

Resumo

Este artigo evidencia as modificações ocorridas nos paradigmas de desenvolvimento no meio rural praticados na Europa, partindo das concepções vigentes nos anos 60 até chegar a suas expressões contemporâneas. Neste percurso, conheceremos as políticas empregadas pela União Europeia para ampliar a competitividade agrícola e atuar sobre problemas conjunturais que afetam a qualidade de vida das comunidades rurais. O destaque do texto vai para a metodologia *Leader*, lançada no início dos anos 90 e vigente até os dias atuais, o que demonstra uma trajetória de aprendizados importantes.

Palavras-chave: política rural, desenvolvimento local, União Europeia, política de desenvolvimento rural, modernização agrícola, *Leader*.

1. Introdução: o espaço rural

Homens caminham, carregam como fardo o saco de pedras que lavarão nalguma parte do morro em uma Amazônia perdida no tempo. O verde surge sufocante. Nas savanas africanas, o peso é o da lenha. Contra o sol fustigado pelo dia, homens e mulheres mais parecem elefantes. Manadas tomam seu lugar. Logo virá o mar. Nas suas ondas, estão pescadores contrariados. Das plantações em curvas de nível até o deserto, paisagens calmas ganham movimento. Homens, mercados e casas invadem as areias. O horizonte é humano. Um mundo em transformação.

Estas frases descrevem as primeiras cenas de *Powaqqatsi*, filme de Godfrey Reggio, feito em 1988. Nele, não há um único diálogo, nem mesmo uma palavra. Apenas imagens se sucedem em uma narrativa de mudança. Natureza cede lugar à cultura, paisagens convertem-se em ambientes modificados. Metáforas de um mundo em transformação.

¹Mestrado em Gestão e Políticas Públicas pela FGV/EAESP. Cientista social pela USP. Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pela UNESP. Diretor executivo da Agenda Pública (www.agendapublica.org.br) e da Escola de Políticas Públicas (www.ep.org.br)

O campo é essa mesma metáfora. Do deslocamento de grandes massas rurais para a cidade, durante os processos de modernização capitalista, até a incorporação de novos suportes tecnológicos de produção agrícola, o que conhecemos como mundo rural passou por grandes transformações. Sua definição tem alimentado teorias e conceitos de uma realidade complexa, para a qual devemos considerar o espaço, as atividades econômicas e as práticas sociais que ali ocorrem.

O *rural* também é narrativa, seu mundo simbólico. Por isso, podemos defini-lo como amálgama rica em contrastes e heterogeneidades, materializada em forças sociais capazes de mudar a paisagem. Para explicá-lo, muitos estudiosos o contrapõem ao *urbano*, uma dicotomia tradicional. Na sociologia rural do século XX, esses contrastes são explicados por diferenças ocupacionais ou pelas principais atividades em que se concentra a população economicamente ativa; por diferenças ambientais, pelas quais o espaço rural seria mais dependente da natureza: pelo tamanho das populações e densidade populacional, migrações ou mobilidade social, homogeneidade e heterogeneidade das populações; ou por características sociais explicadas por fenômenos como diferenciação, estratificação ou complexificação social (MARQUES, 2002, p.100).

Por outro lado, a relação entre o rural e o urbano também é caracterizada não como dicotomia, mas como *continuum*, dinâmica que aproxima e integra cidade e campo a partir de diferenças de intensidades e não de contraste. Desse modo, não existiria distinção nítida, ainda que a relação conservasse seu aspecto dual, associado à existência de pontos extremos de uma escala de gradação (MARQUES, 2002). Em muitos lugares da Europa, por exemplo, comprovação empírica desse *continuum* é notada quando observamos distinção menor entre distribuição da população ativa por setores entre o rural e o não rural. Nessas regiões, a economia rural é baseada em rendimentos mais diversificados e complementares, porém, a infraestrutura produtiva e o acesso a serviços ainda são muito inferiores quando comparados aos das cidades.

Das características distintivas do espaço rural, muitas se transformaram. Sem que antigas relações de produção e padrões culturais desaparecessem por completo, surgem agora realidades modernas no campo agropecuário, práticas mais dinâmicas, intensivas ou voltadas para nichos específicos de mercado. Estas podem ser altamente produtivas e conectadas à lógica industrial e à construção de marcas de consumo. No campo social, populações rurais também passam a se conectar às cidades e a serviços antes restritos por limitações de mobilidade ou fatores econômicos. São mudanças que produzem modificações nos padrões culturais e nas

formas de sociabilidade e vão matizando ainda mais diferenças entre populações do campo e da cidade. Nesse novo mundo, vivido principalmente em países mais avançados, o rural acaba assumindo novos e múltiplos papéis.

Surgem os:

Consumidores da natureza e das atividades que esta proporciona. O mercado já não se limita a pôr em relação, através das trocas de produtos agrícolas e de equipamentos e tecnologias, dois espaços produtivos: a cidade industrial e o campo agrícola. Hoje envolve todo o território numa teia diferenciada de atividades e de fluxos econômicos” (BAPTISTA, 2001:55).

Aparecem, assim, usos sociais polissêmicos para o rural, os quais vão além da função econômica, tradicionalmente ligada ao aspecto da produção agropecuária. Passam a existir também práticas mais diversas, incluindo processamento de produtos do campo, turismo rural ou valorização de serviços ambientais ecossistêmicos, como água, manutenção das condições climáticas e suporte à biodiversidade. Gradativamente, o campo também deixa de lado o papel histórico de fornecer mão de obra para as cidades para preocupar-se com criação de infraestrutura de serviços e oferta de empregos que assegurem retenção de população na área rural.

Mesmo reconhecendo as dinâmicas acima, os elementos que ainda sobrevivem mais fortes na diferenciação rural-urbano são o território e o tamanho dos aglomerados populacionais. Assim, para Terluin (2003, 328-329), uma “região rural” é definida como “*uma unidade territorial com uma ou mais pequenas ou médias cidades circundadas por grandes áreas de espaço aberto, com uma economia regional compreendendo atividades agrícolas, industriais e de serviços e uma população com densidade relativamente baixa*”. Contudo, a variável *população* é tida como indicador mais útil para separação entre *rural* e *urbano*, a qual surge muitas vezes combinada em análises multivariáveis com a densidade demográfica. A partir desse entendimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou uma metodologia para classificação das zonas rurais organizando as unidades territoriais, chamadas de NUTS², em: a) Predominantemente Urbanas, nas quais menos de 15% da população residem em sub-regiões estatísticas³ com densidade demográfica inferior a 150 habitantes/km²; b) Significativamente Rurais ou Intermédias, nas quais entre 15 e 50% da população residem em sub-regiões estatísticas com densidade demográfica inferior a 150

² Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas.

³ Eurostat (Serviço de Estatística das Comunidades Europeias).

habitantes/km²; e c) Predominantemente Rurais, em que mais de 50% da população residem em sub-regiões estatísticas com densidade demográfica inferior a 150 habitantes/km².

Essa classificação é distinta daquela adotada pelo Brasil⁴, cuja definição oficial de regiões tidas como rurais desconsidera a mensuração de características como tamanho populacional ou densidade demográfica.

A classificação baseia-se nas áreas, sendo a população classificada como rural ou urbana de acordo com a localização de seu domicílio. Para o IBGE⁵ são urbanas as sedes municipais (cidades) e as sedes distritais (vilas), cujos perímetros são definidos por lei municipal. Também são consideradas urbanas as áreas urbanas isoladas, igualmente definidas por lei municipal, porém separadas das cidades ou das vilas por área rural ou outro limite legal. (IBGE, 2000, v.7). As áreas rurais são aquelas fora dos perímetros definidos como urbanos” (GIRARDI, 2008:7).

Para efeito de síntese, a dimensão rural será definida neste texto a partir das seguintes delimitações:

a) rural não é sinônimo de e nem tem exclusividade sobre o agrícola; b) o rural é multissetorial (pluriatividade) e multifuncional (funções produtiva, ambiental, ecológica, social); c) as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa (o que pode mesmo constituir sua própria definição legal); d) não há um isolamento absoluto entre os espaços rurais e as áreas urbanas. Redes mercantis, sociais e institucionais se estabelecem entre o rural e as cidades e vilas adjacentes” (KAGEYAMA, 2008:2).

2. Desenvolvimento rural

Historicamente, o mundo rural⁶ era olhado em perspectiva unicamente agrícola, ligada a fatores econômicos da produção. Dominante na teoria, nas práticas e nas políticas, o paradigma da modernização da agricultura prevalecia como a principal ferramenta para elevar a renda e o desenvolvimento das comunidades rurais. Assim, nos anos 70, era comum...

a expressão desenvolvimento agrícola (ou agropecuário) para se referir exclusivamente às condições da produção agrícola e/ou agropecuária, suas características, no sentido estritamente produtivo. Refere-se, portanto, à base propriamente material da produção agropecuária, suas facetas e evolução – por exemplo, área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, economicidade, uso do

⁴ Ainda que seja um pequeno núcleo urbano cercado por uma floresta, essa pequena aglomeração será considerada urbana.

⁵ Segundo o Censo Demográfico, “rural é a área externa ao perímetro urbano de um distrito, composta por setores nas seguintes situações de setor: rural-de extensão urbana, rural-povoado, rural-núcleo, rural-outros aglomerados, rural-exclusive aglomerados” (IBGE, 2002:66).

⁶ Segundo Navarro (2001: 86), essa expressão refere-se às “relações com a sociedade maior, em todas as suas dimensões, e não apenas à estrutura agrícola, ao longo de um dado período de tempo. Quase sempre “meta-narrativas”, estudam as mudanças sociais e econômicas no longo prazo, reivindicando uma aplicação de modelos teóricos entre países e regiões. Sob tal expressão, as condições próprias da produção (o desenvolvimento agrícola) constituem apenas uma faceta, mas a análise centra-se usualmente também nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre classes, nas condições de acesso e uso da terra, nas relações de trabalho e suas mudanças, nos conflitos sociais, nos mercados, para citar alguns aspectos”.

trabalho como fator de produção, entre outros tantos aspectos produtivos” (NAVARRO, 2001, 86).

A mudança de debate teve início pela Europa no começo dos anos 80 com o Ato Único Europeu, pelo qual se reconhecia que o espaço rural não atendia unicamente à função de produzir alimentos, mas também precisava ser reconhecido por outros serviços e bens públicos que efetivamente produz, elementos que permitiriam ao morador do campo diversificar suas fontes de rendimento por meio da “pluriatividade” e da valorização de nichos de mercado. Mais tarde, em 1999, a reforma da Política Agrícola Europeia (PAC), veio de forma definitiva reconhecer formalmente a multifuncionalidade das áreas rurais (funções produtivas, papel no equilíbrio ecológico e suporte às atividades de recreação e preservação da paisagem), introduzindo o paradigma do desenvolvimento rural:

Os dois pilares da reforma da PAC são a criação de uma agricultura competitiva, sustentável, orientada para a qualidade que respeite o ambiente e a elaboração de um novo quadro para o Desenvolvimento Rural. Juntos, estes pontos estabelecem o contexto para uma política rural europeia baseada em três princípios: não existe Desenvolvimento Rural sem agricultura; não há agricultura nem agricultor sem outras atividades; e não existem outras atividades sem o desenvolvimento de vilas e cidades de pequeno e médio porte (KINSELLA, et al., 2000, 484).

A transformação de paradigma incorreu em modificações nas práticas e nas políticas, traduzindo a procura por novo modelo para o setor agrícola, com novos objetivos, como produção de bens públicos e visão de desenvolvimento mais sistêmica em busca de sinergias com os ecossistemas locais, valorização das economias de nicho em detrimento das economias de escala e diversificação das atividades econômicas das famílias rurais. O desenvolvimento rural surge, então, como conjunto de medidas para lidar com as falhas de mercado intrínsecas ao paradigma da modernização da agricultura e ao acelerado aumento de escala e industrialização por ele imposto para criação de “*mercados de produtos básicos (commodities) globalizados e liberalizados para produtos agrícolas e os alimentos*” (PLOEG, YE & SCHNEIDER, 2011, 122). A consequência são desequilíbrios como “*as desigualdades sociais e espaciais agudas (Brasil), a ameaça da marginalização do campesinato (China) e a destruição das paisagens, da biodiversidade e da qualidade de vida no campo (União Europeia)*” (PLOEG, YE & SCHNEIDER, 2011, 122).

Particularmente no caso europeu, as externalidades do modelo produtivista ou as falhas de mercado a ele associadas foram o motor da mudança, pois a produção em escala passou a afetar as condições de emprego, reduzindo-o. Nesse sentido, a política europeia procurou articular respostas normativas e programáticas para que a população pudesse permanecer no seu local de origem ou fosse dissuadida a abandoná-lo, por meio do fomento das atividades

não-agrícolas. A mudança da função primordial produtiva do espaço rural ou sua “desagrarização” apontava para a falência da produção familiar, ao contrário, previa medidas para seu fortalecimento como a agregação de valor às mercadorias ali produzidas aproveitando nichos de mercado e diversificação de fontes de renda e de atividades, tanto sob forma de atividades complementares dentro do próprio estabelecimento como por integração a outros setores econômicos (indústria e serviços).

Os novos esquemas de desenvolvimento rural erguem-se sobre duas estratégias ou proposições fundamentais: diversificar e aglutinar. O primeiro dos termos diz respeito ao incentivo a todo tipo de atividades e iniciativas levadas a termo pelo agricultor e seus familiares no seio da exploração ou fora dela. Aglutinar, por outra parte, significa a possibilidade de que a união dos distintos ingressos gerados mediante a diversificação sirvam para garantir um nível de vida socialmente aceitável. O crucial é que a especialização produtiva conduz à instabilidade e dependência exclusiva a uma única fonte de ingresso, o exercício de múltiplas atividades simultaneamente permite um maior grau de autonomia e uma ocupação plena da força de trabalho do grupo doméstico.” (SACCO DOS ANJOS, 2003, 76)

O desenvolvimento rural, portanto, compreende a criação de novos produtos e novos serviços associados a novos mercados e/ou de novos padrões de governança para os mercados existentes. Modelos tecnológicos, de gestão e comunicação combinados e organizados sob forma de políticas, devem permitir redução de custos e incorporação de novas tecnologias, inclusive para distribuição e acesso a mercados.

Trata-se de conjunto de ações previamente articuladas que induzem (ou pretendem induzir) mudanças, tendo o Estado em distintos níveis subnacionais como protagonista, porém, em associação com a sociedade e os agentes privados na perspectiva de propor mecanismos específicos ou amplos voltados para a mudança social no campo. Esses esforços têm por base estratégias pré-estabelecidas, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional com propósito de possibilitar desenvolvimento rural. Portanto, na mudança do paradigma para o espaço rural, estariam envolvidas transformações tanto nas propriedades rurais, voltadas a partir de então a novas formas de alocação do trabalho familiar prevendo diversificação e pluriatividade, quanto aquelas mais amplas em nível institucional supranacional da economia rural como um todo. Por isso, o desenvolvimento rural é descrito como um “processo multinível, multiatores e multifacetado”.

A complexidade das instituições envolvidas no processo de desenvolvimento rural é que faz com que dependa de múltiplos atores, envolvidos em relações locais e entre as localidades e a economia global (redes). Por último, as novas práticas, como administração da paisagem, conservação da natureza, agroturismo, agricultura orgânica, produção de especialidades regionais, vendas diretas, etc., fazem do desenvolvimento rural um processo multifacetado, em que propriedades que haviam sido consideradas ‘supérfluas’ no paradigma da modernização podem assumir novos

papéis e estabelecer novas relações sociais com outras empresas e com os setores urbanos”. (KAGEYAMA, 2008, 3)

Os novos mercados⁷ concebidos pelo modelo de desenvolvimento rural europeu propunham articulação do potencial dos territórios local e regionalmente de forma integrada às redes urbanas. Configuram-se em mercados locais diversificados e segmentados, tanto na demanda quanto na distribuição de produtos e serviços, com distintas características dos mercados baseados em *commodities*. Esses “novos mercados” passaram a oferecer diferenciais, como qualidade superior, garantia ou reconhecimento de origem; incorporaram características específicas na produção ou desenvolveram relações diferenciadas entre produtores e consumidores. Desse modo, a produção tem se organizado em nichos de mercado estruturados a partir de novos circuitos de produção e consumo, muitas vezes baseados em arranjos sociais mais igualitários, como no caso do *fair-trade*, ou em padrões ambientais mais rígidos, como nos produtos certificados. Nesse sentido, são muito diferentes dos grandes mercados de produtos agrícolas e alimentares.

3. Políticas de Desenvolvimento Rural

A maioria dos problemas rurais é interdependente. Um território rural onde muita gente não tem acesso à saúde sofrerá simultaneamente com falta de qualificação da sua mão de obra e com problemas de renda e habitação. Os problemas estão intrinsecamente ligados e resolvê-los de forma isolada será provavelmente muito menos eficaz do que abordá-los em conjunto de forma integrada.

Por outro lado, as soluções para esses desafios implicam múltiplas instituições. Apesar da abordagem fragmentada com que a administração pública enfrenta problemas complexos, recortando-os de acordo com especialidades definidas no interior de cada órgão, dificilmente uma única instituição poderá elaborar e pôr em prática uma solução adequada. Também cabe considerar que situações distintas pedem soluções distintas. Assim, a depender do contexto, uma situação de êxodo rural pode não ter a mesma causa, a mesma solução ou as mesmas condições para implementação de políticas públicas.

Esse tipo de constatação sobre natureza e características do mundo rural são fundamentais para intervir sobre problemas que nascem daí. Esse é o terreno das políticas de desenvolvimento rural. Operando a partir de contrastes entre o moderno e o tradicional, sob

⁷ Conforme Ploeg, Ye & Schneider, 2011:122-125.

distintos padrões econômicos e sociais e níveis de acesso a serviços públicos de acordo com a região, essas políticas mudaram muito desde seu surgimento no pós-guerra.

Ao longo das últimas seis décadas, houve diferentes gerações de políticas de desenvolvimento rural. As gerações mudam (como demonstram de modo convincente Ellis e Biggs, em uma revisão da literatura publicada em 2001), como mudam também os mecanismos e práticas favoritos, característicos de cada geração. O rótulo geral, contudo, continuou o mesmo. Uma relação similar, algo confusa, entre o geral e o específico, entre rótulos singulares e práticas heterogêneas, se evidencia quando a diversidade geográfica é considerada” (PLOEG, YE & SCHNEIDER, 2011, 118).

De um ponto de vista mais estrutural, podemos dizer que oscilaram entre duas abordagens distintas: o desenvolvimento exógeno e o desenvolvimento endógeno. No primeiro, o desenvolvimento rural é imposto por forças externas e implantado tendo uma região específica como objeto. O enfoque do desenvolvimento endógeno centra-se no desenvolvimento local, gerado por impulsos locais e baseado predominantemente em recursos locais, em que atores e instituições desempenham papel crucial. Uma terceira abordagem para políticas de desenvolvimento rural pode ser vista na combinação de forças internas e externas à região, em que os atores das regiões rurais estão envolvidos simultaneamente em um complexo de redes locais e redes externas que podem variar significativamente entre regiões.

Um traço definidor das políticas de desenvolvimento rural é sua preocupação com a geração de renda e empregos. O motivo é a perda de postos de trabalho no campo motivada pela reconversão produtiva na agricultura em escala, a qual reduziu consideravelmente a necessidade de trabalho não-qualificado e alterou profundamente o perfil do trabalho qualificado necessário. Nos países da OCDE, o problema de readequação do mercado de trabalho foi enfrentado com programas de qualificação do trabalhador ou com aumento dos empregos públicos. Essa estratégia para o meio rural se baseou em medidas específicas de acordo com categorias segundo a diversidade das zonas rurais e no interior de cada país, observando seu grau de desenvolvimento. Propôs-se, assim:

“[...] classificação territorial em três tipos de zonas rurais, fundada no seu grau de integração nas economias nacional e internacional:

a) zonas economicamente integradas: zonas rurais prósperas, geralmente próximas de um centro urbano ao qual se integram por uma rede de comunicações bem desenvolvida, combinando as melhores vantagens da vida no campo e na cidade, e aproveitando economias de escala e de aglomeração; possuem demanda e oferta diversificadas de emprego

b) zonas rurais intermediárias: são zonas tradicionalmente desenvolvidas com base num setor agrícola próspero e nas atividades a ele associadas; são geralmente afastadas de centros urbanos, mas com infraestrutura de transporte suficiente para ter acesso a eles; são zonas em processo de integração econômica, em que as novas atividades (indústria, comércio, turismo) começam a transformar a estrutura do emprego

c) zonas rurais isoladas: possuem uma população dispersa e localizam-se em áreas periféricas bem afastadas de centros urbanos (montanhas e ilhas, por exemplo); a infraestrutura e os serviços locais são precários, a produção é tradicional (agricultura e pequeno artesanato local), as rendas e a qualificação da mão-de-obra são bastante baixas (KAGEYAMA, 2008:5)

Na Europa, já no final dos anos 1980, o temor pelo futuro justificava-se por graves problemas que se colocavam, ameaçando a sobrevivência de modo de vida ligado ao campo. O diagnóstico veio em forma de documento produzido pela Comissão Europeia intitulado *O Futuro do Mundo Rural*⁸, o qual indicava que o tecido econômico estava cada vez mais fragilizado, resultado da diminuição da atividade agrária. A queda na atividade econômica se refletiu na oferta de serviços de forma geral, os quais tiveram uma acentuada redução ou quase desaparecimento, o que afetou a qualidade de vida no campo. As áreas afetadas vão desde serviços vitais - como escolas, cuidados primários de saúde e transportes públicos - até comércio e comunicações. A redução dos equipamentos sociais somada às infraestruturas físicas inadequadas, como abastecimento de água, sistemas de esgotos e eletricidade, abastecimento de energia, poderia levar a ciclo vicioso de declínio. Além disso, o êxodo dos jovens provocava forte desequilíbrio demográfico com eminente perigo de despovoamento das zonas rurais, agravado pelo envelhecimento das populações.

Nessa perspectiva, as políticas de desenvolvimento rural articularam um conjunto de programas organizados de acordo com realidades que cada região enfrentava (PICÃO DE ABREU, 2014:13):

- Regiões rurais submetidas à pressão urbana, situadas principalmente na região central e ao norte, em redor dos grandes aglomerados de população. Por sua localização, essas zonas enfrentavam problemas muito concretos relacionados com tensões na utilização do solo, pois tinham elevado ritmo de expansão urbana que não era acompanhado por ponderação do ordenamento do território

- Regiões com declínio, incluíam zonas em processo de abandono e cujos níveis de desenvolvimento se encontravam cada vez mais longe dos níveis das zonas urbanas, mantendo elevado peso da agricultura;

⁸ Disponível em <http://goo.gl/RciZZK>

- Regiões afetadas por sua localização geográfica, tais como zonas de montanha ou algumas ilhas, onde o despovoamento e o abandono eram ainda mais acentuados, o que limita fortemente suas possibilidades de desenvolvimento

Muito embora a opção pela aplicação de políticas de desenvolvimento rural pudesse se dar, de forma independente, no âmbito dos Estados-membros, a coordenação em nível comunitário trouxe benefícios inegáveis. Permitiu melhor adequação entre meios e fins e ofereceu condições para enfrentamento de problemas não necessariamente delimitados por fronteiras nacionais ou regiões, como é o caso de migração e de temas ambientais. Logo, a partir da nova orientação estabelecida, a política europeia para os espaços rurais passa a orientar-se pela busca de maior equilíbrio entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais, característica marcante dos paradigmas de desenvolvimento rural.

Entre suas diretrizes, estão presentes ações voltadas para aumento do nível e estabilidade da renda familiar no campo, observando patamares social e ambientalmente aceitáveis. Segundo tal concepção, essa finalidade só poderia ser alcançada com diversificação de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos rurais e com conservação dos ecossistemas. Dessa maneira, as políticas europeias continuaram a defender a criação e a manutenção de uma agricultura competitiva nas regiões em que ela pode ser praticada, mantendo a produção de alimentos como preocupação. Entretanto, passaram a advogar ainda a conservação ambiental e medidas específicas para aumento da qualidade de vida das áreas rurais, tendo no território a centralidade de um modelo de políticas de desenvolvimento que é ao mesmo tempo multissetorial e multifuncional.

Segundo Kageyama (2008:6), essa orientação leva em conta um conjunto de medidas variadas e relacionadas entre si:

- 1) a integração mercantil com cidades da própria região: o dinamismo econômico das cidades de médio porte, principalmente pela criação de atividades “terciárias”, favorece o desenvolvimento das comunidades rurais “adjacentes” (VEIJA, 2000, 195)
- 2) regiões de agricultura familiar consolidada, combinada com processo de urbanização e industrialização endógeno e descentralizado: permite um mercado local de consumo de produtos diversificados e fornecimento de matérias-primas e mão-de-obra rural para a indústria local (IDEM)
- 3) a pluriatividade das famílias rurais, que permite a retenção de população rural e redução do êxodo
- 4) a diversidade das fontes de renda, que permite maior autonomia (menor dependência da atividade agrícola exclusiva) e menor instabilidade da renda

5) os programas de geração de emprego e de melhoria da qualidade de vida, que permitem reduzir as migrações, e a luta contra o isolamento (OCDE, 1995)

6) a existência de recursos territoriais que permitam produzir para mercados específicos (vinhos, turismo, etc.), possibilitando a internalização de externalidades positivas (MOLLARD, 2003)

O modelo de desenvolvimento previsto baseou-se em uma abordagem estratégica de desenvolvimento integral das diversas regiões rurais, a qual articulava duas políticas paralelas: a Política Agrícola e Rural, prevista pelo Tratado de Roma, e a Política Regional Europeia. Com isso, a base comum da estratégia de desenvolvimento integrado passou a orientar-se pela concentração do financiamento em regiões específicas e em ações particulares, de modo a aumentar a eficácia dos fundos estruturais. Também buscava estabelecer parceria entre níveis local, regional e nacional e comunidade na elaboração do programa de ações e sua aplicação, a qual, por sua vez, deveria ser antecedida de planos detalhados elaborados pelos Estados-membros ou pelas regiões e depois aprovados pela Comissão Europeia. O modelo de financiamento das ações previa adicionalidade, ou seja, participação financeira a níveis regional, nacional e comunitário (PICÃO DE ABREU, 2014; 15).

Aliás, o arranjo financeiro foi decisivo para concretização dessas disposições e contou com reforma dos fundos estruturais comunitários⁹. Entre as modificações previstas, estavam:

- 1) Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA – dividido em duas seções, a saber: Orientação (destinada ao financiamento do componente estrutural da Política Agrícola Europeia - PAC, como incentivos a investimentos para modernização da agricultura) e Garantia (que apoiava despesas decorrentes de funcionamento de componente de preços e mercados); voltou-se para reforço e reorganização de estruturas agrícolas e para desenvolvimento de atividades alternativas para agricultores. Seu mandato também incluiria assegurar a agricultores nível de vida adequado, contribuir para desenvolvimento do tecido social das zonas rurais, proteção do ambiente e manutenção do espaço rural
- 2) Fundo Social Europeu - FSE – passou a dar apoio a ações de formação profissional e criação de postos de trabalho, especialmente, para indivíduos em situação de desemprego de longa duração e jovens em busca de inserção no mercado de trabalho. Financiava desde formações de base e requalificação de trabalhadores até melhorias

⁹ Regulamento (CEE) n° 2052/88 do Conselho de 24 de junho de 1988.

das estruturas de educação, projetos de economia social e para aproximar centros de formação e empresas

- 3) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER – a quem coube responder por desenvolvimento de investimentos produtivos, por criação ou modernização de infraestruturas e por desenvolvimento do potencial endógeno de cada região

A nova modelagem servia ao propósito de promover desenvolvimento e ajustamento estrutural de zonas menos desenvolvidas, ou seja, zonas com PIB por habitante inferior ou próximo de 75% da média comunitária. Nessa categoria, estavam incluídas cerca de cinquenta regiões que representavam 22% da população da União Europeia, para as quais foi reservado montante de 70% dos fundos. Também buscavam acelerar adaptação de estruturas agrícolas e promover desenvolvimento de zonas rurais identificadas na tipologia acima: 1) áreas com elevado peso do emprego agrícola no emprego total; 2) áreas com baixo nível de rendimento agrícola; e 3) nível baixo de desenvolvimento socioeconômico avaliado com base no PIB por habitante. Cerca de 18% da população europeia viviam nessas zonas de crise, às quais foram destinados cerca de 11,5% dos recursos. A adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, formação e emprego, última das diretrizes da reforma, consumiriam 12% dos fundos disponíveis (PICÃO DE ABREU, 2014, 21-22).

4. A abordagem Leader

Segundo o Eurostat¹⁰, de cada cem pessoas que viviam na União Europeia (UE) em 2014, 40,2 habitavam em áreas densamente povoadas (ou cidades), 32 em áreas intermédias (vilas ou nos subúrbios) e 27,8 em áreas pouco populosas (ou rurais). Com efeito, as zonas rurais dos 28 Estados-membros abrigavam mais de 56% da sua população e representavam 91% do seu território¹¹. Portanto, para a União Europeia, as políticas de desenvolvimento rural são tidas como essenciais e traduzem um conjunto de medidas econômicas, sociais e ambientais articuladas. Nesse sentido, a metodologia *Leader*, sigla em francês que significa *relações entre ações de desenvolvimento rural*, representou abordagem inovadora no quadro da política de desenvolvimento rural comunitária, pois propôs mobilizar e incentivar desenvolvimento em comunidades rurais locais sem que isso estivesse atrelado a um conjunto fixo de medidas a

¹⁰ Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7020151/3-05102015-BP-EN.pdf/bf18a8b3-998c-476d-b3af-58292b89939b>

¹¹ http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/what_eu/eu_memberstates/index_pt.htm

implementar, assemelhando-se mais a um laboratório de experiências adaptado a cada contexto regional.

Ao contrário da abordagem *top-down*, na qual a implementação de políticas tem caráter prescritivo, enfatizando como as políticas devem ser conduzidas, o programa *Leader* privilegiou arranjos locais de implementação customizados de acordo com a diversidade das regiões rurais (*bottom-up*). A preocupação maior não foi estabelecer de antemão o que fazer, mas fornecer orientações sobre como proceder para se encontrar caminhos para o desenvolvimento para além da produção agrícola. Por isso sua identificação enquanto método ou abordagem integrada para resolução de problemas, baseada em desenvolvimento de competências específicas, complementares às atividades típicas do ambiente rural. Outra de suas características marcantes foi a valorização das potencialidades dos territórios rurais (pessoas, atividades, paisagens, patrimônios, capital simbólico, *savoir faire*), para que estes possam se tornar ou permanecer competitivos e vencer desafios, como oferta de empregos atrativos, acesso a serviços de qualidade e combate ao êxodo rural.

Aprovada pela Comissão Europeia (COM 91/C73/14) a partir de 1991, a iniciativa *Leader* estendeu sua implementação até o presente: *Leader I* (1991-1993), *Leader II* (1994-1999), *Leader+* (2000-2006)¹², iniciativa *Leader* (2007-2013)¹³ e (2014-2020)¹⁴. Foi uma resposta a novos desafios da reforma da Política Agrícola Comum (PAC), a qual refletia desde mudanças nos padrões internacionais de comércio até novas demandas por parte da sociedade em relação às políticas de desenvolvimento rural, as quais passaram a ser reconhecidas também como direito, rompendo com o modelo vigente até 1990, tipicamente setorial, dirigido a agricultores e voltado à modernização agrícola.

A nova abordagem, por outro lado, compreendia uma escala de intervenção local ou sub-regional, delimitada por âmbitos geográficos relativamente reduzidos, para construir estratégias locais integradas e endógenas de desenvolvimento centradas no enfrentamento de um conjunto de problemas de uma determinada região. A produção de experiências para efeito

¹² As primeiras versões do programa estão em conformidade com os parâmetros de dois documentos produzidos pela Comissão da UE, a Declaração de Cork (1996) e o Regulamento de Desenvolvimento Rural (1999). Já a terceira geração do LEADER, baseia-se em documento chamado Agenda 2000, publicado neste mesmo ano.

¹³ Incorporada como diretriz metodológica e um dos eixos da política de desenvolvimento rural, conforme previsto no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho Europeu. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D0144&from=PT>

¹⁴ A iniciativa passa a contar com pelo menos 5% dos recursos dos fundos comunitários. http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_pt.htm

demonstrativo era estimulada, de modo que aprendizados pudessem ser aplicados em outras regiões com características semelhantes. Todo o processo era acompanhado por participação da população local, tanto em elaboração de projetos como em posterior tomada de decisões. A interpretação para o desenvolvimento baseava-se, assim, em estratégias decididas e implementadas localmente por agentes do próprio território. Esses atores locais, organizados em associações de desenvolvimento local passavam assim a ter papel relevante na gestão local dos fundos comunitários que alimentavam os planos de desenvolvimento local. Aprovadas junto ao Ministério da Agricultura, as diferentes estratégias passavam a ser acompanhadas de forma transparente e recebiam apoio das administrações públicas locais e de equipes de assistência técnica para transferência de boas práticas.

4.1 Organização e lógica operacional

A iniciativa *Leader* voltou-se para o desenvolvimento de *territórios rurais inteligentes*, conceito que designa regiões capazes de aumentar sua capacidade de gestão e resolução de problemas por meio de processos de aprendizagem coletiva e disseminação do conhecimento com base no trabalho em rede e interação social. Metodologicamente¹⁵, o programa se organizou a partir de sete pilares articulados entre si, caracterizando-se como conjunto de ferramentas adaptáveis a cada contexto, de acordo com a dinâmica das zonas rurais, com previsão de desenvolvimento de maiores capacidades institucionais e individuais para resolução dos problemas ali existentes.

O primeiro desses pilares estabelecia necessidade de construir **estratégias locais de desenvolvimento para cada região**, então definida como território pequeno, homogêneo e socialmente coerente, frequentemente caracterizado por tradições comuns, identidade local e sentimento de pertencimento ou de necessidades e expectativas comuns. O recorte regional facilitaria a identificação de pontos fortes e fracos locais, de ameaças e oportunidades e de potencial endógeno ali existente, bem como identificação de possíveis fatores limitantes para o desenvolvimento sustentável. Essa abordagem local não se limitava a fronteiras administrativas predefinidas e tinha como propósito identificar necessidades reais e vantagens competitivas de cada localidade, facilitando a organização de recursos humanos, financeiros e econômicos necessários a uma estratégia de desenvolvimento local viável.

¹⁵ Leader en España (1991-2011). Disponível em http://www.uv.es/~javier/index_archivos/Esparcia%20-%20Los%20Grupos%20de%20Acci%C3%B3n%20Local%20-%202011.pdf

O segundo pilar, conhecido como **abordagem ascendente**, estabelecia que agentes locais participariam nas tomadas de decisão, definindo estratégia e prioridades para regiões passíveis de financiamento por fundos existentes. Esse exercício era realizado a partir de diálogo com as políticas comunitárias da União Europeia e com demais autoridades nacionais e regionais, identificando sinergias, combinações e interações a partir do local. Desse modo, a visão estruturante, necessária para obtenção de resultados agregados, não se perderia.

Para que a *abordagem ascendente* tivesse lugar, a organização dos atores sociais era tida como fundamental e incluía a população em geral, grupos de interesse econômico e social e instituições públicas e privadas representativas. Contudo, esse processo compreendia participação qualificada e consentida, o que implicava no desenvolvimento de capacidades de agentes locais, passando por sensibilização, formação e mobilização para análise de pontos fortes e fragilidades regionais, estabelecimento de estratégia de desenvolvimento local e de respectivos projetos aplicáveis a ela.

Desse modo, a participação surge como método em que o processo importa para o resultado que se deseja atingir; portanto, ela é contínua, passando pela estratégia, ocorrendo no decurso dos projetos selecionados até chegar a seu balanço. Para sua qualidade, importam ainda os mecanismos de transparência, consulta e construção de consensos, destacando-se o papel do diálogo e da negociação com cautela necessária para contrabalancear as assimetrias de poder.

As parcerias locais entre os setores público e privado constituem o terceiro pilar. Para isso, a abordagem *Leader* estipulava criação de **grupos de ação local (GAL)**, fundamentais no arranjo de implementação do programa. São eles os responsáveis pela tarefa de identificar e aplicar a estratégia local de desenvolvimento, tomar decisões sobre a atribuição dos seus recursos financeiros e gerir esses mesmos recursos. Para isso, o modelo do GAL prevê equilíbrio e representatividade dos parceiros públicos e privados, dos grupos de interesse locais correspondentes aos vários setores socioeconômicos da região. Para o processo de tomada de decisões, é bem mais específico ao prever que parceiros e associações do setor privado devam representar, ao menos, 50% do arranjo local.

Segundo informes sobre a implementação do programa, uma maior efetividade desses grupos de ação local na promoção do desenvolvimento dependia da sua capacidade de combinar recursos humanos e financeiros, públicos, privados e da sociedade civil. Também estava sujeita à construção de projetos coletivos com olhar multissetorial, considerados fundamentais para produzir sinergias, apropriação pelos envolvidos e massa crítica, que levariam ao aumento da

competitividade econômica local. Uma terceira condicionante são os mecanismos de diálogo para negociação, cooperação e gestão de conflitos potenciais. Por outro lado, as preocupações com governança não seriam suficientes sem o uso de instrumentos econômicos para dar suporte à adaptação e mudança no setor agrícola e à ampliação do bem-estar. Desse modo, considerando o aspecto premente da crise gerada pelo baixo dinamismo econômico, foram consideradas fundamentais medidas como a priorização de projetos para diversificação de produtos e de cadeias produtivas e ampliação de sua qualidade, as quais integravam ainda preocupações ambientais e com a diversificação dos serviços existentes no meio rural.

O quarto pilar *Leader* estabelece caminhos para **facilitar a inovação** para o desenvolvimento das zonas rurais. A inovação resultaria de processos de maior autonomia e flexibilidade para tomada de decisões por parte do GAL. Aqui, o conceito de inovação pode significar introdução de novo produto, novo processo, nova organização ou desenvolvimento de novo mercado. Não está associada, necessariamente, a paradigma tecnológico ou à pesquisa de ponta, podendo ser incremental, baseado em poucos recursos físicos e humanos, muitas vezes uma característica do meio rural. Ganhos de eficiência e aumento de produtividade advindos da inovação em regiões rurais podem ser resultado de transferência e adaptação de soluções desenvolvidas em outras áreas, de modernização de formas tradicionais de produção ou de criação de alternativas para problemas comuns, para os quais ainda não haveria solução satisfatória.

Como desenvolvimento é fenômeno multidimensional, **ações integradas e multissetoriais** são requisito indispensável às metodologias que procuram esse resultado. O quinto pilar da abordagem *Leader* prevê necessidade de combinação de esforços para equacionar fatores que podem favorecer ou impedir o desenvolvimento em uma localidade. Nesse caso, estão relacionadas à competitividade de forma mais ampla, compreendendo dimensões como: fatores organizacionais, políticos e institucionais, cultura local, flutuações da demanda, inovação, distância dos mercados consumidores, ajustes no mercado dos fatores de produção, fatores naturais, qualidade da administração pública e infraestrutura social e econômica. Ademais, a concepção de desenvolvimento do programa não é setorial e prevê uma estratégia local multissetorial, articulando de forma coerente vários segmentos e atores sociais.

Para superar o isolamento que afeta algumas regiões rurais, a metodologia recomenda o recurso das **articulações em rede** como forma de transferir boas práticas, divulgar a inovação e registrar o conhecimento sobre experiências de desenvolvimento rural. Esse sexto eixo prevê intercâmbio de resultados, experiências e *savoir-faire* entre grupos *Leader*, regiões rurais,

administrações e organizações envolvidas em desenvolvimento rural nas diversas iniciativas existentes em toda a União Europeia.

Como parte desse esforço, foram criadas a *Rede Europeia de Desenvolvimento Rural*¹⁶, o *Observatório Europeu Leader*¹⁷, a *European Leader Association for Rural Development*¹⁸, redes rurais nacionais, instituídas por cada Estado-membro, além de diversas redes locais e regionais¹⁹. Essas estruturas contavam com apoio de especialistas e ofereciam suporte para a preparação de publicações, organização de seminários, análise de ações de desenvolvimento rural para identificação de boas práticas, análises de mercado e apoio para identificação de parceiros potenciais para fortalecimento dos arranjos locais.

Por fim, o sétimo eixo recomenda **cooperação** para desenvolvimento de projetos conjuntos entre grupos *Leader* ou destes com outros grupos que adotam abordagem semelhante em outra região, Estado-Membro ou mesmo em outro país. A cooperação aqui aparece associada, principalmente, a práticas de mercado que possam assegurar ganho de escala, abertura de mercados ou melhorias nas condições de competitividade. Grupos *Leader* reconheceriam maiores incentivos à cooperação, por exemplo, ao obterem ganhos com a comercialização conjunta com diferentes regiões com as quais viessem a partilhar especialização em determinado produto ou desenvolver conjuntamente iniciativas turísticas baseadas numa herança cultural comum. Nesse sentido, a diretriz para os projetos de cooperação vai além do intercâmbio de experiências e prevê projetos conjuntos concretos, operando sob governança e estrutura administrativa comuns.

A orientação metodológica presente nesses sete eixos pressupõe desenvolvimento de capacidades específicas por parte de agentes locais, incluindo análise de alternativas, elaboração de estratégias comuns, gestão de conflitos, além do desenvolvimento de competências financeiras e de outras específicas, de acordo com os desafios previstos pela estratégia local. Sugere, ainda, organização de agentes locais para discussão de necessidades, expectativas e ideias para a região e, posteriormente, para análise do território e de seus recursos (pessoas, atividades, paisagens, patrimônio, *savoir-faire*). Esse levantamento não teria a forma

¹⁶ <https://enrd.ec.europa.eu/>

¹⁷ Reúne publicações sobre os aprendizados do LEADER. Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_pt.htm

¹⁸ Associação sem fins lucrativos, criada em 1999, para representar os GAL dos Estados-membros da UE. Disponível em <http://www.elard.eu/>

¹⁹ Para outras redes criadas no âmbito da política de desenvolvimento europeia, consultar http://enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking_en

de *inventário*, mas de *relatório* com as características únicas que podem ser desenvolvidas. A análise dessas características e dos pontos fortes levaria à identificação de possíveis estratégias locais de desenvolvimento em médio e em longo prazos.

Essa abordagem territorial também sugere considerar identificação das atividades e iniciativas existentes, sejam aquelas em processo de implementação ou já planejadas, o que permitiria decidir sobre sua continuidade ou substituição, mas também evitaria duplicidade de esforços. Cumpridos os requisitos acima, o documento da estratégia local de desenvolvimento traria os objetivos, a definição das prioridades estratégicas, o ordenamento por prioridades das ações a realizar e os arranjos e parcerias para a viabilização dos projetos. Essa estratégia local elaborada com participação de vários grupos de interesse, organizados como *GAL*, constituía a base para obtenção de apoio no âmbito de concursos públicos para apresentação de propostas organizados pelos Estados-membros/regiões.

4.2 Aprendizados *Leader*

Os arranjos necessários para implementação de políticas públicas com características do *Leader* compreendem maiores despesas e riscos mais elevados do ponto de vista dos mecanismos de controle orçamentário e dos custos de transação, por envolver multiplicidade de atores locais, organizados, nesse caso, por meio dos *GALs*. Por outro lado, a perspectiva *bottom-up*, que caracteriza o programa, gerou maior valor agregado para as populações locais, identificando suas necessidades e criando soluções locais com maior envolvimento dos agentes locais e maior margem para a inovação.

As contradições presentes nas dinâmicas que envolvem descentralização e controle também se fizeram presentes na iniciativa *Leader*, conforme relata o documento do *Tribunal de Contas Europeu*²⁰ sobre o programa. Segundo o relatório:

[...] apesar de o LEADER pretender uma indicação ascendente (*bottom-up*) das soluções locais para os problemas locais, os Estados-Membros impuseram um conjunto de medidas decididas a nível nacional como a solução para os diferentes problemas do desenvolvimento de cada território para o período 2007-2013. Se desta forma foi facilitado o controle do LEADER, também foram limitadas as possibilidades de aplicação de estratégias inovadoras locais e o potencial valor agregado que justificava a adoção desta abordagem²¹.

²⁰ Relatório Especial n° 5/2010.

²¹ Idem

Nesse sentido, a incongruência fica evidente, pois a inovação do programa está na concepção de que as políticas podem ser desenvolvidas como processos de mobilização e aprendizagem, quando apresentadas como modelos metodológicos e não como marcos rígidos formais.

O recurso aos métodos de controle baseados unicamente na execução orçamentária, contrastando com possíveis evidências da efetividade dos investimentos, também traz preocupação.

Apesar de o orçamento da União Europeia ter contribuído com cerca de dois bilhões de euros para o LEADER+ e programado mais de cinco bilhões para o período 2007-2013, a Comissão não dispunha de um conjunto de indicadores que permitissem aferir da eficácia ou eficiência das despesas, qual o valor agregado obtido com a adoção da abordagem LEADER ou quais os custos reais da execução. Não pôde assim concluir-se que o valor agregado e a boa gestão financeira do programa LEADER constituíssem dados adquiridos²².

A simplificação dos mecanismos de controle, uma necessidade para esse tipo de abordagem, não quer dizer ausência de bons indicadores territoriais para monitoramento. Essas medidas de avaliação empregam padrões de eficiência, eficácia e impacto socialmente referenciados para combater assimetrias e exclusão, típicos dos modelos de desenvolvimento econômico inclusivos. Assim, ao contrário do que possa parecer, a orientação do Tribunal de Contas constitui opção pelo controle dos resultados e não pelo controle de procedimentos.

Outro problema relatado pelo documento diz respeito a possível captura das instâncias decisórias por interesses particulares e aponta necessidade de mecanismos de governança mais eficientes e de maior transparência.

Alguns GAL não implementaram procedimentos eficazes para evitar conflitos de interesses, nomeadamente para garantir a abstenção da participação de membros dos órgãos dos GAL na discussão, avaliação ou decisão relativa a projetos nos quais tinham interesses pessoais, de afinidade política, profissionais ou económicos – podendo eventualmente ter conduzido a uma utilização ineficaz ou ineficiente do orçamento da União Europeia²³.

A ênfase na preservação do caráter democrático dos GALs vem acompanhada de recomendação para que estes não se transformem em órgãos administrativos, burocratizando um espaço político de participação social.

Os espaços de participação no planejamento e execução dos projetos são reconhecidos como oportunidades para aprendizagens sociais compartilhadas entre sociedade civil e governo.

²² Ibidem

²³ Ibidem

Para tal, diversidade de atores é pressuposto, especialmente no que diz respeito a facilitar participação de jovens, mulheres e imigrantes. Esse enfoque multissetorial dos modelos de governança conferiria versatilidade, capacidade adaptativa e resiliência aos arranjos locais. Por outro lado, os aprendizados²⁴ também sugerem que o padrão de cooperação entre os atores requer governança flexível e baseada em critérios de eficiência, eficácia, impacto e, ao mesmo tempo, em medidas éticas e sociais, de forma a gerar corresponsabilidade e engajamento. Nesses arranjos, a existência de conflito não é vista como problema, ao contrário, externá-lo permite criar dispositivos para lidar com ele, com destaque para procedimentos de arbitragem, ou seja, fora do sistema legal tradicional.

Do ponto de vista metodológico, a busca por inovações locais foi um dos marcos do *Leader*. Por essa razão, deu imenso valor às condições para que pudessem emergir²⁵, entre as quais destacava a interssetorialidade, os vínculos entre organizações (grau de confiança e projetos compartilhados), a participação multissetorial em todas as fases do programa e a criação de espaços sociais baseados nas sinergias encontradas. Para que essas iniciativas locais obtivessem bons resultados, os principais cuidados observados envolviam²⁶ a) fortalecimento do capital social e da cultura territorial como forma de gerar competitividade; b) criação de diferentes marcas territoriais para que se transformassem em selos de qualidade perante o consumidor; c) estímulo ao sentido de pertencimento regional (identidade) e valorização do *saber popular* para descobrir lideranças; d) formação contínua em dinamização econômica e associativismo, bem como e) a disponibilidade de especialistas nessas áreas, além de profissionais de comunicação. Os relatórios de avaliação enfatizam ainda a importância de fatores como coordenação compartilhada, “subsidiariedade e complementaridade”²⁷, articulação e integração, o que permitiria buscar conexões para evitar duplicidade de esforços.

5. Considerações finais: estratégia para a Europa rural de hoje

Embora nenhuma política esteja livre de contradições, reconhecemos na construção da política europeia para os espaços rurais um movimento coerente e contínuo para que a gramática de desenvolvimento deixasse de ser sustentada unicamente por investimentos no setor agrícola

²⁴ *Leader en España (1991-2011). Una Contribución Activa al Desarrollo Rural* (pp 281-294). Disponível em http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME_LEADER_tcm7-233672.pdf

²⁵ *Idem*

²⁶ *Ibidem*

²⁷ Dizem respeito às formas de integração federativa ou comunitária previstas pelo Ato Único Europeu, de 1986, e pelo Tratado de Maastricht, de 1992.

e incorporasse dimensões mais amplas de desenvolvimento rural. Desse modo, as sucessivas reformas afetaram inicialmente a *Política Agrícola Comum - PAC*, a qual passou a incorporar elementos da política de desenvolvimento rural e, a partir de 2000, subdividiu-se para abranger dois pilares: a) subsídios diretos e mecanismos de mercado para agricultores e b) medidas plurianuais de desenvolvimento rural.

Nesse último caso, para além dos incentivos econômicos à produção agrícola, reconhecemos ênfase em investimentos para incorporação de novas técnicas, modernização de instalações e reestruturação produtiva buscando melhoria da competitividade do agricultor. Além disso, disposições importantes previam cuidados com o meio ambiente, entre eles o combate às ameaças à biodiversidade, redução das emissões de gases de efeito estufa, preocupações com a qualidade do solo e da água e com a conservação das paisagens. As políticas de desenvolvimento rural também passaram a apoiar maior número de atividades com capacidade de geração de oportunidades de trabalho e a diversificação da oferta de serviços básicos nas regiões rurais²⁸, como forma de promover melhorias na qualidade de vida e manutenção da vitalidade das comunidades rurais.

A partir de 2014, na esteira das reações à crise financeira de 2008, essas políticas passaram a pautar-se por nova orientação comunitária reunida na estratégia Europa 2020²⁹, a qual defendia um modelo de crescimento *inteligente, sustentável e inclusivo*. As mudanças para a política de desenvolvimento rural³⁰ incluíram disposições de caráter estratégico e metodológico, mas também apontavam para uma oferta crescente de recursos para financiamentos, chegando a 100 bilhões de euros³¹. Entre essas modificações, estavam previstas melhorias na coordenação dos fundos comunitários, introdução de *pré-condições* para utilização mais eficaz de recursos, mas também criação de reserva de desempenho para cada programa, destinada a recompensar os progressos na consecução das metas selecionadas³².

No âmbito dos programas nacionais ou regionais, foram previstos subprogramas temáticos destinados a grupos ou regiões com perfis específicos como, por exemplo, áreas montanhosas e jovens agricultores. Parâmetros metodológicos para transferência de

²⁸ Regulamento (CE) nº 1698/2005, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:PT:PDF>

²⁹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF>

³⁰ Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_pt.htm

³¹ Para maiores informações sobre os recursos disponíveis para o desenvolvimento rural na Europa, consultar http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf

³² Disponível em <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/6C816125-08E0-3F16-678F-5F3208720F6D.pdf>

conhecimentos, gestão de riscos e cooperação técnica foram incorporados ao *Leader*, o qual também passou a prever a possibilidade de combinar diferentes fundos para viabilizar estratégias de desenvolvimento de forma integrada com a ampliação das capacidades locais. Novas instituições também foram incorporadas ao ecossistema de desenvolvimento rural, como a *European Innovation Partnership – EIP-AGRI*³³, dedicada à pesquisa avançada para ampliação da produtividade agrícola e à sustentabilidade³⁴, a *Rede Europeia de Desenvolvimento Rural*³⁵ e duas redes especializadas, a *Rede de Especialistas em Avaliação* e a *Rede Europeia de Cooperação para Inovação*³⁶.

Figura 1. Novo marco da política de desenvolvimento rural



Fonte: The European Network for Rural Development (ENRD)³⁷

³³Para mais informações sobre a EIP-AGRI, consultar <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>

³⁴ Esta rede integra uma estrutura maior formada por outras redes de inovação e pesquisa no âmbito comunitário. Ver http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=eip.

³⁵ Ver <https://enrd.ec.europa.eu/>

³⁶ Para mais informações sobre as plataformas e redes de cooperação para o desenvolvimento rural, consultar http://ec.europa.eu/agriculture/research-innovation/platforms-networks/index_es.htm

³⁷ Disponível em <http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/fms/pdf/6C816125-08E0-3F16-678F-5F3208720F6D.pdf>

Apesar da institucionalização do paradigma concebido para o desenvolvimento rural, destacando as múltiplas dimensões do processo, uma simples consulta às diretrizes *nova política* ainda demonstra sua ênfase em prioridades de algum modo relacionadas à produção agrícola. Nota-se, por exemplo, que, apenas em seu último pilar, o novo marco trata de aspectos de inclusão e desenvolvimento econômico das regiões rurais. Essa mesma constatação crítica pode ser reconhecida no *Manifesto Rural Europeu*³⁸, documento elaborado no final de 2015 durante o segundo *Parlamento Rural Europeu*, iniciativa que reuniu na Áustria 240 representantes de comunidades rurais de quarenta países da UE. O manifesto reivindica reconhecimento do direito das comunidades rurais à qualidade de vida e padrão de vida iguais aos das populações urbanas e à plena participação nos processos políticos. Nesse sentido, seu conteúdo é ilustrativo da subordinação que ainda marca a relação entre o meio rural e o espaço urbano, refletindo questões mais profundas sobre o direito ao desenvolvimento no campo.

Quando comparamos o quadro relatado no fim dos anos 80 aos dias atuais, problemas persistentes evidenciam que muitas zonas ainda são afetadas por limitações de suas economias rurais. Ademais, os efeitos persistentes da crise econômica sobre a Europa, agora combinados a problemas conjunturais, elevaram a preocupação com a situação rural e com o declínio na vitalidade de suas comunidades, o que poderia afetar a coesão social e territorial. A menção no documento a questões como:

[...] a falta de oportunidades de trabalho gratificante e remunerado de forma justa, a perda de população à medida que os jovens se afastam, o consequente desequilíbrio demográfico, o declínio nos serviços, a pobreza e exclusão social entre as pessoas desfavorecidas ou minorias étnicas e a degradação ambiental

constitui evidência do resultado limitado do quadro de políticas de desenvolvimento para algumas realidades.

Por outro lado, falta de clareza de diretrizes e de instrumentos de financiamento da PAC sobre os modelos de agricultura mais adequados ao desenvolvimento rural, esquecimento das cidades pequenas não identificadas como rurais nem urbanas e concentração de recursos na obtenção de maior competitividade agrícola são elementos que podem indicar prevalência de visão sobre territórios rurais como provedores para o meio urbano de serviços ambientais e turísticos ou de insumos, como alimentos, madeira, fibras, energia, água e minerais.

³⁸ Disponível em <http://europeanruralparliament.com/index.php/component/phocadownload/category/1-erp2015?download=40:portugese-version-of-the-manifest>

Mesmo assim, a confiança na abordagem territorial e nos legados da metodologia *Leader*, expressa no texto do *Parlamento Rural Europeu*³⁹, evidencia sua capacidade de construir soluções coerentes com a diversidade das zonas rurais, revelada tanto na cultura humana quanto nos recursos naturais.

Por esse ângulo, a coerência das políticas integradas de desenvolvimento rural na perspectiva ascendente e comunitária converteu-se em apostas reiteradas para melhoria da qualidade de vida no meio rural - influenciando no seu aspecto social, cultural e econômico - não só localmente, mas em todo espaço comunitário europeu. O florescimento da agricultura multifuncional, o desenvolvimento de economias regionais, a estruturação de mais de mil *GALs*⁴⁰ em 23 países e a criação de diferentes redes de cooperação sub-regionais, nacionais e comunitárias evidenciam o potencial da metodologia e sua capacidade de inspirar outras experiências de desenvolvimento rural, inclusive no Brasil, onde inspirou o programa *Territórios de Identidade*, mais tarde conhecido como *Territórios da Cidadania*, ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (LOTTA & FAVARETTO, 2016).

6. Bibliografia

- BAPTISTA, F.O. **Agriculturas e territórios**. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2001. 207 p.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Bruxelas, 2010.
- COMISSÃO EUROPEIA. **O futuro do mundo rural**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Bruxelas. 1988
- GIRARDI, E. P. **O Rural e o Urbano: é possível uma tipologia?** Presidente Prudente, 2006.
- KAGEYAMA, A. A. (1). **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.
- KAGEYAMA, A. A. (2). **Desenvolvimento Rural: conceito e medida**. Brasília: Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.
- KINSELLA, J. et al. **Pluriactivity as a livelihood strategy in Irish farm households and its role in rural development**. Sociologia Ruralis. v.40 n.4, p.481-496, October 2000.

³⁹ No manifesto, as autoridades afirmam: “Queremos ver a aplicação generalizada do princípio do LEADER e a sua extensão ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária, dentro e fora da UE. Estamos altamente preocupado com a atual ausência, em muitos países, de um processo verdadeiramente integrado de desenvolvimento regional e rural. Exortamos as instituições e governos no seio da UE a demonstrar confiança nos Grupos de Ação Local”

⁴⁰ http://www.elard.eu/en_GB/members-of-elard

LOTTA, G. S.; FAVARETTO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, vol.24, n.57, 2016, p. 49-65. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso>

MARQUES, M. I. M. **O Conceito de espaço rural em questão**. Revista Terra Livre. São Paulo: AGB, n.19, 2º sem. 2002, p.95-112.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. Revista Estudos Avançados. 16 (44). 2001. 83-100.

PICÃO DE ABREU, A. I. G. C. C. **Construção de um índice de desenvolvimento rural e a sua aplicação no Alto Alentejo**. Dissertação de mestrado. Instituto Politécnico de PortoAlegre. 2014. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9790/1/TESE%2027_NOV_2014.pdf>.

REGULAMENTO (CEE) n° 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes. Jornal Oficial n° L 185 de 15/07/1988 p. 0009 – 0020.

REGULAMENTO (CEE) n° 4254/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n° 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Jornal Oficial n° L 374 de 31/12/1988 p. 0015 – 0020.

REGULAMENTO (CEE) n° 4255/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n° 2052/88 no que respeita ao Fundo Social Europeu. JO L 374 de 31.12.1988, p. 21-24.

REGULAMENTO (CEE) n° 4256/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n° 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Jornal Oficial n° L 374 de 31/12/1988 p. 0015 – 0020

REGULAMENTO (CE) n° 1698/2005 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader)

REGULAMENTO (CE) N° 1974/2006 da Comissão, de 15 de Dezembro de 2006 que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n°. 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Jornal Oficial da União Europeia L368 de 23.12.2006

REGULAMENTO (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17/12/2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho)

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003. p. 374.

GAIGER SILVEIRA, F. ARRUDA, P. et al. **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse preliminar do censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000, v.7.

TERLUIN, I. (2003). **Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories**. Journal of Rural Studies v.19, p. 327-344.

THE EUROPEAN CONFERENCE ON RURAL DEVELOPMENT (1996). **The Cork Declaration - A living countryside**.

RED RURAL NACIONAL. **Leader en España (1991-2011). Una Contribución Activa al Desarrollo Rural**. Disponível em <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME_LEADER_tcm7-233672.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA. **Breve Guia sobre las Propuestas de la Comisión Europea Relativas a la Política de Desarrollo Rural de la UE para el período 2014-2020**. Unión Europea. 2011.

VAN DER PLOEG, J. D., **Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional**. Sociologias, Porto Alegre. v.13, n. 27, 2011.