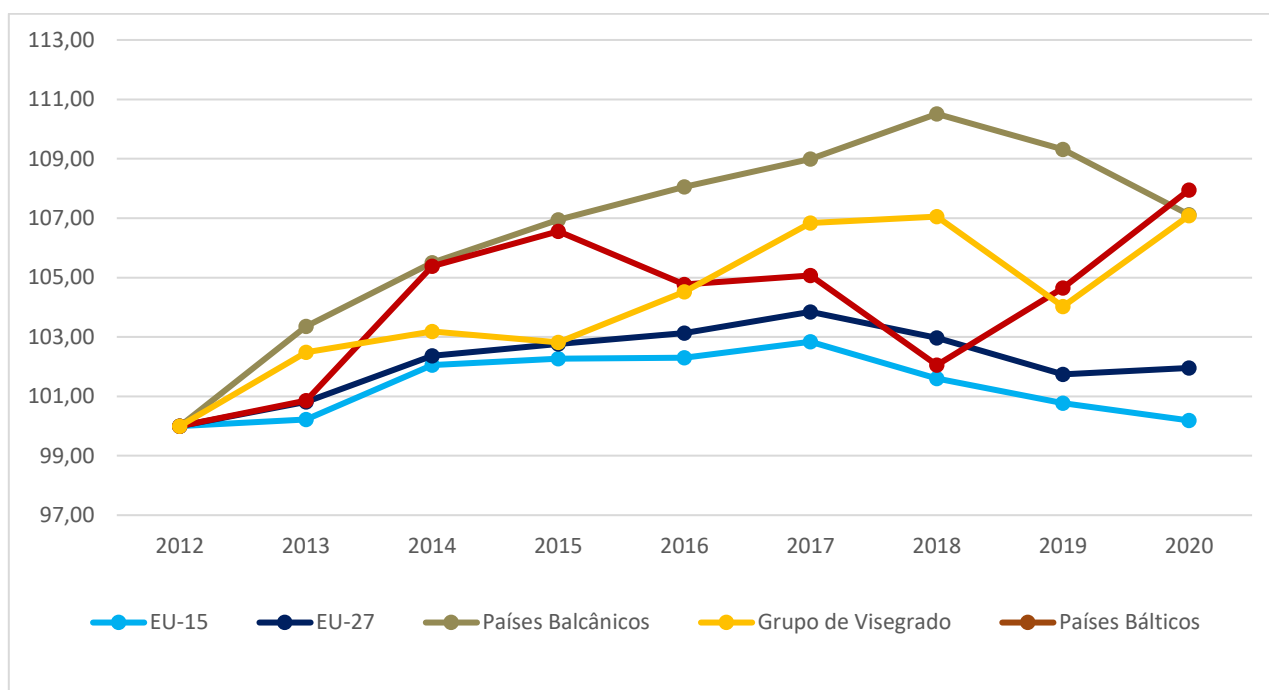
A tabela e gráfico abaixo oferecem um quadro geral de desenvolvimentos deste objetivo uma vez que apresentam o total de emissões de gases do efeito estufa pela agricultura no período de estudo. Neste é possível observar que, como um todo, a UE foi capaz de manter certa estabilidade nos níveis de emissões, sendo registrados crescimentos de aproximadamente 2% nas emissões. Entretanto, este quadro decorre de um balanço de declínio das emissões do grupo EU-15 com significativos crescimentos do grupo de NMS. O relatório especial produzido em 2021 pelo Tribunal de Contas Europeu (ECA, do inglês *European Court of Auditors*) oferece importantes considerações críticas quanto aos resultados da CAP e explicações para estes desenvolvimentos.

Tabela 8 – Emissão Total de Gases do Efeito Estufa pela Agricultura em Toneladas Equivalentes de CO2 de 2012 a 2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-15	332.402,09	333.146,39	339.240,10	339.961,85	340.067,11	341.837,36	337.734,89	334.974,38	333.047,50
Grupo de Visegrado	48.590,42	49.798,27	50.136,06	49.957,99	50.788,12	51.913,80	52.019,99	50.548,93	52.033,07
Países Balcânicos	26.997,40	27.903,08	28.481,37	28.873,05	29.171,08	29.424,79	29.834,78	29.511,43	28.920,03
Países Bálticos	7.605,36	7.670,89	8.014,94	8.104,38	7.967,96	7.990,65	7.761,85	7.959,37	8.209,98
EU-27	375.119,32	378.190,60	384.014,38	385.505,60	386.870,42	389.548,25	386.254,26	381.647,61	382.449,70
EU-28	416.181,48	419.065,97	426.408,29	427.439,58	428.557,30	431.742,35	427.933,74	423.590,51	422.842,69

Fonte: EUROSTAT e Agência Europeia do Ambiente (2023). Elaboração Própria.

Gráfico 9 – Índice de Emissão de Gases do Efeito Estufa pela Agricultura em Toneladas Equivalentes de CO2 de 2012 a 2020 (2012 = 100)



Fonte: EUROSTAT e Agência Europeia do Ambiente (2023). Elaboração Própria.

Segundo o ECA, para a UE, 10,3% de suas emissões são resultado da produção de alimentos diretamente, ou seja, ignorando as originárias de importações de gêneros alimentícios. Os aumentos de emissões registrados nos NMS refletem a legislação de divisão de esforços, que permitiu a estes países aumentarem o nível de suas emissões até 2020. Entretanto, como um quadro geral, o ECA aponta que 14 dos 27 países-membros encontravam em 2019 suas emissões acima das metas definidas para 2020. A necessidade de aprofundamento de medidas e avaliação da efetividade destacado por autores como Heyl *et al.* (2020) é refletida aqui pelas conclusões do relatório, uma vez que afirmam uma superestimação do impacto dos sistemas de "cross-compliance" por parte da Comissão Europeia.

As deficiências no combate aos efeitos climáticos da agricultura são agravadas, segundo o relatório do ECA, pelo fato da PAC não buscar definir limites para o número de gado ao mesmo tempo que as medidas de mercado da política promovem produtos de origem animal e pouco se alterou padrões de consumo. As análises conduzidas por esta instituição colocam a produção pecuária como responsável por 53% das emissões de gases do efeito estufa durante o período. A exemplo da falta de eficiência das medidas, entre os NMS, a instituição ressalta tendências de

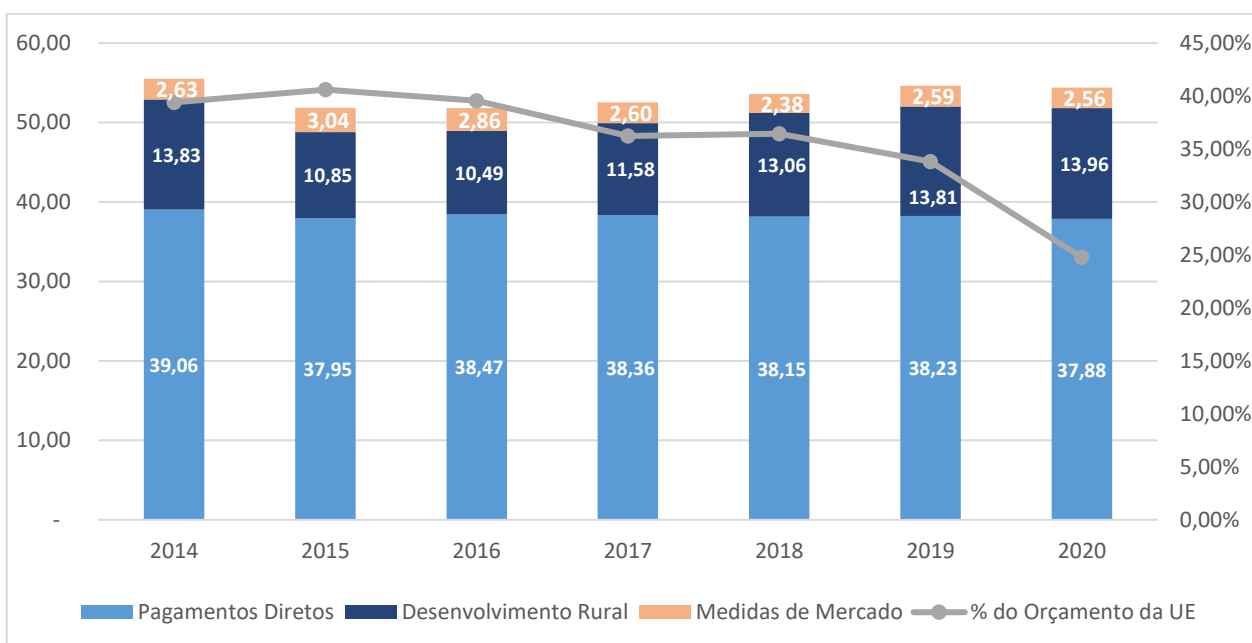
aumento das emissões neste setor na Polónia e Hungria e reduções foram observadas na Croácia e Lituânia, estas últimas não sendo resultados de esforços da política agrícola, mas da redução criação de vacas leiteiras pela falta de competitividade nos países.

4.2 DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DA PAC

Nos 30 anos de reformas conduzidas sobre a PAC, a preocupação com alocação de recursos ocupou foco central entre a definição de planos estratégicos de implementação de política. Frente ao cumprimento dos objetivos estabelecidos para esta, Stępień e Czyżewski (2019) destaca um aspecto de sujeição deste propósito à contenção de gastos, resumido pelo autor com a expressão “*budget first, solutions then*” (orçamento primeiro, soluções depois). Tem-se ainda a utilização destes recursos associada à estrutura produtiva, apresentada na secção anterior, que destaca aspectos de concentração, e o diagnóstico de ineficiência associado aos pagamentos diretos, o primeiro pilar da PAC, e a centralidade nestes em países do grupo EU-15, aspecto relacionado principalmente a questões políticas (Bureau, 2012). Em vista disso, este segmento se dedica à caracterização de alterações sobre o uso do orçamento da política quanto a sua distribuição e propósito definido.

Como base, a estrutura da PAC de 2014 a 2020 manteve uma proporção de 70%, 20% e 5% entre os gastos com pagamentos diretos, desenvolvimento rural e medidas de mercado, respectivamente. O gráfico abaixo demonstra essa proporcionalidade e indica relativa estabilidade a preços correntes do total de despesas variando entre aproximadamente 52 e 55 bilhões de euros. Este comportamento é indicativo de continuidade do quadro posto por Harvey (2015) de manutenção dos níveis nominais das despesas ao mesmo tempo que há uma redução relativa das despesas sobre o orçamento da UE.

Gráfico 10 – Evolução dos Gastos com a PAC (Bilhões de EUR) por Categoria e Total como Percentual do Orçamento da UE entre 2014 e 2020*



* Dados referentes ao Reino Unido não inclusos.

Fonte: Directorate-General for Agriculture and Rural Development - DG AGRI (2023). Elaboração Própria

A análise da composição desses gastos a nível dos grupos de estudo e a nível nacional revelam diferentes padrões de utilização dos recursos da PAC. As tabelas a seguir indica comportamentos em sentidos opostos entre os setores agrícolas dos NMS e os alemães e francêss. O cenário inicial de 2014 reflete os resultados de Csaki e Jambor (2013b) na medida em que tanto a França quanto a Alemanha registram 80% dos gastos voltados para o primeiro pilar (pagamentos diretos) e a participação do segundo pilar para a maior parte dos NMS se mostra entre 35% e 40%. Em 2020, é encontrado um aumento significativo da participação de pagamentos diretos para NMS, se aproximando dos padrões para a Alemanha e França, países em que cresceu a participação do segundo pilar, e dos demais integrantes do EU-15. Essa mudança de comportamento indica uma possível substituição de foco dos NMS de uma priorização de aumento da competitividade para uma de garantia de maiores níveis de renda para produtores. São exceções para este quadro a Eslovênia e Croácia, visto que o primeiro manteve sua proporção de 2014 e o segundo aprofundou a participação do segundo pilar.

Entre os totais recebidos, é notável a disparidade de recebimentos. Além da lacuna entre os países centrais do bloco, a Romênia conseguiu registrar melhoras em sua posição uma vez que passou de receber menos da metade dos repasses para a Polônia para passar a receber dois terços do repasse. O significativo aumento de recebimentos pela Croácia seu quadro de ascensão em 2013 e crescente integração no bloco europeu, ao mesmo tempo que a distribuição observada em 2020 acompanha o mesmo comportamento inicial de países do alargamento de 2004 da UE.

Tabela 9 – Composição e Total (Milhões de Euros) dos Gastos com a CAP por Categoria e País em 2014

2014				
	Pagamentos Diretos	Desenvolvimento Rural	Medidas de Mercado	Total Recebido (Milhões de Euros)
Alemanha	80%	18%	2%	6.434,73
França	81%	13%	6%	9.393,86
Polônia	58%	38%	4%	5.738,52
Romênia	51%	47%	2%	2.775,56
Hungria	66%	31%	3%	1.930,03
Tchéquia	68%	30%	1%	1.291,72
Bulgária	59%	38%	3%	1.087,01
Eslováquia	64%	34%	1%	670,08
Lituânia	63%	34%	3%	628,26
Letônia	57%	39%	4%	275,52
Eslovênia	51%	46%	3%	264,69
Croácia	72%	25%	3%	220,22
Estônia	59%	36%	5%	187,77

Fonte: DG AGRI (2023). Elaboração Própria

Tabela 10 – Composição e Total (Milhões de Euros) dos Gastos com a PAC por Categoria e País em 2020

(continua)

2020				
	Pagamentos Diretos	Desenvolvimento Rural	Medidas de Mercado	Total Recebido (Milhões de Euros)
Alemanha	76%	22%	2%	6.094,06
França	73%	21%	6%	9.282,39
Polônia	70%	30%	1%	4.769,99
Romênia	60%	38%	2%	3.160,65
Hungria	68%	31%	2%	1.887,81
Tchéquia	69%	29%	1%	1.226,49

(conclusão)

2020				
	Pagamentos Diretos	Desenvolvimento Rural	Medidas de Mercado	Total Recebido (Milhões de Euros)
Bulgária	69%	29%	2%	1.222,17
Eslováquia	71%	27%	2%	542,61
Lituânia	73%	27%	1%	703,64
Letônia	70%	29%	1%	421,22
Eslovênia	51%	46%	3%	258,42
Croácia	47%	51%	2%	742,82
Estônia	64%	35%	1%	258,69

Fonte: DG AGRI (2023). Elaboração Própria

Junto a essa caracterização, as médias de suporte de renda por hectare e beneficiário permitem a identificação de alterações no sentido de convergência dos níveis de suporte entre os grupos de países. Neste sentido, as Tabelas 10 e 11 indicam que, apesar dos aumentos em 2016 para o EU-15, a média desse grupo em 2019 se aproximou das encontradas para o Grupo de Visegrado e Países Balcânicos na relação suporte por hectare. Entretanto, para todo o período de 2015 a 2019, a média de suporte de renda por beneficiário manteve sua proporção de disparidade entre o grupo EU-15 e os de NMS, visto que nos NMS um beneficiário recebe em média aproximadamente metade do que em países do EU-15.

Tabela 11 – Evolução da Média de Suporte de Renda por Hectare por Grupo de Países de 2015 a 2019 (Euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
EU-15	287,40	308,68	301,17	297,27	295,98
Grupo de Visegrado	250,39	251,27	252,40	255,09	257,08
Países Balcânicos	199,19	218,18	220,93	228,10	232,51
Países Bálticos	142,58	152,72	165,64	166,94	168,40

Fonte: DG AGRI (2023). Elaboração Própria

Tabela 12 – Evolução da Média de Suporte de Renda por Beneficiário por Grupo de Países de 2015 a 2019 (Euros)

(continua)

	2015	2016	2017	2018	2019
EU-15	8.295,46	9.125,60	9.254,90	9.269,66	9.406,80
Grupo de Visegrado	3.876,09	3.300,61	3.714,81	3.834,10	3.929,61

(conclusão)

	2015	2016	2017	2018	2019
Países Balcânicos	2.335,36	2.688,64	2.841,74	3.009,77	3.202,76
Países Bálticos	3.527,65	3.929,07	4.479,33	4.631,85	4.783,92

Fonte: DG AGRI (2023). Elaboração Própria

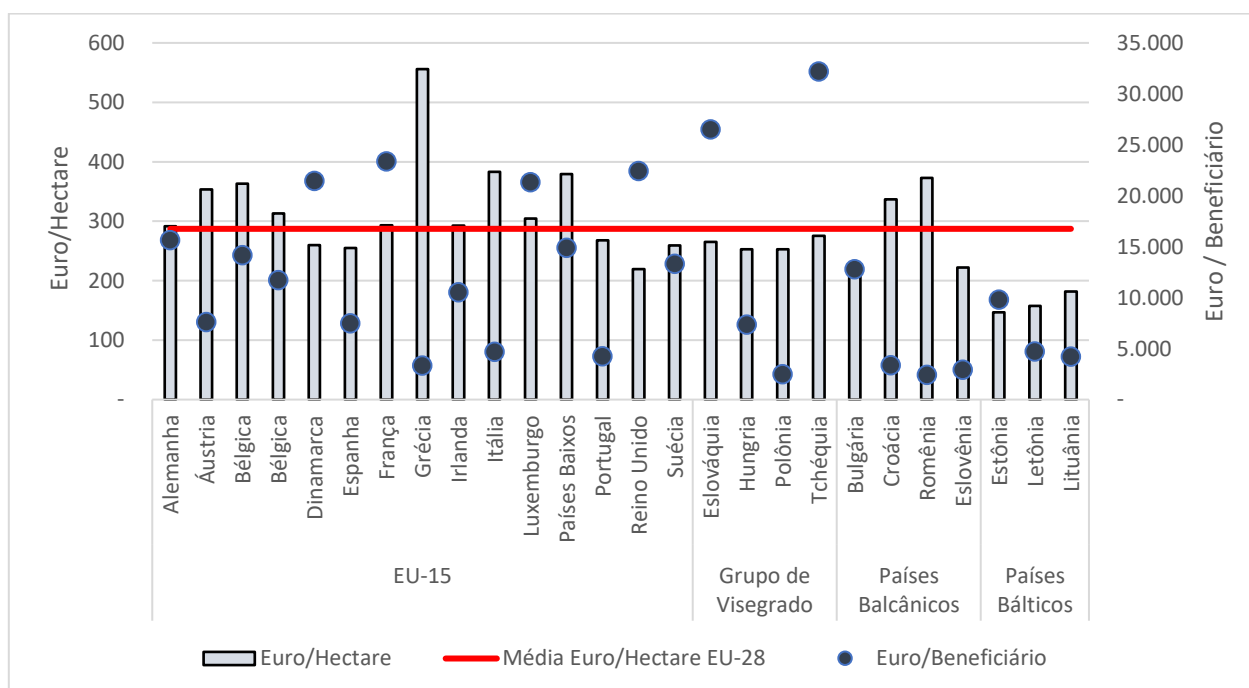
A visualização dos dados anteriormente apresentados cruzados a nível nacional cruzados presente no Gráfico 11 segue a construção feita por Csaki e Jambor (2013a) para o ano de 2019 e permite a identificação de significativas diferenças de padrões dentro dos grupos. Para o ano de 2008, analisado pelos autores, a diversidade encontrada foi especialmente significativa para os resultados produtivos, valendo ainda que a distribuição encontrada se baseava nos resultados de colheitas no período anterior à ascensão de 2004 dos NMS.

Mudanças no padrão e níveis encontrados para os períodos para pagamentos diretos, conforme os sumários produzidos pela Comissão Europeia em 2022, indicam também a influência da escolha dos países entre os sistemas de pagamentos e de requisitos técnicos e produtivos para a liberação de recursos. Entre os NMS, é verificado neste relatório que há a adoção do sistema Esquema de Pagamentos por Área Única (SAPS, do inglês *Single Area Payment Scheme*), sendo exceções a Eslovênia e Croácia, que adotaram o Sistema de Pagamentos Básicos (BPS, do inglês *Basic Payment System*). O primeiro sistema é resultado dos tratados de ascensão dos países em 2004 e se baseia apenas na área elegível para recebimentos de pagamentos não variando o nível de suporte no país. Por outro lado, o BPS, além de possuir uma taxa fixa de suporte, esta é acompanhada de recursos de direito a pagamentos adicionais (PEs, do inglês *payment entitlements*), que refletem valores históricos suporte (EC, 2020).

A adoção desses sistemas para pagamentos diretos e a aproximação dos níveis de pagamentos por hectare reflete o processo de convergência interna definido como parte das reformas de 2013 pela União Europeia. O sistema adotado para este processo de afastamento de utilização de taxas históricas e uniformização dos pagamentos de PEs contou com a implementação de três modelos: valores unitários uniformes com base em 2015, com base em 2019 e convergência parcial (período maior de transição) (EC, 2015). Neste momento, cabe destacar que países como a França e Itália, tradicionais responsáveis por grande parte da produção agrícola europeia, optaram pelo último modelo. Essas características e a própria necessidade de pagamentos compensatórios

remetem as dificuldades de negociação de reformas e a estrutura de períodos prolongados de transição necessários para mudanças na PAC colocado por autores como Runge e Witzke (1987) e Bureau *et al.* (2012).

Gráfico 11 – Média de Suporte de Renda em Euros por Beneficiário e Hectare por País em 2019



Fonte: DG AGRI (2023). Elaboração Própria

A manutenção da importância da PAC sobre renda é expressa tanto com os dados anteriores de euro por beneficiário quanto pela sua participação relativa na renda dos produtores. Neste sentido, pode-se verificar a manutenção e utilização do primeiro pilar, parte majoritária do destino de recursos da política, apesar de seu aspecto de ineficiência para propósitos como medidas de combate ao aquecimento global e a condicionalidade, a exemplo dos estudos de Heyl *et al.* (2020). A nível dos grupos de estudo, a Tabela 12 aponta para o Grupo de Visegrado e Países Bálticos ao longo do período com os maiores registros de participação de pagamentos diretos. Tem-se que a menor participação apresentada pelo grupo de Países Balcânicos está relacionada tanto com o menor acesso a recursos da PAC do primeiro pilar quanto a falta de elegibilidade em decorrência da predominância de pequenas propriedades, que não são beneficiadas por este programa da política (EC, 2022) (Feher *et al.*, 2017).

Tabela 13 - Média de Participação dos Pagamentos Diretos sobre a Renda Agrícola de 2012 a 2018 (%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU-15	29,11	30,26	29,07	30,45	31,54	26,37	28,56
Grupo de Visegrado	39,51	41,31	42,42	44,57	39,63	37,32	38,58
Países Balcânicos	27,08	23,24	26,13	27,62	27,48	27,48	25,83
Países Bálticos	26,15	31,36	34,65	37,14	51,09	39,12	51,75

Fonte: DG AGRI (2023). Elaboração Própria

A partir do uso da Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas (FADN, do inglês *Farm Accountancy Data Network*) e o relatório produzido em 2021 pelo DG AGRI *Farm Economics Overview*, é possível complementar essas considerações com desenvolvimentos sobre a renda e remuneração de produtores agrícola. Neste sentido, utilizando dados da FADN de 2018, a direção-geral identificou como tendência geral para o grupo EU-27 de crescimento da média de salários nominais de 5 para 8,70 euros por hora trabalhada entre 2008 e 2018, ou seja, um crescimento de 75%, que foi acima dos níveis de inflação registrados em 16%. Entretanto, apesar do quadro de aumento da renda dos produtores, é ressaltado também pelo relatório a grande amplitude das remunerações médias a nível nacional e região NUTS-2. Neste sentido, majoritariamente países do grupo EU-15 registraram em 2018 remunerações por hora maiores ou iguais a 12 euros, enquanto NMS como um todo registraram valores abaixo da média do EU-27. Acompanhando as piores condições econômicas para os Países Balcânicos, a Bulgária e Romênia registraram médias entre 2 e 3,4 euros por hora.

4.3 DESENVOLVIMENTOS SOBRE O COMÉRCIO

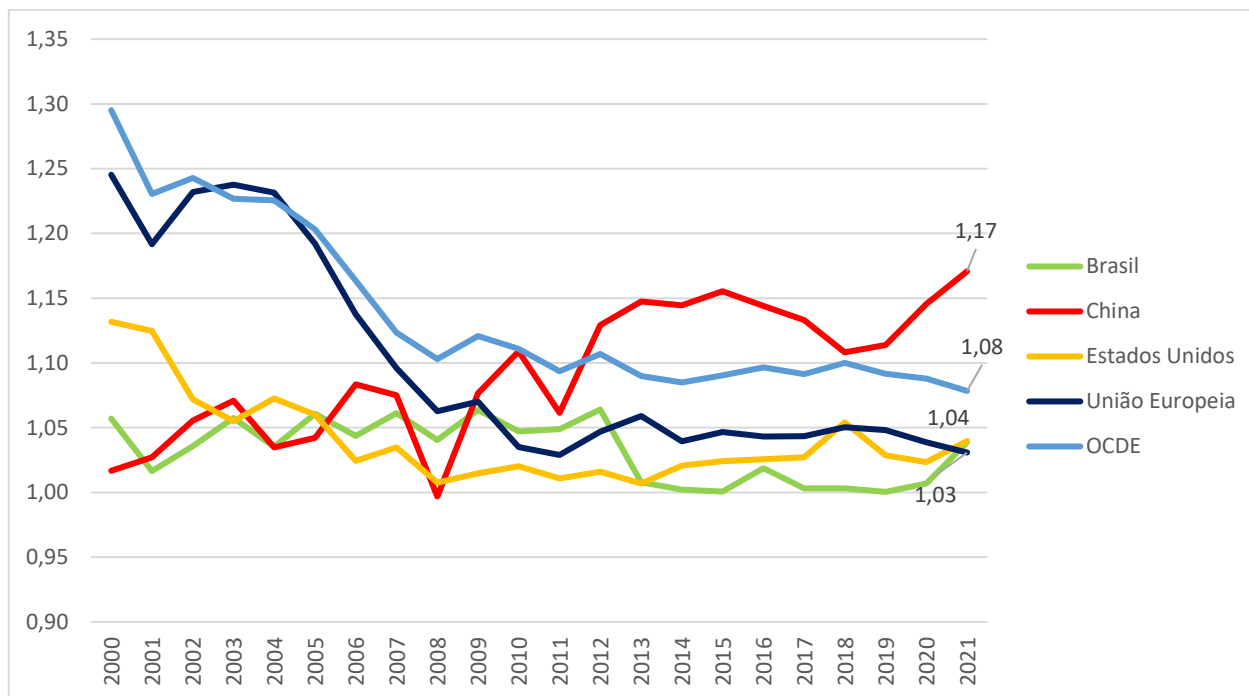
A dimensão de relações comerciais internacionais é também uma importante categoria de avaliação da PAC, uma vez que demonstra o nível de aprofundamento dos laços econômicos do bloco europeu e a importância da agricultura nas pautas de importações e exportações dos países-membros. Em vista disso, este segmento busca determinar alterações nesta dinâmica e diferenciar entre os grupos de estudo padrões de comércio de produtos agrícola. Para este propósito, dados sobre a balança comercial de produtos agrícolas dos países tem como base as seções I a IV da

Nomenclatura Combinada (CN, do inglês *Combined Nomenclature*), principal sistema classificação utilizada pela União Europeia.

Retomando o histórico de reformas da PAC, a literatura em Contini (2004), Burrell (2009) e Stępień e Czyżewski (2019) indica como uma das principais motivações para os processos iniciados na década de 1990 os efeitos distorcivos de suportes e controles sobre preços e a oferta e demanda agrícola. Esse aspecto, segundo pelos autores, é acompanhado pela busca de responder às pressões dos principais parceiros comerciais do bloco por maior abertura econômica e condições equitativas de negociação. A resposta oferecida pela União Europeia se deu pela redução de medidas de mercado e controle de preços, assim como a dissociação de pagamentos aos níveis de produção para a grande maioria da produção.

A verificação da continuidade deste processo na década de 2010 pode ser realizada com a utilização do indicador de proteção ao produtor calculado pelo OCDE. Este consiste na razão entre a média dos preços percebidos pelo produtor e os preços internacionais. A gráfico abaixo compara o desenvolvimento deste indicador de 2000 a 2021 para o Brasil, China, Estados Unidos, União Europeia e média dos países-membros da OCDE. Com este é possível identificar na UE o maior quadro de redução de diferenças entre preços domésticos e nacionais entre 2000 e 2010. Na década superior e com adoção de reformas subsequentes, a PAC manteve relativamente estável o indicador, com níveis próximos aos registrados nos Estados Unidos, ao mesmo tempo que a China registrou um comportamento no sentido oposto, chegando a preços ao produtor 17% mais altos.

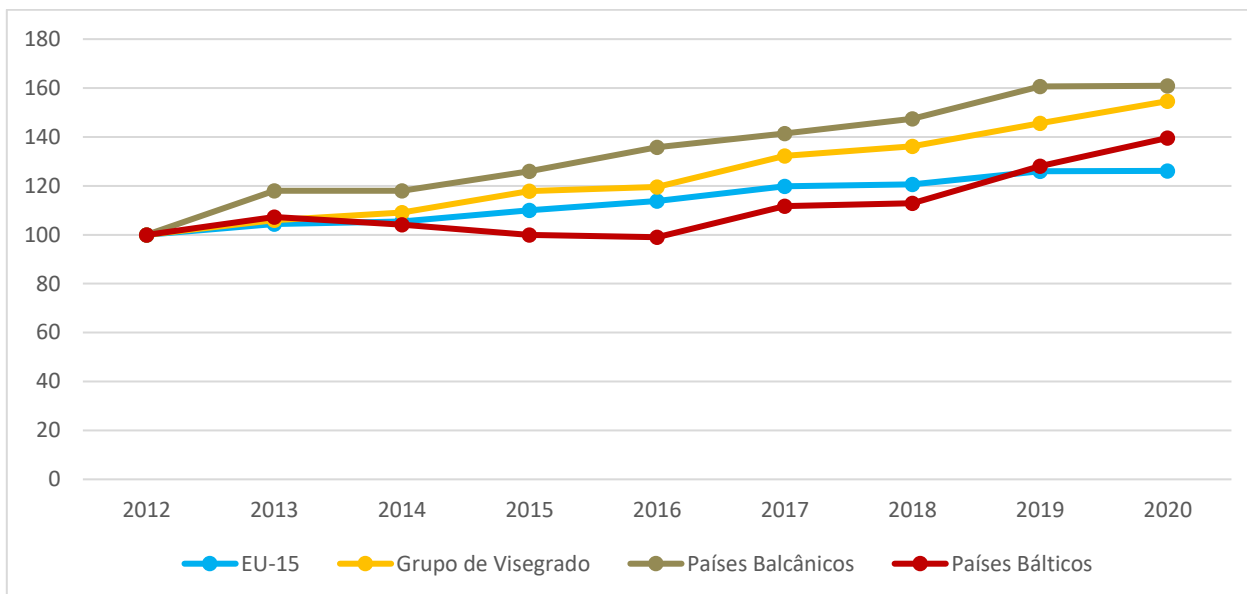
Gráfico 12 – Indicador de Proteção ao Produtor de 2000 a 2021



Fonte: Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2023). Elaboração Própria

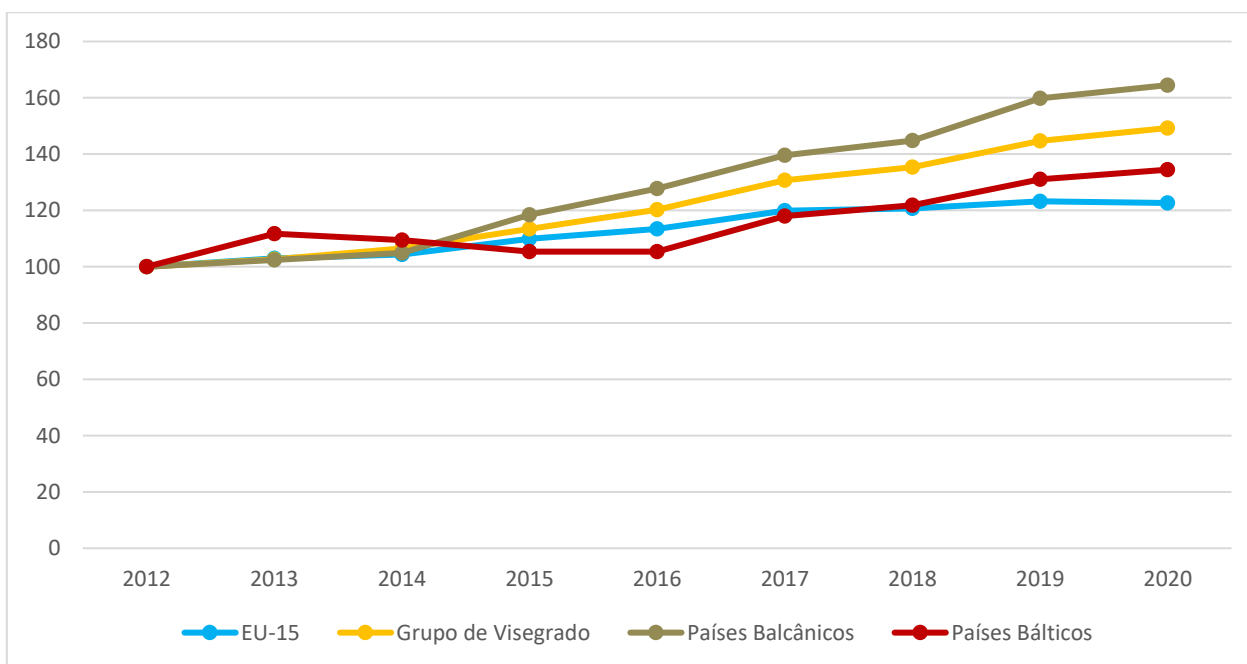
Diante deste quadro, é possível entender que as relações comerciais do bloco europeu ocorreram a níveis de preços próximos aos internacionais e que a proteção do setor agrícola e ações da política, como colocado por Stępień e Czyżewski (2019), seguiu um padrão de medidas sobre a estrutura e renda dos produtos, consolidando o afastamento das medidas de mercado. Tendo em vista valores em euros de exportações e importações, os Gráficos 13 e 14 apresentam índices que registram significativos crescimentos das exportações e importações no grupo de NMS, em especial para os Países Balcânicos com aumentos de 61% e 65% respectivamente. Por outro lado, o grupo EU-15 registrou o menor nível crescimento no índice de aproximadamente 23%.

Gráfico 13 – Índice do Valor de Exportações de 2012 a 2020 (2012 = 100)



Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria

Gráfico 14 – Índice do Valor de Importações de 2012 a 2020 (2012 = 100)



Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria

Seguindo o sistema de nomenclatura CN, a partir da Tabela 13 identifica-se que a composição das pautas de importações e exportações tanto em 2012 quanto 2020 se mantiveram

semelhantes. Considerando diferenças entre os grupos, em ambos os períodos os Países Balcânicos registraram maior participação de produtos vegetais, fugindo do padrão de predominância de gêneros alimentícios, categoria composta por alimentos processados. Como maiores alterações, vale destacar um aprofundamento no Grupo de Visegrado da concentração das exportações agrícolas em gêneros alimentícios passando de 42,55% das exportações do grupo para 52%.

Tabela 14 – Composição da Pauta de Importações e Exportações Agrícolas em 2012 e 2020

	Produtos	2012		2020	
		Exportações	Importações	Exportações	Importações
EU-15	Gêneros Alimentícios	45,29%	38,79%	46,08%	38,78%
	Gorduras e Óleos	5,09%	6,15%	4,50%	5,91%
	Produtos Animais	26,31%	25,45%	25,32%	24,01%
	Produtos Vegetais	23,31%	29,62%	24,10%	31,30%
Grupo de Visegrado	Gêneros Alimentícios	42,55%	43,96%	51,99%	46,28%
	Gorduras e Óleos	4,60%	5,88%	2,98%	4,38%
	Produtos Animais	27,05%	25,26%	24,42%	23,75%
	Produtos Vegetais	25,80%	24,91%	20,62%	25,59%
Países Balcânicos	Gêneros Alimentícios	38,40%	47,29%	40,05%	45,34%
	Gorduras e Óleos	3,90%	5,00%	4,61%	2,98%
	Produtos Animais	15,71%	22,24%	13,81%	21,46%
	Produtos Vegetais	41,99%	25,47%	41,54%	30,22%
Países Bálticos	Gêneros Alimentícios	38,31%	43,89%	43,94%	49,52%
	Gorduras e Óleos	1,57%	4,71%	1,80%	3,72%
	Produtos Animais	24,94%	21,67%	20,93%	21,80%
	Produtos Vegetais	35,18%	29,73%	33,34%	24,96%

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria

Acompanhando esta composição, é relevante a observação da divisão dos valores em euros de exportações e importações conforme o encaminhamento destes, ou seja, o quanto desses fluxos se direcionou para o comércio dentro e fora do mercado comum europeu. Tem-se como expectativa, em razão da ausência de maiores barreiras comerciais e o funcionamento em um sistema único, a predominância dos fluxos internos no bloco para todos os países. Conforme a tabela apresentada abaixo, são exceções para esse quadro apenas a Irlanda e Croácia. O caso croata pode ser explicado pela ascensão do país ao bloco apenas ter ocorrido em 2013, corroborado pela

configuração dos fluxos em 2020. Junto a isso, vale ressaltar uma participação maior de exportações fora do bloco em países do grupo EU-15, em especial a França e Finlândia.

Tabela 15 – Composição das Exportações e Importações da UE entre Fluxos Internos e Externos do Bloco em 2012 e 2020

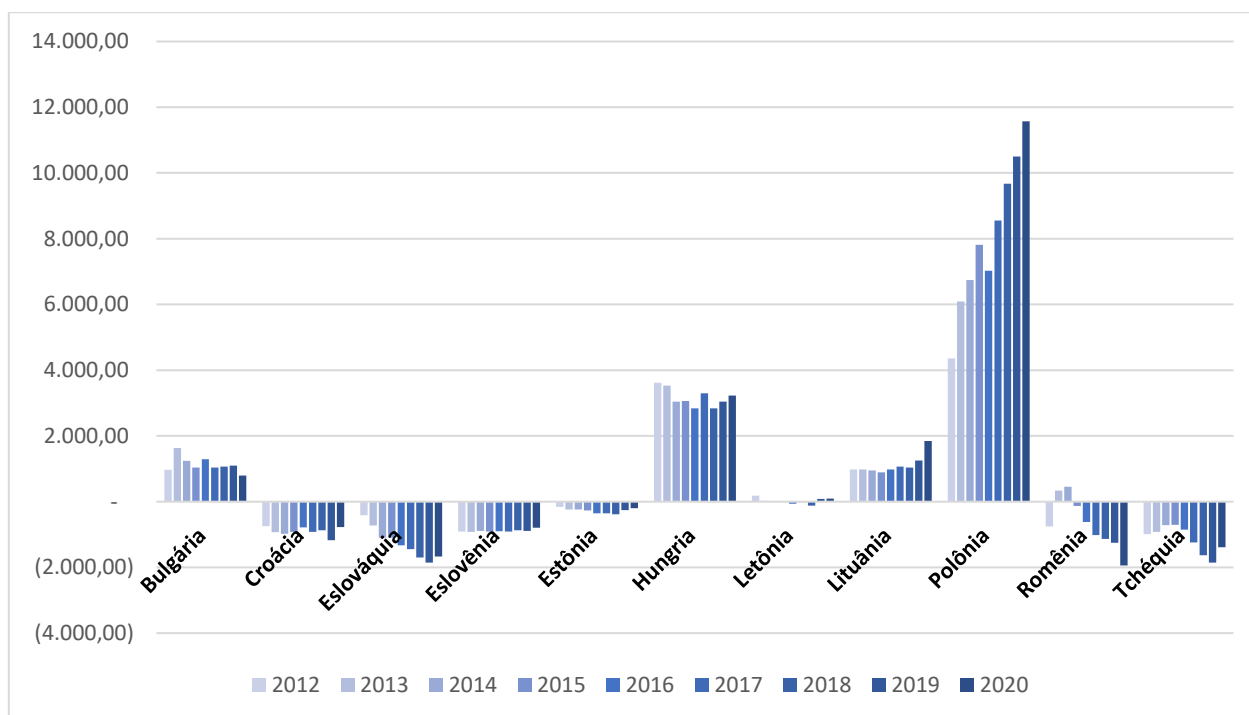
		Exportações				Importações			
		2012		2020		2012		2020	
		Interno EU	Externo EU	Interno EU	Externo EU	Interno EU	Externo EU	Interno EU	Externo EU
EU-15	Áustria	74,99%	25,01%	73,56%	26,44%	85,09%	14,91%	85,66%	14,34%
	Bélgica	78,42%	21,58%	75,62%	24,38%	72,02%	27,98%	74,30%	25,70%
	Dinamarca	59,60%	40,40%	55,17%	44,83%	64,44%	35,56%	65,03%	34,97%
	Finlândia	51,08%	48,92%	67,34%	32,66%	79,05%	20,95%	82,95%	17,05%
	França	56,50%	43,50%	53,89%	46,11%	73,05%	26,95%	74,63%	25,37%
	Alemanha	70,61%	29,39%	70,79%	29,21%	74,11%	25,89%	79,50%	20,50%
	Grécia	65,82%	34,18%	68,29%	31,71%	76,55%	23,45%	74,63%	25,37%
	Irlanda	31,18%	68,82%	32,90%	67,10%	33,12%	66,88%	37,90%	62,10%
	Itália	59,27%	40,73%	56,09%	43,91%	71,99%	28,01%	69,55%	30,45%
	Luxemburgo	96,29%	3,71%	94,62%	5,38%	95,69%	4,31%	94,66%	5,34%
	Países Baixos	69,82%	30,18%	68,16%	31,84%	52,85%	47,15%	52,22%	47,78%
	Portugal	63,37%	36,63%	68,58%	31,42%	75,29%	24,71%	78,15%	21,85%
	Espanha	67,15%	32,85%	63,36%	36,64%	54,95%	45,05%	54,77%	45,23%
	Suécia	65,70%	34,30%	68,82%	31,18%	63,97%	36,03%	61,41%	38,59%
Grupo de Visegrado	Eslováquia	95,70%	4,30%	94,04%	5,96%	96,73%	3,27%	96,42%	3,58%
	Hungria	83,23%	16,77%	82,61%	17,39%	89,92%	10,08%	90,06%	9,94%
	Polônia	69,94%	30,06%	70,92%	29,08%	77,46%	22,54%	76,73%	23,27%
	Tchéquia	88,99%	11,01%	89,62%	10,38%	91,27%	8,73%	91,98%	8,02%
Países Balcânicos	Bulgária	71,11%	28,89%	63,51%	36,49%	81,74%	18,26%	72,11%	27,89%
	Croácia	41,20%	58,80%	63,97%	36,03%	66,69%	33,31%	85,28%	14,72%
	Eslovênia	80,18%	19,82%	74,13%	25,87%	65,36%	34,64%	70,95%	29,05%
	Romênia	69,18%	30,82%	59,41%	40,59%	79,06%	20,94%	83,96%	16,04%
Países Bálticos	Estônia	69,87%	30,13%	69,03%	30,97%	86,52%	13,48%	90,01%	9,99%
	Letônia	54,89%	45,11%	48,29%	51,71%	86,64%	13,36%	83,11%	16,89%
	Lituânia	50,52%	49,48%	61,33%	38,67%	82,81%	17,19%	80,61%	19,39%

Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria

Por fim, a construção da balança comercial para o setor agrícola dos NMS mostra que a PAC não alterou significativamente a estrutura de países exportadores e importadores líquidos

desde o começo da década de 2011 entre os NMS (Csaki; Jambor, 2013b). Um aprofundamento desta estrutura é especialmente visível em países como a Polônia que apresentou crescimento quase contínuo de seu superávit no setor agrícola junto a piora da balança comercial no setor de países como a Eslováquia e Romênia. Desta forma, apesar do quadro de aumento geral dos fluxos comerciais, esse foi acompanhado pela continuidade de um cenário de diferentes performances na balança comercial a nível nacional.

Gráfico 15 – Balanço Comercial dos Novos Países Membros de 2012 a 2020



Fonte: EUROSTAT (2023). Elaboração Própria

5 CONCLUSÃO

A União Europeia e suas instituições precursoras, desde 1957, reconhecem o desenvolvimento agrícola como fator essencial integrante do desafio de integração e coesão econômica do bloco. Os últimos trinta anos de implementação da política foram caracterizados por esforços institucionais no sentido de adaptação da política a um comércio internacional mais aberto, ampliação do bloco, redirecionamento de recursos e a ampliação de seus objetivos. Considerando este contexto, o estudo desenvolvido acompanha questionamentos sobre sucesso no enfrentamento deste desafio e conseguiu investigar desenvolvimentos econômicos para o grupo de NMS no período de 2012 a 2020. Assim, este permitiu tanto identificar continuidades de tendências da década anterior, quanto a verificação da permanência de disparidades estruturais, ambos aspectos destacados pela discussão acadêmica sobre o tema.

Os capítulos desenvolvidos, primeiramente, se dedicam a oferecer um quadro amplo sobre a trajetória da PAC em conjunto com avaliações sobre o grupo de países selecionados para o estudo pela revisão da literatura. Neste sentido, é ressaltada a transição da política de um sistema de medidas sobre preços e o mercado para um de medidas voltadas sobre a renda e estrutura produtiva. Conjuntamente, é indicado um panorama de desigualdades pela concentração de produção e de acesso ao recurso de política, que refletem diferenças econômicas decorrente das economias de transição dos NMS e, no âmbito da UE, de poder de negociação entre os países-membros. A literatura selecionada para este segmento possibilitou a apresentação de avaliações sob diferentes referenciais teóricos e metodológicos condições gerais da política tanto ao nível regional quanto nacional.

Em seguida, dados referentes a produção, aplicação de recursos e relações comerciais foram expostos para o período de estudo, em conjunto com considerações de autores sobre o tema. Tem-se que a utilização dos diferentes relatórios e banco de dados de instituições próprias da União Europeia, organizações econômicas como a OCDE e Banco Mundial, permitiram um levantamento amplo de dados com metodologias consolidadas para a realização de avaliações.

A partir destes, encontrou-se a manutenção de um panorama de resultados mistos para a política. Esta caracterização se deve ao quadro de crescimento econômico e o aprofundamento das relações comerciais da agroindústria para NMS no mercado europeu ser acompanhado pela

concentração de terras e a perpetuação de distâncias entre os níveis de desenvolvimento e escala de produção com países centrais da União Europeia. Estas condições para o período de estudo corroboraram com a hipótese inicial de continuidade de resultados. Junto a isso, são evidências que sugerem a perspectiva de estruturas institucionais marcadas pelo incentivo à minimização de reformas e a de dificuldades para a implementação de medidas capazes de promover o pleno cumprimento de seus objetivos.

Em face do exposto, é possível entender que perdura um sistema de política agrícola econômica que, frente às pressões políticas de diferentes grupos e suas estruturas institucionais consolidadas, ainda atende parcialmente seus objetivos, privilegiando a posição de países centrais do bloco. Desta forma, apenas lentamente são trabalhadas as necessidades de maior convergência entre os países-membros, apesar das propostas recentes da Comissão Europeia. A partir deste ponto de vista, o estudo chama a atenção para a importância de melhor acompanhamento de demandas de novos países integrantes do bloco e do diagnóstico de disparidades estruturais regionais, visto que estes países se encontram em meio a diferentes processos de modernização e de ganho de competitividade no mercado europeu. Pesquisas futuras podem considerar a avaliação de objetivos específicos de novos planos estratégicos da PAC, explorando diferenças na implementação, resultados e questionamentos sobre a possibilidade de regionalização da política. Por fim, este estudo e pesquisas posteriores podem contribuir também para a compreensão de desafios sobre futuras negociações comerciais do bloco, a exemplo de possíveis acordos entre o Mercosul e a EU.

REFERÊNCIAS

ALEXIADIS, Stilianos; LADIAS, Christos; HASANAGAS, Nikolaos. A Regional Perspective of the Common Agricultural Policy. **Land Use Policy**, [Amsterdam], v. 30, n. 1, p. 665 – 669, jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.013>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BARÁTH, Lajos; FERTO, Imre. Productivity and Convergence in European Agriculture. **Journal of Agricultural Economics**, [Hoboken], v. 68, n. 1, p. 228 – 248, fev. 2017.

BAUN, Michael; KOUBA, Karel; MAREK, Dan. Evaluating the Effects of the EU Common Agricultural Policy in a New Member State: The Case of the Czech Republic. **Journal of Contemporary European Studies**, [London], v. 17, n. 2, p. 271 – 292. Ago. 2009.

BUREAU, Jean-Christophe., TANGERMANN, Stefan., MATTHEWS, Alan. *et al.* The Common Agricultural Policy after 2013. **Intereconomics**, Leibniz, vol. 47, p. 316 – 342, dec. 2012.

BURREL, Alison. The CAP: Looking Back, Looking Ahead. **Journal of European Integration**, [London], vol. 31, nº 3, p. (271 – 289), Jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036330902782113>. Acesso em: 29 ago. 2022.

CIAIAN, Pavel; KANCS, Artis D', SWINNEN, Johan. The Impact of the 2013 Reform of the Common Agricultural Policy on Land Capitalization in the European Union. **Applied Economic Perspectives and Policy**, [Hoboken], v. 36, n. 4, p. 643 – 673, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA - CE. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê Das Regiões: O Futuro da Alimentação e da Agricultura**. Bruxelas, 2017. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14977-2017-INIT/pt/pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

CONTINI, Elísio. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Política Agrícola**, [Brasília], v. 13, n. 1, p. 30 – 46, jan./fev./mar. 2004.

CSÁKI, Csaba; JAMBOR, Atilla. The Impacts of EU Accession on the Agriculture of The Visegrad Countries. **Society and Economy**, [Budapest], v. 35, n. 3, p. 343 – 364, set. 2013a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1556/SocEc.2013.0006>. Acesso em: 14 ago. 2022.

CSÁKI, Csaba; JAMBOR, Atilla. Convergence or divergence – Transition in agriculture of Central and Eastern Europe and Commonwealth of Independent States revisited. **Agricultural Economics – Czech**, [Prague], v. 65, n. 4, p. 160 – 174, 2019.

CSÁKI, Csaba; JAMBOR, Atilla. Ten Years of EU Membership: How Agricultural Performance Differs in the New Member States. **EuroChoices**, [Hoboken], v. 15, n. 2, p. 35 – 41, 2016.

CSÁKI, Csaba; JÁMBOR, Attila. The Impact of EU Accession: Lessons from the Agriculture of the New Member States. **Post-Communist Economies**, [London], v. 25, n. 3, p. 325 – 342, ago. 2013b. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14631377.2013.813139>. Acesso em: 14 ago. 2022.

DRABIK, Dusan; BARTOVA, Lubica. Assessing the Implications of EU Enlargement for CEEC Agri-food Trade Specialization. *In*: European Association of Agricultural Economists, 104., 2007, Budapest. **Proceedings** [...]. Budapest: IAAE, 2007. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ags/ea104/7783.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT – DG AGRI. Farming Income Support, Brussels. 2023. Disponível em: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT – DG AGRI. Financing the CAP, Brussels. 2023. Disponível em: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION – EC. **Agriculture: CAP Health Check will help farmers meet new challenges**. Brussels, nov. 2008. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1749. Acesso em: 07 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Direct Payments: the Basic Payment Scheme from 2015 – Convergence of the Value of Payments Entitlements (‘Internal Convergence’)**. Brussels, Dez. 2015. Disponível em: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/internal-convergence_en_0.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **EU Farm Economics Overview: FADN 2018**. Brussels, jun. 2021a. Disponível em: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-11/eu-farm-econ-overview-2018_en_0.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Summary Report on The Implementation of Direct Payments [except greening]**. Brussels, dez. 2022. Disponível em: <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-01/summary-report-implementation-direct-payments-claim-2020.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Summary Report on The Implementation of Direct Payments [except greening]**. Jul. 2021b. Disponível em: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-07/summary-report-implementation-direct-payments-claim-2019_0.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **The common agricultural policy at a glance**. [Brussels], 2022. Disponível em: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en#documents. Acesso em: 26 out. 2022.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS – ECA. **Special Report: Common Agricultural Policy and Climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing.**

Luxembourg, 2021. Disponível em:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_CAP-and-Climate_EN.pdf.

Acesso em: 01 fev. 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

Research for AGRI Committee – Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience.

Strasbourg, jun. 2021. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU\(2021\)690864\(SUM01\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU(2021)690864(SUM01)_EN.pdf). Acesso em: 30 jan. 2023.

EUROPEAN STATISTICAL OFFICE - EUROSTAT. **Annual Crop Statistics: Handbook 2020 Edition.** Luxembourg, 2023. Disponível em:

https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/apro_cp_esms_an1.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

EUROPEAN STATISTICAL OFFICE - EUROSTAT. Data Browser. Luxembourg, 2023.

Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes?lang=en. Acesso em: 30 jan. 2023.

FEHER, Andrea; GOȘA, Vasile; RAICOV, Miroslav; HARANGUȘ, Daniela; Condea, Bogdan V. Convergence of Romanian and Europe Union Agriculture – Evolution and Prospective Assessment. **Land Use Policy**, [Amsterdam], v. 67, p. 670 – 678, 2017.

FEHER, Andrea; STANCIU, Sorin; POPESCU, Gabriela; ADAMOV, Tabita. Romania and The Common Agricultural Policy – Perspectives of Post-2020. **Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development**, [Bucharest], v. 20, n. 4, p. 203 – 210, 2020.

GARRONE, Maria; EMMERS, Dorien; OLPER, Alessandro; SWINNEN, Johan. Jobs and Agricultural Policy: Impact of the Common Agricultural Policy on EU Agricultural Employment. **Food Policy**, [London], v. 87, jul. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101744>. Acesso em: 29 ago. 2022.

HANSEN, Heiko; TEUBER, Ramona. Assessing the impacts of EU's common agricultural policy on regional convergence: sub-national evidence from Germany. **Applied Economics**, [London], v. 43, n. 26, p. 3755 - 3765, nov. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00036841003724395>. Acesso em: 20 ago. 2022.

HARVEY, David. What does the history of the Common Agricultural Policy tell us?. *In*: MCMAHON, Joseph A.; CARDWELL, Michael N (ed.). **Research Handbook on EU**

Agricultural Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 3 – 40. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781781954621.00010>. Acesso em: 19 dez. 2022.

HEYL, Katherine; DÖRING, Tobias; GARSKE, Beatrice; STUBENRAUCH, Jessica. The Common Agricultural Policy Beyond 2020: A Critical Review in Light of Global Environmental Goals. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, [Hoboken], v. 30, p. 95 – 106, abr. 2021.

MATTHEWS, Alan. The European Union's Common Agricultural Policy and Developing Countries: the Struggle for Coherence. **Journal of European Integration**, [London], v. 30, n. 3, p. 381 – 399, jul. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036330802141998>. Acesso em: 29 ago. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Producer Protection (indicator). Paris, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f99067c0-en>. Acesso em: 30 jan. 2023.

POPP, József; PETŐ, Károly; JÁMBOR, Attila. CAP 2013 Reform: Consistency Between Agricultural Challenges and Measures. **Applied Studies in Agribusiness and Commerce – APSTRAC**, Debrecen, v. 9, n. 3, p. 47 – 56, set. 2015.

POTORI, Nobert; KOVÁCS, Máté; VÁSÁRY, Viktória. The Common Agricultural Policy 2014 – 2020: An Impact Assessment of the New System of Direct Payments in Hungary. **Studies in Agricultural Economics**, [Budapest], v. 115, p. 118 – 123, 2013.

QINETI, Artan; SMUTKA, Lubos; The Agrarian Trade Transformation in the Visegrad Countries. In: EAAE 2011 Congress, 2011, Zurich. **Proceedings** [...] Zurich: IAAE, 2011. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ags/eaee11/114781.html>. Acesso em: 07 jan. 2023.

RDZANEK, Dorota. Implementation of the Mechanisms of the European Union's Agricultural Policy in Poland – Lessons for Ukraine. **Ukrainian Policymaker**, [Kyiv], v. 8, p. 102 – 107, mai. 2021.

REMEIKIENE, Rita; GASPARENIENE, Ligita; VOLKOV, Artiom. Evaluation of the Influence of the Export in Agricultural Products on the Baltic States Economic Growth. **Montenegrin Journal of Economics**, [Podgorica], v. 14, n. 3, p. 83 – 94, 2019.

RUNGE, Carlisle F.; WITZKE, Harald Von; Institutional Change in the Common Agricultural Policy of the European Community. **American Journal of Agricultural Economics**, [Hoboken], v. 69, n. 2, p. 213 – 222, mai. 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1242271>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SAPOLAITĒ, Vaida; VEVERIS, Armands; VOLKOV, Artiom. Dynamics in the Agricultural Sectors of the Baltic States: The Effects of the Common Agricultural Policy and Challenges for

the Future. **Montenegrin Journal of Economics**, [Podgorica], v. 15, n. 4, p. 211 – 223, dec. 2019.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. O Desenvolvimento da Política Agrícola Comum da União Europeia. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 374 – 389, 2016.

STĘPIEŃ, SEBASTIAN; CZYŻEWSKI, ANDREJ. Quo Vadis Common Agricultural Policy of the European Union?. **Management**, [Zielona Góra], v. 23, n 2, p. 295 – 309, 2019.

SWINBANK, Alan. CAP Reform and the WTO: Compatibility and Developments. **European Review of Agricultural Economics**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 389 – 407, set. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/erae/26.3.389>. Acesso em: 29 ago, 2022.

WORLD BANK. World Bank Open Data. Washington, 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org>. Acesso em: 30 jan. 2023.