

# **EUROPA E AMÉRICA LATINA**

## **A Convergência Necessária**

**ÁLVARO VASCONCELOS**  
(coordenação)

**Cristina S. Pecequilo  
Leonardo Costa**  
(organização)

Apesar das dificuldades atuais, as relações entre Europa e América Latina continuam a ser caracterizadas, no essencial, pela convergência política, em torno da democracia e do multilateralismo, e por redes de relacionamento das suas sociedades civis. Tal convergência natural cria condições favoráveis para uma cooperação intensa entre os seus povos e os respectivos Estados. Hoje, essa convergência é necessária, mesmo imprescindível, para a construção de uma ordem global multilateral inclusiva e humanista, capaz de enfrentar, em um contexto de polarização e fragmentação, os grandes desafios da democracia e dos direitos humanos, da desigualdade de rendimentos, do ambiente e da paz.

Essa perspectiva orientou as atividades de pesquisa conduzidas pelo notável intelectual português Álvaro Vasconcelos em 2023 e 2024 na Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP). E deu origem a este livro por ele coordenado, que reúne significativa contribuição do catedrático, de especialistas e de pesquisadores de programas de pós-graduação da universidade.



ISBN 978-65-5785-211-8



EUROPA E AMÉRICA LATINA:  
A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Reitor* Carlos Gilberto Carlotti Junior  
*Vice-reitora* Maria Arminda do Nascimento Arruda



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Diretor-presidente* Sergio Miceli Pessoa de Barros

COMISSÃO EDITORIAL

*Presidente* Rubens Ricupero  
*Vice-presidente* Clodoaldo Grotta Ragazzo  
José Tavares Correia de Lira  
Laura Janina Hosiasson  
Merari de Fátima Ramires Ferrari  
Miguel Soares Palmeira  
Rubens Luis Ribeiro Machado Júnior  
*Suplentes* Chao Yun Irene Yan  
Flávio Ulhoa Coelho  
Pablo Ortellado

*Editora-assistente* Carla Fernanda Fontana  
*Chefe Divisão Editorial* Cristiane Silvestrin



CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

*Comitê Científico* Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)  
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)  
Rudinei Toneto Junior (Fearp)  
Valeria De Marco (FFLCH)  
Hernan Chaimovich (IQ)

*Coordenador* Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari  
*Secretário executivo* Gerson Damiani

ÁLVARO VASCONCELOS (COORDENAÇÃO)

# EUROPA E AMÉRICA LATINA: A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA

**Organização**

Cristina Soreanu Pecequilo

Leonardo Costa



Copyright © 2024 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

Coleção Cátedra José Bonifácio

Coordenação: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp ([www.livrosabertos.edusp.usp.br](http://www.livrosabertos.edusp.usp.br)). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Europa e América Latina: A Convergência Necessária / organização Cristina Soreanu Pecequilo, Leonardo Costa; Álvaro Vasconcelos (coordenação). – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2024. – (Cátedra José Bonifácio; 11).

ISBN 978-65-5785-211-8

1. América Latina. 2. Economia. 3. Europa. 4. Política. 5. Relações internacionais. I. Pecequilo, Cristina Soreanu. II. Costa, Leonardo. III. Vasconcelos, Álvaro. IV. Série.

24-226311

CDD-327

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais 327

Tábata Alves da Silva – Bibliotecária – CRB-8/9253

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
[www.edusp.com.br](http://www.edusp.com.br) – e-mail: [edusp@usp.br](mailto:edusp@usp.br)

Printed in Brazil 2024

Foi feito o depósito legal

# Sumário

Prefácio .....	9
Carlos Gilberto Carlotti Junior	
Presença de Álvaro Vasconcelos na Cátedra José Bonifácio .....	13
Pedro Dallari	
Saudação a Álvaro Vasconcelos.....	23
Adriana Cruz	
Regresso à USP .....	27
Álvaro Vasconcelos	
Apresentação dos artigos deste livro: as contribuições de especialistas e pesquisadores .....	31
Cristina Soreanu Pecequilo ▪ Leonardo Costa	
<b>Primeira Parte: A agenda da convergência: para além das fraturas globais</b>	
O multilateralismo inclusivo e humanista: um projeto euro- -latino-americano.....	51
Álvaro Vasconcelos	
A) AS RELAÇÕES EUROPA-AMÉRICA LATINA NUM MUNDO PÓS-HEGEMÔNICO	
América Latina y Unión Europea: socios imprescindibles .....	93
Arancha González Laya	

Multilateralismo: crónica de degradação e transformação.....	97
João Cravinho	
A triangulação estratégica na América Latina: Estados Unidos, China e União Europeia .....	125
Cristina Soreanu Pecequilo	
Brasil entre o Ocidente e o Sul Global: ambiguidade estratégica e grandes potências.....	143
Feliciano de Sá Guimarães ■ Daniel Buarque	
Le système international, le Sud Global et l'Europe : la bataille de sens.....	179
Bertrand Badie	
Las estrategias de inserción comercial internacional de países latinoamericanos.....	189
Félix Peña	
A agricultura europeia e o acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia: os desafios.....	221
Leonardo Costa ■ Paulo Osório	
B) EUROPA E AMÉRICA LATINA: HUMANIDADE COMUM E PATRIOTISMO TERRESTRE	
A democracia perante o desafio populista e iliberal (e sua contestação) na Europa e na América Latina .....	259
Renato Janine Ribeiro	
Desafios à democracia liberal na Europa.....	271
Gonçalo Marcelo	
Global civil society .....	289
Raffaele Marchetti	
O sistema climático e o momento cosmopolita da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92) .....	303
Paulo Magalhães	

From vulnerability to resilience: fostering a unified approach  
to climate action in Latin America and the Caribbean..... 333  
Maria Fernanda Espinosa Garcés

Creative financing for a greener future ..... 365  
Augusto Lopez-Claros

## **Segunda Parte: Ampliando a agenda da convergência**

### A) DEMOCRACIA

A promoção da democracia na cooperação multilateral:  
uma análise comparativa entre estratégias da Organização  
dos Estados Americanos e da União Europeia ..... 385  
Antonio Cavalcante

Judiciário e democracia na nova ordem mundial:  
neoconstitucionalismo e judicialização da política em meio  
à ascensão antidemocrática..... 409  
Gabriel Beré Motta

A erosão do comum: polarização, novas ferramentas da escrita  
e regulamentação das plataformas digitais na Europa e na  
América Latina ..... 427  
João Furio Novaes

### B) DIREITOS HUMANOS E CULTURA

O retorno de bens culturais à América Latina: a curadoria como  
dramaturgia e os museus universais ..... 449  
Eduardo Aleixo Monteiro

Novo pacto sobre migração, regulamentos de Dublin e de  
Schengen e asilo na União Europeia: percepções europeias e  
latino-americanas em um mundo pós-hegemônico e policêntrico .... 467  
Karl-Albert Diniz-de-Souza

Evolução histórica dos direitos humanos dos povos indígenas considerando a interação entre Europa e América Latina em um contexto de polarização mundial..... 485  
Luar Sateré-Mawé

### C) MUDANÇA CLIMÁTICA

A cooperação Brasil-União Europeia em políticas de enfrentamento às mudanças climáticas: histórico e perspectivas ..... 513  
Camila Oliveira Santana

Mudanças climáticas: o que a ciência tem a nos dizer e o que as políticas públicas estão dispostas a colocar em prática – estudo de caso entre América Latina e Europa ..... 535  
Janaina da Silva Fortirer

### D) GUERRA E SEGURANÇA

A North-South divide? Comparing European and Latin American responses to the conflicts in Ukraine and the Middle East within the United Nations ..... 553  
André Viola ■ Tareq Yacoub Helou

Deterioro de la seguridad multidimensional en América Latina: desafíos compartidos y cooperación necesaria con Europa..... 581  
Andrés Fernando De la Vega Grunauer

### ANEXOS

La Deseurope ..... 609  
Edgar Morin

Os novos desafios ..... 619  
Celso Furtado

O Mercosul, a Europa e a nova ordem mundial ..... 627  
Hélio Jaguaribe

Entrevista com Álvaro Vasconcelos: a busca da convergência mundial .. 635  
Pedro Dallari

# A agricultura europeia e o acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia: os desafios

LEONARDO COSTA<sup>1</sup> ■ PAULO OSÓRIO<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo tem dois objetivos principais. O primeiro é fazer um diagnóstico dos protestos recentes dos agricultores europeus e de seu enquadramento, protestos que podem levar a uma não ratificação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros da União Europeia (UE) do acordo de princípio entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e UE. O segundo é discutir formas de ultrapassar o impasse comercial agrícola causado pelos referidos protestos.

A América Latina e a Europa são regiões mundiais que têm matrizes culturais diversas, mas com afinidades. Se, como afirma George Steiner, as cafetarias e os cafés são uma marca identitária da Europa<sup>3</sup>, também o são da América Latina.

Portugal e Espanha colonizaram a América Latina, a partir dos finais do século xv, e os países desta última conquistaram a sua independência já no século xix. Para essa independência muito contribuíram as revoluções liberais americana e francesa, do século xviii, as Guerras Napoleónicas e as revoluções liberais portuguesa e espanhola subsequentes, em 1820. Estas últimas, com avanços, recuos e guerras civis, determinaram, ao longo

1. Agrónomo, economista, docente e investigador da Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School, Research Centre in Management and Economics (Portugal). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8992-2519>.
2. Agrónomo *freelancer*, consultor, empresário e agricultor (Portugal).
3. George Steiner, *A Ideia de Europa*, Lisboa, Relógio D'Água, 2017.

do século XIX, o fim do Antigo Regime nesses dois países. Antes, o Haiti, em 1804, tornou-se o primeiro país da América Latina e Caribe independente e a segunda república do continente americano, a primeira república negra, como resultado de uma revolta de escravizados que derrotou o Exército napoleônico. O país ainda hoje paga a ousadia, em termos de dívida externa e correspondente serviço da dívida<sup>4</sup>.

Giuseppe Garibaldi (1807-1882) é considerado um herói nas duas regiões mundiais, onde combateu pela liberdade no século XIX. Primeiro na América do Sul, onde esteve exilado e se envolveu em diversas revoluções, e mais tarde em Itália, onde desempenhou um papel determinante no Ressurgimento italiano que unificou o país.

Já na segunda metade do século XX, as experiências de socialismo democrático checoslovaca, liderada por Alexander Dubček (1921-1992), e chilena, liderada por Salvador Allende (1908-1973), e o arranque socialista da revolução democrática portuguesa do 25 de abril de 1974 tiveram alguns elementos em comum. As duas primeiras foram violentamente interrompidas no contexto da Guerra Fria que se vivia entre as superpotências de então – os Estados Unidos e a União Soviética. A última sobreviveu à Guerra Fria e sobre ela Chico Buarque, na canção “Tanto Mar”, cantava: “é bonita a festa, pá!...”. E quando a festa acabou, no quadro da normalização democrática do país, passou a cantar: “foi bonita a festa, pá!...”<sup>5</sup>

Com percalços no caminho percorrido, América Latina e Europa têm tradições democráticas, de resistência ao totalitarismo e de luta pelos direitos humanos, que as aproximam e sociedades civis com organizações não governamentais ativas, a marcarem a agenda política não só dos respetivos países como também do mundo. O Fórum Económico Mundial, o Fórum Social Mundial, a ideia de orçamento participativo, a própria Cátedra José Bonifácio, a CARE International, a Greenpeace, a Amnistia Internacional e a Médicos Sem Fronteiras constituem exemplos ilustrativos de organizações não governamentais da sociedade civil mundial.

4. David Graeber, *Debt: The First 5,000 Years*, Hoboken, Melville House, 2011.

5. Cf. *Chico Buarque Tanto Mar – 2 Versões*, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f1AYq7SP118>, acesso em: 11 set. 2024.

A emigração europeia para a América Latina, nos séculos XIX e XX, e a emigração latino-americana para a Europa, nos séculos XX e XXI, são fatores que contribuem para o fortalecimento dos laços históricos entre essas duas regiões do mundo e para uma inerente relação de proximidade, com laços familiares redescobertos e/ou estabelecidos de novo entre as respectivas populações. A cultura, incluindo o futebol (entendido como inteligência em movimento e arte), aproxima, e muito, as populações dos dois territórios.

O descrito anteriormente leva a pensar que um acordo entre os dois blocos, Mercosul e UE, não seria difícil de alcançar. Como veremos, os protestos dos agricultores europeus não têm apenas a ver, nem sequer principalmente, com o acordo Mercosul-UE. Acresce que há uma tentativa de forças políticas populistas civilizacionais e etnocêntricas da extrema-direita, cujo populismo é iliberal, nacionalista, xenófobo e muito orientado para o culto da personalidade dos respetivos líderes, de retirarem dividendos dos referidos protestos para as respetivas agendas políticas. Parafraseando George Bernard Shaw (1856-1950), o patriotismo dos líderes dessas forças políticas resulta da convicção que têm de que o país em que nasceram é superior aos outros pelo facto de nele terem nascido. A proeminência eleitoral que as ditas forças têm ganho, também nas cenas políticas latino-americana e europeia, não é indiferente, entre outros: (i) à afirmação na cena mundial do projeto político-económico conservador que é o neoliberalismo, de forma mais vincada a partir dos finais dos anos 1970; (ii) ao crescimento inerente a essa afirmação mais vincada do referido projeto da desigualdade de rendimentos em todos os países do mundo, inclusive nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); (iii) às crises – financeira, pandémica e de inflação – vividas mais recentemente e à sua gestão mais ou menos monetarista/neoliberal; e (iv) ao uso profissionalizado e deliberadamente desinformativo que as ditas forças fazem das redes sociais desreguladas do mundo em que vivemos, disseminando informações falsas ou enganosas com o objetivo de confundir, desestabilizar ou influenciar a opinião pública a favor das suas agendas políticas. Herdeiras culturais de Joseph Goebbels (1897-1945), ministro da propaganda de Adolf Hitler

(1889-1945), essas forças sabem que mentiras muitas vezes repetidas passam por verdades.

O artigo desenvolve-se da seguinte forma. Após esta secção introdutória, na segunda secção discutimos os protestos dos agricultores europeus, a evolução da Política Agrícola Comum (PAC) – desde as suas origens até ao presente –, as crises na UE e o que está em causa, para os referidos agricultores e do ponto de vista comercial agrícola, com a ratificação do acordo Mercosul-UE. Segue-se a terceira secção, em que discutimos o que fazer, do ponto de vista europeu, para ultrapassar o impasse comercial agrícola causado pelos referidos protestos e conseguir, por essa via, a ratificação do acordo. Concluimos o artigo com a quarta secção, em que sumariamos os principais resultados obtidos.

## **Os protestos dos agricultores europeus, a Política Agrícola Comum, as crises na União Europeia e o acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia**

Os protestos dos agricultores europeus

Por que protestam os agricultores europeus? Apesar de haver uma só PAC na UE, desde a sua implementação em 1962 como a primeira das políticas europeias, as razões e motivações dos protestos dos agricultores dos diferentes Estados-membros têm aspetos comuns e outros que são diferentes, e o mesmo sucede com os aproveitamentos e apadrinhamentos/receios políticos.

Os agricultores europeus protestam contra a redução a que estão obrigados do uso de pesticidas, por razões ambientais, pelo facto de isso diminuir as suas margens de operação e rendimentos. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, assumiu a necessidade de recuar nessa política<sup>6</sup>. Retirou mesmo, por agora, a proposta de redução de 50%

6. Kathryn Armstrong, “Europe Farmers Protests: EU Scraps Plans to Halve Pesticide Use”, *BBC*

no uso de pesticidas até 2030, proposta que surgiu no âmbito do Pacto Ecológico Europeu (ou European Green Deal), de 2019.

Em França protestam os agricultores da Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), do sindicato Jeunes Agriculteurs (JA) – que integra a FNSEA, mas tem autonomia – e da Confédération Paysanne, cujos interesses são diversos<sup>7</sup>. Os agricultores do pequeno grupo que iniciou os bloqueios de autoestradas em Toulouse não pertenciam a nenhuma dessas organizações<sup>8</sup>.

A FNSEA é uma das organizações mais fortes e representativas dos sindicatos de empresários agrícolas e também dos agronegócios<sup>9</sup>. Os protestos dos agricultores da FNSEA prendem-se mais com o Pacto Ecológico Europeu da UE, na sua interação com o apoio ao rendimento dos agricultores franceses dado pelo 1.º pilar da PAC, e menos com os preços justos<sup>10</sup>. Os agricultores franceses são dos que mais recebem pagamentos diretos do 1.º pilar da PAC e, por isso, são dos que mais sofrem com a burocracia e a condicionalidade ambiental acrescida dos referidos pagamentos. Já a Confédération Paysanne representa pequenos agricultores e trabalhadores rurais, estando mais preocupada com questões como a dos preços justos e a da redistribuição das ajudas da PAC entre grandes e pequenas explorações agrícolas, sendo, à partida, mais recetiva às políticas ambientais e climáticas da UE<sup>11</sup>.

Alguns dos *slogans* das manifestações dos agricultores franceses, de janeiro de 2024, explicitam bem a natureza dos seus protestos<sup>12</sup>:

*News*, 6 fev. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68218907>, acesso em: 15 maio 2024.

7. Ellen Ioanes, “The French Farmers’ Protests Are More Complex than They Seem”, *Vox*, 3 fev. 2024, disponível em: <https://www.vox.com/2024/2/3/24059767/french-farmers-protests-eu-brussels>, acesso em: 15 maio 2024.

8. *Idem*.

9. *Idem*.

10. *Idem*.

11. *Idem*.

12. *La gauche et les paysans*. Apresentação de: Géraldine Muhlmann, [s.l.], Radio France – France Culture, 2 fev. 2024. *Podcast*, disponível em: [https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/avec-philosophie/la-gauche-et-les-paysans-2822198?at\\_medium=newsletter&at\\_](https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/avec-philosophie/la-gauche-et-les-paysans-2822198?at_medium=newsletter&at_)

- “Harcèlement Administratif = Burnout = Suicide”;
- “Notre FIN = Votre FAIM”;
- “Produire et nourrir, le rôle essentiel de l’agriculture”;
- “Le protectionnisme et les mécanismes d’aide aux marchés ont servi comme moyens d’aider la paysannerie a résister au capitalisme, au moins, plus long temps, notamment en France, en 1800 et 1900”;
- “Vive la France!”<sup>13</sup>.

Os agricultores franceses protestam contra a burocracia dos pagamentos da PAC, na sua interação com o Pacto Ecológico Europeu da UE, pela defesa dos rendimentos dos agricultores, pela função primordial da agricultura de produção de alimentos (em detrimento, deduz-se, de outras funções como os serviços ambientais e/ou de ecossistema), pelo protecionismo de mercado (por causa das quebras de procura que têm tido dos seus produtos, com o surto de inflação, e com o argumento de o protecionismo ter ajudado o campesinato das pequenas explorações agrícolas a resistir ao capitalismo nos séculos XIX e XX) e por certo nacionalismo (apesar de a PAC ser uma política europeia). O primeiro-ministro francês Gabriel Attal prometeu simplificar os regulamentos da PAC e acabar com o aumento dos custos dos combustíveis<sup>14</sup>. Prometeu também proteger a agricultura francesa acima de tudo (numa localidade junto à fronteira espanhola) e não assinar acordos de comércio livre (também com o Mercosul)<sup>15</sup>. O presidente francês

campaign=culture\_quoti\_edito&at\_chaine=france\_culture&at\_date=2024-02-02&at\_position=5, acesso em: 15 maio 2024.

13. Em português:

- “Assédio Administrativo = *Burnout* = Suicídio”;
- “Nosso FIM = Sua FOME”;
- “Produzir e nutrir, o papel essencial da agricultura”;
- “O protecionismo e os mecanismos de ajuda aos mercados serviram como meios de ajudar os camponeses a resistir ao capitalismo, pelo menos por mais tempo, especialmente na França, em 1800 e 1900”;
- “Viva a França!”

14. Sarah Fowler e Kathryn Armstrong, “France Farmer Protests: PM Offers Key Concessions After Roads Around Paris Blocked”, *BBC News*, 26 jan. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68104202>, acesso em: 15 maio 2024.

15. *Idem*.

Emmanuel Macron e o primeiro-ministro referiram o acordo Mercosul-UE como sendo desleal na sua vertente comercial agrícola. Os principais partidos da oposição, o Rassemblement National (RN; de extrema-direita, liderado por Marine Le Pen) e o La France Insoumise (LFI; da esquerda radical, liderado por Jean-Luc Mélenchon), têm apoiado os protestos dos agricultores franceses, incluindo o bloqueio de estradas.

Os protestos dos agricultores alemães são com a globalização e os preços dos produtos agrícolas e fatores de produção<sup>16</sup>. Queixam-se de certa erosão dos preços dos cereais, acentuada com as importações de cereais da Ucrânia (o celeiro da Europa). Entendem que o seu país ajude a Ucrânia e outros países, mas já não aceitam que, pelo facto, não sobre dinheiro para ajudar o próprio país e os seus agricultores<sup>17</sup>. O governo alemão implementou uma reforma fiscal que penalizou ainda mais o preço dos combustíveis fósseis, combustíveis que a agricultura usa em abundância e dos quais não é fácil prescindir de uma assentada. Note-se, todavia, que a Alemanha era o Estado-membro da UE que estava mais dependente energeticamente da Rússia, em termos de combustíveis fósseis, e onde os preços da energia, nomeadamente desses combustíveis, mais subiram com a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia. O Alternative für Deutschland (AfD; partido da extrema-direita), que antes defendia menos subsídios para os agricultores, agora tenta posicionar-se como o partido campeão das causas dos agricultores alemães<sup>18</sup>.

Já os agricultores espanhóis protestam com os regulamentos da PAC e com os preços dos fatores de produção e/ou dos combustíveis fósseis<sup>19</sup>. Também protestam contra as importações de produtos agrícolas de países terceiros que não da UE, como Marrocos<sup>20</sup>.

16. Jessica Parker e Adam Robison, “Germany’s Far Right Seek Revolution in Farmers’ Protests”, *BBC News*, 14 jan. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-67976889>, acesso em: 15 maio 2024.

17. *Idem*.

18. *Idem*.

19. Guy Hedgcock, “Spanish Farmers Join Wave of Protests”, *BBC News*, 6 fev. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68216353>, acesso em: 15 maio 2024.

20. *Idem*.

Em suma, os agricultores europeus protestam, de facto, por verem as suas margens de operação e rendimentos reduzidos. Os apelos ao retomar do protecionismo (dos mecanismos de ajuda aos mercados agrícolas e do controlo das margens da grande distribuição) e ao controlo da inflação dos preços dos fatores de produção são generalizados aos agricultores dos diferentes Estados-membros, embora assumam diferentes formas. No que refere aos produtos agrícolas, em França, existem pedidos de bloqueio (ou mesmo bloqueios violentos) às expedições intracomunitárias de frutos e hortícolas de Espanha. Na Alemanha, protestos contra as importações de cereais da Ucrânia. Em Espanha, há pedidos de inspeção severa aos morangos importados de Marrocos. Na Polónia e na Hungria, há pedidos de bloqueio que dizem respeito às importações de produtos agrícolas e alimentares da Rússia e também da Ucrânia, com o argumento desses produtos estarem sujeitos a condicionantes ambientais menos restritivas do que aquelas a que os agricultores europeus estão sujeitos. Não se trata de um simples apelo ao protecionismo. Também se trata da consciência de que os agricultores europeus têm de atuar em mercados e cadeias de valor em que são tomadores de preços ditados por terceiros, mercados que não são concorrenciais ou livres, e de ter vindo a assistir a uma redução das suas margens de operação e rendimentos.

O “Notre FIN = Votre FAIM” dos agricultores franceses foi importado pelos protestos dos agricultores de outros Estados-membros, mas sem a mesma força quando expresso noutra língua que não a francesa. Em português, o *slogan* é “O Nosso FIM será a Vossa FOME”.

A PAC Pós-2020 e os seus planos estratégicos (PEPAC), no âmbito de cada Estado-membro, deveriam permitir adaptar melhor os pagamentos da PAC às realidades e principais necessidades nacionais (e regionais) de cada Estado-membro. Todavia, a sua aplicação *top-down*, tecnocrática e burocrática, pouco informada pelos agricultores, não permitiu cumprir plenamente com esse objetivo e abriu as portas ao seu uso como bode expiatório de todos os males sentidos pelos agricultores europeus. Males que têm a ver com a inflação pós-pandemia de covid-19, em associação com a Guerra Rússia-Ucrânia (e agora também com a guerra em Gaza e/ou no Médio Oriente), e com a interação das medidas da transição climática

do Pacto Ecológico Europeu com a PAC, pela condicionalidade ambiental acrescida e burocracia que elas colocam aos pagamentos do 1º pilar da PAC recebidos pelos agricultores. E é normal que, em relação a esta última, os agricultores que mais protestam sejam aqueles que mais beneficiam dos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC, pois são aqueles que mais têm a perder com o não cumprimento da referida condicionalidade ambiental. Esse é o caso de boa parte dos agricultores franceses.

Tendo em conta os protestos dos agricultores, o Conselho Agrifish (Agricultura e Pescas) de ministros da UE reuniu-se, extraordinariamente, no dia 1º de fevereiro de 2024, para discutir um conjunto de medidas de alteração da PAC, a curto e médio prazo, e, nos dias 21 e 22 de março de 2024, para aprovar as propostas da Comissão Europeia referentes às ditas medidas<sup>21</sup>. À partida, as medidas vão no sentido de simplificar as regras da PAC, reduzir a burocracia para os agricultores, assegurar maior flexibilidade em relação às normas sanitárias e/ou requisitos ambientais e reforçar a posição dos agricultores na cadeia de abastecimento alimentar, melhorando a sua remuneração, garantindo uma concorrência leal e assegurando a competitividade do setor agrícola<sup>22</sup>. A título de exemplo, as explorações agrícolas com menos de 10 hectares, que correspondem a 10% das terras agrícolas e a 65% dos agricultores da UE, passam a ficar isentas dos controlos e sanções relacionadas com o cumprimento dos requisitos ambientais. Anteriormente, a Comissão Europeia já tinha tomado medidas no que diz respeito às terras em pousio e às salvaguardas das

21. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *A Política Agrícola Comum para o Período 2023-2027*, 14 maio 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>, acesso em: 15 maio 2024.

22. Ver declarações de David Clarinval, presidente em exercício do Conselho Europeu de Agricultura (vice-primeiro-ministro e ministro dos Trabalhadores Independentes, das PME e da Agricultura, das Reformas Institucionais e da Renovação Democrática da Bélgica). Cf. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *Conselho (Agricultura e Pescas)*, 26 março 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/agrifish/2024/03/26/>, acesso em: 15 maio 2024. Cf. também Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 14 maio 2024.

importações provenientes da Ucrânia<sup>23</sup>. Essa alteração da PAC terá ainda de ser aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Algumas das soluções encontradas, a curto e médio prazo, são, em matéria de ambiente e clima, pelo menos, discutíveis.

Aparentemente, por agora, os protestos dos agricultores europeus acalmaram, mas os problemas estão longe de estar resolvidos. Os equívocos também, nomeadamente no que refere aos possíveis impactos do acordo Mercosul-UE. No entanto, enquanto se aguardavam as eleições para o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia decidiram afetar mais recursos às políticas industriais de defesa de produção de armamento e munições, para ajudar a Ucrânia, por um lado, e para precaver a UE, por outro, caso a Rússia não seja parada na Ucrânia.

## **A evolução da Política Agrícola Comum desde as suas origens até ao presente**

A história da PAC, que abordamos em seguida, está bem documentada nas páginas oficiais das instituições europeias. Nas referidas páginas, o leitor pode encontrar uma cronologia da PAC<sup>24</sup> e uma apresentação dos objetivos da PAC Pós-2020 para o período 2023-2027<sup>25</sup>.

O Tratado de Roma, de 1957, é o tratado que inicia a então Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje UE. A PAC surge na sequência desse tratado, em 1962, como a primeira das políticas europeias, tendo como objetivo primordial a segurança alimentar de uma Europa do pós-Segunda

23. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 14 maio 2024.

24. Parlamento Europeu, *A Política Agrícola Comum: Instrumentos e Reformas*, out. 2023, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/107/instrumentos-da-pac-e-respectivas-reformas>, acesso em: 15 maio 2024; Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *Cronologia: História da PAC*, 8 maio 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-introduction/timeline-history-of-cap/>, acesso em: 15 maio 2024.

25. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 14 maio 2024.

Guerra Mundial com graves carências alimentares e em que boa parte da população rural estava a migrar para as cidades.

As medidas da PAC de suporte dos preços agrícolas e, mais tarde, a partir de 1972, de apoio à modernização das explorações agrícolas foram um sucesso. Sendo o principal suporte da PAC dado aos preços do leite, dos cereais e da carne de bovino, em pouco menos de duas décadas se passou de uma situação de carência desses produtos agrícolas para uma situação de excedentes. Excedentes que geravam custos com a sua armazenagem e também com os subsídios ou restituições dadas à sua exportação para o mercado mundial.

Em 1968, Sicco Mansholt (1908-1995), agricultor, membro da resistência neerlandesa/holandesa ao nazismo durante a Segunda Guerra Mundial, primeiro comissário da agricultura e vice-presidente da Comissão Europeia, entre 1958 e 1972, e presidente da Comissão Europeia, entre 1972 e 1973<sup>26</sup>, em face dos previsíveis excedentes agrícolas, apresentou um plano que visava retirar terras agrícolas do cultivo, reduzir o suporte dado aos preços agrícolas e apoiar a modernização e o aumento da dimensão das explorações agrícolas como forma de garantir um rendimento digno aos seus agricultores. O Plano Mansholt foi parcialmente implementado em 1972, incidindo, fundamentalmente, no apoio à modernização das explorações agrícolas.

O problema dos excedentes agrícolas, isto é, do excesso da oferta da produção agrícola em face da procura no mercado comum da então CEE (mais no leite, nos cereais e na carne de bovino, os produtos mais subsidiados) e dos custos com a sua armazenagem e exportação para o mercado mundial, surge nos anos 1970 e prolonga-se até os anos 1980. Nos anos 1980, foram implementadas várias medidas para o seu controlo. No leite, em 1984, entra em vigor um sistema de quotas leiteiras, que só viria a terminar em 2015. Com o sistema de quotas leiteiras, o suporte de preços era garantido aos produtores de leite apenas até ao limiar estabelecido pela

26. Comissão Europeia, *Sicco Mansholt: Agricultor, Combatente da Resistência e um Verdadeiro Europeu*, [s.d.], disponível em: [https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-sicco-mansholt\\_pt.pdf](https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-sicco-mansholt_pt.pdf), acesso em: 15 maio 2024.

respetiva quota. Nos cereais e na carne de bovino, em 1988, são introduzidos o programa *set-aside* (que envolvia pagamentos aos agricultores para retirarem parte das terras do cultivo) e os estabilizadores orçamentais (que faziam baixar os preços da intervenção quando os produtores ultrapassavam limiares preestabelecidos à produção).

Em 1985, o texto *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, conhecido como *Livro Verde da PAC*, da Comissão Europeia, reintroduz o debate sobre a necessidade de reduzir o suporte dado aos preços agrícolas, ao que acrescenta a necessidade de diversificar as formas de apoio ao rendimento dos agricultores europeus<sup>27</sup>. O documento reconhece também a importância da agricultura europeia para a manutenção da fábrica social nas zonas rurais e para a conservação da terra e dos recursos naturais.

Em 1988, a Comissão Europeia faz uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada *O Futuro do Mundo Rural*, que constitui a sua primeira declaração sobre a necessidade de uma política de desenvolvimento rural<sup>28</sup>. Ela reconhece a existência de um mundo rural com territórios diferenciados e diversas atividades económicas, uns mais desfavorecidos e mais dependentes da atividade agrícola do que outros. Reforça, por outro lado, a existência de uma agricultura europeia multifuncional, isto é, que desempenha ou pode desempenhar outras funções para além da produção de alimentos. Em 1991, surge a iniciativa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader) da PAC. A iniciativa constitui aquilo que alguns autores designariam de uma aproximação ao desenvolvimento rural baseada em territórios e lugares e do tipo *bottom-up*<sup>29</sup>.

27. Commission of the European Communities, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, Bruxelas, 15 jul. 1985 (COM 85/333 Final), disponível em: [https://aei.pitt.edu/931/1/perspectives\\_for\\_cap\\_gp\\_COM\\_85\\_333.pdf](https://aei.pitt.edu/931/1/perspectives_for_cap_gp_COM_85_333.pdf), acesso em: 15 maio 2024.

28. Comissão Europeia, *O Futuro do Mundo Rural: Comunicação da Comissão Transmitida ao Conselho e ao Parlamento Europeu em 28 de Julho de 1988*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1988 (COM 88/591 Final).

29. Fabrizio Barca, Philip McCann e Andrés Rodríguez-Pose, “The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, vol. 52, n. 1, pp. 134-152, fev. 2012, disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>, acesso em: 23 jul. 2024.

Com os seus grupos de ação local (e pequenas nuances no nome), ainda hoje persiste como programa emblemático da PAC.

Em 1992, no quadro das negociações da Ronda do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade), teve lugar a primeira grande reforma da PAC, a MacSharry, reforma que prepara a política para o acordo específico sobre a agricultura que viria a ser alcançado no GATT, em 1994. Esse acordo marca a entrada da agricultura europeia na globalização. O GATT, criado em 1947, é substituído, em 1995, pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A OMC visava e visa regular o comércio mundial e contribuir para a sua liberalização. O objetivo a longo prazo do acordo específico sobre a agricultura alcançado no GATT, em 1994, enquadrava-se na filosofia da OMC, pelo que prevaleceu, enquanto acordo específico sobre a agricultura, no âmbito da OMC. Desde então, o suporte dado aos preços agrícolas na UE foi muito reduzido e os agricultores europeus compensados com ajudas diretas ao seu rendimento, os, no entanto, designados pagamentos diretos do 1º pilar da PAC.

A Reforma MacSharry da PAC, de 1992, compensou a redução do suporte dado aos preços agrícolas europeus com pagamentos diretos ligados às áreas de cultura e aos rebanhos de animais, pagamentos cujo cálculo teve como base as produtividades históricas. Paralelamente, a reforma estabeleceu, como medidas de acompanhamento, as medidas agroambientais, de florestação das terras agrícolas e de cessão antecipada da atividade agrícola. A reforma teve outro efeito, que foi o de explicitar o suporte dado pela PAC aos agricultores dos diversos Estados-membros, pois os pagamentos diretos são integralmente pagos pelo orçamento europeu. Entre outros, foi possível verificar que países como Portugal, na época um dos mais pobres e com uma das agriculturas menos desenvolvidas da UE, eram contribuintes líquidos da PAC, situação que só veio a ser corrigida com a reforma da PAC da Agenda 2000, de 1999. Pelo contrário, países mais ricos e com agriculturas mais desenvolvidas, como França e Dinamarca, eram dos países que mais beneficiavam da PAC<sup>30</sup>. Ou seja, o suporte agrícola dado pela PAC

30. Alan Buckwell *et al.*, "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", *Eu-*

aos agricultores dos diversos Estados-membros e a respetiva desigualdade tornou-se visível, também para os agricultores, sendo que, com alguma correção, a referida desigualdade ainda persiste nos dias de hoje.

A reforma da PAC da Agenda 2000, de 1999, aprofundou a reforma de 1992. Foi com essa reforma que as medidas da PAC foram agrupadas em dois pilares: (i) o 1º pilar, de apoio ao rendimento dos agricultores e regulação dos mercados agrícolas, com o grosso dos pagamentos e (ii) o 2º pilar, do desenvolvimento rural, em que passaram a estar integradas as medidas de apoio à modernização das explorações agrícolas, as medidas agroambientais, as medidas de suporte às zonas desfavorecidas e programas como a iniciativa Leader<sup>31</sup>.

Em 2003, a Reforma Fischler da PAC, intercalar, introduziu no 1º pilar da política o pagamento único às explorações, um pagamento direto desligado das áreas das culturas e dos rebanhos animais, mas com condicionalidade ambiental. Seguiram-se outras reformas em que o caminho foi sendo o de, progressivamente, dissociar os pagamentos do 1º pilar da PAC da produção e transferir verbas desse pilar (das velhas políticas) para o 2º pilar (das novas políticas) e com isso também conseguir uma melhor redistribuição do suporte dado pela PAC aos agricultores dos diversos Estados-membros da UE. O 2º pilar da PAC chegou a representar cerca de um terço do orçamento agrícola europeu. Todavia, no seio de cada Estado-membro e apesar dos ajustamentos verificados, os pagamentos diretos da PAC continuaram a beneficiar mais as grandes explorações agrícolas do

*ropean Economy: Reports and Studies*, n. 5, 1997; Leonardo Costa, Arlindo Cunha, Américo Mendes e Miguel Sottomayor, "From CAP to CARPE: Embedding the Bond Scheme Proposal in a Comprehensive Reform", em Alan Swinbank e Richard Tranter (orgs.), *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*, Wallingford, CAB International, 2004, pp. 79-91; Carsten Daugbjerg *et al.*, "The Visibility of Agricultural Subsidies and Market Illusions in the Common Agricultural Policy: Some Evidence from Farmers' Views in Germany, Portugal and the United Kingdom", *European Journal of Political Research*, vol. 44, n. 6, pp. 749-766, out. 2005, disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00246.x>, acesso em: 23 jul. 2024.

31. Cf. Leader+, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/leader.html>, acesso em: 11 set. 2024.

que as pequenas, o que ainda sucede nos dias de hoje, até porque os pagamentos diretos da PAC se baseiam, em larga medida, nas áreas de cultivo.

A reforma da PAC Pós-2013, do mesmo ano, foi feita num contexto de austeridade na UE, como resposta à crise financeira global de 2008, e de redução inerente e pela primeira vez do orçamento europeu. Todavia, as alterações climáticas já constituíam uma preocupação dessa reforma. O financiamento da PAC é subordinado ao cumprimento da legislação ambiental e climática da UE. É aumentada a condicionalidade ambiental dos pagamentos do 1º pilar da PAC, incluindo do pagamento-base, surgindo o pagamento verde (ou *greening*) no referido pilar como forma de pagar uma condicionalidade ambiental acrescida. São também retomados, em parte e em novos moldes, os pagamentos diretos ligados à produção (PLP). São limitadas as verbas destinadas às grandes explorações agrícolas e é introduzida a possibilidade de os Estados-membros optarem por um pagamento direto específico e simplificador às pequenas explorações agrícolas (com um valor até 25% dos pagamentos diretos médios nacionais). Também, pela primeira vez, o orçamento do 2º pilar da PAC é reduzido relativamente ao do 1º pilar.

Com o Pacto Ecológico Europeu<sup>32</sup>, de 2019, e a pandemia de covid-19, de 2020, a reforma da PAC Pós-2020, de 2021, foi a última grande reforma da política. Como já sucedia anteriormente, o financiamento da PAC continua subordinado ao cumprimento da legislação ambiental e climática da UE e o *capping* estabelece um limite máximo para os pagamentos diretos concedidos aos agricultores europeus. Nos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC são introduzidos os regimes ecológicos obrigatórios, ou pagamentos de ecorregimes, em substituição do pagamento verde (ou *greening*), para pagar aos agricultores europeus pela sua ação ambiental e climática acrescida. Aumentam, assim, os pagamentos que recompensam práticas ecológicas específicas, incluindo a agricultura biológica (ecológica ou orgânica), a produção integrada e outras medidas, que antes eram agroambientais e

32. Comissão Europeia, *Pacto Ecológico Europeu*, Bruxelas, 11 dez. 2019. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2019) 640 Final.

financiadas a partir do 2º pilar da PAC e que agora passaram a ter enquadramento nos seus dois pilares. São também canalizadas mais verbas, em cada Estado-membro, para as explorações agrícolas de menor dimensão.

A reforma da PAC Pós-2020 introduz também a figura dos PEPAC, no âmbito de cada Estado-membro, como forma de flexibilizar, articular melhor entre si e adaptar às condições de cada Estado-membro os diversos pagamentos da PAC. Entre outros e dentro de certos limites, esses planos estratégicos permitem a cada Estado-membro transferir verbas do 1º pilar da PAC para o 2º, e vice-versa. Os PEPAC, elaborados pelos Estados-membros, viriam a ser analisados pela Comissão Europeia em 2022 e começaram a ser implementados em 2023. Pelo caminho, em 2021, a Comissão Europeia faz uma comunicação ao Parlamento, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, em que explicita a sua visão a longo prazo das zonas rurais europeias<sup>33</sup>.

Da descrição anterior retiramos que as duas últimas reformas da PAC – a PAC Pós-2013 e a PAC Pós-2020 – significaram um reforço do peso relativo do orçamento do 1º pilar da política e um acréscimo da condicionalidade ambiental dos pagamentos diretos desse pilar. Pagamentos diretos do 1º pilar da PAC, como os dos ecorregimes da reforma da PAC Pós-2020, traduzem uma condicionalidade ambiental acrescida, também relativamente ao pagamento verde (ou *greening*) da reforma da PAC Pós-2013 que substituíram. Mais, a reforma da PAC Pós-2020 estabeleceu a obrigatoriedade de, no mínimo, em cada Estado-membro, 25% dos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC corresponderem a pagamentos de ecorregimes. Todavia, com os PEPAC, a reforma da PAC Pós-2020 emprestou alguma escolha aos Estados-membros nos pagamentos recebidos pelos seus agricultores ao permitir transferências de verbas do 1º pilar da PAC para o 2º, e vice-versa. Flexibilidade que, ironicamente, com as crises na UE e a redução das margens de operação e/ou rendimentos dos agricultores, acabou por

33. Comissão Europeia, *Uma Visão a Longo Prazo para as Zonas Rurais da UE: Para Zonas Rurais Mais Fortes, Interligadas, Resilientes e Prósperas, até 2040*, Bruxelas, 30 jun. 2021. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2021) 345 Final.

gerar desequilíbrios agrícolas internos e contribuir para os protestos dos agricultores em cada Estado-membro, contra a PAC, contra outros Estados-membros e contra países terceiros.

No presente, os agricultores europeus têm um nível de suporte público alinhado com a média dos países da OCDE, mas bem maior que o dos agricultores de países do Mercosul, como Argentina e Brasil<sup>34</sup>. No quadro da OMC, os subsídios que recebem na forma de pagamentos diretos do 1º pilar da PAC de apoio ao seu rendimento são aceitáveis na medida em que as distorções dos preços agrícolas que causem sejam mínimas.

Nem todos os agricultores europeus beneficiam dos pagamentos da PAC. E os que são elegíveis a receberem os referidos pagamentos, em cada Estado-membro, beneficiam de eles se cumprirem com a respetiva condicionalidade ambiental. O acréscimo verificado da condicionalidade ambiental dos pagamentos do 1º pilar da PAC significa que estes pagamentos, que começaram por ser justificados (na Reforma MacSharry da PAC, de 1992) como de apoio ao rendimento dos agricultores europeus e/ou compensação da redução do suporte dado aos preços agrícolas, são cada vez mais justificados como pagamentos dos serviços ambientais ou de ecossistema prestados pelos agricultores europeus. Ou seja, os pagamentos diretos do 1º pilar da PAC pagam, em última análise, a respetiva condicionalidade ambiental. Note-se que os agricultores europeus que não beneficiem dos pagamentos do 1º pilar da PAC não estão sujeitos à respetiva condicionalidade ambiental acrescida e que aos diversos pagamentos diretos desse pilar não corresponde a mesma condicionalidade ambiental.

Tendo em conta o anteriormente exposto e no que se refere a uma possível concorrência desleal associada aos produtos do Mercosul, a questão é saber se os agricultores europeus têm de cumprir com requisitos sanitários e/ou ambientais que os agricultores do Mercosul não têm, sem serem compensados pelo facto. A resposta é sim quando, por exemplo, os

34. Francisco Avillez, “Será que os Agricultores da UE São Mais Subsidiados do Que os de Outros Espaços Económicos Semelhantes?”, *Agroges*, fev. 2024 (artigo técnico), disponível em: <https://www.agroges.pt/wp-content/uploads/2024/02/202402-Agroges-Artigo-Tecnico-02.pdf>, acesso em: 15 maio 2024.

agricultores europeus são impedidos de utilizar pesticidas e antibióticos banidos da UE, enquanto os agricultores do Mercosul podem utilizá-los. No entanto, a resposta é não quando os agricultores europeus recebem pagamentos diretos dos ecorregimes do 1º pilar da PAC para reduzirem, por exemplo, o uso de pesticidas e antibióticos. Neste último caso, o problema não se coloca na medida em que os referidos agricultores estão a ser compensados pelo facto. Pode colocar-se um problema de concorrência acrescida, mas esse é outro problema.

### As crises na União Europeia

Desde os finais dos anos 1970, o mundo tem assistido ao progressivo domínio de um projeto político-económico conservador, também de globalização, que alguns designam de neoliberalismo. Esse projeto deve muito às ideias de economistas da Escola de Chicago, ou que por lá passaram, como Friedrich Hayek, Milton Friedman e Robert Lucas Jr., entre outros, e à Sociedade Mont Pèlerin. Esta última foi fundada em 1947, durante uma conferência internacional organizada por Hayek, na localidade de Mont-Pèlerin, na Suíça. O referido projeto esteve na base, desde os finais dos anos 1970, entre outros, (i) do crescimento da desigualdade de rendimentos em todos os países do mundo<sup>35</sup>, também nos países da OCDE; (ii) do Consenso de Washington para a América Latina<sup>36</sup>, da independência de atuação dos Bancos Centrais do poder político, da desregulação e integração global do sistema financeiro, da crise asiática, de 1997, e do apareci-

35. Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nova York, W. W. Norton & Company, 2012; Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013; Janet C. Gornick, “High and Rising Inequality: Causes and Consequences”, em 69<sup>th</sup> General Assembly, Second Committee, [s.l.], 7 out. 2014, disponível em: <http://webtv.un.org/en/asset/k1w/k1wxuutzs0>, acesso em: 15 maio 2024. Ver também World Inequality Database (WID), disponível em: <https://wid.world/>, acesso em: 11 set. 2024.
36. John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, em John Williamson (org.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.

mento da classe dos oligarcas na Rússia, em 1998<sup>37</sup>; (iii) do desenho institucional da Área do Euro (AE) na UE, da crise financeira global de 2008 e da subsequente austeridade na UE e atuação da *troika* nos Estados-membros em dificuldades na AE, com o enfraquecimento do Estado-providência na UE e/ou do respetivo modelo social europeu<sup>38</sup>; e (iv) da crise da globalização<sup>39</sup>, da crise geopolítica<sup>40</sup> e da ascensão dos populismos civilizacionais e etnocêntricos da extrema-direita em todo o mundo.

Como afirma Noam Chomsky (1928-), o neoliberalismo não é novo nem é liberal. Sempre que necessário, sacrifica a liberdade política à liberdade económica e, por isso, a Escola de Chicago aconselhou ditadores como Augusto Pinochet, no Chile. E, no que refere à liberdade económica, não a garante. Pelo contrário, a liberdade que empresta ao setor financeiro, por si desregulado, e à respetiva circulação do dinheiro cria todas as condições para a afirmação de monopólios e oligopólios (estruturas de mercado que não são concorrenciais ou de mercado livre), de comportamentos estéreis, especulativos e de extração de rendas da parte do referido sistema financeiro e, mais recentemente, também da parte das grandes empresas da tecnologia (ou *big techs*). E, assim sendo, o neoliberalismo é, de facto, iliberal. Como também o são, e algumas vezes se afirmam como tal, mais na UE do que na América Latina, os populismos civilizacionais e etnocêntricos referidos. E é por isso que o casamento político entre neoliberalismo e os ditos populismos, por vezes, sucede. É um casamento de conveniência, e às expensas da democracia/liberdade política, em nome de

37. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Nova York, W. W. Norton & Company, 2002.

38. Leonardo Costa, Nuno Ornelas Martins e Francisca Guedes de Oliveira, “Portugal’s Bailout and the Crisis of the European Union from a Capability Perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n. 6, pp. 1479-1496, nov. 2016.

39. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-globalization in the Era of Trump*, Nova York, W. W. Norton & Company, 2018.

40. Gita Gopinath, Pierre-Olivier Gourichas, Andrea F. Presbitero e Petia B. Topalova, “Changing Global Linkages: A New Cold War?”, *IMF Working Paper*, n. 2024/076, abr. 2024, disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4790220](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4790220), acesso em: 15 maio 2024; Mario Draghi, “Mario Draghi: Radical Change – Is What is Needed”, *Groupe d’études géopolitiques*, 16 abr. 2024, disponível em: <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>, acesso em: 11 set. 2024.

valores, monetários. Ou seja, a conveniência não é a liberdade económica, mas, antes, a extração de rendas em sociedade por grupos de interesse.

A crise financeira global de 2008, numa AE ainda hoje incompleta e na época com desequilíbrios importantes nas balanças correntes dos seus Estados-membros, uma interpretação dela, pelas instituições europeias, como sendo um problema orçamental de Estados-membros da UE mal-comportados – Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (*Spain*, em inglês), os PIIGS (ou GIPSI; do inglês, *Greece, Ireland, Portugal, Spain, Italy*) – e uma atuação das referidas instituições, a partir de meados de 2010, assente na austeridade, acentuada pela *troika* nos resgates de Estados-membros da coesão da UE em dificuldades<sup>41</sup>, constituíram marcas importantes da afirmação do projeto neoliberal na UE que, até então, mais ou menos lhe tinha escapado. Foram tempos de experimentação da ideia de austeridade expansionista<sup>42</sup>, que resultou num falhanço colossal na UE. Desde então, o debate principal na região é sobre que Estados-membros são e não são contribuintes líquidos do orçamento da UE, apesar de o referido orçamento ser relativamente modesto – 1,3% do produto interno bruto (PIB) da UE em 2023 – e de os Estados-membros contribuintes líquidos pagarem menos, em termos líquidos, do que 0,5% do respetivo PIB<sup>43</sup>.

Houve aprendizado, por parte das instituições europeias, com o falhanço na UE da austeridade como resposta à crise financeira global de 2008. No discurso “Whatever It Takes”, de julho de 2012, feito para salvar o euro<sup>44</sup> pelo presidente do Banco Central Europeu (BCE) da época Mario Draghi, a instituição afirma-se perante os mercados financeiros como credor de último recurso dos Estados-membros da AE. A afirmação foi

41. Leonardo Costa, Nuno Ornelas Martins e Francisca Guedes de Oliveira, *op. cit.*, nov. 2016

42. Francesco Giavazzi e Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 5, pp. 75-122, 1990.

43. Bruna Santos, Leonardo Costa e Francisca Guedes de Oliveira, The Euro Area 12: A Comparative Assessment of Its Member States in the Period 1998-2022, *Economies*, vol. 12, n. 4, p. 84, abr. 2024, disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies12040084>, acesso em: 23 jul. 2024.

44. Mario Draghi, “Verbatim of the Remarks Made by Mario Draghi”, em Global Investment Conference, Londres, 26 jul. 2012, disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, acesso em: 15 maio 2024.

suficiente para fazer baixar os juros das dívidas soberanas dos referidos Estados-membros nos ditos mercados, permitindo que aliviassem as políticas de austeridade que estavam a prosseguir. A política monetária não convencional – *quantitative easing* – do BCE só começou em 2015, muito mais tarde do que a política equivalente do Sistema de Reserva Federal (Fed) dos Estados Unidos, que começou logo em 2008.

Quando a pandemia de covid-19 chegou ao território da UE, em 2020, a resposta a ela, em termos de políticas monetária e fiscal, foi mais keynesiana do que monetarista/neoliberal. E com isso as instituições europeias conseguiram que uma crise com o potencial de ter impactos muito mais gravosos para a economia europeia do que a crise financeira global de 2008, como era o caso da referida pandemia<sup>45</sup>, tivesse tido impacto menor sobre a capacidade produtiva da UE e a vida dos seus cidadãos do que aqueles da crise financeira global de 2008. Entre outras medidas, o BCE criou o Programa de Compra de Ativos de Emergência Pandémica (PEPP; do inglês, Pandemic Emergency Purchase Programme), como forma de reduzir os custos dos empréstimos e aumentar a concessão de crédito na AE. A Comissão Europeia lançou o Plano de Recuperação para a Europa (NextGenerationEU), que se traduz nos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) dos Estados-membros. As medidas visaram não só mitigar os impactos assimétricos da pandemia nas economias dos Estados-membros da UE como também transformar as referidas economias e, com isso, criar empregos e tornar a Europa mais ecológica e digital. O momento marcou certa recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições europeias.

A escalada da Guerra Rússia-Ucrânia dá-se no rescaldo da recuperação da pandemia de covid-19, com a invasão da Ucrânia pela Rússia no dia 24 de fevereiro de 2022. Em fevereiro de 2022, a inflação na AE era de 5,1%. Um ano antes tinha sido de 0,9% e, em outubro de 2022, registou um pico de 10,6%. O BCE, presidido por Christine Lagarde desde novembro de 2019, inicia, a partir de setembro de 2022, um processo de subida das taxas de juro diretas para controlar a inflação na AE. Em janeiro de 2021, as taxas de juro diretas do BCE, aplicáveis às operações principais

45. Bruna Santos, Leonardo Costa e Francisca Guedes de Oliveira, *op. cit.*, abr. 2024.

de refinanciamento, à facilidade permanente de cedência de liquidez e à facilidade permanente de depósito, eram, respetivamente, 0,50%, 0,75% e 0%. Em janeiro de 2022, eram 2,50%, 2,75% e 2,00% e, em outubro de 2022, 4,50%, 4,75% e 4%, e aí permaneceram até aos dias de hoje. O problema maior dos juros para a população da UE, em geral, e para as pequenas e médias empresas e os agricultores, em particular, não é tanto o seu nível, mas mais o ritmo do seu crescimento em face dos endividamentos de partida.

Os economistas dividem-se acerca das razões principais por detrás do referido surto de inflação na UE e na AE e se ele seria ou não transitório. Alguns vêem-no como o resultado de uma liquidez em excesso posta a circular pelo BCE para auxiliar a economia da AE em face das sucessivas crises. Outros colocam a tónica nos estrangulamentos da oferta e nas alterações da procura inerentes à pandemia da covid-19 e à recuperação da mesma. Outros ainda selecionam como razão principal a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia, o aumento inerente dos preços da energia e dos alimentos, o poder fazedor de preços das empresas que operam nesses setores e a especulação com a guerra dos fundos de investimento nos mercados de futuros de cereais<sup>46</sup>. Independentemente da razão principal por detrás do surto de inflação, a resposta do BCE foi a de subir as taxas de juro diretoras e matar procura, nomeadamente investimento, para o controlar. A resposta seguiu, uma vez mais, a prescrição monetarista/neoliberal *standard*. Ou seja, o aprendizado das instituições europeias com os erros que cometeram na crise financeira global de 2008 não durou muito. E a renovada confiança dos cidadãos nas instituições europeias também não.

É difícil ignorar a dependência energética que países como Alemanha tinham da Rússia, os lucros extraordinários que surgiram no processo de empresas que operam nos setores da energia e agroalimentar, empresas com poder fazedor de preço, e o comportamento especulativo dos fundos de investimento nos mercados de futuros de cereais. Em junho de 2023, Christine Lagarde, a presidente do BCE, declarou que em 2022 os lucros

46. Jayati Ghosh, “Dealing with Inflation, Really”, *Social Europe*, 25 jul. 2022, disponível em: <https://www.socialeurope.eu/dealing-with-inflation-really>, acesso em: 15 maio 2024.

unitários das empresas tinham contribuído para dois terços da inflação na AE, enquanto nas duas décadas anteriores esse contributo tinha sido de um terço<sup>47</sup>. Tendo-se as instituições europeias demitido de atuar sobre esses fatores do lado da oferta, para além de matar procura, a atuação do BCE conseguiu ainda colocar a banca europeia a obter lucros extraordinários pelos depósitos que realiza no BCE<sup>48</sup>.

O exposto diz-nos que a economia da UE e da AE não tem estado bem para os seus cidadãos, em geral, e para as suas pequenas e médias empresas e os seus agricultores, em particular, pelo menos desde a crise financeira global de 2008. Por exemplo, com a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia, em 2022, a inerente inflação e o seu controlo pelo BCE, a referida economia tem estado bem melhor para as empresas com capacidade fazedora de preço nos setores da energia e agroalimentar, para os fundos de investimento, para a banca europeia, para a indústria do armamento e para as grandes empresas da tecnologia. E tudo isso coloca questões redistributivas na UE e na AE acerca de quem está a pagar e a beneficiar com a inflação e seu controlo pelo BCE, quem está a pagar e a beneficiar com a guerra e o esforço de guerra. Guerra e esforço de guerra que a senhora Lagarde tem ignorado nos seus discursos. Guerra que tem agora um novo teatro, em Gaza e/ou no Médio Oriente.

Focando-nos no caso dos agricultores da UE, aquele que aqui mais nos interessa, eles operam em cadeias de valor cujos preços dos fatores de produção que utilizam e dos produtos agrícolas que produzem são controlados por terceiros, constituindo o elo mais fraco das referidas ca-

47. Christine Lagarde, “Breaking the Persistence of Inflation”, em ECB Forum on Central Banking, Sintra, 27 jun. 2023, disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/breaking-persistence-inflation-christine-lagarde>, acesso em: 15 maio 2024.

48. Paul De Grauwe e Yuemei Ji, “Fighting Inflation More Effectively without Transferring Central Banks’ Profits to Banks”, *CESifo Working Paper*, n. 10741, 8 nov. 2023, disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4626501>, acesso em: 15 maio 2024; *idem*, “Unremunerated Reserve Requirements Make the Fight against Inflation Fairer and More Effective”, *CEPR VoxEU Column*, 7 nov. 2023, disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/unremunerated-reserve-requirements-make-fight-against-inflation-fairer-and-more>, acesso em: 15 maio 2024.

deias. Segundo o Eurostat<sup>49</sup>, com a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia e a inflação inerente, os agricultores europeus assistiram a um aumento dos preços dos fatores de produção (gasóleo, eletricidade, adubos, pesticidas e rações), devido ao aumento dos preços da energia. Também viram os juros subirem, por via da atuação do BCE, o que aumentou o seu endividamento e não facilita o investimento necessário à transição energética das explorações agrícolas. É certo que os preços dos produtos agrícolas à porta da exploração também subiram, mais em alguns subsetores agrícolas do que noutros. Acresce que os agricultores europeus têm sido sujeitos à concorrência de produtos oriundos da Ucrânia, no âmbito do apoio dado pela UE ao esforço de guerra do país. A tudo isso podemos juntar a condicionalidade ambiental acrescida dos pagamentos do 1º pilar da PAC, com metas de redução das emissões de gases com efeitos de estufa e de pesticidas utilizados na agricultura, que advêm do Pacto Ecológico Europeu, e a burocracia acrescida associada aos referidos pagamentos. O resultado final é uma redução das margens de operação e rendimentos de boa parte dos agricultores europeus, redução que está na base, a nosso ver, de seus protestos e não contribui para a ratificação do acordo Mercosul-UE.

O acordo de comércio livre Mercado Comum do Sul-União Europeia e os agricultores europeus

Em 28 de junho de 2019, a UE e os quatro países-membros fundadores do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – chegaram a um acordo de princípio sobre o acordo de associação (AA) Mercosul-UE. O que está em causa para os agricultores europeus relativamente ao pilar comercial ou acordo de comércio livre (ACL) do AA?

O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu faz uma boa síntese do ACL, do ponto de vista da UE<sup>50</sup>. Com a redução significativa de barreiras

49. “EU Agricultural Markets Affected by Russian Invasion”, *Eurostat*, 1º jul. 2022, disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220701-1>, acesso em: 11 set. 2024.

50. Gisela Grieger, “Pilar Comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul”, *EPRS Serviço de Estudos do Parlamento Europeu*, ago. 2019 (PE 640.138), disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/eprs-service-of-studies>.

pautais e não pautais, o ACL promete um crescimento do comércio de bens e serviços e do investimento entre as duas regiões e sinaliza um sistema multilateral de comércio e investimento desejavelmente mais baseado em regras do que em relações de força, quando comparado com os acordos de comércio bilaterais entre países<sup>51</sup>. Naturalmente, o ACL foi bem acolhido pelas associações industriais e por vários subsetores agrícolas da UE com interesses ofensivos e/ou que ganham com ele e não o foi por aqueles sub-setores agrícolas com interesses defensivos e/ou perdedores.

Grupos ambientais e dos direitos humanos e decisores políticos da UE também têm posto em causa o ACL pelas potenciais implicações que pode ter em matéria de ambiente e clima, de direitos dos povos indígenas, do futuro dos agricultores europeus e da segurança alimentar da UE<sup>52</sup>. Como resultado, em março de 2023, a Comissão Europeia propôs um anexo de implementação do acordo (ou *joint instrument*)<sup>53</sup>, que, entre outros pontos, prevê sanções por incumprimento ambiental, na tentativa de abordar as preocupações ambientais levantadas por alguns dos seus Estados-membros. Todavia, a proposta não foi inicialmente bem recebida pelos países do Mercosul, nomeadamente o Brasil. No entanto, as divergências com o Brasil parecem já estar sanadas. A ratificação do ACL tem deparado com desafios significativos, na UE e no Mercosul.

No que diz respeito ao ambiente, às alterações climáticas e aos povos indígenas, a preocupação europeia é que o ACL possa contribuir para acelerar a expansão de terras agrícolas nos países do Mercosul através de uma deflorestação em grande escala, destruindo a Floresta Amazónica e comprometendo os direitos dos povos indígenas<sup>54</sup>. No que refere ao futuro

europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS\_BRI(2019)640138\_PT.pdf, acesso em: 15 maio 2024.

51. *Idem*.

52. *Idem*; Institut de l'Élevage, *The EU-Mercosur Free Trade Agreement, Its Impacts on Agriculture*, Bruxelas, Greens/EFA Group in the European Parliament, maio 2023, disponível em: <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>, acesso em: 23 jul. 2024.

53. European Commission, *EU-Mercosur Joint Instrument*, Bruxelas, mar. 2023, disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/da997440-4edb-437d-aa4a-3cb9a5e77930/details?download=true>, acesso em: 15 maio 2024.

54. Gisela Grieger, *op. cit.*, ago. 2019.

dos agricultores europeus, a preocupação é que o ACL ponha em causa o rendimento deles, por via da concorrência acrescida e inerente queda de preços; com relação à segurança alimentar da UE, acredita-se em um aumento das importações agrícolas<sup>55</sup>. O estudo do Institut de l'Élevage vai mais longe na crítica que faz ao acordo, ao defender que a UE vai importar mais carne de bovino e outros produtos agrícolas e, com isso, favorecer emissões de carbono, desmatamento, maior uso de pesticidas e de antibióticos, contaminação dos solos, perdas de biodiversidade e abusos dos direitos humanos nos países do Mercosul, colocando em risco os meios de subsistência dos agricultores locais das duas regiões mundiais e a saúde das respetivas populações<sup>56</sup>. O referido estudo destaca ainda a distorção da concorrência agrícola entre o Mercosul e a UE, inerente às regulamentações agrícolas serem mais fracas no Mercosul do que na UE. Discutimos em seguida as implicações comerciais do ACL para diferentes subsectores agrícolas da UE.

Do ponto de vista comercial agrícola europeu, os subsectores vinícola e de laticínios têm interesses ofensivos ou ganham com o ACL, enquanto os subsectores da carne de bovino, do etanol, do açúcar e das aves de capoeira têm interesses defensivos ou perdem com o ACL<sup>57</sup>. E, por isso, os primeiros suportam o acordo enquanto os últimos se opõem a ele. São os últimos que se referem ao acordo como uma troca de “carros por vacas”, o que denota a importância dos produtores de carne de bovino da UE na oposição ao ACL. Portanto, a posição dos agricultores europeus em relação ao ACL não é uma só.

O Committee of Professional Agricultural Organisations-General Confederation of Agricultural Cooperatives (Copa-Cogeca) manifestou, por exemplo, preocupações com a falta de rastreabilidade dos bovinos nos países do Mercosul e com a utilização que nesses países se faz de hormonas, de fatores de crescimento e de pesticidas que são ilegais na UE. Os problemas apontados existem, mas o problema fundamental parece

55. Institut de l'Élevage, *op. cit.*, maio 2023.

56. *Idem.*

57. Gisela Grieger, *op. cit.*, ago. 2019.

ser o da concorrência acrescida e o futuro inerente dos agricultores europeus em subsetores como os da carne de bovino. Acresce que, em cada subsetor agrícola da UE, as consequências não têm de ser as mesmas para pequenos e grandes produtores e para produtores intensivos e extensivos na utilização de terra.

Dos setores historicamente mais subsidiados pelo 1º pilar da PAC, com o objetivo da segurança alimentar, o leite ganha com o ACL, dos cereais não se fala e a carne de bovino perde. Aliás, nos cereais a concorrência maior parece vir da Ucrânia no âmbito dos acordos comerciais feitos pela UE como parte do suporte ao esforço de guerra desse país. Já agora, também nas aves de capoeira tem havido concorrência acrescida da Ucrânia pelos mesmos motivos.

Segundo dados do Eurostat<sup>58</sup>, em 2022, o valor acrescentado gerado pela agricultura europeia foi de 220,7 mil milhões de euros, cerca de 1,4% do PIB da UE. Em 2020, a agricultura da UE empregou 8,2 milhões de pessoas, o que, em unidades de trabalho agrícola (UTA), correspondeu a 4,2% do emprego total da UE. Em 2020, a superfície agrícola utilizada foi de 157,4 milhões de hectares, cerca de 35,6% do território da UE. Esses números mostram que a agricultura europeia não gera diretamente muita riqueza e emprego, mas ocupa uma porção significativa do território da região. Tem por isso impactos ambientais importantes, positivos e negativos, sobre o referido território. Repare-se que o nosso foco é na agricultura da UE, e não no complexo agroalimentar em que ela se insere, cujos pesos no PIB e no emprego são maiores. É que o pressuposto é o de os agricultores europeus serem a razão de ser do impasse comercial agrícola do ACL Mercosul-UE. Sobre a importância da indústria agroalimentar europeia e as exportações e importações de alimentos e bebidas entre a UE e o resto do mundo, incluindo o Mercosul, ver FoodDrink Europe<sup>59</sup>.

58. Dados do Eurostat para agricultura disponíveis em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture>, acesso em: 11 set. 2024.

59. FoodDrink Europe, *Data & Trends of the EU Food and Drink Industry*, Bruxelas, FoodDrink Europe, 2023, disponível em: <https://www.fooddrink europe.eu/resource/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2023/>, acesso em: 15 maio 2024.

Ainda segundo o Eurostat, em 2022, o valor da produção agrícola da UE foi de 537,5 mil milhões de euros repartidos da seguinte forma: (i) 53,6% de culturas; (ii) 38,3% de animais e produtos animais; e (iii) 8,1% de outros serviços e atividades secundárias. Os 53,6% de culturas eram compostos de 15% de cereais, 5,9% de culturas industriais, 5% de vinho e 4,9% de culturas forrageiras. Os 38,3% de animais e produtos animais eram compostos de 14,5% de leite, 6,7% de bovinos, 4,8% de aves e 2,5% de ovos. Tais números ilustram que compensar os agricultores europeus com interesses defensivos em relação ao ACL (com as ajudas ao rendimento da PAC) para se poderem melhor ajustar a ele é capaz de não ficar muito caro. Acresce que o ACL, entre outros, estabelece contingentes pautais e um horizonte de dez anos para eliminar os direitos aduaneiros em subsectores agrícolas como a carne de bovino, que na UE tem interesses defensivos em relação ao ACL<sup>60</sup>.

## O que fazer?

No que refere ao ACL Mercosul-UE, os problemas dos agricultores europeus não parecem ser muitos. É certo que existem subsectores como o da carne de bovino com interesses defensivos, pois perdem com o ACL. É certo também que, nos vários subsectores agrícolas, pequenos e grandes produtores e produtores intensivos e extensivos na utilização de terra agrícola podem estar em situações diversas em relação ao ACL. Todavia, não seria difícil nem caro, se necessário, compensar os agricultores em dificuldades com ajudas diretas ao rendimento da PAC. Isto para além dos contingentes pautais, do horizonte de dez anos para eliminação dos direitos aduaneiros e de outras normas já previstas no acordo alcançado, para subsectores agrícolas com interesses defensivos na UE como o da carne de bovino<sup>61</sup>.

Do ponto de vista concorrencial, a questão da condicionalidade ambiental acrescida dos agricultores europeus em relação aos do Mercosul

60. Gisela Grieger, *op. cit.*, ago. 2019.

61. *Idem*.

só se coloca se ela não estiver a ser paga pelos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC, o que, em geral, não é o caso. A burocracia associada aos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC e a sua condicionalidade ambiental acrescida, em particular no que refere aos pagamentos dos ecorregimes, é um problema interno de operação da PAC que nada tem a ver com o acordo Mercosul-UE. A PAC, em particular no seu 1º pilar, ainda é uma política muito *top-down* e horizontal, no sentido de não ser baseada em territórios e lugares. Todavia, é verdade que existem diferenças regulamentares agrícolas entre os dois blocos, como as que dizem respeito às autorizações do uso de certos pesticidas, antibióticos, hormonas e fatores de crescimento, que poderiam, a nosso ver, justificar tarifas aduaneiras e restituições às exportações.

A Comissão Europeia e o Conselho de Ministros Agrifish (Agricultura e Pescas) acordaram nos dias 21 e 22 de março de 2024 algumas medidas de ajustamento da PAC que ainda têm de ser aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. As medidas vão no sentido da desburocratização e de uma flexibilidade maior na gestão da condicionalidade ambiental acrescida da PAC. No que diz respeito a matérias de ambiente, clima e não só, os agricultores europeus carecem, em geral, de aconselhamento técnico nos territórios onde operam, nomeadamente no que refere aos serviços ambientais que são chamados a prestar, e são pouco ou nada solicitados a participar, com o saber que têm dos ecossistemas que operam, no desenho dos ecorregimes que é suposto implementarem. São questões que as instituições europeias vão ter de resolver num futuro próximo. Os agricultores franceses são os que mais se queixam do acréscimo da condicionalidade ambiental dos pagamentos do 1º pilar da PAC, a nosso ver, por serem dos agricultores europeus que mais beneficiam dos referidos pagamentos.

Outro problema da PAC, que também não se prende diretamente com o ACL Mercosul-UE, tem a ver com a distribuição dos seus pagamentos entre grandes e pequenas explorações agrícolas. Nesse nível, a PAC tem tido evoluções positivas. Mas, de facto, os pagamentos diretos da política são por área de cultivo. Numa lógica de desenvolvimento sustentável e de aumentar os benefícios da PAC para as pequenas explorações agrícolas, numa próxima reforma dessa política poderia fazer sentido intro-

duzir a figura de pagamentos diretos por UTA. A condicionalidade desses pagamentos poderia ficar associada a objetivos específicos do objetivo de desenvolvimento sustentável 8 (ODS 8), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU): promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos<sup>62</sup>. Mais, à partida, as pequenas explorações agrícolas têm um potencial maior do que as grandes para serem multifuncionais. A PAC deveria ter isso mais em consideração. As garantias de proteção dos preços pretendidas por algumas organizações de agricultores beneficiam mais as explorações agrícolas que mais produzem, isto é, as grandes. E, assim sendo, as referidas garantias não constituem a melhor alternativa para a PAC beneficiar as pequenas explorações agrícolas. É certo que os agricultores europeus operam em cadeias de valor ou abastecimento cujos preços são controlados por terceiros, e a PAC e a política de concorrência europeia deveriam ajudar melhor os referidos agricultores a fortalecerem a sua posição nas cadeias. As recentes medidas acordadas pela Comissão Europeia e o Conselho de Ministros Agrifish também vão no sentido do referido fortalecimento.

O apelo ao protecionismo, no âmbito de cada Estado-membro, num contexto de uma PAC que é financiada pelo orçamento europeu, parece-nos mais difícil de suportar. Isso resulta de uma conjuntura económica que tem sido adversa e também, pelo menos em parte, da influência de forças políticas populistas civilizacionais e etnocêntricas, que tentam tirar partido dos protestos dos agricultores para as respetivas agendas políticas. Mais fácil de suportar é o referido tipo de apelo no contexto da Guerra Rússia-Ucrânia. É que aqui a questão tem a ver com a gestão europeia do apoio ao esforço de guerra da Ucrânia. Os mercados agrícolas de alguns Estados-membros têm sido invadidos por produtos agrícolas ucranianos no âmbito dos acordos estabelecidos entre a UE e a Ucrânia. A título de exemplo, é o caso dos cereais na Alemanha e na Polónia e dos frangos em França. Sem outro tipo de acompanhamento ou intervenção das instituições europeias, os referidos acordos fazem, na prática, incidir o apoio da

62. Ver ODS 8 em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>, acesso em: 11 set. 2024.

UE ao esforço de guerra da Ucrânia sobre os agricultores europeus dos referidos Estados-membros que operam nos subsetores agrícolas em causa. Também nesse âmbito as recentes medidas acordadas pela Comissão Europeia e pelo Conselho de Ministros Agrifish tentam dar uma resposta.

A guerra na Ucrânia (e também em Gaza e/ou no Médio Oriente) levanta questões mais vastas sobre a arquitetura institucional europeia que urge resolver. À inflação provocada pela guerra, o BCE reage subindo as taxas de juro e matando procura, ignorando as consequências redistributivas das suas políticas sobre os cidadãos europeus e o seu significado, do ponto de vista de quem está e não está, na UE, a financiar o apoio ao referido esforço de guerra. Parece-nos eticamente inaceitável que a liquidez colocada na banca europeia seja usada por fundos de investimentos a especular com os preços nos mercados de futuros dos cereais e, com isso, a causar inflação<sup>63</sup>. Também nos parece eticamente inaceitável que as subidas das taxas de juro orientadoras do BCE, para controlar a inflação, sejam parte da justificação dos lucros extraordinários da banca europeia nos últimos tempos<sup>64</sup>, juros que, em simultâneo, atrasam a transição energética e contribuem para acentuar, entre outros, o problema de acesso à habitação a preços acessíveis da larga maioria dos cidadãos europeus. E que dizer, do ponto de vista ético, das manifestações de desagrado do BCE relativamente aos apoios dados pelos Estados-membros a franjas vulneráveis das suas populações por causa da inflação? É inconcebível que a AE continue a ser uma zona monetária incompleta, o pior dos mundos enquanto zona monetária.

Por fim, a questão da segurança alimentar da UE. Em primeiro lugar, não nos parece que seja significativamente posta em causa com o ACL Mercosul-UE, em qualidade e em quantidade, tendo em conta quais são os subsetores agrícolas europeus com interesses ofensivos e defensivos em relação ao acordo. Em segundo lugar, a segurança alimentar da UE deve significar a UE ser capaz de ser autossuficiente nos produtos alimentares que asseguram a referida segurança (em qualidade e em quantidade) em alturas de crise e/ou perturbação do comércio agrícola mundial. Não tem

63. Jayati Ghosh, *op. cit.*, 25 jul. 2022.

64. Paul De Grauwe e Yuemei Ji, *op. cit.*, 8 nov. 2023; *idem, op. cit.*, 7 nov. 2023.

de significar, como no passado, produzir excedentes à custa de subsídios aos preços agrícolas para depois ter de pagar os custos com a sua armazenagem, as restituições à sua exportação para o mercado mundial e políticas como o *set-aside*. Em terceiro lugar, ter *stocks* de produtos armazenados para assegurar segurança alimentar por períodos razoáveis (meses) faz sentido e, já agora, poderia constituir uma forma alternativa mais interessante de gerir o apoio da UE ao esforço de guerra da Ucrânia, em vez de o fazer às expensas dos agricultores europeus. Em quarto lugar, uma fração cada vez maior da população da UE vive em cidades (40,2% em 2023, segundo o Eurostat). Há uma nova/velha pequena agricultura urbana familiar, que se desenvolve nas cidades, não reconhecida pela PAC enquanto tal, de género espontânea ou municipal, multifuncional e que desempenha ou pode vir a desempenhar papéis importantes nas cidades, tanto do ponto de vista ambiental como da segurança alimentar<sup>65</sup>. Especialmente em tempos de crise, essa agricultura urbana, ao permitir o acesso à terra e à produção local de alimentos, ajuda a garantir a segurança alimentar da população europeia, em particular das suas camadas mais vulneráveis.

## Conclusão

Este artigo teve como principais objetivos: (i) fazer um diagnóstico dos protestos recentes dos agricultores europeus e enquadrá-los, protestos que podem levar a uma não ratificação pelos parlamentos europeu e nacionais da UE do acordo de princípio Mercosul-UE; (ii) discutir formas de ultrapassar o impasse comercial agrícola causado pelos referidos protestos.

Os resultados obtidos mostram que as causas dos protestos dos agricultores europeus não têm apenas a ver, nem sequer principalmente, com o ACL Mercosul-UE. Têm mais a ver com: (i) a PAC, sua condicionalidade

65. Isabel Martinho da Silva, Cláudia Oliveira Fernandes, Beatriz Castiglione e Leonardo Costa, “Characteristics and Motivations of Potential Users of Urban Allotment Gardens: The Case of Vila Nova de Gaia Municipal Network of Urban Allotment Gardens”, *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 20, n. 1, pp. 56-64, dez. 2016, disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.07.014>, acesso em: 23 jul. 2024.

ambiental acrescida e a interação da referida condicionalidade com os seus pagamentos diretos do 1º pilar, em particular, na operacionalização dos ecorregimes, e o cumprimento de legislação ambiental e climática da UE, referente ao uso de pesticidas, antibióticos, hormonas e fatores de crescimento; (ii) a desigualdade dos apoios da PAC dados, entre agricultores dos diversos Estados-membros e entre pequenas e grandes explorações agrícolas, e o facto de os agricultores operarem em cadeias de valor ou abastecimento cujos preços são controlados por terceiros, constituindo seu elo mais fraco; (iii) uma sequência de conjunturas económicas adversas de que se destaca, mais recentemente, a Guerra Rússia-Ucrânia, a inflação e seu controlo pelo BCE e a gestão do apoio dado ao esforço de guerra da Ucrânia por parte das instituições europeias; e (iv) o aproveitamento dos protestos dos agricultores por forças políticas populistas civilizacionais e etnocêntricas da extrema-direita para afirmarem as respetivas agendas políticas.

Do ponto de vista agrícola, o Estado-membro da UE que se tem mais oposto ao acordo é a França. O presidente francês Emmanuel Macron fala de um mau acordo e da necessidade de fazer um acordo melhor. O presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva critica o protecionismo agrícola francês em relação ao acordo<sup>66</sup>. Na prática, o presidente francês não conta com uma maioria no Parlamento francês favorável à ratificação do acordo. Do ponto de vista comercial agrícola, é discutível que o acordo seja mau para os agricultores europeus em si.

Há subsectores agrícolas que ganham com o acordo e outros que perdem e, em cada subsector agrícola, pequenos e grandes produtores e produtores intensivos e extensivos na utilização de terra podem estar em situações diversas. A carne de bovino é um dos subsectores agrícolas europeus com interesses defensivos, e daí ser afirmado que o acordo é uma “troca de carros por vacas”. Acresce que a maioria dos protestos dos agricultores franceses têm pouco a ver com o acordo e os que têm seriam facilmente ultrapassáveis no quadro dos pagamentos diretos da PAC. Na UE, os agricultores

66. Bryan Harris, “Lula Criticises French ‘Protectionism’ in Dispute over EU-Mercosur Trade Deal”, *Financial Times*, 7 dez. 2023, disponível em: <https://www-ft-com.ezproxy.depaul.edu/content/af95af5c-cc3e-4127-afe2-3b58939e7b09>, acesso em: 15 maio 2024.

franceses são dos que mais beneficiam dos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC e, por isso, são dos mais sensíveis à sua condicionalidade ambiental.

Não vemos por isso nenhuma razão de monta, nenhum impedimento comercial agrícola ao ACL Mercosul-UE que seja inultrapassável, nos protestos dos agricultores europeus. Pelo contrário, vemos equívocos a terem de ser esclarecidos e problemas internos, de operacionalização da PAC e de arquitetura institucional da UE, a terem de ser geridos e resolvidos de outra forma. Ou seja, o impedimento a uma possível ratificação do ACL Mercosul-UE não é, essencialmente, agrícola. É certo que a erosão das margens operacionais e rendimentos dos agricultores europeus não ajuda a ratificação do ACL. Mas essa erosão tem outras causas e tem soluções no quadro das políticas da UE que não são caras, tendo em conta o peso do setor agrícola na economia europeia. E, assim sendo, o problema da não ratificação é, do ponto de vista europeu, essencialmente político.

A título de exemplo, questões inerentes às diferentes regulamentações agrícolas, como a possibilidade ou impossibilidade de usar certos pesticidas, antibióticos, hormonas e fatores de crescimento, poderiam ser resolvidas com tarifas aduaneiras e restituições às exportações. Questões redistributivas entre agricultores na UE, associadas ao acordo, seriam facilmente resolvidas no âmbito dos pagamentos diretos da PAC. Questões ambientais e climáticas, como a deflorestação da Amazónia ou o questionar do sentido que faz o comércio de longa distância de produtos agrícolas com um baixo valor acrescentado, poderiam ser resolvidas com instrumentos próprios, como restrições (apoios) à deflorestação (florestação) e impostos às emissões de CO<sub>2</sub>. Tudo isso sem prejuízo da essência daquilo que é um ACL.

O que afirmamos anteriormente não significa, da nossa parte, considerar que o acordo de princípio Mercosul-UE alcançado é um bom ou um mau acordo para o Mercosul e para a UE, apenas significa que não faz sentido serem os agricultores europeus a causa da sua não ratificação. O estudo do Institut de l'Élevage<sup>67</sup> considera que a UE tem a responsabilidade de garantir a consistência do seu comércio com os seus objetivos ambientais, climáticos e sociais. Desse ponto de vista, é discutível até que ponto

67. Institut de l'Élevage, *op. cit.*, maio 2023.

o ACL alcançado ainda constitui um acordo de velha geração na forma como aborda o ambiente, o clima e as questões sociais e também na forma como pode limitar as políticas industriais de que os dois blocos necessitam. Assim sendo, admitimos que possam existir melhorias a fazer no ACL Mercosul-UE alcançado em articulação com as outras políticas, mas essa discussão ultrapassa o âmbito deste artigo.