



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

A Reforma da PAC para o Período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial¹

Eduardo Moyano-Estrada² e Antonio César Ortega³

Resumo: Este artigo visa analisar as principais mudanças introduzidas pela Reforma da Política Agrária Comum (PAC) da União Europeia, aprovada no final de 2013, pelo Parlamento Europeu, para o período de 2014 a 2020. De acordo com o texto aprovado, a PAC terá um orçamento menor que o dos sete anos anteriores e três países a mais (agora, depois do ingresso da Bulgária, Romênia e Croácia, são 28 países membros). Ademais, de um orçamento 12% menor em valores nominais, há que se observar uma mudança significativa na orientação geral da política: de uma prioridade setorial para a territorial. Na verdade, nossa hipótese é de que estamos diante de uma reforma que representa um trânsito do protagonismo de uma política de tipo setorial, dirigida à gestão da dimensão produtiva do setor agrário com as ajudas diretas, para a qual se dirigem as críticas mais contundentes, a uma outra, territorial, orientada à gestão de territórios rurais, que busca viabilizar processos de desenvolvimento rural e remunerar os agricultores pela produção de *bens públicos*. Portanto, além de avaliar a importância para a Europa em ter uma PAC, ainda que não satisfaça mais a maioria dos agricultores, mas que atenda, em parte, às demandas de outros segmentos sociais, e mesmo da pressão internacional, pretende-se analisar os elementos da reforma numa perspectiva que vai além dos aspectos pontuais, ou seja, pretende-se traçar as linhas por onde se produz o trânsito de uma política menos orientada ao setor e mais orientada ao território.

Palavras-chaves: Reforma da PAC, agricultura europeia, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial.

-
1. Os autores agradecem ao Conselho Superior de Investigações Científicas (CSIC), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Processos 408128/2013-5 e 490415/2011-3), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) (CSA PPM 00160/13) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Chamada Pública PNPD no 018/2014) pelo apoio financeiro às pesquisas.
 2. Profesor de Investigación (Catedrático) do Instituto de Estudios Sociales Avanzados – Iesa (Córdoba-Espanha), do CSIC. E-mail: emoyano@iesa.csic.es
 3. Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, professor permanente do Programa de Pós-graduação em Economia da mesma instituição e bolsista do IPEA. E-mail: acortega@ufu.br

Abstract: *This work aims to analyse the main changes introduced by the European Union's Common Agricultural Policy (CAP) reform, passed at the end of 2013 by the European Parliament, coming into effect from 2014 to 2020. According to the reform, the CAP will have a lower budget than the years before and three more countries (now, after the entry of Bulgaria, Romania and Croatia, 28 countries are members). In addition to a 12% lower budget per value, it should be noticed a significant change of the general policy orientation: from a sectoral to a territorial priority. Actually, the hypothesis is that we are in the face of a reform that represents a transit from a sectoral-based policy, addressed to the agrarian sector's productive management with direct assistance, which leads the most scathing criticisms, to a territorial-based policy, oriented to rural area management, which tries to enable rural development processes and remunerate the farmers for the public goods production. Therefore, besides evaluating the importance of having a CAP for Europe, though it does not satisfy most of the farmers anymore, but it attends part of demands of others social segments, and even of the international pressure, the purpose is to analyse the elements of the reform in a perspective that goes beyond specific aspects. In other words, the purpose is to trace the lines where it produces the transit of a policy less guided to the sector and more to the territory.*

Key-words: *Union's Common Agricultural Policy (CAP) reform, European agricultural, rural development, territorial development*

Classificação JEL: Q14, Q18, R58.

1. Introdução

A Política Agrária Comum (PAC), nas últimas décadas, tem despertado enormes críticas, tanto na União Europeia (EU) como no resto do mundo. Particularmente para os países exportadores de produtores agropecuários, seu protecionismo, proporcionado por subsídios em volume expressivo, além de dificultar o ingresso no mercado europeu, afeta negativamente os preços do comércio global. Exemplo disso é o que ocorre na atual rodada de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como já ocorria na Rodada Uruguai do extinto Acordo Geral de Comércio e Tarifas (Gatt), em que a PAC sempre sofreu ataques para que fossem revistas suas práticas protecionistas⁴. De outro lado, não se podem ignorar as críticas sofridas oriundas da própria sociedade europeia, seja pelo volume de

recursos destinados ao financiamento da agricultura, ainda mais contundentes em um momento em que as reivindicações dos demais segmentos da sociedade se ampliam, seja pelas consequências que ela vem provocando (comprometimento do meio ambiente em decorrência da intensificação do uso de tecnológicas modernas, redução da biodiversidade, concentração da renda etc.) e, ainda, pelo momento de crise.

Em 20 de novembro de 2013, o Parlamento Europeu aprovou a proposta de reforma da PAC, que circulou para debate nos últimos anos na UE. De acordo com o texto aprovado, a PAC terá um orçamento de ao redor 370 bilhões de euros para o período 2014-2020, menor que o orçamento dos sete anos anteriores, de 412,6 bilhões de euros, e três países a mais (agora são 28 países-membros, com o ingresso da Bulgária, Romênia e Croácia). Além de um orçamento 12% menor em valores nominais, há que se observar, ainda, uma mudança significativa na orientação geral da política: de uma prioridade setorial para a territorial⁵.

4. Barceló e Compés (1993, p. 129), sobre a Reforma da PAC de 1992, já registravam que *"La reforma de la PAC, ..., ha estado indudablemente condicionada por las exigencias de la Ronda Uruguay del Gatt"*. Já Harvey (2007, p. 377-400), além de ressaltar as pressões sofridas pela PAC naquela Rodada, estende sua análise para o ambiente da Organização Mundial do Comércio – OMC.

5. Para maiores detalhes orçamentários, consultar <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>. Acesso em 23 de junho de 2014.

A atual reforma da PAC, ainda que pareça um projeto de continuidade, na realidade, não o é. Essa aparência ocorre em virtude da manutenção dos dois pilares sobre os quais ela se sustenta desde 2005: o Pagamento Direto às Explorações (Primeiro Pilar) e a Política de Desenvolvimento Rural (Segundo Pilar). Na verdade, estamos diante de uma reforma que representa um trânsito do protagonismo de uma política de tipo setorial (dirigida à gestão da dimensão produtiva do setor agrário com as ajudas diretas aos agricultores e ações de gestão de mercados) a uma outra, territorial⁶ (orientada à gestão de territórios rurais), que busca viabilizar os processos de desenvolvimento agrário e rural e remunerar os agricultores pela produção de *bens públicos*⁷. Nesse sentido, podemos até mesmo corroborar a opinião dos que discordam em se continuar chamando de política agrária uma política que parece deixar de preocupar-se fundamentalmente com a produção agropecuária para priorizar os aspectos territoriais, ambientais e de transferência de renda.

Essa nova realidade exige do setor agrário uma mudança de estratégia. Em nível europeu, para ter maior capacidade de influência no cenário dessa nova política territorial, que deve ir consolidando-se cedo ou tarde, em nível nacional/regional, para reivindicar dos governos que complementem a política europeia com políticas próprias para aquelas áreas ou setores agrários que não estejam bem atendidos pela nova PAC.

Para isso, é necessário compreender que a PAC se converteu em um instrumento limitado econômica e tecnicamente e que não pode recolher toda a diversidade de problemas e situações que apresenta a agricultura europeia⁸. Com um

orçamento cada vez mais reduzido, é impossível que a PAC possa atender a todas as demandas do setor agrário e do meio rural europeu. Não obstante, mesmo que dispusesse de um orçamento suficiente, seria materialmente complexo que uma política comum conseguisse recolher a enorme variedade de situações que existem em uma agricultura e um meio rural tão diverso e complexo, como é o da UE-28. Para o próximo período orçamentário, portanto, teremos uma PAC reformada, que emergiu de um processo de negociação que envolveu amplos segmentos sociais e políticos⁹.

Nesses termos, o objetivo deste artigo, além de avaliar a importância para Europa em ter uma PAC, ainda que receba críticas por parte das organizações profissionais agrárias¹⁰, especialmente as que representam a agricultura familiar, mas que atende, em parte, às demandas de outros segmentos sociais, e mesmo da pressão internacional, pretende-se analisar os elementos da reforma numa perspectiva que vai além dos aspectos pontuais, ou seja, traçar as linhas por onde se produz o trânsito de uma política menos orientada ao setor e mais orientada ao território. E que, sendo assim, ainda que não seja uma guinada radical, pode ver reduzida as críticas que vinha recebendo em função de uma nova orientação que tende a se consolidar daqui por diante. Nesse sentido, há que se ressaltar, inclusive, que os traços mais significativos da PAC passam a estar de acordo com a nova programação estratégia da UE, que visa integrar os objetivos de desenvolvimento rural aos da política de coesão europeia¹¹. Para alcançar nos-

6. Sobre a tese de que a Reforma da PAC representa o trânsito de uma perspectiva setorial à territorial, consultar Moyano – Estrada (2013).

7. A produção de *bens públicos* são ações que melhoram o bem-estar da sociedade, como o uso mais racional da água para irrigação, a melhoria no manejo do solo, a redução de riscos de incêndios florestais, a revitalização do patrimônio cultural e ambiental e a produção de alimentos.

8. O orçamento da UE representa, aproximadamente, 1% do Produto Interno Bruto – PIB total europeu, e que, por sua vez, o orçamento da PAC é de, aproximadamente, 40% do orçamento da UE, o que significa 0,4% do PIB europeu.

9. Os argumentos que serviram de base de defesa da Comissão Europeia sobre a reforma da PAC podem ser encontrados em Comisión Europea (2010).

10. Sobre essas críticas pode-se consultar Moyano-Estrada (2014).

11. A política de coesão da UE tem como objetivo mais geral reduzir as desigualdades existentes dentro de um espaço regional determinado (por exemplo, Andalucía, Aragón, Toscana, Algarbe, Rhône-Alpes, Valônia ou Limousin). A quantidade de recursos previstos para essa política, para o período 2014-2020, é de 376 bilhões de euros – muito próximo dos recursos destinados à PAC –, dos quais 68,7 bilhões de euros devem ser alocados para o Fundo de Coesão e o resto para os fundos estruturais (–Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – Feder e Fundo

sos objetivos, realizamos uma revisão bibliográfica documental da UE, observando os trabalhos de especialistas do tema para apreendermos as principais inovações introduzidas pela Reforma da PAC para o período 2014-2020.

2. A reforma da PAC: do setorial ao territorial

Desde que o projeto de reforma da PAC começou a circular para debate, em 2009, muitas foram as críticas a ele dirigidas. Algumas delas justificadas, mas muitas precipitadas, feitas a partir de uma leitura parcial, particularmente sobre questões como ajudas diretas¹², o chamado *greening*¹³, a figura do agricultor ativo¹⁴, o *capping*¹⁵, o desenvolvimento rural, dentre outras. Muitas das críticas partiram de uma leitura econômica do orçamento, comparando-o com os anteriores e indicando sua redução. Apesar de legítimas, e muitas das quais bem fundamentadas, acreditamos que seja preciso que haja uma análise mais profunda do que realmente significa o projeto aprovado para os próximos sete anos (2014-2020).

Antes, porém, de realizarmos nossa análise sobre as mudanças na reforma da PAC, é preciso

Social Europeu – FSE). Àquele volume devem-se acrescentar, ainda, 40 bilhões de euros para o programa “Conecta Europa”, dirigido aos âmbitos do transporte, energia e às tecnologias de informação e das comunicações. (MOYANO-ESTRADA, 2013)

12. Sobre o tema das ajudas diretas, maiores detalhes podem ser obtidos consultando-se o documento da Comisión Europea (2012) e Tangermann (2012).
13. Medidas de sustentabilidade ambiental introduzidas na Reforma da PAC, com sanções para o não cumprimento. Sobre o tema pode-se consultar Garzia-Azcárate (2013), Hart e Baldock (2011) e Matthews (2012).
14. Trata-se dos agricultores que praticam atividades eminentemente agrícolas ou que têm nelas sua principal atividade. Na atual reforma da PAC, foram incluídas atividades visando restringir as brechas jurídicas que vinham propiciando captação de ajuda direta a empresas que não prosseguem com atividades verdadeiramente agrícolas (o que abrange aeroportos, serviços de transporte ferroviário, obras hidráulicas, serviços imobiliários e recintos permanentes para práticas desportivas).
15. Estabelecimento de um teto para os recursos, limitando o apoio ao rendimento base para as explorações maiores e mais competitivas.

que tenhamos clareza sobre a importância dessa política na consolidação da própria UE, já que a agricultura se constituía, nos primórdios de sua construção, no único setor em que os interesses gerais entre os países-membros eram relativamente semelhantes, apesar das diferenças entre os diversos subsectores productivos. Assim, vale recordar o processo de constituição e consolidação da UE, com a incorporação paulatina de novos membros. Na seção seguinte, apresentamos a política de desenvolvimento rural assentada na iniciativa europeia “Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural” (Leader) promovida pela UE no início da década de 1990. Essa iniciativa, que valorizava o espaço rural e não somente os setores agropecuários, acabou por viabilizar a consolidação de um segundo pilar da PAC em 2005, voltado para o desenvolvimento rural. O segundo pilar compensava de alguma maneira o predomínio do primeiro pilar da PAC, que continuou recebendo a maioria dos recursos orçamentários¹⁶.

3. A constituição da Comunidade Econômica Europeia

Quando, em 23 de março de 1957, Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda assinaram o Tratado de Roma para a constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em vigor a partir de 1º de janeiro de 1958, foi constituída uma área de livre comércio, que eliminou as barreiras aduaneiras internas entre os países signatários e estabeleceu uma política aduaneira exterior comum. A Comunidade a Seis manteve essa configuração até janeiro 1972, quando Dinamarca, Irlanda e Reino Unido ingressaram na CEE. As adesões posteriores foram da Grécia, em 1979, Portugal e Espanha, em 1985. Na década seguinte, em 1995, temos a adesão de mais três países: Áustria, Finlândia e Suécia. E, na última década, a adesão dos países do leste: em 2004

-
16. Sobre as novas perspectivas introduzidas pela reforma da PAC de 1992 consultar Mormont (1994), Ceña (1993), Arnalte (1993) e Batista (1993).

aderiram Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Malta, Polônia e República Checa; em 2007, aderiram Bulgária e Romênia; e, em 2013, a Croácia.

Desde o início da constituição da CEE, a agricultura representou, em boa medida, um grande impulso para o êxito do projeto de construção da atual União Europeia. Analistas são quase unânimes em apontar que a PAC, criada em 1962, representou um dos pilares de sustentação para a construção europeia, pois, afinal, constituía-se a agricultura no único setor a receber elevada prioridade de todos os estados-membros¹⁷.

Apesar da reduzida e declinante participação do PIB agrícola no PIB total europeu (em média, 1,2%), a PAC sempre recebeu um orçamento substantivo que, durante muito tempo, superou os 70%¹⁸ do orçamento total da UE. Atualmente, a PAC representa algo em torno de 40% do orçamento da UE, para uma população rural, em média, de aproximadamente 27% da população total. Dessa maneira, mesmo se advogarmos um orçamento elevado em virtude da população, ainda assim fica difícil a justificativa.

Países de economia desenvolvida e que contribuem com parcelas expressivas para aquele orçamento, como são os casos da Alemanha e Reino Unido, possuem uma população rural menor que a média europeia. Para esses países, que possuem um PIB agrícola pequeno, uma população rural menor que a média europeia e que muito contribuem para seu orçamento, pouco interessa manter a PAC nos moldes em que se encontravam. Por outro lado, países como a França, cujo peso eleitoral dos residentes no meio rural é sobrevalorizado, ainda vinham resistindo em manter aquelas condições por razões político-eleitorais.

A PAC foi criada pelo artigo 39 do Tratado de Roma, que estabelecia, entre seus principais

objetivos, o aumento da produtividade agrícola¹⁹. Pretendia-se, assim, obter maiores benefícios aos agricultores, melhorando seus níveis de renda, assim como alcançar maior oferta de alimentos para reduzir os custos de reprodução da força de trabalho nos setores industrial e no de serviços, garantindo um abastecimento regular a preços razoáveis. Era conferida à PAC, portanto, três objetivos: de ordem *social*, na medida em que buscava alcançar a paridade entre as rendas agrárias e não agrárias; de ordem *econômica*, buscando elevar a produção e estabilizar os mercados; e de ordem *política*, ao ser a agricultura um fator de integração comunitária.

Os resultados foram positivos em termos de incremento da produção e da produtividade. No entanto, acabaram rapidamente, proporcionando uma produção excedente em muitos produtos agropecuários, mas cujo custo de armazenamento, somado à manutenção de preços mínimos de garantia aos agricultores, representava um importante volume no conjunto dos gastos comunitários. Isso conduziu – principalmente depois da adesão do Reino Unido – a uma intensa discussão interna entre os estados-membros sobre a necessidade de reorientação da PAC. Apesar dos efeitos espetaculares na produção, o sistema de regulação da PAC, assentado em uma política de preços garantidos, passou a ser alvo de crítica em virtude das disparidades provocadas entre os agricultores e regiões, sobretudo depois da entrada dos países mediterrâneos. Como consequência, desde a década dos anos de 1980, amplia-se a ênfase em projetos socio-estruturais para compensar tais desigualdades. Externamente, em virtude da PAC sustentar preços agrícolas superiores aos do mercado mundial e contribuir com as distorções no mercado internacional, ganha força nos espaços multilaterais de negociação a pressão contra o protecionismo agrário e, particularmente, europeu, primeiro no Gatt e, depois, na OMC.

17. Essa análise é também realizada por Moyano-Estrada (2005), Ortega (2008) e Ritsone Harvey (2007). Sobre a história da PAC até 1990 pode-se consultar Fearn (2007, p. 11-56).

18. Pode-se consultar sobre o tema Harvey (2007) ou mesmo os dados disponíveis em <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_pt.htm> ou em <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>>.

19. Preocupação evidente diante da situação de não ser alcançada ainda a autossuficiência alimentar no seio da CEE quando se cria a PAC.

Todos esses fatores, somados à atual crise econômica que vive o continente europeu, explicam o processo de reforma que as autoridades da UE levaram a cabo, em 2013, nos mecanismos da PAC, para tentar adaptá-la a uma situação em que se alcançou a autossuficiência alimentar dos estados-membros para os principais produtos agrícolas e dar minimamente uma resposta às pressões internacionais contra a manutenção de uma política de elevados subsídios e de uma sociedade europeia cujas demandas pelo meio rural vão mais além da produção agropecuária, incluindo-se o lazer e a proteção meio ambiental.

4. A estratégia de desenvolvimento rural europeia: a iniciativa Leader

A discussão sobre desenvolvimento rural ganhou força na Europa em um contexto de crise da agricultura, demarcada pela superprodução, impactos ambientais provocados pela adoção do padrão tecnológico da Revolução Verde, exclusão de regiões e produtores do processo de modernização e pressão internacional. Convém lembrar, ainda, que, desde o ingresso dos países mediterrâneos menos desenvolvidos (Portugal, Espanha e Grécia), colocou-se na ordem do dia a seguinte pergunta: as regiões mais deprimidas desses países deveriam receber incentivos para alcançar o mesmo patamar das agriculturas dos países mais desenvolvidos, incorporando o padrão tecnológico hegemônico da agricultura cujos resultados vinham contribuindo com a ampliação dos estoques públicos, com a contaminação ambiental, com elevado volume de créditos subsidiados e, ainda, incentivando o êxodo rural?

Desde meados da década de 1980, os territórios rurais europeus vêm experimentando significativos processos de desenvolvimento. Neles, têm desempenhado um importante papel as diversas iniciativas surgidas desde a sociedade civil, para aproveitar as oportunidades e os recursos das políticas públicas (agrárias, rurais, emprego, culturais, turísticos, ambientais, espaços natu-

rais, ordenamento territorial etc.) ou mesmo para explorar vias próprias e autônomas de desenvolvimento. Essas estratégias de desenvolvimento endógeno se difundiram, naqueles anos, além da União Europeia, por vários países.

Naqueles anos em que se disseminaram os ideais do Consenso de Washington²⁰, o intervencionismo estatal passava a ser “satanizado” e teve lugar a desregulamentação da economia, privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público etc. (BELLUZZO, 2011; BELLUZZO e ALMEIDA, 2002).

Nesse contexto, propagaram-se as políticas de desenvolvimento territorial rural, cujo propósito era o de promover uma redução das disparidades regionais, de maneira autônoma e endógena, a partir da indução de arranjos socioprodutivos que se constituiriam em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada, sempre numa perspectiva incluyente.

Documento do Banco Mundial (2001) recomendava a criação de novas institucionalidades (arranjos socioprodutivos locais) para o meio rural como forma de alcançar a boa governança e os objetivos de desenvolvimento de maneira a superar as disparidades econômicas e sociais entre suas regiões, aproveitando a sinergia cooperativa entre os atores locais, que propiciaria ganhos de escala para uma nova inserção em circuitos econômicos regionais, nacional e internacional.

Sob essa perspectiva, para o desenvolvimento rural – expresso na busca de outros canais de geração de emprego e renda que não a produção agropecuária intensiva – passou a ser implantada,

20. O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto, seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão, adotamo-lo como “conjunto de reformas tendientes a extender o papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías endesarrollo y en transición” (OCAMPO, 2005, p. 8).

no âmbito da União Europeia, uma alternativa, com uso do enfoque territorial.

Criada em 1991 pela União Europeia, com atuação prevista até 1994, a iniciativa Leader²¹ esteve restrita às chamadas zonas desfavorecidas (deprimidas) de alguns países europeus – Portugal, Espanha e Grécia. Por zonas desfavorecidas, subentendia-se a concentração de agricultores que não ascenderam ao padrão tecnológico hegemônico na agricultura atual e também a existencia de um nível de PIB per capita abaixo da media europeia.

Para essas zonas, a orientação passou a ser a busca de alternativas para esse padrão. Nesse sentido, a iniciativa Leader parte da concepção de que o desenvolvimento rural tem de estar baseado em novos modelos, que não podem estar referenciados exclusivamente nas atividades agropecuárias. Modelos, portanto, fundamentados nas realidades e potencialidades locais, como os declarados em seus documentos, cujos objetivos, expostos no www.rural-europe.aeidl.be/, são:

[...] permitir aos agentes e territórios rurais valorizar as suas próprias potencialidades, contribuir para o desenvolvimento econômico e social e cultura do meio rural, suscitar um espírito de cooperação entre os municípios, freguesias e lugares, de modo a despertar solidariedades que reforcem o desenvolvimento das regiões, sensibilizar a população para a riqueza do património da região, responsabilizando-se pela sua preservação e valorização e criar hábitos de convívio entre a população local, favorecendo os contatos entre residentes e os visitantes.

Essa estratégia, convém dizer, claramente convergente com toda a discussão teórica sobre o desenvolvimento local/rural e do novo papel das políticas públicas, refletia, ainda, uma tentativa anterior, da década de 1980, de sustentação da população rural fora do “padrão moderno”, utilizando-se de incentivos para, por exemplo, que pequenos criadores de gado das regiões

montanhosas desativassem sua produção e pasassem a ocupar seu tempo cuidando da natureza. Segundo Carneiro (1999), essa reconversão forçada gerou uma forte reação entre os agricultores, que se recusavam a serem transformados em “empregados do governo”, ou “jardineiros da natureza”, como se autodenominavam alguns, de maneira irônica.

Nesses termos, a iniciativa Leader partia da visão de que é no contexto local que podem surgir respostas viáveis para a dinamização dos territórios. E, em sua segunda fase, o Leader II (1996-1999) deu continuidade ao projeto, com ênfase na necessidade de incentivar ações inovadoras. Em face ao sucesso que a iniciativa representava, promoveu-se uma terceira fase, o Leader+ (2000-2006), para estender os benefícios do programa a todos os territórios rurais de todos os países-membros, concentrando, no entanto, os recursos nas propostas capazes de promover um efeito multiplicador na dinâmica territorial, sempre numa perspectiva de superação da dicotomia rural-urbana.

Por meio desse enfoque de desenvolvimento territorial, buscava-se promover a participação da população e dos agentes econômicos locais na elaboração e gestão de projetos que pudessem apontar saídas criativas para a geração de emprego no território. Esses projetos eram formulados e implementados pelos Grupos de Ação Locais (GAL), um colegiado de representantes da sociedade civil e dos governos que tomaram diferentes formas jurídicas. Neles participam, habitualmente, distintas instituições públicas e privadas de âmbito local, provincial, regional e nacional, devendo ser expressão dos diversos meios socioeconômicos do território. Para efeitos de decisão, as administrações públicas e os representantes eleitos não podem constituir mais de 50% daquele conselho.

Embora a articulação e a implementação passe pelo controle do poder público, uma das características evidentes nos GAL, principalmente a partir do Leader II, é o envolvimento da população. Segundo um estudo de avaliação das iniciativas do Leader na Andaluzia-ESP (IESA-CSIC, 1999),

21. Para mais detalhes, pode-se consultar seu site: <<http://www.leader.eu>>.

a população viu a primeira etapa do programa como uma obra da classe política. Entretanto, a partir do Leader II, a população passou a perceber uma iniciativa mais plural, mencionando outros atores, como organizações empresariais e comerciais, cooperativas agrárias, associações de jovens, de velhos, mulheres, entre outros, como promotores da iniciativa.

Uma característica marcante nos projetos aprovados é o caráter alternativo ao desenvolvimento agropecuário, com um peso significativo de iniciativas ligadas ao turismo, à criação e à divulgação de novos produtos, à promoção de intercâmbio, à valorização dos recursos naturais e culturais do território etc. Como atestam os documentos do Leader, a especificidade do mundo rural é sua diversidade, herança de uma história longa, rica e variada. É, em última instância, essa especificidade que tende a se transformar em mercadoria, não, porém, pelas mãos de grandes cadeias de produção e distribuição, mas pelas mãos e em benefício da população local e de seu território.

Sobre esse último aspecto, importa lembrar que a troca de experiências entre territórios ocupa um espaço central dentro do Leader, por meio da criação de uma rede, com participação obrigatória de todos os agentes de desenvolvimento local.

Na década passada, em 2005, quando a iniciativa Leader foi incorporada pela PAC, constituindo-se em seu segundo pilar²², de acordo com Moyano-Estrada (2005), foi reforçada a orientação que visava à superação de projetos “agrários” encaminhados por seus GAL. Seus recursos passaram a ser, paulatinamente, dirigidos ao financiamento dos projetos de desenvolvimento territorial em detrimento do financiamento agropecuário. Portanto, já nas propostas anteriores, podia-se identificar uma clara indicação de apoio ao enfoque territorial como forma de promover a chamada convergência econômica entre os territórios europeus.

22. Sobre o tema, pode-se consultar Saraceno (2002).

5. A importância para a agricultura europeia em seguir tendo a PAC

Sobre a importância da PAC para os próximos sete anos, gostaríamos de ressaltar que, quando se começou a falar de sua reforma, lá pelo ano de 2009, não estava garantida a continuidade de uma política agrária comum. Mais ainda, havia um sério risco de que ela deixasse de existir, posto que eram fortes as pressões de alguns países, Reino Unido à frente, para que não se seguisse mantendo recursos do orçamento comunitário a uma política cujos resultados não geravam um claro consenso no seio da UE, no momento de se avaliar sua eficiência.

O relevante é, portanto, que assegurou uma PAC até 2020, ainda que reduzido seu volume de recursos. Mas, para tanto, seus beneficiários terão que pagar quatro pedágios: o primeiro, um pedágio da reforma do sistema de pagamentos (em prol da convergência externa entre países); o segundo, o pedágio ambiental (na forma de *greening* obrigatório, que reforça a atual eco-condicionalidade); o terceiro pedágio é o territorial (integrando o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – Feader ao marco estratégico comum com os demais fundos estruturais e de coesão)²³; e, finalmente, o quarto pedágio, o dos *bens públicos* (ao incluir os temas de mudanças climáticas, a biodiversidade etc. como objetivos temáticos do segundo pilar, o de desenvolvimento rural)²⁴.

Tudo isso se traduz, em um contexto de mudanças político-institucionais no seio da UE, que é preciso analisar mais detidamente para compreender algumas das novidades do projeto de reforma aprovado.

23. Para maiores detalhes sobre o Feader, pode-se consultar documento da Comisión Europea (2011).

24. Para o tema da produção de bens públicos para aceder aos recursos da PAC, pode-se consultar Buckwell (2009) e Cooper, Hart e Baldock (2009).

6. Mudanças político-institucionais

Com relação às reformas anteriores, o atual projeto foi desenvolvido em um contexto de mudanças político-institucionais que não são triviais, já que retiram a reforma da PAC do âmbito dos interesses agrários para integrá-la aos interesses gerais da UE.

Entre esses elementos de mudança, destacam-se os seguintes: participa, pela primeira vez, o Parlamento Europeu, mediante o procedimento de codecisão; a aprovação do orçamento da PAC está vinculada ao do Marco Financeiro Plurianual –MFP da UE; o projeto de reforma precisa estar em sintonia com os objetivos da Estratégia Europa 2020; deve conciliar, ademais, os interesses de uma União ampliada a 28 estados-membros (dos quais, muitos não participaram na aprovação da anterior PAC). A esses aspectos é preciso acrescentar a iniciativa do Comissário Ciolos de envolver a sociedade civil em todo o processo de reforma por meio de uma ampla dinâmica participativa, desde o começo desse processo, na Conferência celebrada em julho de 2010, em Bruxelas, como ao longo dele²⁵.

Tudo isso comporta, sem dúvida, um cenário de novas oportunidades, mas também gerou incertezas e aumento da complexidade dentro da UE, para a tomada de decisões e alcançar o objetivo final de contar com uma nova PAC, a partir do início de 2014.

Entre as oportunidades, podem ser mencionadas as seguintes: o orçamento da PAC, uma vez aprovado, deixa de estar submetido ao risco de futuros “cortes imprevistos” (crise alimentar, ajuda humanitária etc.), como ocorria em etapas anteriores; o horizonte da nova política agrícola europeia se alarga ao inserir-se aos objetivos mais amplos da UE para 2020; os temas relacionados com a agricultura deixam de ser tratados como temas setoriais (vinculados à atividade agrope-

cuária), para ser valorizada por sua contribuição ao provisionamento de *bens públicos* e à resolução de problemas de interesse geral (mudança climática, meio ambiente, coesão social e econômica dos territórios, saúde, nutrição, qualidade, abastecimento de alimentos etc.). Como consequência disso, a fonte de legitimação social da PAC se estabelece de maneira mais sólida, ainda que mais exigente, ao ampliar seu campo de ação a outras áreas e grupos de interesse, deixando de ser vista como uma área exclusiva dos agricultores e suas organizações profissionais.

Entre os elementos de incerteza e complexidade que acompanharam a aprovação da PAC, podem-se destacar dois de grande importância. Um deles foi gerado pelo fato, já comentado, de ter-se vinculado à aprovação definitiva do orçamento da PAC ao que o Parlamento Europeu aprovou no MFP, o que implicou que os prazos de ambos processos passaram a estar intimamente ligados e, assim, devem seguir nas próximas reformas. Outro elemento de incerteza que se ampliou decorre do fato de que, de um cenário de negociação bilateral, entre a Comissão Europeia e o Conselho europeu de Ministros, seguindo a lógica dos acordos intergovernamentais entre ministros de Agricultura, a outro, multilateral, em que o Parlamento Europeu adquiriu especial relevância ao ter que negociar com os dois outros entes, segundo uma lógica complexa e aberta a múltiplos e dinâmicos acordos, o que significa, em nível da UE, uma experiência nova, com resultados ainda imprevisíveis.

7. Rupturas e continuidades

Nesse contexto de oportunidades, complexidade e incertezas, e como tem sido habitual nas sucessivas reformas, a Comissão Europeia apresentou um conjunto de regulamentos que, ainda que não modifique a estrutura formal da atual PAC (continua a manutenção dos dois pilares), altera o conteúdo de cada pilar e a relação entre eles.

Portanto, apesar de o projeto de reforma parecer uma proposta de continuidade, a verdade é

25. Para uma defesa da reforma da PAC, pode-se consultar a comunicação da Comissão Europeia dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões (COMISIÓN EUROPEA, 2010).

que os regulamentos apresentados possuem suficientes elementos de mudança para que se possa falar de um projeto de forte potencial de ruptura. As consequências dessa ruptura no modo de tratar os temas agrários e rurais podem não ser percebidas de maneira muito clara nos próximos anos, entretanto, mais à frente, tornar-se-ão mais explícitas. Por exemplo, ao analisarmos o projeto de reforma, em sua globalidade, já é possível perceber algumas mudanças importantes que se constituem no germe da transição a uma política mais territorial que setorial.

Vejamos algumas dessas mudanças. Por exemplo, o *sistema de pagamentos diretos*. Ainda que seja mantido o primeiro pilar da PAC, que continuará sendo financiado totalmente pelo orçamento da UE, o novo sistema introduz mudanças importantes, tanto na definição dos beneficiários (estabelecendo a figura do “agricultor ativo”), como nos critérios de distribuição das ajudas (substituindo o critério de direitos históricos por um pagamento básico regionalizado) e na própria estrutura dos pagamentos (estabelecendo ajudas complementares de acordo com a idade do beneficiário e a área onde se localiza sua exploração). Se ficarmos aí, e nos dirigirmos ao tema da convergência externa e interna e em como será resolvido o problema (não menor) do aumento da superfície elegível, não conseguiremos compreender a mudança de calado que supõe o novo sistema.

A questão é que, ao estarem desacoplados da produção, os pagamentos diretos deixam de ser guiados por uma lógica produtiva para se orientarem por critérios territoriais. São, na prática, ajudas à renda, devendo-se avaliá-las mais por sua incidência na coesão social e econômica dos territórios que por seus efeitos sobre a competitividade da agricultura. Realmente, o chamado “pagamento básico” precisa ser visto como um modo de remunerar os agricultores não pelo que produzem, mas sim, por contar com infraestruturas agrárias aptas a serem utilizadas como atividades produtivas. O que realmente se passará a remunerar com a PAC reformada é o valor de *bem público* que representa, para a sociedade

européia, disponibilizar um conjunto de explorações agropecuárias em condições adequadas para satisfazer a demanda de alimentos da população. Ao deixar de ser um sistema guiado pela lógica produtiva, não se pode julgá-lo com o critério de contribuir ou não com uma agricultura européia mais competitiva. Esse não é o princípio orientador da nova PAC e é exatamente por isso que alguns críticos advogam que ela deveria deixar de ser denominada por política agrária (MOYANO-ESTRADA, 2013).

No que concerne à exigência do *greening* (que reforça e amplia a atual eco-condicionalidade), é uma medida claramente guiada pela lógica dos *bens públicos*. Diferentemente do programa agroambiental (voluntário), o *greening* prevê remunerar os agricultores que introduzam, obrigatoriamente, práticas agrícolas que visem evitar a deterioração dos recursos naturais (por exemplo, a erosão dos solos), ainda que isso represente uma redução da produtividade a curto prazo das explorações.

No que diz respeito ao segundo pilar da PAC, ainda que seja mantido o fundo Feader (apesar de modificada sua estrutura interna), e muitos de seus objetivos temáticos serem similares aos que compunham o anterior regulamento, a verdade é que a proposta de reforma apresenta elementos significativos de mudança na direção de uma política orientada ao território e aos *bens públicos*.

Dentre essas mudanças, deve-se destacar, por exemplo, a obrigatoriedade em se destinar parte das ajudas ao desenvolvimento rural/agrário para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, o que pressupõe também uma clara aposta na lógica dos *bens públicos*. Além disso, busca-se a reconstituição do potencial de produção agrícola comprometida pelos desastres naturais, catástrofes e da implantação de medidas preventivas adequadas. Também se visa ao desenvolvimento de serviços básicos no meio rural e do bem-estar e coesão da população rural. Além disso, faz-se referência ao incremento do valor meio ambiental dos ecossistemas florestais e à produção dos espaços naturais incluídos na Rede Natura 2000 (uma rede de áreas designadas para conservar os habi-

tats e as espécies selvagens raras, ameaçadas ou vulneráveis na EU), assim como à proteção das zonas com limitações naturais. São objetivos, portanto, que, apesar de aparecerem junto aos relacionados com o aumento da competitividade da agricultura (um legado ainda herdado da dimensão produtiva da antiga PAC), estão claramente orientados ao território.

Em seu novo regulamento, as ações de desenvolvimento rural/territorial também integram o Marco Estratégico Comum – MEC, financiado com todos os fundos estruturais europeus e com os fundos de coesão, o que significa integrar essa parte do segundo pilar da PAC a uma evidente lógica territorial²⁶.

A criação da EPI (European Partnership for Innovation) é uma maneira de situar, em uma base territorial e não setorial, o objetivo de ele-

var a competitividade da agricultura para reativar a pesquisa, a inovação e a transferência ao setor agroalimentar e ao meio rural, mediante o fomento de “grupos operativos” formados pela comunidade técnico-científica, os agricultores, as indústrias e os demais operadores econômicos do setor.

Colocar em marcha a nova PAC, que se orienta ao território, mas que ainda mantém as aderências de uma política setorial, reflete-se, sobretudo, no solapamento existente entre as medidas incluídas em um ou outro pilar. Ambos pilares da PAC estão, portanto, inter-relacionados e as medidas incluídas neles podem ser aplicadas, na prática, de maneira complementar, além de ser possível transferir fundos entre pilares. Por isso, é necessário analisar globalmente a reforma aprovada, evitando avaliar separadamente as medidas incluídas em cada pilar e sem também identificar o primeiro com os mercados e a produção, e o segundo com as estruturas agrárias e o desenvolvimento rural/territorial.

A lógica territorial está presente nos dois pilares, ainda que existam elementos que resistam e mantenham sua lógica produtiva, como é o caso do apoio ao fomento de agrupamentos de produtores ou as exceções para manter acopladas as ajudas diretas a determinados setores. Não obstante, avaliamos estar não diante de uma reforma a mais da PAC, mas, sim, diante de um autêntico ponto de inflexão, uma mudança de paradigma que, sem dúvida, deve afetar profundamente o sistema de referência a respeito do desenvolvimento rural/local, obrigando o aparecimento de novas estruturas organizacionais e novos sistemas de governança no rural europeu.

Ainda que, no período anterior de programação da PAC, o objetivo já era o de integrar o desenvolvimento local ao agrário no marco do segundo pilar e do fundo Feader, o que se pretende agora, em face do pequeno êxito alcançado, conforme balanço realizado pela Comissão Europeia, é oferecer a possibilidade de que as ações de desenvolvimento local possam ser integradas em programas mais amplos de coesão e desenvolvimento territorial.

26. O orçamento da PAC é constituído por dois fundos: i) o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (Feaga), para as ajudas do primeiro pilar (sobretudo, para o financiamento direto aos agricultores); ii) o Fundo Europeu Agrícola do Desenvolvimento Rural (Feader), para as ajudas do segundo pilar (para o chamado “desenvolvimento rural”) e que financia tanto as ajudas às políticas de estruturas agrárias dirigidas à os agricultores para a modernização e sustentabilidade das explorações (irrigação, melhoria das explorações, luta contra as mudanças climáticas etc.), como as ajudas às ações de desenvolvimento territorial. As ações incluídas no Feaga são financiadas completamente pelo orçamento comum da UE, mas as incluídas no Feader são co-financiadas entre o orçamento comum da UE e os estados-membros (com aportações que variam entre 25% e 75%, de acordo com a região a que se destinam essas ações). Por sua vez, no MEC (que agrupa todos os fundos estruturais) está o Feader, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e o Fundo Europeu Marítimo e Pesqueiro (Femp), mas não o Feaga, por não ser um fundo estrutural. Por isso, quando se faz referência ao orçamento da PAC somente são somados o Feaga e o Feader que, para a programação 2014-2020, teve seu orçamento reduzido, aproximadamente, em 10% em relação ao período anterior. A redução foi maior no orçamento do Feader que no orçamento do Feaga. Por isso, dada à redução do orçamento do Feader, a Comissão Europeia passou a autorizar o financiamento de ações de desenvolvimento territorial utilizando-se outros fundos estruturais (FSE, Femp e Feder) e mesmo os “fundos de coesão”, possibilitando, dessa maneira, “ações de multifundo”, uma novidade desse novo período de programação. Até ao período anterior, as ações de desenvolvimento territorial somente podiam ser financiadas pelo Feader. Portanto, reforça-se, com essas iniciativas, a proposta de hegemonizar as ações de desenvolvimento territorial ao invés das ações setoriais na nova programação 2014-2020.

Embora, formalmente, o desenvolvimento rural/local continue no segundo pilar da PAC, e o Feader continue sendo seu principal fundo de referência, o novo regulamento abre as portas para que os outros fundos estruturais europeus possam ser utilizados com o objetivo de promover a coesão e o desenvolvimento local dos territórios rurais europeus. Em nossa opinião, esse pode constituir-se no primeiro passo para uma definitiva separação da política de desenvolvimento rural/local da PAC, liberando-se, dessa maneira, a dependência de uma política cuja lógica econômica-agrária não se ajusta à lógica econômica-social-territorial.

Com o novo enfoque, a UE reconhece a necessidade de promover uma maior cooperação entre o meio rural e o meio urbano, potencializando o valor econômico, social e cultural do território e impulsionando um melhor aproveitamento das possíveis sinergias entre os distintos atores socioeconômicos e institucionais. Apresenta-se, portanto, o desafio de integrar a dimensão territorial do desenvolvimento local/rural em um marco mais amplo das políticas de “coesão”, unindo recursos, fundos e políticas com o objetivo de avançar na melhoria das condições de vida da população, particularmente, em uma Europa a vinte oito membros, que incorporou países menos desenvolvidos.

Com a nova programação aprovada, o que se pretende, por fim, é a convergência de políticas dispersas que, até agora, vinham sendo aplicadas de maneira descoordenadas nos territórios e que, apesar da quantidade significativa de recursos procedentes dos fundos estruturais e de coesão, não vinham logrando alcançar os resultados previstos desde o ponto de vista econômico, de emprego, bem-estar e coesão social. É nesse cenário que as regiões e comunidades locais europeias precisam redefinir seus objetivos, reformular suas estratégias de desenvolvimento e dinamizar seus territórios para se adequarem ao novo contexto de oportunidades que oferece a programação 2014-2020.

8. Reflexões finais

Em face dessa profunda transformação que representa a mudança de lógica que foi produzida na formulação da política agrícola europeia, parece que o setor agrário já não tem mais suficiente força e alianças adequadas, na UE, para impor suas demandas. É preciso observar que, na UE, já não se encontram as condições externas e internas que permitiam defender os interesses dos agricultores nos termos em que a PAC vinha sendo elaborada. Em nível externo, os compromissos diante da OMC e a necessidade de reativar a Rodada de Doha restringiram a margem de manobra para alterar a proposta encaminhada e aprovada para a reforma da PAC. Em nível interno, torna-se difícil a articulação de uma frente suficientemente coesa e legitimada social e politicamente para impor seus pontos de vista na agenda europeia. Isso por causa de alguns fatores, entre eles: o forte peso dos governos que não estão dispostos a continuar financiando uma PAC setorial (menos ainda em um momento de crise como o atual em que as restrições de gasto público são elevadas); a crescente influência da opinião pública europeia inclinada a apoiar um modelo de agricultura mais sustentável e integrada no território; e a própria heterogeneidade dos interesses agrários em uma UE, com 28 países membros, cujos sistemas agrícolas são diversos. Estamos, portanto, diante de uma PAC de transição em que ainda coexistem objetivos econômico-produtivos, sociais, territoriais e ambientais. Apesar disso, a impressão é de que os objetivos territoriais, socioeconômicos e ambientais da PAC estão se impondo sobre os produtivos para esse novo período de programação (2014-2020), de acordo com o propósito de remunerar os agricultores por contribuírem com a produção de *bens públicos* (luta contra as mudanças climáticas, manutenção da biodiversidade, preservação dos recursos naturais, coesão social e econômica do território etc.).

Somente com esse tipo de aproximação geral à PAC (sem perder-se em aspectos pontuais),

é possível avaliar o giro que está sendo produzido com essa política. Não obstante, fica aberto o debate sobre o alcance dessa mudança da política europeia quanto ao compromisso de apostar no desenvolvimento territorial (mediante o financiamento, com uma lógica de *bens públicos*, dos programas de desenvolvimento rural). Caberá aos estados-membros, portanto, a tarefa de manter e melhorar a competitividade de seus setores agroalimentares (com suas próprias políticas nacionais ou regionais e com seus próprios planos estratégicos), que, se bem-sucedida, estabelecerá novas bases para os debates europeus e internacionais sobre o caráter protecionista da política agrícola europeia.

No fundo desse debate, está a própria definição sobre os interesses gerais da UE: o de dispor de um setor agroalimentar competitivo nos mercados mundiais e dotar, para isso, uma PAC orientada por uma lógica econômica-produtiva-comercial, ou de preservar seus territórios rurais coesos social e economicamente, com espaços naturais ricos em biodiversidade em que se valorize a atividade agrícola por sua contribuição na produção de *bens públicos*. A reforma da PAC e a política de coesão parecem indicar o segundo caminho.

O caminho indicado pela reforma da PAC reforça a perspectiva de que o rural é maior que o agropecuário. Ou seja, aprofunda-se uma perspectiva da PAC – que já vinha sendo indicada em períodos anteriores – de superação de uma política agrícola dirigida a setores agropecuários e que fomentasse o rural em todas as suas atividades, agropecuárias e não agropecuárias. Aprofunda-se, ainda, com a PAC reformada e com a política de coesão, a perspectiva de superação da velha dicotomia rural-urbana das políticas públicas, que já vinha sendo valorizada com a iniciativa Leader. Entretanto, agora, o rural passa a ser parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento com a nova PAC e a política de coesão atuando em conjunto, em que os recursos devem ser dirigidos, no caso do segundo pilar da PAC, às ações de desenvolvimento local/territorial (rural, urbano, pesqueiro e litorâneo).

Portanto, o próximo período de programação (2014-2020) não é uma simples continuidade dos anteriores. Os princípios que inspiraram a reforma das políticas de coesão e desenvolvimento supõem uma verdadeira mudança de paradigma na forma de abordar o futuro dos territórios rurais europeus. Ademais, os requisitos e condições que a UE impõe aos estados-membros são de tal magnitude que nos dão a impressão de que a Comissão Europeia levará a sério o propósito de aumentar a eficácia dos fundos europeus destinados ao desenvolvimento e à coesão territorial, apostando na inovação, no trabalho em rede, na cooperação e na participação das comunidades locais, superando-se as restritas demarcações geográficas das anteriores políticas.

Em definitivo, os territórios menos desenvolvidos da UE se beneficiarão da convergência e integração de diversas políticas que, hoje, são aplicadas de forma dispersa e sem muita coordenação. Isso porque não basta realizar investimentos em grandes infraestruturas e equipamentos sem que a política de coesão seja acompanhada de medidas que viabilizem o acesso da população local ao mercado de trabalho com melhor qualificação (tanto em formação educativa, como em termos de qualificação profissional) ou sem que essa política complemente as políticas que impulsionem o desenvolvimento de setores produtivos dos territórios.

Tampouco basta aplicar políticas de tipo setorial, o que somente ajuda a desenvolver o entorno produtivo do setor beneficiado, mas que não contribui com o estabelecimento do equilíbrio social e econômico do território. Sem a necessária integração entre as políticas de desenvolvimento e coesão, as grandes infraestruturas geradas no meio rural somente serão utilizadas pela população local como vias de saída para buscar, em outros territórios, as oportunidades que não encontram no seu.

Por último, no que se refere à participação das comunidades locais, assistimos a uma nova forma de entender a governança. Ainda que esteja baseada no enfoque ascendente e participativo que deu bons resultados na iniciativa Leader, a nova

programação amplia o horizonte da governança a todos os setores econômicos, sociais, culturais e institucionais presentes nos territórios (mediante estratégia de Desenvolvimento Local gerido pelas Comunidades Locais – DLCL), garantindo sua presença nos novos “grupos de ação local” e assegurando sua participação real e efetiva no processo de tomada de decisões. Em comparação com a iniciativa Leader, pode-se antever uma maior superação da perspectiva dicotômica rural-urbana.

9. Referências bibliográficas

- ARNALTE, E. Modelo productivo de la agricultura europea y reforma de la PAC. In: Ramos-Real, E. Caldentey del Pozo, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas Del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.
- BARCELÓ, V. e COMPÉS, R. Gatt y agricultores: mediación de un diálogo necessário. In: RAMOS-REAL, E. e CALDENTY DEL POZO, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.
- BATISTA, F. O. Território e desenvolvimento rural. In: E. RAMOS-REAL e P. CALDENTY DEL POZO, *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.
- BUCKWELL, A. RISE Task Force on Public Goods from Private Land, *Rural Investment Support for Europe (RISE)*, Foundation RISE, 2009. http://www.neorurale.net/contents/en/rise_eng/files/rise_eng_small.pdf
- CARNEIRO, M. J. *Política de desenvolvimento e o “novo rural”*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1999. (mimeo)
- CEÑA DELGADO, F. El desarrollo rural en sentido amplio. In: E. RAMOS-REAL e P. CALDENTY DEL POZO. *El desarrollo rural andaluz a las puertas Del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.
- COMISIÓN EUROPEA. *La PAC en el horizonte de 2020*. COM, 2010. 672 final.
- _____. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER*. COM, 2011. 627 final.
- COOPER, T., HART, K. e BALDOCK, D. *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, London, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2011.
- FEARNE, A. The history and development of the CAP, 1945-1190. In: RITSON, C. e HARVEY, D. R. (Ed.). *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2007. (2ª Edição)
- GARCÍA AZCÁRATE, T. El «verde» de la PAC, en *Informe sobre la Agricultura Familiar*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, 2013. <http://tomasgarciaazcarate.eu/fr/pac/350-la-revision-a-moyen-terme-reforme-fischler-2003-2004-et-ses-debats>
- HART, K. e BALDOCK, D. *Greening the CAP: Delivering environmental outcomes through Pillar 1*, Institute for European Environmental Policy, 2013. http://www.ieep.eu/assets/831/Greening_Pillar_1_IEEP_Thinkpiece_-_Final.pdf
- HARVEY, D. R. The GATT, the WTO and the CAP. In: RITSON, C. e HARVEY, D. R. (Ed.). *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2007. (2ª Edição)
- MATTHEWS, A. Greening the Common Agricultural Policy post-2013, *Intereconomics*, v. 47, n. 6, 2012, p. 326-331.
- MORMONT, M. La agricultura en el espacio rural europeo. *Agricultura y sociedad*, n. 71, abr./jun. 1994, p. 17-49.
- MOYANO-ESTRADA, E. Nueva orientaciones de las políticas de desarrollo rural. *Revista Economía Ensaíos, Uberlândia*, v. 19, n. 2, 2005.
- _____. Desarrollo local y cohesión em el marco de la nueva programación estratégica de la UE (2014-2020). Notas de palestra proferida no seminário “La estrategia Leader en el nuevo enfoque participativo de La Unión Europea para el desarrollo local (2014-2020)”. Salamanca, 2013.
- _____. «La reforma de la PAC o la transición de unapolíticasectorial a otra territorial», en *XIX Informe sobre la Agricultura Familiar*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, 2013, p. 29-46.
- ORTEGA, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia, Edufu, 2008. (1ª reimpressão), p. 118-123.
- _____. *Territórios deprimidos. Desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas-Uberlândia, Alínea Editora Edufu, 2008, p. 97-101.
- RITSON, C. and HARVEY, D. R. (Editores): *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2007. (2ª Edição)

SARACENO, E. (2002): Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy, *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*, Studies in Spatial Development, ARL (www.arl-net.de).

SUMPSI, J. M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: ORTEGA, A. C. e ALMEIDA FILHO, N. *Desenvolvimento territorial,*

segurança alimentar e economia solidária, Campinas: Alínea, 2007.

TANGERMANN, S. CAP reform and the future of direct payments. *Intereconomics*, v. 47, n. 6, nov./dez. 2012. <http://intereconomics.eu/archiv/jahr/2012/6/836/>

WORLD BANK: *Rural development strategy and action plan for the latin America and acaribbean region*. Vol. 1. New York, 2001.

Anexo 1. Quadro-síntese com as principais mudanças da PAC

Etapas	Contexto social, político e económico	Discurso dominante	Mercados Agrícolas (instrumentos e mecanismos de atuação)	Estruturas agrárias/Desenvolvimento rural (medidas e programas)	Fundos económicos
Implementação da PAC (Conferência de Stressa –1960/1982)	<ul style="list-style-type: none"> Reconstrução da economia europeia. Déficit alimentar na Europa. Necessidade de aumentar a produção de alimentos. Pacto franco-alemão para a construção de um mercado único e de uma política agrícola comum. 	<ul style="list-style-type: none"> Discurso keynesiano de expansão do gasto público. Modernização produtiva. Exploração familiar moderna. Mecanização. Intensificação agrícola e pecuária. Industrialização agroalimentar. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de intervenção (importações autorizadas para baixar os preços, armazenamento de excedentes, compras públicas pelos organismos europeus etc.). Incentivos à exportação. Organizações Comuns de Mercados (uma para cada subsector). Preços garantidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Indenizações compensatórias para agricultores situados em zonas desfavorecidas. Ajudas para planos de modernização e melhoria das explorações. Ajudas à instalação de jovens agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> Fundo agrícola (Feoga) Seção Orientação. Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): Feder FSE
Primeiras medidas corretoras (1983-1992)	<ul style="list-style-type: none"> Entrada do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca na UE (1983). Primeiros problemas de excedentes agrícolas. A agricultura no Gatt. Publicação do <i>Livro Verde sobre a PAC</i> (1985). Publicação do Informe “O Futuro do Mundo Rural” (1988). Entrada da Grécia, Espanha e Portugal (1986). Aprovação da Ata Única (1987). 	<ul style="list-style-type: none"> Hegemonia do discurso neoliberal. Racionalização do gasto agrícola. Preocupação com o problema dos excedentes (leite, cereais e carne bovina). Observação de importantes desigualdades económicas e territoriais no meio rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Limites de garantia (redução do nível de preços garantidos). Taxas de responsabilidade. Cotas de produção em alguns setores (por exemplo, o leite). Retirada de terras (<i>set-aside</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> São revisados os fundos estruturais e os critérios de concessão dos programas de desenvolvimento. 	<ul style="list-style-type: none"> Fundo agrícola (Feoga) Seção Orientação. Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): Feder FSE
Reforma MacSharry (1992-1999)	<ul style="list-style-type: none"> Maiores exigências do Gatt/OMC (caixa verde, caixa marrom e caixa azul) (Ronda de Cancun). Entrada da Suécia, Áustria e Finlândia. O debate sobre a PAC se abre ao conjunto da sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> Tratado de Maastricht (preparação da UEM). Plano de Estabilização e Convergência. Limitação do gasto público. Redução do orçamento da PAC. Competitividade da agricultura nos mercados. Preocupação com os efeitos dos modelos intensivos agrícolas sobre o meio ambiente. Necessidade de nova legitimidade social para a PAC. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma de algumas OCMs. Redução generalizada dos preços de garantia. Complemento com ajudas diretas aos agricultores (acopladas à produção). Visibilidade das ajudas agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma dos fundos estruturais. Organização das áreas rurais de acordo com os níveis de renda per capita Aprovação do Regulamento Horizontal de Desenvolvimento Rural-Agrário. Aprovação do programa agroambiental. iniciativa Leader I para a diversificação de atividades no meio rural. Programa de aposentadoria antecipada. 	<ul style="list-style-type: none"> Fundo agrícola (Feoga): Seção Orientação. Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): Feder FSE Fundos de coesão.

Agenda 2000 (1999-2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças internas na PAC para gerir sua aplicação na UE-15. • Limitação do orçamento comum europeu. • Hegemonia do discurso neoliberal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento rural não agrícola. • Preocupação com o meio ambiente. • Luta contra a contaminação agrícola. • Limitação do gasto agrícola • Aposta em novas políticas comuns. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integração da política de mercados no “primeiro pilar” da PAC. • Eliminação do sistema de preços de garantia. • Eliminação dos mecanismos de intervenção. • Perda de importância dos temas agrícolas. • Novas prioridades europeias. • Introdução da eco-condicionalidade nas ajudas agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • É criado o “segundo pilar” da PAC para integrar as medidas de estruturas agrárias e de desenvolvimento rural-agrário. • É incluído o “segundo pilar” ao programa agroambiental. • É aprovada a segunda fase da Iniciativa Leader II. 	<p>Fundo Agrícola (Feoga):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seção Orientação • Seção Garantia <p>Outros fundos (estruturais):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Feder • FSE <p>Fundos de coesão.</p>
Reforma Fischler (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da UE aos países que eram economias comunistas. • Aprovação do Livro Verde de Desenvolvimento Territorial. • Ronda Doha da OMC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coexistência entre enfoques setoriais e territoriais sobre a agricultura. • Predomínio do discurso territorial e ambientalista. • O discurso da multifuncionalidade de agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de pagamentos diretos aos agricultores sobre a base de direitos históricos. • Dissociação parcial ou total dos pagamentos referentes à produção. • Criação de somente uma OCM. • Mantida a eco-condicionalidade. • Início da modulação das ajudas agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • É aprovado um novo Regulamento de Desenvolvimento Rural, integrando as dimensões agrícola, territorial e ambiental. • É eliminada a Iniciativa Leader. • São integradas ao Regulamento de Desenvolvimento Rural as ações de diversificação de atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supressão do Feoga. • Criação do Feaga (primeiro pilar da PAC). • Criação do Feader (segundo pilar da PAC). • Continuação dos fundos estruturais e de coesão.
Reforma Ciolos (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação do Tratado de Lisboa (protagonismo do Parlamento Europeu). • É aprovada a Estratégia Europa 2020 • É aprovado o MFA (2014-2020). • Crise do Euro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução do orçamento da PAC. • Aposta na diversidade agrícola e rural da UE. • Coexistência entre enfoques setoriais e territoriais. • Interação rural-urbana. • Uma PAC territorial e ambientalista (luta contra as mudanças climáticas). • Coesão social e económica dos territórios rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento único por exploração e pagamentos complementares. • Reforma de sistema de pagamentos diretos (eliminação dos “direitos históricos”). • Convergência interna e externa dos pagamentos diretos. • Dissociação total dos pagamentos. • Introdução do <i>greening</i> obrigatório. • Definição de “agricultor ativo” como preceptor das ajudas diretas. • Avançar-se na modulação das ajudas agrícolas (<i>capping</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica-se o Regulamento de Desenvolvimento Rural. • Diferencia-se o desenvolvimento rural-agrário e o desenvolvimento rural-territorial. • Começa-se a separar a política agrícola e a política rural. • A política rural pode ser financiada com os demais fundos estruturais. 	<ul style="list-style-type: none"> • São mantidos os fundos Feaga e Feader. • Abre-se a possibilidade de que o desenvolvimento rural seja financiado com a partir de multifundos.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

