

## **A Reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial<sup>1</sup>**

*Moyano-Estrada, Eduardo<sup>2</sup>  
Ortega, Antonio César<sup>3</sup>*

### **RESUMO**

Esse artigo visa analisar as principais mudanças introduzidas pela Reforma da Política Agrária Comum 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 um país a mais (agora são 28 países membros com o ingresso da Croácia em 2013). 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 Europa em ter uma PAC, ainda que não satisfaça mais a maioria dos agricultores, 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, pretende-se traçar as linhas por onde se produz o trânsito de uma política menos orientada ao setor e mais orientada ao território.

**PALAVRAS-CHAVE:** reforma da PAC, agricultura europeia, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial

### **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 one more country (Croatia joined in 2013, totalizing 28 member countries). 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

---

<sup>1</sup>Os autores agradecem ao CSIC, ao CNPQ e à Fapemig pelo apoio financeiro às suas pesquisas.

<sup>2</sup> Pesquisador do IESA - Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Córdoba-ESP) - do CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. E-mail: emoyano@iesa.csic.es

<sup>3</sup> Professor Associado IV do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e professor permanente do Programa de Pós-graduação em Economia (mestrado e doutorado) da mesma instituição. E-mail: acortega@ufu.br

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

## **Introdução**

A Política Agrária Comum (PAC), nas últimas décadas, tem despertado enormes críticas, tanto na União Europeia como no resto do mundo. Particularmente para os países exportadores de produtores agropecuários, seu protecionismo, proporcionado por subsídios em volume expressivo, ademais 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, assim como já ocorria na Rodada Uruguay do extinto GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas), em que a PAC sempre sofreu ataques para que fossem revistas suas práticas protecionistas.<sup>4</sup> De outro lado, não se pode 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 função da intensificação do uso de tecnológicas modernas, redução da biodiversidade, concentração da renda, ...), 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 União Europeia (UE). De acordo com o texto aprovado, a PAC terá um orçamento de 362,8 bilhões de euros para o período 2014-2020, menor que o orçamento dos sete anos anteriores, de 412,6 bilhões de euros, e um país a mais (agora são 28 países membros com o ingresso da

---

<sup>4</sup> Barceló e Compés (1993: 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 (2007:377-400), além das pressões sofridas pela PAC naquela Rodada, estende sua análise já para o ambiente da Organização Mundial do Comércio

Croácia em 2013). Ademais 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 territorial.

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 a PAC 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, para a qual são direcionadas 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*<sup>5</sup>. Nesse sentido, podemos até mesmo concordar com a opinião dos que discordam em se continuar chamando de política agrária uma política que parece que deve 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 influencia no cenário dessa nova política territorial, que deve ir se consolidando cedo ou tarde; em nível nacional/regional, para reivindicar dos governos que complementem a política europeia com políticas próprias para aquelas áreas ou setores que não estejam bem atendidos pela 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 europeia<sup>6</sup>. Com um orçamento cada vez mais reduzido é impossível que a PAC possa atender 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 meio rural tão diverso e complexo como é o da UE-28. Para o

---

<sup>5</sup> A produção de *bens públicos* são ações que melhoram o bem estar da sociedade, como uso mais racional da água para irrigação, melhoria no manejo do solo, redução de riscos de incêndios florestais, revitalização do patrimônio cultural e ambiental, etc.

<sup>6</sup> O orçamento da UE representa, aproximadamente, 1% do 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.

próximo período orçamentário, portanto, teremos uma PAC reformada, que emergiu de um processo de negociação que envolveu amplos segmentos sociais e políticos.

Nestes termos, o objetivo deste artigo, além de avaliar a importância para Europa em ter uma PAC, ainda que não satisfaça mais a maioria dos agricultores, 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, pretende-se traçar as linhas por onde se produz o trânsito de uma política menos orientada ao setor e mais orientada ao território. E que, nestes termos, 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 estratégica da UE, que visa integrar os objetivos de desenvolvimento rural aos da política de coesão europeia<sup>7</sup>.

### **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, a partir de uma leitura parcial, particularmente sobre questões como ajudas diretas, o chamado *greening*<sup>8</sup>, a figura do agricultor ativo<sup>9</sup>, o *capping*<sup>10</sup>, o desenvolvimento rural, dentre outras. Muitas das críticas partiram de uma leitura econômica do orçamento, comparando-o com os anteriores e indicando sua redução.

---

<sup>7</sup> A política de coesão da UE têm como objetivo mais geral reduzir as desigualdades existentes dentro de um espaço regional determinado (por exemplo, Andalucía, Aragón, Toscana, Algarbe, Rhône-Alpes, Valônia, Limoussin o Las Ardenas). 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 (FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - e FSE – Fundo Social Europeu). Àquele volume deve-se acrescentar, ainda, 40 bilhões de euros para o programa “Conecta Europa”, dirigido aos âmbitos do transporte, energia e as tecnologias de informação e das comunicações. (Moyano-Estrada, 2013)

<sup>8</sup> Medidas de sustentabilidade ambiental introduzidas na Reforma da PAC, com sanções para o não cumprimento.

<sup>9</sup> Tratam-se dos agricultores que praticam atividades eminentemente agrícolas, ou que tem 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 (que abrange aeroportos, serviços de transporte ferroviário, obras hidráulicas, serviços imobiliários e recintos permanentes para práticas desportivas).

<sup>10</sup> Estabelecimento de um teto para os recursos, limitando o apoio ao rendimento base para as explorações maiores e mais competitivas.

Apesar de legítimas, e muitas delas bem fundamentadas, acreditamos que é preciso 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 importante 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 entre os países membros eram relativamente semelhantes. Assim, vale a pena 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 Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), promovida pela UE, e que, desde a reforma da PAC no início da década de 1990, ao aprovar uma política que valorizava o espaço rural e não somente os setores agropecuários, acabou por viabilizar a consolidação de um segundo pilar em 2005, voltado para o desenvolvimento rural, e que indicava a importância dessa alternativa frente à prioridade do primeiro pilar que continuou recebendo majoritariamente seus recursos orçamentários.<sup>11</sup>

### **A constituição da Comunidade Econômica Europeia**

Antes de analisar a atual reforma, vale recordar o importante papel desempenhado pela PAC sobre a agricultura e a própria constituição e consolidação da União 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,

---

<sup>11</sup> Sobre as novas perspectivas introduzidas pela reforma da PAC de 1992 ver Mormont (1994), Ceña (1993), Arnalte (1993) e Batista (1993).

temos a adesão de mais três países: Áustria, Finlândia e Suécia. E, na última década, temos a adesão dos países do leste: em 2004 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 Comunidade Econômica Europeia (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 essa construção pois, afinal, constituía-se a agricultura no único setor a receber elevada prioridade de todos os estados membro. Como consequência, acabou recebendo um orçamento muito superior ao seu peso econômico e populacional.<sup>12</sup>

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%<sup>13</sup> do orçamento total da UE. Atualmente, a PAC representa algo em torno de 45% 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 agrária<sup>14</sup>. Pretendia-se, assim,

---

<sup>12</sup> Essa análise é também realizada em Moyano-Estrada (2005), Ortega (2008) e Ritson e Harvey (2007). Sobre a história da PAC até 1990 pode-se consultar Fearn (2007: 11-56).

<sup>13</sup> Pode-se consultar sobre o tema Harvey (2007) ou mesmo os dados disponíveis em [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_pt.htm) ou em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

<sup>14</sup> Preocupação evidente diante da situação de não ser alcançada ainda a autossuficiência alimentar no seio da CEE quando se cria a PAC.

obter maiores benefícios aos agricultores, melhorando seus níveis de renda, assim como a obtenção de uma 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 político, ao ser a agricultura um fator de integração comunitário.

Os resultados foram positivos em termos de incremento da produção e da produtividade, e acabaram, rapidamente, proporcionando uma produção excedente em muitos produtos agropecuários, mas cujo custo de armazenamento, somados à manutenção de preços mínimos de garantia aos agricultores, representavam um importante volume no conjunto dos gastos comunitários, e conduziram - 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 1980, amplia-se a ênfase em projetos sócio-estruturais para compensar tais desigualdades. Externamente, a pressão contra o protecionismo agrário e, particularmente, europeu, ganha força nos espaços multilaterais de negociação, primeiro no GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas) e depois na OMC (Organização Mundial do Comércio). Na avaliação de especialistas e negociadores daqueles fóruns, a PAC acabou sustentando preços agrícolas superiores aos do mercado mundial e contribuiu para as distorções no mercado internacional.

Todos estes fatores, somados a 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 adapta-la a uma situação onde se alcançou a autossuficiência alimentar dos Estados membros para os principais produtos agrários, para 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.

### **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, queda dos rendimentos agrícolas, 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 alcançarem 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 vem experimentando significativos processos de desenvolvimento. Neles, tem desempenhado um importante papel as diversas iniciativas surgidas desde a sociedade civil para aproveitar as oportunidades e recursos das políticas públicas (agrarias, rurais, emprego, culturais, turísticos, ambientais, espaços naturais, ordenamento territorial, ...) ou mesmo para explorar vias próprias e autônomas de desenvolvimento. Essas estratégias de desenvolvimento endógeno se disseminaram, naqueles anos, além da União Europeia, por vários países.

Naqueles anos, em que se disseminaram os ideias do Consenso de Washington<sup>15</sup>, 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

---

<sup>15</sup> 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 o adotamos como “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición.” (Ocampo, 2005:8)



da dívida pública, abandono do planejamento público, etc. (Belluzzo Coord., 2011 e Belluzzo & Almeida, 2002).

Nesse contexto, disseminam-se 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 sócio-produtivos que se constituiriam em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada, sempre numa perspectiva includente.

Documento do Banco Mundial recomendava a criação de novas institucionalidades (arranjos sócio-produtivos 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, 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, 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 Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural)<sup>16</sup> 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.

Para essas zonas, a orientação passou a ser a busca de alternativas para esse padrão. Neste 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 são:

---

<sup>16</sup> Para maiores detalhes pode-se consultar seu site: <http://www.leader.eu>

*...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”. ([www.rural-europe.aeidl.be/](http://www.rural-europe.aeidl.be/))*

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 passassem 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 em 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), 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, esta 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 este último aspecto, vale 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 pilar. De acordo com Moyano-Estrada (2005), foi reforçada a orientação que visava a superação de projetos “agraristas” encaminhados por seus Grupos de Ação Local. 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.

## **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 por 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 se acabou assegurando 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 FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural - ao marco estratégico comum com os demais fundos estruturais e de coesão); 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).

Tudo isso se produz, ademais, 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.

### **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 retira a reforma da PAC do âmbito dos interesses agrários para integrá-la aos interesses gerais da UE.

Entre esses elementos de mudança se destacam os seguintes: participa pela primeira vez o Parlamento Europeu mediante o procedimento de co-decisão; a aprovação do orçamento da PAC está vinculado 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 deles não participaram na aprovação da atual PAC). A estes aspectos é preciso acrescentar a iniciativa do Comissário Ciolo de envolver a sociedade civil em todo o processo de reforma através de uma ampla dinâmica participativa, desde o começo desse processo, na Conferência celebrada em julho de 2010 em Bruxelas, como ao longo do mesmo.

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 por “cortes imprevistos” (crise alimentar, ajuda humanitária, ...) como ocorria em etapas anteriores; o horizonte da nova política agrária 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 a atividade agropecuária) 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, ...). 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 pode-se destacar dois de grande importância. Um deles foi gerado pelo fato, já comentado, de ter se vinculado a 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 de Ministros, seguindo a lógica dos acordos intergovernamentais entre ministros de Agricultura, a outro, multilateral, onde 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.

### **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 modifica a estrutura formal da atual PAC (continua a manutenção dos dois pilares), sim altera o conteúdo de cada pilar e a relação entre eles.

Portanto, apesar do projeto de reforma parecer uma proposta de continuidade, a verdade é que os regulamentos apresentados possuem suficientes elementos de mudança para que se possa falar de um projeto de forte potencial de ruptura. As consequências desta ruptura no modo de tratar os temas agrários e rurais podem não ser percebidos de maneira muito clara nos próximos anos, entretanto, mais a frente se tornarão 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 e 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 ficamos aí, e nos dirigimos 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 estar desacoplado da produção, os pagamentos diretos deixam de ser guiados por uma lógica produtiva, para orientar-se por critérios

territoriais. São na prática ajudas a renda, devendo-se avaliá-la 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” é preciso ser visto como um modo de remunerar os agricultores não pelo que produzem, mais sim por contar com infraestruturas agrárias aptas para 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 europeia 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 europeia 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.

Com relação a 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.

Com relação 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, se busca a reconstituição do potencial de produção agrícola comprometida pelos desastres naturais, catástrofes e da implantação de medidas preventivas adequadas. Também se visa o desenvolvimento de serviços básicos no meio rural e do bem-estar e coesão da população rural. Além disso, se faz referência ao incremento do valor meio ambiental dos ecossistemas florestais e à produção dos espaços naturais incluídos na Rede Natura 2000, assim como a 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 esta parte do segundo pilar da PAC a uma evidente lógica territorial.

A criação da AEI (Associação Europeia para Inovação) 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, é uma maneira de situar em uma base territorial e não setorial o objetivo de elevar a competitividade da agricultura.

Colocar em marcha a nova PAC, que se orienta ao territórios, mas que ainda mantém as aderências de uma política setorial, está refletida sobretudo no solapamento existente entre as medidas incluídas em um ou outro pilar. Ambos pilares da PAC estão, portanto, interrelacionados, e as medidas incluídas neles podem ser aplicadas na prática de maneira complementar, ademais 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 evitando 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 mantém sua alógica 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 autentico ponto de inflexão, uma mudança de paradigma que, sem dúvida, deve afetar profundamente o sistema de referencia a respeito do desenvolvimento rural/local, obrigando o aparecimento de novas estrutura 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 desenvolvimento 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.

Apesar de, formalmente, o desenvolvimento rural/local continuar no segundo pilar da PAC, e o FEADER continuar sendo seu principal fundo de referencia, 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-agraria 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. Se apresenta, 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 neste cenário que as regiões e comunidades locais europeia precisam redefinir seus objetivos, reformular suas estratégias de desenvolvimento e dinamizar seus territórios para adequarem-se ao novo contexto de oportunidades que oferece a programação 2014-2020.

## Reflexões finais

Em face dessa profunda transformação que representa a mudança de lógica que foi produzida na formulação da política agrária europeia, parece ser 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, 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 influencia 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, tornam difícil a articulação de uma frente suficientemente coesa e suficientemente legitimada social e politicamente para impor seus pontos de vista na agenda europeia.

Estamos, portanto, diante de uma PAC de transição em que ainda coexistem objetivos econômicos-produtivos, sociais, territoriais e ambientais. Não obstante, 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, ...).

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* para os programas de desenvolvimento rural), deixando para os Estados membros 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 sucedido estabelecerá novas bases para os debates europeus e internacionais sobre o caráter protecionista da política agrária europeia.

No fundo deste 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 valore a atividade agrária por sua contribuição na produção de *bens públicos*. A reforma da PAC e a política de coesão parece 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 que já vinha sendo indicada em períodos anteriores da PAC, de superação de uma política agrária dirigida a setores agropecuários e que fomentasse o rural em todas as suas atividades, agropecuária e não-agropecuária. 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, 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), o rural passa a ser parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento.

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 dá a impressão de que a Comissão Europeia levará a sério o propósito de aumentar a eficácia dos fundos europeus destinados ao desenvolvimento e a 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. Pois, não basta realizar investimentos em grandes infraestruturas e equipamento 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 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 deram bons resultados na iniciativa Leader, a nova programação amplia o horizonte da governança a todos os setores econômicos, sociais, culturais e institucionais presentes no territórios (através da estratégia DLCL - Desenvolvimento Local gerido pelos Comunidades Locais), 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.

## **Referencias**

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 necesario”. In: Ramos-Real, E. Caldentey 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: Ramos-Real, E. Caldentey del Pozo, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.

- 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: Ramos-Real, E. Caldentey del Pozo, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andalucía, 1993.
- Fearne, A. “The history and development of the CAP, 1945-1190”. In: Ritson, C. e Harvey, D. R. (Editores) *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2007. (2ª Edição)
- Harvey, D. R. “The GATT, the WTO and the CAP”. In: Ritson, C. e Harvey, D. R. (Editores) *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2007. (2ª Edição)
- Mormont, M. “La agricultura en el espacio rural europeo”. In: *Agricultura y sociedade*. N. 71 (abril-junio 1994) (pp. 17-49)
- Moyano-Estrada, E. Nueva orientaciones de las políticas de desarrollo rural. *Revista Economia Ensaio*, Uberlândia, v. 19, n. 2, 2005.
- Moyano-Estrada, E. Desarrollo local y cohesión en el marco de la nueva programación estratégica de la UE (2014-2020). Notas de palestra proferida no seminário “*La estratégia Leader en el nuevo enfoque participativo de la Unión Europea para el desarrollo local (2014-2020)*”. Salamanca, 2013.
- Ortega, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia, Edufu, 2008. (1ª reimpressão) (pp.118-123)
- Ortega, A. C. *Territórios Deprimidos. Desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas-Uberlândia, Alínea Editora-Edufu, 2008. (pp. 97-101)
- Ritson, C. e Harvey, D. R. (Editores) *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2007. (2ª Edição)
- 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, Editora Alínea, 2007.