

Antonio César Ortega<sup>1</sup>

Eduardo Moyano Estrada<sup>2</sup>

## *A reforma da PAC (2014-2020) e os percalços de sua implementação: um ensaio<sup>3</sup>*

### **Introdução**

Este artigo visa analisar, ainda que de maneira ensaística, algumas impressões dos atores sociais envolvidos na implementação das políticas europeias de desenvolvimento rural no final da programação 2007-2013 e no momento prévio em que se colocou em marcha a reforma do segundo pilar da PAC (Política Agrária Comum) para o período 2014-2020. Essas impressões mostram a distância que vem sendo estabelecida entre a proposta dos documentos (regulamentos) da Comissão Europeia e a realidade mediatizada pelos governos nacionais e subnacionais no momento de implementá-las no território.

Para tanto, em uma primeira seção, e para melhor situar o leitor, revisaremos de maneira sintética as principais mudanças introduzidas pela Reforma da Política Agrária Comum (PAC) da União Europeia, aprovada no final de 2013, em um procedimento de codecisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, de acordo com o que passou a ser estabelecido pelo Tratado de Lisboa. Particularmente, aquelas mais diretamente relacionadas com o segundo pilar da PAC dirigido ao desenvolvimento rural.

Em uma seção seguinte, utilizaremos como referencial teórico o neo-institucionalista em perspectiva ampla. A partir dele, imaginamos poder analisar o processo de institucionalização horizontal e vertical da política de desenvolvimento territorial rural da União Europeia. Como sabemos, essa política europeia impulsionou, há mais de 20 anos, iniciativas e

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU) e professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Economia do IE/UFU (orientador de mestrado e doutorado). E-mail: acortega@ufu.br.

<sup>2</sup> Profesor de Investigación (Catedrático) do Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Iesa) em Córdoba, Espanha, do CSIC. E-mail: emoyano@iesa.csic.es.

<sup>3</sup> O artigo é resultado de projeto de acordo binacional Brasil-Espanha, financiado pelo CNPq. Facilitou sua elaboração o recente Estágio Técnico Senior, realizado por Antonio César Ortega, com a supervisão do Dr. Eduardo Moyano, do IESA, e com apoio financeiro da Fapemig.

experiências de desenvolvimento local e, com outras políticas europeias (como de coesão e de desenvolvimento regional) e nacionais, contribuindo com a coesão dos territórios graças a importantes investimentos em infraestruturas e equipamentos, além de incentivar a construção de identidades territoriais (em muitos casos, sobre a base de uma cultura historicamente compartilhada, e em outros, sobre a base meramente instrumental de compartilhar serviços ou bens em territórios onde não existia uma base cultural comum). É precisamente a construção dessa identidade territorial (cultural e instrumental) um dos grandes trunfos para o sucesso das iniciativas e experiências de desenvolvimento impulsionadas pelas políticas europeias.

Realizada essa breve revisão, em uma terceira seção, destacaremos alguns aspectos identificados por nós junto a alguns grupos GAL (Grupos de Ação Local que, na Andaluzia-ESP, são denominados por Grupos de Desenvolvimento Rural - GDR), particularmente, seus gerentes, responsáveis em primeira instância pela implementação das mudanças introduzidas pelo segundo pilar da PAC.

Por fim, em uma última seção, tomando como referência o trabalho de campo realizado por meio de entrevistas qualitativas e os referenciais teóricos utilizados, argumentaremos que as inovações introduzidas no período 2007-2013 (depois da dissolução da Iniciativa Leader<sup>4</sup> e sua integração à PAC como seu segundo pilar)<sup>5</sup> e reformadas para o período 2014-2020, modificaram a institucionalidade vertical da política de desenvolvimento rural ao incorporar em sua implementação nos territórios os governos nacionais e subnacionais, que devem atuar na gestão de contrapartidas ao orçamento europeu.<sup>6</sup>

Deste nosso ponto de vista, essa mudança na institucionalidade da política de desenvolvimento rural distorceu um processo de inovação rural que, desde o início dos anos 1990 e durante os 15 anos da Iniciativa Leader, era estabelecido diretamente desde o território à Comissão Europeia sem nenhuma, ou muito escassa, interferência de administrações regionais e nacionais dos Estados-membros da UE. Ao contrário, o que se observa hoje, em virtude da citada dissolução da Iniciativa Leader e sua integração ao segundo pilar da PAC, é uma realidade diferente. O caráter inovador dos projetos de desenvolvimento, implícitos antes na Iniciativa Leader e recomendados agora fidedignamente nos programas associados ao segundo Pilar, sofre a interferência do filtro dos atores político-administrativos (nacionais e

---

<sup>4</sup> Leader: Ligações entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural.

<sup>5</sup> O chamado primeiro pilar da PAC é aquele que realiza as políticas agrárias diretas aos produtos, como financiamento, ajudas aos agricultores, ordenamento dos mercados etc.

<sup>6</sup> Aspectos gerais da última reforma da PAC podem ser consultados em Moyano-Estrada e Ortega (2014) e Mantino (2015).

subnacionais), que, utilizando suas funções e competências de controle administrativo previstas para qualquer política europeia, interpretam de maneira rígida a inovação dos projetos selecionados pelos GAL/GDRs em seus espaços de concertação, avaliando-os de acordo com critérios que nem sempre coincidem com os definidos nos territórios.

### Para entender a atual política territorial europeia

Desde a criação da Comunidade Econômica Europeia, em 1957, e especialmente após a integração do Reino Unido à UE, a Política Agrária Comum (PAC) sempre despertou grande debate em determinados setores da sociedade europeia e críticas no resto do mundo, fundamentalmente dos países exportadores agropecuários, em virtude de seu protecionismo agrário. Na UE, as críticas surgiram a partir de meados dos anos 1980. Por um lado, estiveram protagonizadas pelos governos de alguns Estados-membros (por exemplo, Reino Unido), que viam com preocupação o volume de recursos destinados ao financiamento de uma agricultura já modernizada e com problemas de excedentes em alguns setores produtivos (cereais, carnes, ...). E, por outro lado, pelas associações ambientalistas (preocupadas com as consequências negativas ao meio ambiente dos modelos agrícolas intensivos), também pelas associações de consumidores (preocupadas com a saúde pelo consumo de alimentos produzidos com excesso de produtos químicos) e por alguns sindicatos de agricultores familiares (críticos com a concentração da renda que estava provocando o sistema de ajudas da PAC ao meio rural). Internacionalmente, as críticas ao protecionismo agrário europeu<sup>7</sup> foram explicitadas, por exemplo, na rodada de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como, anteriormente, na Rodada Uruguai do extinto Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT).

Como resposta a essas críticas e às necessidades de recortes orçamentários, nas décadas de 1990 e 2000 houve várias reformas da PAC (Agenda 2000, reforma Fischler, verificação médica, ...), até culminar na última (empreendida pelo comissário Dacian Cioloș) que estabelece o volume de recursos para o período 2014-2020 em 362,8 bilhões de euros, o que representa uma redução de mais de 50 bilhões de euros, lembrando que agora são 28 países-membros, com o ingresso da Croácia em 2013.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Barceló e Compés (1993, p.129), sobre a Reforma da PAC de 1992, já registravam que “La reforma de la PAC, ..., ha estado indudablemente *condicionada* por las exigencias de la Ronda Uruguay del Gatt”. Já Harvey (2007, p. 377-400), além de ressaltar as pressões sofridas pela PAC naquela Rodada, estende sua análise para o ambiente da Organização Mundial do Comércio (OMC).

<sup>8</sup> O orçamento da UE representa, aproximadamente, 1% do Produto Interno Bruto (PIB) total europeu, e que, por sua vez, o orçamento da PAC é de, aproximadamente, 40% do orçamento comum da UE, o que significa 0,4% do PIB europeu.

Além da gradual redução do orçamento da PAC nos últimos 20 anos, mais importante para nós, neste artigo, foi a mudança significativa na orientação geral da PAC. De uma política tradicionalmente orientada pela prioridade setorial, foi ganhando espaço a orientação a uma perspectiva territorial<sup>9</sup> na alocação dos recursos, principalmente depois do desacoplamento das ajudas associadas ao primeiro pilar pela reforma Fischler e da substituição das mais de 20 OCMs (Organização Comum de Mercado) em uma única. O que nos fez defender em artigo anterior (MOYANO; ORTEGA, 2015) que as sucessivas reformas da PAC “representam 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, a territorial<sup>10</sup> (orientada à gestão de territórios rurais), que busca viabilizar os processos de desenvolvimento rural e remunerar os agricultores pela produção de *bens públicos*”.<sup>11</sup>

O debate em torno do desenvolvimento rural ganha força na Europa desde o final da década de 1980 em um contexto de crise da agricultura, demarcada pela superprodução, impactos ambientais provocados pela adoção do padrão tecnológico da Revolução Verde, exclusão de regiões e produtores do processo de modernização e pressão internacional (por meio, primeiro, do GATT e, posteriormente, da OMC). Nesse contexto, propagaram-se as políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, cujo propósito era o de promover uma redução das disparidades regionais, a partir da indução de arranjos socioprodutivos que se constituiriam em espaços participativos de governança do poder político local e da sociedade civil organizada, sempre em uma perspectiva incluyente. Sob essa estratégia para o desenvolvimento rural – expresso na busca de outros canais de geração de emprego e renda que não a produção agropecuária intensiva – passou a ser implantada em princípios da década de 1990, 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<sup>12</sup> esteve restrita às chamadas zonas desfavorecidas

---

<sup>9</sup> Para maiores detalhes orçamentários, consultar [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf). Acesso em 23 de junho de 2014.

<sup>10</sup> Sobre a tese de que a última reforma da PAC (reforma Ciolos) representa o trânsito de uma perspectiva setorial à territorial, consultar Moyano (2013).

<sup>11</sup> A produção de *bens públicos* diz respeito a ações que melhoram o bem-estar da sociedade, como o uso mais racional da água para irrigação, a melhoria no manejo do solo, a redução de riscos de incêndios florestais, a revitalização do patrimônio cultural e ambiental etc.

<sup>12</sup> No ordenamento jurídico da UE, a "iniciativa" é um mecanismo de ação pública utilizada pela Comissão Europeia para promover ações "piloto" (experimentais), antes de sua definitiva incorporação a uma determinada política comum europeia no caso em que seja exitosa a correspondente "iniciativa". A Iniciativa Leader, criada em princípios da década de 1990, era um programa "piloto" da Comissão Europeia destinado a promover ações de diversificação

(deprimidas) de alguns países europeus – Portugal, Espanha e Grécia. Por zonas desfavorecidas, subentendiam-se aquelas zonas onde as características das estruturas agrárias dificultavam o acesso dos agricultores ao padrão tecnológico hegemônico na agricultura de então.

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

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

Essa estratégia, convém dizer, claramente convergente com toda a discussão teórica sobre o desenvolvimento local/rural e do novo papel das políticas públicas, refletia, ainda, uma tentativa anterior, da década de 1980, de sustentação da população rural fora do “padrão moderno” utilizando-se de incentivos (indenizações compensatórias) para fixar população em zonas rurais com *handicaps* estruturais. A iniciativa Leader significou um giro importante no modo de incentivar a diversificação de atividades no meio rural, partindo da visão de que é no contexto local que podem surgir respostas viáveis para a dinamização dos territórios.

Em sua segunda fase, a Iniciativa Leader II (1996-1999) deu continuidade ao projeto, com ênfase na necessidade de incentivar ações inovadoras. E, em face do 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 da UE, concentrando, no entanto, os recursos nas propostas capazes de promover um efeito multiplicador na dinâmica territorial, sempre em uma perspectiva de superação da dicotomia rural-urbana.

---

das atividades nos territórios rurais. Graças a seu êxito, 12 anos depois esse programa foi incorporado a uma política comum (a PAC em seu segundo pilar). Para maiores detalhes pode-se consultar seu site: <http://www.leader.eu>.

Por meio desse enfoque de desenvolvimento rural com enfoque territorial, a UE buscava 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), gerenciados por uma equipe técnico-administrativa e por um Conselho de representantes da sociedade civil e dos governos locais (prefeituras) que tomaram diferentes formas jurídicas. Neles participam, habitualmente, distintas instituições públicas e privadas de âmbito local, 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.

Uma característica marcante de muitos dos projetos aprovados nos GAL é que eles são de 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. Não obstante, em territórios nos quais o setor agropecuário é importante, a estratégia de desenvolvimento e os projetos aprovados nos GAL estavam baseados na promoção desse setor, o que significa dizer que continuavam a possuir um viés agrarista.

Como atestam os documentos da Iniciativa Leader, a especificidade do mundo rural europeu é sua diversidade, herança de uma história longa, rica e variada. É, em última instância, essa especificidade que tende a se transformar em mercadoria, não, porém, pelas mãos de grandes cadeias de produção e distribuição, mas pelas mãos e em benefício da população local e de seu território.

Na década passada, em 2005, quando a iniciativa Leader foi dissolvida e incorporada pela PAC, constituindo-se em seu segundo pilar,<sup>13</sup> esperava-se que, dentro da PAC, se reforçaria a orientação que, de acordo com Moyano-Estrada (2005), visava à superação da tradicional lógica “agrarista” dessa política comum europeia. Os recursos da PAC, antes destinados exclusivamente ao financiamento do desenvolvimento agrário, passaram a ser, paulatinamente, compartilhados entre os dois pilares e utilizados também para o financiamento dos projetos de desenvolvimento territorial. Portanto, já desde 2005, podia-se identificar, dentro da PAC, uma clara indicação de apoio ao enfoque territorial como forma de promover a chamada convergência econômica entre os territórios europeus. Isso provocou a oposição dos sindicatos e organizações profissionais agrárias, que viam diminuir os recursos da PAC destinados ao desenvolvimento agrícola. A oposição do sindicalismo

---

<sup>13</sup> Sobre o tema, pode-se consultar Saraceno (2002).

agrário às novas orientações da PAC ocorria no âmbito europeu por meio do COPA, sobretudo na forma discursiva, mas se concretava mediante ações concretas de reivindicação e defesa dos interesses agraristas nas esferas nacional e regional, quando a PAC tinha que ser implementada nos Estados-membros da UE.

Com relação às reformas anteriores, a atual reforma da PAC foi desenvolvida em um contexto de mudanças político-institucionais que não são triviais, já que retiram a reforma da PAC do âmbito dos interesses agrários para integrá-la aos interesses gerais da UE. E, entre esses elementos de mudança, destacam-se os seguintes: participa, pela primeira vez, o Parlamento Europeu, mediante o procedimento de codecisão (estabelecido pelo Tratado de Lisboa); a aprovação do orçamento da PAC está vinculada ao do Marco Financeiro Plurianual (MFP) da UE; a reforma precisa estar em sintonia com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e deve conciliar, ademais, os interesses de uma União ampliada a 28 Estados-membros (muitos dos quais não participaram da aprovação das anteriores reformas da PAC). A esses aspectos é preciso acrescentar a iniciativa do Comissário Dacian Cioloș de envolver a sociedade civil em todo o processo de reforma por meio de uma ampla dinâmica participativa, desde o começo desse processo, na Conferência celebrada em julho de 2010, em Bruxelas, como ao longo dele.<sup>14</sup>

Tudo isso comporta, sem dúvida, um cenário de novas oportunidades, mas também de incertezas e de aumento da complexidade dentro da UE. 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 etc.), 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 à atividade agropecuária), para ser valorizados por sua contribuição ao provisionamento de *bens públicos* e à resolução de problemas de interesse geral (mudança climática, meio ambiente, coesão social e econômica dos territórios, saúde, nutrição, qualidade, abastecimento de alimentos etc.). Como consequência disso, a fonte de legitimação social da PAC se estabelece de maneira mais sólida, ainda que mais exigente, ao ampliar seu campo de ação a outras áreas e grupos de interesse, deixando de ser vista como uma área exclusiva dos agricultores e suas organizações profissionais.

Entre os elementos de incerteza e complexidade que acompanharam a aprovação da nova PAC, e que condicionarão as futuras reformas das

---

<sup>14</sup> Para uma defesa da reforma da PAC, pode-se consultar a comunicação da Comissão Europeia dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões (COMISIÓN EUROPEA, 2010).

políticas comuns europeias, podem-se destacar dois de grande importância. O primeiro foi gerado pelo fato, já comentado, de ter-se vinculado à aprovação definitiva do orçamento da PAC ao que o Parlamento Europeu aprovou no MFP, o que implica que os prazos de ambos os processos passam a estar intimamente ligados e, assim, devem seguir nas próximas reformas. O segundo 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, passou-se a outro, multilateral, em que o Parlamento Europeu adquiriu especial relevância ao ter que negociar com os dois outros entes, segundo uma lógica complexa e aberta a múltiplos e dinâmicos acordos. Isso significa, no âmbito da UE, uma experiência nova, com resultados ainda imprevisíveis.

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

Portanto, apesar de a reforma parecer de continuidade, a verdade é que os regulamentos aprovados possuem suficientes elementos de mudança para que se possa falar de uma reforma de forte potencial de ruptura. As consequências dessa ruptura no modo de tratar os temas agrários e rurais podem não ser percebidas de maneira muito clara nos próximos anos, entretanto, mais à frente, tornar-se-ão mais explícitas. Por exemplo, ao analisarmos os regulamentos 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.

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

A questão é que, ao estarem desacoplados da produção, os pagamentos diretos deixam de ser guiados por uma lógica produtiva para se orientarem por critérios territoriais. São, na prática, ajudas à renda, devendo-se avaliá-las mais por sua incidência na coesão social e econômica dos territórios que por seus efeitos sobre a competitividade da agricultura. Realmente, o chamado “pagamento básico” precisa ser visto como um modo de remunerar os agricultores não pelo que produzem, mas, sim, por contar com infraestruturas agrárias aptas a serem utilizadas como atividades produtivas. O que realmente se passará a remunerar com a PAC reformada é o valor de *bem público* que representa, para a sociedade 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 (MOYANO-ESTRADA, 2013).

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

Entre essas mudanças, deve-se destacar, por exemplo, a obrigatoriedade em se destinar parte das ajudas ao desenvolvimento rural/agrário para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, o que pressupõe também uma clara aposta na lógica dos *bens públicos*. Além disso, busca-se a reconstituição do potencial de produção agrícola comprometida pelos desastres naturais, catástrofes e da implantação de medidas preventivas adequadas. Também se visa o desenvolvimento de serviços básicos no meio rural e ao bem-estar e coesão da população rural. Além disso, faz-se referência ao incremento do valor meio ambiental dos ecossistemas florestais e à produção dos espaços naturais incluídos na Rede Natura 2000 (uma rede de áreas designadas para conservar os *habitats* e as espécies selvagens raras, ameaçadas ou vulneráveis na UE), assim como à proteção das zonas com limitações naturais. São objetivos, portanto, que, apesar de aparecerem junto aos relacionados com o aumento da competitividade da agricultura (um legado ainda herdado da dimensão produtiva da antiga PAC), estão claramente orientados ao território.

Em seu novo regulamento, as ações de desenvolvimento rural/territorial também integram o Marco Estratégico Comum (MEC),

financiado com todos os fundos estruturais europeus e com os fundos de coesão, o que significa integrar essa parte do segundo pilar da PAC a uma evidente lógica territorial. Nesse sentido, é importante compreender que o orçamento da PAC é constituído por dois fundos: i) o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), para as ajudas do primeiro pilar (sobretudo, para o pagamento direto aos agricultores); ii) o Fundo Europeu Agrícola e de Desenvolvimento Rural (FEADER), para a ajudas do segundo pilar (o chamado “desenvolvimento rural”), e que financia tanto as ajudas às políticas de estruturas agrárias dirigidas à modernização e sustentabilidade das explorações agrícolas (irrigação, melhoria das explorações, luta contra as mudanças climáticas etc.), como as ajudas aos programas de desenvolvimento territorial dirigidas a promover entre a população rural (agricultores e no agricultores) a diversificação de atividades por meio da metodologia Leader (ascendente e participativa) (*bottom-up*). É importante destacar que, enquanto as ajudas do primeiro pilar (pagamento direto aos agricultores) são financiadas totalmente pelo orçamento comum da UE por meio do fundo FEAGA, as ações incluídas no segundo pilar (desenvolvimento rural) são financiadas pelo orçamento comum da UE (por meio do fundo FEADER) e pelos orçamentos dos Estados-membros, com aporções que variam entre 25% e 75%, de acordo com a região a que se destinam essas ações. O cofinanciamento das ajudas do segundo pilar proporciona, aos governos nacionais e regionais, maior poder na definição das prioridades de alocação dos recursos dirigidos ao desenvolvimento rural em seus correspondentes territórios.

Os governos regionais participam em todo esse processo mediante a elaboração dos Programas Operativos de Desenvolvimento Rural (PDR) (um por país e/ou região), que devem estar em sintonia com os objetivos prioritários estabelecidos pela UE. A soma de todos os PDR regionais apresenta como resultado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que cada governo nacional envia à Comissão Europeia para sua aprovação depois de um período de negociação entre as autoridades europeias e as autoridades nacionais. Em resumo, as grandes linhas da política europeia de desenvolvimento rural (tanto em sua componente agrária, como em sua componente territorial), incluída, como assinalamos, no segundo pilar da PAC, são, em uma primeira etapa, definidas pela Comissão Europeia nos objetivos do MEC e, em uma segunda etapa, pelos governos regionais, que elaboram seu correspondente programa operativo (PDR), no qual definem com mais concreção os programas e ações que serão aplicadas (e cofinanciadas) em sua região. Dentro de cada PDR, somente as ações de desenvolvimento territorial (mas não as de desenvolvimento e modernização das estruturas agrárias) são as que, em uma terceira etapa, serão implementadas pelos

GAL em seu correspondente território e de acordo com a estratégia definida por seus órgãos de decisão.

Por sua vez, no MEC (que agrupa todos os fundos estruturais) está o já citado FEADER, o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER). O FEAGA do primeiro pilar da PAC não é regulado pelo MEC por não ser um fundo estrutural. Por isso, quando se faz referência ao orçamento da PAC somente são somados o FEAGA e o FEADER que, para a programação 2014-2020, teve seu orçamento reduzido, aproximadamente, em 10% em relação ao período anterior. A redução foi maior no orçamento do FEADER que no orçamento do FEAGA. Por isso, dada a redução do orçamento do FEADER, a Comissão Europeia passou a autorizar o financiamento de ações de desenvolvimento territorial no meio rural utilizando outros fundos estruturais (FSE e FEDER) e mesmo os “fundos de coesão”, possibilitando, dessa maneira, “ações de multifundo”, uma novidade desse novo período de programação. Até ao período anterior, as ações de desenvolvimento rural somente podiam ser financiadas pelo FEADER. Portanto, com essas iniciativas reforça-se na nova programação 2014-2020 a prioridade de hegemonizar as ações de desenvolvimento territorial no meio rural, ao invés das ações setoriais na nova programação 2014-2020.

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

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

Ainda que, no período anterior de programação da PAC, o objetivo já fosse o de integrar o desenvolvimento rural/local e o desenvolvimento

agrário no marco do segundo pilar e do fundo FEADER, o que se pretende agora, em face do pequeno êxito alcançado com essa anterior integração, conforme balanço realizado pela Comissão Europeia, é oferecer a possibilidade de que as ações de desenvolvimento local/rural possam ser integradas em programas mais amplos de coesão e desenvolvimento territorial.

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

Com o novo enfoque, a UE reconhece a necessidade de promover maior cooperação entre o meio rural e o meio urbano, potencializando o valor econômico, social e cultural do território e impulsionando um melhor aproveitamento das possíveis sinergias entre os distintos atores socioeconômicos e institucionais. Apresenta-se, portanto, o desafio de integrar a dimensão territorial do desenvolvimento local/rural em um marco mais amplo das políticas de “coesão”, unindo recursos, fundos e políticas com o objetivo de avançar na melhoria das condições de vida da população, particularmente, em uma Europa a 28 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 lograram alcançar os resultados previstos do ponto de vista econômico, de emprego, de bem-estar e de coesão social. É nesse cenário que as regiões europeias precisam, por meio de seu correspondente Programa Operativo, redefinir seus objetivos, reformular suas estratégias de desenvolvimento e dinamizar seus territórios para se adequarem ao novo contexto de oportunidades que oferece a programação 2014-2020.

## **Uma referência teórica para compreender o debate**

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que concebemos por territórios espaços delimitados por relações de poder, em que se praticam diferentes tipos de intercâmbio em seu interior e com o exterior (outros territórios, localidades, espaços regionais ou nacionais e a

economia internacional), em uma perspectiva de competitividade territorial, que combina dimensões econômica, social, ambiental e política (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003). Como consequência, utiliza-se a noção de “território” como uma “construção territorial”, e pressupõe “um projeto (de escala regional/territorial) concertado socialmente e detonador do desenvolvimento” (MOHAR, 2008, p. 25).

Entretanto, não se pode ignorar que, além das dificuldades intrínsecas ao processo de desenvolvimento local, a assimetria de poder nos territórios, tanto inter como intraclasses, mantém-se presente nos modelos de governança induzidos pelas políticas públicas e precisa ser contornada para que se construam projetos de desenvolvimento virtuosos. Nesse sentido, a coesão social, construída em situações de concertação que permitem a construção de pactos territoriais, é uma das exigências para o sucesso das experiências territoriais (ORTEGA, 2008).

Essas experiências, por sua vez, constroem institucionalidades territoriais, que devem ser vistas como resultado de uma concepção relacional e sistêmica do social, e que “a racionalidade econômica deve ser entendida como encontro de disposições socialmente construídas (em um campo) e as estruturas, elas mesmas socialmente construídas, desse campo” (BOURDIEU, 2005, p. 23).

Um dos conceitos centrais do institucionalismo é a emergência de um processo, uma perspectiva teórica ancorada na causalidade cumulativa, ou seja, em que a historicidade e o *path dependence* são aspectos basilares para a análise das realidades. Constituem, assim, as instituições, sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e enraizada que estruturam as interações sociais (HODGSON, 2000). Chamamos a atenção para o fato de que esta durabilidade das instituições é resultante da criação de expectativas estáveis (concertadas) sobre o comportamento individual e coletivo que facilitam o planejamento e as decisões, e que são capazes de impor forma e consistência às atividades humanas.

As instituições, entretanto, muitas vezes, foram tratadas de maneira puramente econômica, desconsiderando o social, o cultural e, recentemente, têm sido usadas para analisar a concorrência e a competição. Entretanto, em uma perspectiva mais ampla, deve-se observar nelas a expressão de um comportamento regular e padronizado da sociedade, bem como a expressão das ideias e dos valores associados a essas regularidades.

Em síntese, por que o uso do institucionalismo em estudo das políticas de desenvolvimento territorial? Porque uma das características destas políticas é a questão da “governança”, um conceito que, em sua dimensão política, faz referência à participação (em maior ou menor grau) de atores não governamentais nos processos de formulação e de implementação

das políticas públicas.<sup>15</sup> Quando se fala de desenvolvimento territorial, em que emerge a discussão sobre território, é fundamental que se compreenda como surgem as propostas consensuais e como funcionam os sistemas de governança. Sem, evidentemente, desconsiderar, de um lado, que, nesses espaços, os conflitos estão presentes, é preciso reconhecer, de outro lado, que a busca de somatórios diferentes de zero, de maneira consensuada, revela estratégias coletivas. Nesse sentido, qualquer proposta institucional para a criação de sistemas de governança nos territórios, como ocorrem nos consórcios, conselhos ou organizações locais, pode ser construído um arcabouço de Projeto, desde baixo, envolvendo agentes locais, em uma relação em que estão presentes o estabelecimento de um ambiente de confiança, reciprocidade e uma ótica simbólico-cultural.

Assim, observamos, nos territórios rurais europeus, particularmente nos territórios espanhóis andaluzes, um duplo processo de institucionalização: um vertical, determinado pelas obrigações estabelecidas pelas instâncias superiores de decisão (governos nacionais, subnacionais e Comissão Europeia) em matéria de desenvolvimento rural, e outro, horizontal, estabelecido entre os atores locais/territoriais que constituem os GAL por meio de suas juntas diretivas e de seus conselhos e colegiados.

O que queremos analisar, portanto, são esses processos de institucionalização, (vertical e horizontal) e como se combinam e se chocam na gestão/governança dos territórios. Pois, de acordo com o que constatamos em nossas entrevistas junto a agentes territoriais, que visaram identificar as dificuldades que vêm encontrando os gestores locais na implementação das políticas oriundas da reforma da PAC (período 2007-2013), revelaram questionamentos importantes relativos à governança territorial, importantes para o sucesso dos programas de desenvolvimento rural, integrados, conforme já assinalamos, em seu segundo pilar.

De acordo com Farinós (2014), o território e o planejamento do desenvolvimento territorial constituem o campo predileto de aplicação da prática dos princípios de governança. Entretanto, por se tratar de um conceito de “sospechosa procedência y dudosa reputación”, aquele autor prefere apostar no enfoque geográfico, relacionando-o ao território para analisar as “relações de metagovernança” entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, e poder garantir o Estado de Direito e a governabilidade (FARINÓS, 2014, p. 92; KOOIMAN, 1993 e 2003).

Entretanto, há que se reconhecer que essas novas formas de planificar e de atuar sobre o território, por meio de espaços de concertação

---

<sup>15</sup> Sobre o conceito de “governança” e suas relações com os enfoques de desenvolvimento territorial, pode-se consultar Porras (2007).

horizontais e de concertação vertical estabelecidos no segundo pilar da PAC (a cadeia GAL-governos subnacionais-governos nacionais-Comissão Europeia), constituem uma forma de administrar e de gerir as políticas públicas territoriais a partir de um sistema complexo de governança. E como nos chama a atenção Farinós (2014):

No se puede hacer frente a complexas realidades dinámicas, como el gobierno del territorio y los procesos territoriales, con un lenguaje diseñado para problemas simples o pretencialmente estruturados. Esto nos acerca más a un planteamiento cercano a la filosofía (...) y al enfoque de sistemas complejos (...), que a un tradicional enfoque científico ('saberes de salvación', unívocos y de respuestas 'ciertas') (FARINÓS, 2014, p. 92).

Assim, desde a criação dos GAL como nova forma de executar o planeamento e a gestão dos territórios rurais, temos um processo de construção de experiências de coesão territorial que são o resultado de um aprendizado por parte dos diferentes segmentos sociais que amalgamam uma institucionalidade horizontal que foge de um "tradicional enfoque científico" de "respostas certa". E, dessa maneira, "[...] no se puede aplicar y transponer de manera mimética los principios de eficacia y eficiencia de la gerencia privada a la gestión de lo público" (FARINÓS, 2014, p. 93).

É necessário, portanto, fugir do pragmatismo imposto pelo imediatismo da política e abandonar critérios de estrita eficiência econômica que pode deixar de fora aspirações democráticas, sociais e meio ambientais, imprescindíveis para a construção do desenvolvimento territorial equilibrado. Nesse sentido, a governança territorial só pode ser uma "governança democrática". Ou seja, precisa incluir todos os atores presentes no território e todos os seus interesses, e não apenas os dos grupos hegemônicos. Mesmo porque,

[...] la importancia otorgada al territorio radica en que los procesos de generación y difusión del conocimiento y el capital social relacional se producen por la interacción entre los actores... Esta interacción encuentra en el territorio el soporte social adecuado para su desarrollo (FARINÓS, 2014, p. 94).

Isso não significa dizer que as autoridades públicas não tenham um papel central nesse processo, já que eles podem contribuir para estabelecer o marco para que seja possível produzir as ações e os processos de governança territorial (PORRAS, 2007). Essas autoridades integram uma institucionalidade vertical, que, no caso do desenvolvimento territorial rural (no caso do segundo pilar da PAC),

significa criar o marco das relações *top-down* e *bottom-up* entre territórios, governos subnacionais, nacionais e Comissão Europeia.

Entretanto, apesar do reconhecimento que fazemos com relação à importância do papel desempenhado pela administração pública na construção das políticas territoriais e seu sucesso, é uma realidade inquestionável que a introdução de novos agentes públicos na estrutura vertical de governança (governos nacionais e subnacionais), após a dissolução da Iniciativa Leader e a integração dos programas de desenvolvimento rural territorial ao segundo pilar da PAC, provocou uma interferência externa nos processos de tomada de decisões dos GAL e reduziu a autonomia desses Grupos. Essa interferência abre espaço a uma relação por vezes conflitiva entre os agentes públicos (sobretudo, dos representantes dos governos regionais) e os representantes técnicos e político-administrativos dos GAL no processo de implementação dos programas e estratégias de desenvolvimento rural nos territórios.

Na prática, nem sempre ocorre a aceitação por parte dos agentes públicos das deliberações dos GAL desde baixo, construídas em um processo que institucionalizou relações horizontais e construiu uma coesão territorial, mais ou menos incluyente e democrática, como resultado de um processo de aprendizado desde a iniciativa Leader ou mesmo antes em alguns casos.

Por exemplo, ainda de acordo com os entrevistados, gerentes dos GAL/GDR da Andaluzia relatam dificuldades na implementação de ações inovadoras, uma das recomendações da Comissão Europeia desde o período da Iniciativa Leader e que continua sendo uma das prioridades da política europeia de desenvolvimento rural. De acordo com essas orientações, por inovação pode-se compreender uma nova abordagem de um problema, o lançamento de um novo produto, um novo processo, uma nova organização ou, ainda, a conquista de novos mercados (EUROPEAN UNION, 2006, p. 12). Sempre com liberdade e flexibilidade, em tomada de decisões democráticas, nessa nova configuração institucional vertical, em que novos atores públicos ampliam suas participações (governos subnacionais e nacionais), inclusive com recursos próprios como contrapartida aos europeus, emergem conflitos em que se chocam decisões territoriais com as prioridades políticas legitimamente constituídas daqueles governos.

Nessa relação, GAL-agentes públicos (sobretudo, os representantes dos governos subnacionais), um dos passos importantes para a conquista da estabilidade na governança de uma nova institucionalidade passa pelo reconhecimento dos agentes públicos no convívio com os preceitos de uma Nova Economia Rural (NER),<sup>16</sup> fundamental para se compreender a

---

<sup>16</sup> Essa NER reconhecer um mundo rural complexo, em que o espaço rural, e não somente os setores agropecuários, devem ser levados em consideração nas proposições de políticas

evolução da política rural europeia, uma nova perspectiva que reflete a complexidade rural e os diferentes interesses que emergem no meio rural europeu (COPUS; LIMA, 2015; MOYANO; ORTEGA, 2015). Em alguns países da UE (como a França), a política de desenvolvimento rural é gerida por agentes públicos e privados especializados nos temas do desenvolvimento territorial e de inovação em um novo sistema de governança criado expressamente com esse objetivo. Não obstante, em outros países (como na Espanha), não foi criada uma nova institucionalidade para gerenciar as políticas de desenvolvimento territorial rural e relacionar-se com os GAL, utilizando-se para essa missão a estrutura do Ministério da Agricultura e as Consejerías de Agricultura (Secretarias de Governo das comunidades autonômicas), formadas em sua maioria por agentes públicos de formação agrarista (engenheiros agrônomos, principalmente) que têm enfrentado sérias dificuldades para entender as demandas de inovação surgidas desde os GAL.

Desde o Leader II (1994-1999) foi incluída aos três temas principais (território, parceria local e rede) a busca pela inovação como forma de fugir do aprisionamento aos projetos agraristas tradicionais, caminhando no sentido da pluriatividade e de uma maior integração rural-urbana. Por sua vez, foi incluída, ainda, aos temas principais, a adoção de ações de cooperação, com vistas a reforçar laços de confiança mútua continuada, auxiliar a construção de projetos coletivos e consolidar um processo de desenvolvimento endógeno, construído em torno da identidade e da cooperação<sup>17</sup> (EUROPEAN UNION, 2006, p. 14-15).

Inovação e cooperação, portanto, de acordo com os entrevistados, foram aspectos incorporados pelos atores sociais nos espaços horizontais de governança e fortaleceram o processo de coesão territorial.<sup>18</sup>

Esse processo histórico foi bastante fortalecido desde o período de constituição dos GAL. No entanto, há que se reconhecer que, mesmo antes da política europeia de desenvolvimento rural territorial, na

---

públicas. Nesse sentido, como orienta a PAC, deve ser levado em consideração a pluriatividade, o exclusivismo setorial, a superação da dicotomia rural-urbana, o incentivo às atividades rurais não agropecuária.

<sup>17</sup> De acordo com Putnam (1996) é “a confiança que promove a cooperação” (PUTNAM, 1996:180).

<sup>18</sup> Esse contexto, portanto, em que se dá essa institucionalização em nível horizontal, é aquilo que Zilber (2008) define como um **modelo resultado de um processo político**, que estabelece relações de poder (Zilber, 2008:157). Essas relações de poder, ainda de acordo com Zilber (2008), sempre fizeram parte do institucionalismo. Entretanto, nas formulações iniciais a força de poder institucional ocorre de maneira determinista sobre os atores. Foi somente com o artigo de Oliver (1991), no campo do institucionalismo, que o empoderamento dos atores passou a ser levado em consideração *vis-a-vis* a estrutura institucional. E, nesse sentido, a história da constituição dos territórios devem ser levados em consideração para que se apreenda o processo de institucionalização horizontal a que fizemos referência.

realidade daqueles países já conhecíamos espaços de concertação territorial construídos em processos políticos, referenciados ao território, por meio da cooperação, os quais forjaram uma identidade territorial que favoreceu a busca de objetivos comuns. Exemplos dessas experiências são os territórios que conquistaram certificações de seus produtos, por meio de Denominações de Origem, que passaram a ser utilizadas como estratégias competitivas de seus produtos (ORTEGA; JESUS, 2012).

Portanto, na realidade europeia, há que se reconhecer não somente o aprendizado nesse período em que transcorre desde a constituição dos arranjos territoriais (GAL), como também as experiências autonomamente constituídas, em sua maioria estabelecidas a partir de ideias guias que aglutinaram forças sociais territoriais.

Dessa maneira, sejam induzidos pelas políticas públicas, sejam constituídos autonomamente, o fato é que esses processos políticos constituíram uma institucionalidade horizontal em espaços de concertação territorial. Como resultado, esses modelos historicamente constituídos têm conferido eficientes sistemas de governança às experiências da política territorial rural europeia e devem ser levados em consideração ao se analisar sua inserção na cadeia de poder vertical constituída pela nova PAC.

Evidentemente que o empoderamento conferido, por exemplo, por essas políticas territoriais às juntas diretivas dos GAL como interlocutores privilegiados da estrutura institucional de caráter vertical, não pode ser desconsiderado. Entretanto, a história pregressa de articulação social nos espaços territoriais horizontais nos obriga a reconhecer a importância dos processos políticos que permitiram a construção de uma institucionalidade. Nesses processos, conforme Zilber (2008, p. 158), há que se levar em consideração a novidade e a tradição para legitimar a institucionalização em um processo político em que organizações, pessoal profissional e representantes políticos, entre outros, se fazem presentes.

Esses processos de institucionalização devem ser entendidos, portanto, como processos políticos construídos em espaços territoriais de concertação, como são os Colegiados (Conselhos) Territoriais dos GAL ou mesmo suas Juntas Diretivas, espaços de diálogo entre atores sociais e governos territoriais. Assim, sua institucionalização deve ser entendida como fluida e dinâmica, como um processo contínuo, em vez de um ponto final (DI MAGGIO, 1998).

## **Ouvindo os atores**

Ao se questionarem sobre de que depende o sucesso dos processos de descentralização, como é o caso das políticas de desenvolvimento territorial rural, Schejtman e Berdegúe (2003) nos chamam a atenção para a importância de verificar os seguintes aspectos: os vínculos entre

governos central e local; os objetivos propostos e a capacidade dos governos locais; o caráter das elites e dos poderes locais; o grau de coesão social ou de conflitos internos; o capital social acumulado; a preparação dos agentes públicos e da própria população local; o regime fiscal e a participação do governo central (guiando o processo e rompendo com a dependência). Ficou patente para nós, em nossas entrevistas junto a atores territoriais, que, de fato, esses aspectos são norteadores para uma análise da situação atual da política europeia de desenvolvimento territorial rural. E, dessa maneira, confrontando as entrevistas realizadas e a revisão da nova PAC (2014-2020) com a análise já clássica de Schejman e Berdegué (2003) entre os estudiosos da temática do desenvolvimento territorial na América Latina, chamam-nos a atenção seus questionamentos e a realidade encontrada por nós.

As visitas aos territórios andaluzes foram realizadas em um período particularmente importante. Estivemos ali realizando entrevistas junto às suas Juntas Diretivas, exatamente no momento em que elaboram seus projetos para encaminhar às instâncias superiores. Nesse caso da Andaluzia, esses projetos são encaminhados ao primeiro elo da cadeia de tomada de decisões vertical, ao Governo da Comunidade Autônoma (equivalente aos governos estaduais no Brasil), especificamente, à Conselheria de Agricultura.

Essa contrapartida subnacional, no caso da Comunidade Autônoma de Andaluzia, possui, como assinalado anteriormente, um Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) para implementar em escala regional a política europeia de desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC). Somente e exclusivamente no que se refere às ações de desenvolvimento territorial, a aplicação de seu Plano de Desenvolvimento Rural (PDR) nos territórios é realizada por meio dos Grupos de Ação Local (GAL) (que na Andaluzia, conforme já registramos anteriormente, se chamam Grupos de Desenvolvimento Rural, GDR), e que se constituem em arranjos socioprodutivos territoriais para promover a concertação entre, de um lado, os atores sociais e econômicos da sociedade civil local e, de outro lado, os poderes públicos. Os GAL/GDR são o elemento fundamental do sistema de governança do desenvolvimento rural nos territórios da Andaluzia. Em sua estrutura de governança territorial, os GDR possuem: i) um “Centro de Desenvolvimento Rural” (CEDER), órgão técnico e administrativo liderado por um Gerente; ii) uma “Junta Diretiva”, formada pelo citado Gerente (com voz, mas sem voto) e por representantes locais da sociedade civil e dos poderes públicos (principalmente, as prefeituras do território), com poder para tomar decisões sobre a aprovação das ações e projetos de desenvolvimento; e iii) um “Colegiado Territorial”, um espaço mais amplo de debate e participação da sociedade para a definição das grandes linhas estratégicas

de desenvolvimento, mas, sim poder para decidir sobre os projetos a serem implementados no território.

O principal registro realizado por nós em nosso trabalho de campo diz respeito exatamente à identificação de uma crise da estrutura de governança vertical estabelecida a partir da reforma Fichler da PAC (2006) e agora acentuada com a reforma Ciolos (2014). Identificamos as dificuldades dos GDR em encaminhar seus projetos, pois, em virtude da integração à PAC (como segundo pilar) na política de desenvolvimento territorial, esses Grupos já não dispõem da mesma autonomia de que usufruíam durante o período da Iniciativa Leader (1991-2005). Agora, as decisões dos GDR são mediadas pelas instâncias regionais (Conselheria da Agricultura da Comunidade Autônoma de Andaluzia), que são as que estabelecem, inclusive, os projetos prioritários. Ademais, com relação aos projetos inovadores, é frequente a dificuldade dos GDR de convencerem pessoal técnico-administrativo da Conselheria da Agricultura sobre a relevância de suas propostas, muitas vezes propostas não agropecuárias, que se chocam com a formação, na maioria das vezes, agrarista desses técnicos e gestores públicos.

Dificuldades nesse sentido foram identificadas, por exemplo, no Território Valle de los Pedroches. Constituído por 17 municípios da Comarca de los Pedroches, o território teve sua origem na crise da atividade mineira do carvão do final do século passado. Desde então, o principal desafio do GDR é a geração de emprego, absorvendo os trabalhadores daquela atividade mineira em um projeto de desenvolvimento territorial rural, que mesmo em uma perspectiva ampla do rural, não tem sido trivial.

Como consequência daquela situação, verificou-se perda de população trabalhadora que vai em busca de emprego em outras regiões. De outro lado, o despovoamento do Território também está ligado ao *baby-boom* dos anos 1970 a 1990, cujos filhos foram estudar fora e não voltaram. Portanto, tem sido a população rural, envelhecida, a que manteve nas últimas décadas a população territorial. Essa população, envelhecida, reduzida e com baixo poder aquisitivo, ademais de perder poder político, apresenta baixo consumo, agravando a situação fiscal dos municípios do território.

Nos últimos 20 anos, desde o Leader II, os projetos elaborados pelo GDR do Valle dos Pedroches vêm incentivando atividades complementares à tradicional produção de leite e seus derivados. Entretanto, seu solos pobres, graníticos, dificultam atividades agrícolas. A própria pecuária leiteira vem crescendo em função do incentivo a uma exploração intensiva, enquanto as demais pecuárias seguem seu modelo extensivo. Por sua vez, outra atividade importante, a olivar, é realizada em áreas de forte declividade, na serra, o que dificulta a modernização do

processo produtivo, principalmente, com a introdução da mecanização da colheita. Assim, seus custos de produção mantêm-se elevados (colheita manual) e sua produtividade mais baixa dificulta a competitividade frente a produções de outras áreas andaluzas.

Dessa maneira, a renda da comarca do Valle dos Pedroches está concentrada na agricultura e na pecuária. Todavia, essa produção nem sempre é processada no território e, portanto, não agrega muito valor. As agroindústrias presentes são de presunto ibérico, leite e azeite ecológico. Exatamente por isso que o GDR, por meio de seus projetos, vem procurando dar maior dinamismo a outras atividades econômicas, com destaque para o artesanato. Importante registrar a relevância das pradarias nos territórios. Vegetação constituídas por carvalhos, que podem produzir “cortiça” ou bolotas para alimentar o porco ibérico.

Há que se observar, entretanto, que pesa favoravelmente ao território, seu longo acúmulo de capital social. Afinal, a constituição do GDR do Valle dos Pedroches ocorre por iniciativa endógena, privada, anterior à Iniciativa Leader, em 1995. Entretanto, como exigência para integrar o Leader, passou a contar com a participação do poder público. Portanto, o processo de institucionalização horizontal da articulação social territorial nessa região do Valle dos Pedroches apresenta um elevado capital social acumulado, mas que, pode-se dizer, enfrenta uma crise de readaptação à nova institucionalização vertical da estrutura de governança estabelecida em face das últimas reformas da PAC.

Para enfrentar essa realidade, o GDR do Valle dos Pedroches tem lançado mão de propostas consideradas inovadoras, mas que, exatamente em virtude desse caráter inovador, tem encontrado dificuldades na aprovação, que passa pelo filtro dos agentes administrativos subnacionais e nacional, e que nem sempre referendam suas propostas. Abre-se, dessa maneira, uma crise na institucionalidade vertical da estrutura de governança atual na política de desenvolvimento rural europeia.

Essa situação de crise da estrutura de governança vertical também foi identificada em outros territórios. Assim como ocorre com outros GDR, verificamos que também no Território do Valle del Guadiato tem havido dificuldades no encaminhamento de seus projetos. Nesse território, além da crise na governança vertical, observamos uma certa crise na estrutura de governança horizontal. Ali, entre os agricultores do setor oliveiro, que é o setor econômico mais importante do Valle, identificamos restrições aos projetos inovadores que brotam do seio dos espaços coletivos. A perspectiva de olhar para o rural como espaço e não como setor agropecuário ainda lhes causa preocupação quanto a seu futuro. Trata-se de agricultores muito profissionalizados e cooperativados. Conquistaram, inclusive, a DO de azeite de oliva “Montoro”, o que é importante para

melhor se inserirem em um mercado cuja concorrência é cada vez mais acirrada.

Entretanto, apesar desses avanços no setor oliveiro, cada vez mais o turismo rural aparece como alternativa importante no território do Valle del Guadiato. Em face de sua localização, com relativo isolamento, surgem atividades bastante distintas das agropecuárias. Por exemplo, turismo rural para observação do céu, fotografia de animais selvagens e de aves etc.

No Valle do Guadiato, o GDR tem construído uma visão de território que não havia em sua constituição. O individualismo era grande, ao passo que, hoje, a consciência identitária é expressiva. Há que se reconhecer, portanto, que essa consciência foi construída ao longo do tempo; não é algo nato de sua população. Nesse sentido, a manutenção desses espaços de concertação, com a finalidade de gestar a política pública territorial, é importante para a consolidação dessa identidade, gerar uma institucionalidade horizontal e, em última instância, construir um território.

Portanto, e estendendo aos demais territórios rurais a experiência testemunhada pelos gerentes dos GDR do Valle de los Pedroches e do Valle del Guadiato, cabe afirmar que ainda que o volume de recursos da Iniciativa Leader e agora do fundo FEADER (segundo pilar da PAC) seja reduzido se comparado com o financiamento agrário (primeiro pilar da PAC), a construção desse processo de concertação e construção (ou consolidação) de um território foi importante em muitos territórios rurais espanhóis e da Andaluzia. Ressalta-se, entretanto, que o recurso financeiro distribuído/alocado pelo GDR, vindo do Leader, dava aos Grupos um poder que pode ser perdido, à medida que as contrapartidas oriundas dos governos nacionais e subnacionais deixam os contemplados sem saber de fato quem os está financiando. Mais ainda, deixa-os na incerteza de que as decisões tomadas coletivamente tenham sido levadas em consideração na implementação de políticas públicas. Isso, de acordo com os entrevistados, pode significar uma redução do reconhecimento da sociedade territorial sobre o trabalho dos GDR. Pode-se dizer, inclusive, que essa institucionalidade construída ao longo do tempo, que conferiu importante liderança aos GDR/GAL, está em crise, em virtude da desconfiança com que passa a ser visto.

## **Reflexões finais**

Procuramos destacar aqui dois casos paradigmáticos. Um, em que a crise é fundamentalmente da estrutura vertical de governança, ao passo que, outro, some-se a essa crise a que ocorre em sua estrutura horizontal. Portanto, pudemos observar em nossas entrevistas dificuldades na implementação do segundo pilar da nova PAC. Esse processo passou a

incluir novos agentes (públicos) na estrutura de governança (os representantes dos governos subnacionais e nacionais), que, ao exercerem seus poderes de gestão, revelam dificuldades de assimilação da excelência “do espírito Leader” que norteia a formulação dos projetos de desenvolvimento territorial. Como consequência, ao tentar impor seus critérios, legitimamente referendados pelos processos eleitorais, os governos subnacionais e nacionais acabam por gerar dúvidas na base social territorial quanto à origem dos recursos que permitem o financiamento de ações locais, o que contribui para um certo descrédito quanto à capacidade de formulação e de gestão dos GDR/GAL.

Portanto, como nos chamaram a atenção Schejtman e Berdegué (2003), uma das dificuldades para o sucesso das políticas de desenvolvimento territorial rural é o paralelismo de funções de governo local e administração central, com insuficiência de mecanismos que permitam integrar demandas locais e objetivos e estratégias nacionais ou subnacionais. E, mais grave ainda, é a emergência do controle do Estado (nacional e subnacional) sobre a agenda temática a ser implementada localmente pelos GAL.

Isso não significa dizer que se deva minimizar o papel do Estado para o sucesso das políticas de desenvolvimento territorial rural, mesmo porque essa ação do Estado deve estar para além da simples indução da constituição dos arranjos socioprodutivos, particularmente, entre aqueles territoriais de menos desenvolvidos. Todavia, não basta realizar investimentos em grandes infraestruturas e equipamentos sem que a política de coesão seja acompanhada de medidas que viabilizem o acesso da população local ao mercado de trabalho com melhor qualificação (tanto em formação educativa, como em termos de qualificação profissional) ou sem que essa política complemente as políticas que impulsionem o desenvolvimento de setores produtivos dos territórios.

No que se refere à participação das comunidades locais, portanto, assistimos a uma nova forma de entender a governança. Ainda que esteja baseada no enfoque ascendente e participativo que deu bons resultados na iniciativa Leader, a nova programação de desenvolvimento na UE amplia o horizonte da governança a todos os setores econômicos, sociais, culturais e institucionais presentes nos territórios (mediante estratégia de Desenvolvimento Local gerido pelas Comunidades Locais, DLCL), garantindo sua presença nos novos GAL e assegurando sua participação real e efetiva no processo de tomada de decisões.

Não obstante, a implementação da nova PAC tem revelado uma profunda crise nas institucionalidades horizontais e verticais de suas estruturas de governança. Quanto à articulação vertical, observa-se, de um lado, uma crise no relacionamento dos GDR/GAL e as instâncias superiores (sobretudo, com os representantes dos governos subnacionais),

inseridos como elos da estrutura de governança vertical entre o território e a Comissão Europeia. Como consequência, observa-se, também, uma crise na estrutura de governança horizontal, cujo empoderamento ocorreu ao longo da implementação da iniciativa Leader e que, agora, precisa demonstrar aos atores sociais locais que suas decisões colegiadas passam pela chancela de instâncias intermediárias, cujos projetos políticos e/ou conhecimento de seus funcionários nem sempre coincidem com as decisões eleitas coletivamente dentro dos GDR/GAL.

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 de desenvolvimento supõem uma verdadeira mudança de paradigma na forma de abordar o futuro dos territórios rurais europeus. Ademais, os requisitos e condições que a UE impõe aos Estados-membros são de tal magnitude que nos dão a impressão de que a Comissão Europeia levará a sério o propósito de aumentar a eficácia dos fundos europeus destinados ao desenvolvimento e à coesão territorial, apostando na inovação, no trabalho em rede, na cooperação e na participação das comunidades locais, superando as restritas demarcações geográficas das anteriores políticas. Todo um período de aprendizado está em marcha, e que colocará em cheque o longo processo de institucionalização horizontal, que constituiu identidades territoriais para permitir a formulação e gestão de políticas territoriais rurais com vistas ao desenvolvimento.

## **Referências bibliográficas**

- ARNALTE, E. Modelo productivo de la agricultura europea y reforma de la PAC. In: Ramos-Real, E. Caldentey del Pozo, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas Del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.
- BARCELÓ, V; COMPÉS, R. Gatt y agricultores: mediación de un diálogo necessário". 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 laspuertas del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andaluzia, 1993.
- BUCKWELL, A. RISE Task Force on Public Goods from Private Land, *Rural Investment Support for Europe (RISE)*, Foundation RISE, 2009. Disponível em: <[http://www.neorurale.net/contents/en/rise\\_eng/files/rise\\_eng\\_small.pdf](http://www.neorurale.net/contents/en/rise_eng/files/rise_eng_small.pdf)>.
- CARNEIRO, M. J. *Política de desenvolvimento e o "novo rural"*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1999. (mimeo)

- CEÑA DELGADO, F. El desarrollo rural en sentido amplio". In: Ramos-Real, E. Caldentey del Pozo, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Sevilla, Junta de Andalucía, 1993.
- COMISIÓN EUROPEA. *La PAC en el horizonte de 2020*. COM, 2010. 672 final.
- COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER*. COM, 2011. 627 final.
- COOPER, T.; K. Hart and D. Baldock. *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, London, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, 2011.
- DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in institutional theory. In: L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture an Environment*. Cambridge-MA, Ballinger, 1988.
- FEARNE, A. The history an development of the CAP, 1945-1190. In: Ritson, C. e Harvey, D. R. (Editores) *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2. ed., 2007.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. El « verdeo » de la PAC, en *Informe sobre la Agricultura Familiar*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, 2013. Disponible em: <<http://tomasgarciaazcarate.eu/fr/pac/350-la-revision-a-moyen-terme-reforme-fischler-2003-2004-et-ses-debats>>.
- HART, K. and D. Baldock. *Greening the CAP: Delivering environmental outcomes through Pillar 1*, Institute for European Environmental Policy, 2013. Disponible em: <[http://www.ieep.eu/assets/831/Greening\\_Pillar\\_1\\_IEEP\\_Thinkpiece\\_-\\_Final.pdf](http://www.ieep.eu/assets/831/Greening_Pillar_1_IEEP_Thinkpiece_-_Final.pdf)>.
- HARVEY, D. R. The GATT, the WTO and the CAP. In: Ritson, C. e Harvey, D. R. (Editores). *The Common Agricultural Policy*. Oxford, CAB International, 2. ed., 2007.
- <http://intereconomics.eu/archiv/jahr/2012/6/836/>
- KOOIMAN, J. Governing as Governance, *Conferencia Internacional "Governanza, Democracia y Bienestar Social"*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003.
- KOOIMAN, J. *Modern Governance: new Government-Society Interactions*. Londres, Sage, 1993.
- MANTINO, F. "La riforma della PAC e dei Fondi Strutturali 2014-2010: quale impatto sulla governance?", *Agriregionieuropa*, n. 41, 2015, p. 3-10.
- MATTHEWS, A. (2012): Greening the Common Agricultural Policy post-2013, *Intereconomics*, 47(6), 326-331.
- MORMONT, M. La agricultura en el espacio rural europeo. In: *Agricultura y sociedad.*, n. 71, abr.-jun. 1994, p. 17-49.

- MOYANO-ESTRADA, E. ; ORTEGA, A. C. A reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. *Revista de Economia e Sociologia Rural* (Impresso), v. 52, 2014, p. 687-704.
- MOYANO-ESTRADA, E. Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural. *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia, v. 19, n. 2, 2005.
- MOYANO-ESTRADA, E. (2013): « La reforma de la PAC o la transición de unapolíticasectorial a otra territorial », en *XIX Informe sobre la Agricultura Familiar*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, p. 29-46.
- 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 estrategia Leader en el nuevo enfoque participativo de La Unión Europea para el desarrollo local (2014-2020)”. Salamanca, 2013.
- NEMES, G.; HIGH, C.; Augustyn, A. Beyond the New Rural Paradigm. Project state and collective reflexive agency. In: Copus, A. K.; Lima, P. De (Eds.) “Territorial Cohesion in Rural Europe. The relational turn in Rural Development.” London and New York, Routledge, 2015.
- OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management*, Review 16, 1991, p. 145-179.
- ORTEGA, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia, Edufu, 2008. 1ª reimpressão, p. 118-123.
- \_\_\_\_\_. *Territórios deprimidos. Desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas-Uberlândia, Alínea Edufu, 2008. (p. 97-101)
- \_\_\_\_\_.; JESUS, C. M. *Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro*. Campinas-SP, Editora Alínea, 2012.
- PORRAS, F. Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, vol. 69, septbre-dcbr (2007), p. 161-185.
- RITSON, C; HARVEY, D. R. (Editores) *The Common Agricultural Policy*. 2. ed., Oxford, CAB International, 2007.
- SARACENO, E. “Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy”, *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe*, Studies in Spatial Development, ARL (www.arl-net.de), 2002.
- SUMPSI, J. M. “Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina.” In: Ortega, A. C. E Almeida Filho, N. *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- TANGERMANN, S. (2012): “CAP reform and the future of direct payments”, *Intereconomics*, vol. 47 (6), nov.-dez.
- VICERECTORAT DE PARTICIPACIÓ I PROJECCIÓ (Edita) “El desarrollo territorial Valenciano. Reflexiones en torno a sus claves.” Valencia, Universitat de València, 2014.

WORLD BANK. *Rural development strategy and action plan for the Latin America and Caribbean region*, v. 1. New York, 2001.

ZILBER, T. B. The Work of Meanings in Institutional Processes and Thinking. In: The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. Greenwood, R., Oliver, C. Sahlin, K., Suddaby, R. (Editores). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London, SAGE Publications, 2008, p. 151-169.

ORTEGA, Antonio César e Eduardo Moyano Estrada. A reforma da PAC (2014-2020) e os percalços de sua implementação: um ensaio. *Estudos Sociedade e Agricultura*, fevereiro de 2017, vol. 25, n. 1, p. 5-32, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** (*A reforma da PAC (2014-2020) e os percalços de sua implementação: um ensaio*). Este artigo visa analisar algumas impressões dos atores sociais envolvidos na implementação das políticas europeias de desenvolvimento rural que se colocou em marcha a partir da reforma da PAC (Política Agrária Comum) para o período 2014-2020, particularmente, de seu segundo pilar, com sua política territorial. De maneira sintética, na primeira seção, revisamos as principais mudanças introduzidas por aquela reforma, aprovada no final de 2013. Em uma seção seguinte, realizamos uma síntese do referencial teórico do neoinstitucionalismo, em um perspectiva ampla, que nos parece adequado para a análise a ser realizada, tanto do processo de institucionalização horizontal, como de vertical da estrutura de governança da política de desenvolvimento territorial rural da União Europeia. Em uma terceira seção, destacamos alguns aspectos identificados por nós junto a alguns grupos GAL (Grupos de Ação Local), responsáveis em primeira instância pela implementação das mudanças introduzidas pelo segundo pilar da PAC. Por fim, em uma última seção, tomando como referência o trabalho de campo realizado por meio de entrevistas qualitativas e os referenciais teóricos utilizados, argumentamos que as inovações introduzidas no período 2007-2013 e reformadas para o período 2014-2020 modificaram a institucionalidade vertical da política de desenvolvimento rural, ao incorporar em sua implementação os governos nacionais e subnacionais, e acabaram provocando, no nosso entender, uma crise que afeta, também, as institucionalidades horizontais de suas estruturas de governança.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial rural, políticas públicas, Política Agrária Comum, desenvolvimento rural.

**Abstract:** *(The reform of the Common Agricultural Policy (2014-2020) and the obstacles posed by its implementation: an essay).* This article aims to analyze some of the impressions of social actors involved in the implementation of European rural development policies, starting with the reform of the PAC (Common Agricultural Policy) for the period of 2014-2020, particularly its second pillar, with its territorial policy. In the first part, we review the main changes introduced by that reform, approved at the end of 2013. In a following section, we summarize the theoretical reference of neo-institutionalism, in a broad perspective, which seems appropriate to the analysis carried out, both in the process of horizontal institutionalization and in the structure of governance of the rural territorial development policy of the European Union. In a third section, we highlight some aspects identified by us together with some Local Action Groups (GAL), responsible in the first instance for implementing the changes introduced by the second pillar of the PAC. Finally, in a last section, taking as reference the field work carried out through qualitative interviews and the theoretical references used, we argue that the innovations introduced in the period of 2007-2013 and reformed for the period 2014-2020, modified the vertical institutions involved in rural development policy, by incorporating in its implementation the national and subnational governments, and ended up provoking, in our view, a crisis that also affects the horizontal institutions of their governance structures.

**Keywords:** rural territorial development, public policies, Common Agricultural Policy, rural development.

Recebido em fevereiro de 2017.

Aceito em fevereiro de 2017.