

Integração de políticas rurais no desenvolvimento regional: a experiência da União Européia

Clécio Azevedo da Silva*

Resumo

As políticas rurais aplicadas no processo de unificação europeia podem ser divididas em duas grandes vertentes: a que prevê uma atuação exclusivamente sobre a economia agropecuária – e, portanto, sob uma lógica de intervenção setorial – e a que prevê uma atuação mais ampla, buscando o encadeamento de efeitos positivos entre diversos setores que afetam a condição de centralidade dos territórios. A primeira perspectiva se manteve hegemônica entre as décadas de 1950 e 1970, e na atualidade se observa uma tendência francamente favorável à diluição das questões “agrárias” no desenvolvimento regional. A reflexão sobre a experiência europeia, ainda que carregada de particularidades, pode trazer elementos muito úteis à compreensão do movimento global de reestruturação produtiva e suas consequências sobre o espaço rural.

Palavras-chave: políticas rurais, desenvolvimento, União Européia

Abstract

The applied rural politics in the process of european unification can be divided in two great sources: the one that forecast an exclusively performance on the farming economy - and, therefore, under a logic of sectorial intervention - and the one that forecast an ampler performance, searching the chaining of positive effects among differents sectors that affect the centrality condition of the territories. The first perspective was hegemonic between the decades of 1950 and 1970, and in the present time it observes a trend clearly favorable to the dilution of "the agrarian" questions in

* Departamento de Geociências – CFH/UFSC (Bolsa recém-doutor-CNPq).

the regional development. The reflection about the european experience, still that loaded of particularities, it can bring very useful elements to the understanding of the global movement of productive reorganization and its effects on the rural space.

Key-words: Rural politics, development, European Union

A evolução histórica dos processos de intervenção

A necessidade de organizar políticas conjuntas para o setor agropecuário estava no centro do debate no pós-guerra: a necessidade de se aplicar amplos recursos para a recuperação da agricultura buscava de fato um potente efeito de transferência inter-setorial da renda, com o objetivo de incentivar o aumento da produção nas regiões deprimidas e de propiciar a reconstrução econômica dos países apoiados pelo Plano Marshall.

Na hipótese da maioria dos autores (Mateo, 1996; Pujadas & Font, 1998; Katz, 1999), foi este o motivo mais caro à constituição da Comunidade Econômica Européia (CEE) pelo tratado de Roma de 1957. Através daquele mesmo tratado, Itália, França, a antiga República Federal da Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo formalizaram o estabelecimento da Política Agrícola Comum (PAC).

Os objetivos traçados para a PAC naquele momento foram os seguintes: incrementar a produtividade do setor agrícola; garantir um nível de vida “justo” à população rural; estabilizar os mercados; assegurar a provisão dos produtos agrícolas; e garantir preços “razoáveis” ao consumidor interno.

A recuperação da agricultura deu-se rapidamente durante os anos subsequentes, nos quais foi a regra a evolução muito favorável do desempenho das economias nacionais, acompanhado de um grande progresso nos níveis de bem-estar e de acesso a serviços básicos, como educação e saúde. Os resultados da intervenção da PAC estavam bastante claros: criavam as condições satisfatórias para a agricultura oferecer os produtos imprescindíveis

ao desenvolvimento da indústria e do consumo urbano (em franco crescimento), pois paralelamente ao crescimento absoluto da produção ocorria o decréscimo acentuado da participação dos PIBs agropecuários nos PIBs nacionais (Roura, 1995).

O êxito do caráter “produtivista” da PAC se apoiava numa grande bateria de subsídios, especialmente os aplicados à garantia de preços mínimos para diversos produtos agrícolas. Além desses, a supressão progressiva de taxas de alfândega internas e a homologação de normas técnicas, administrativas e sanitárias foram fatores que fizeram da PAC a grande responsável pela efetivação do Mercado Comum Europeu em 1970 (Mateo, 1996; European Comision, 1999).

No entanto, o protagonismo da PAC no âmbito das ações da CEE começou a ser ameaçado com o início da Política Regional Européia, em 1975, alicerçada no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O crescente financiamento de políticas redistributivas entre regiões permitiu a elaboração de um calendário de integração com vistas à incorporação de atraentes mercados periféricos (à escala européia): Grécia, em 1981 e, posteriormente, Portugal e Espanha, em 1986¹.

A este processo, como reflete Katz (1999), somou-se a crescente pressão de setores não agrários, avessos à manutenção de políticas de subsídios da PAC, o que, nos anos 80, dificultava sobremaneira a aplicação de uma política agrícola estável, com cortes e acréscimos por produtos ou por safras que se sucediam de forma desordenada, frutos das conjunturas específicas nas relações de poder que afetavam cada cadeia produtiva ou sub-setor.

A dificuldade de se definir horizontes de longo prazo no planejamento não só se explicava pela cada vez mais evidente insustentabilidade do *status* político dos segmentos agrários

¹ Em 2001, são vários os países com a candidatura oficializada para o ingresso na UE: Malta, Chipre, República Tcheca, Hungria, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, Romênia, Bulgária e Turquia, sendo que alguns destes já assinaram um tratado de pré-adesão.

implicados – caracterizado pelo progressivo descompasso, à escala europeia, entre poder econômico e político destes segmentos - mas também como consequência da disputa, no cenário da Europa capitalista, entre duas abordagens macroeconômicas para a agricultura:

- 1) por um lado, a desregulamentação da produção agroalimentar e do comércio exterior, que reivindicava uma menor pressão fiscal do Estado como condição para uma maior agressividade competitiva nos mercados (com vistas ao processo de reestruturação produtiva da economia mundial); este tipo de enfoque se consolidou hegemônico no Reino Unido com a ascensão do governo Thatcher;
- 2) por outro lado, a reorientação das políticas intervencionistas no meio rural, com enfoque neo-keynesiano, que passaram a relacionar a situação de “ruralidade”/“centralidade” do território com as possibilidades de incrementar sua posição relativa de desenvolvimento no espaço; este enfoque foi proposto, primeiramente, na França de Mitterrand como alternativa de presença do Estado nos territórios periféricos, em meio à sua reestruturação produtiva.

Esta duplicidade de alternativas se manteve até a primeira reforma da PAC, em 1992, a qual significou um ajuste político crucial para eliminar a “ambigüidade” nas propostas comunitárias de desenvolvimento a médio e longo prazos. Seu sentido concreto, preliminarmente, foi estabelecer um cronograma de retirada progressiva dos subsídios destinados a estimular o aumento da produção e a defender os pequenos agricultores dos preços baixos e das instabilidades no mercado. Contudo, a aparente vitória das teses neo-liberais não logrou desvencilhar-se de uma ação amplamente coordenada pela União Europeia e pelos Estados-membros, ainda que estes se diferenciasssem por adotarem instrumentos de intervenção em grau e em número próprios. Na prática, a necessidade de se “regular” a “desregulação” - face à grande diversidade de estruturas agrárias nacionais e de encadeamentos produtivos específicos - inviabilizava a construção

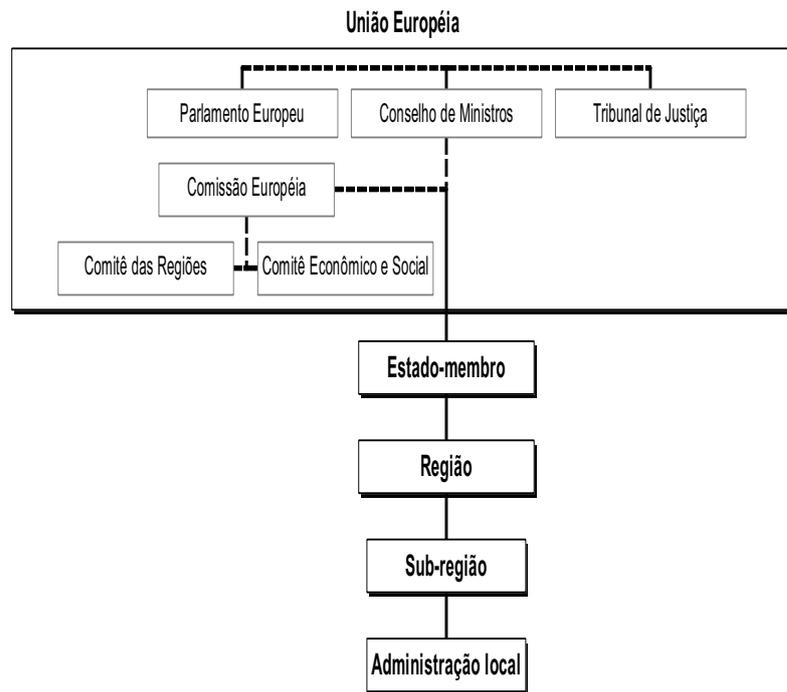
de um projeto que fosse, ao mesmo tempo, liberal “para fora” e “para dentro” do bloco dominante europeu.

O fundamento neo-keynesiano, menos aparente, mas sim vitorioso durante o processo de redução dos subsídios à produção, propôs uma adequação do agrário ao rural no corpo das intervenções (e não a determinação do primeiro), ainda que a atividade agrária continuasse a ser dominante e a caracterizar economicamente o mundo rural. Desta forma, durante a década de 1990 – como já analisava Roura (1995) - a mudança estrutural dos territórios periféricos foi a diretriz elementar para a formulação de critérios de políticas rurais.

Instrumentos de transformação do mundo rural hoje: menos ‘agrário’ e mais ‘regional’

Podemos interpretar o atual processo de transformação no mundo rural da UE como parte de um esforço de reestruturação econômica mediado por dois tipos de instrumentos: os instrumentos normativos e os instrumentos econômico-financeiros.

Os primeiros implicam a articulação entre unidades de gestão político-administrativa a partir da autoridade máxima da UE. A figura 1 revela a situação hierárquica das instituições europeias que mais intervêm diretamente sobre o desenvolvimento territorial.

FIGURA 1: Hierarquia administrativa na UE

Em linhas gerais, podemos caracterizar estas instituições da seguinte maneira (Comissione Europea, 1995):

- O Conselho de Ministros - reúne os ministros de estado dos 15 países membros para as deliberações políticas importantes e definição dos marcos estratégicos da UE.
- A Comissão Europeia – são 20 comissários eleitos para um período de 4 anos. Desenha a política regional da UE a partir das grandes linhas definidas pelo Conselho de Ministros.
- O Parlamento Europeu - constituído, na atualidade, por 626 deputados. Os deputados são eleitos em seus respectivos países, mas se agrupam de acordo com o perfil ideológico dos partidos.

Sua principal função é discutir e aprovar o orçamento comunitário.

- O Comitê Econômico e Social - constituído atualmente por 222 membros, cuja finalidade é influir na formulação de políticas em favor da equidade social e solidariedade intra e extra-comunitária.
- O Comitê das Regiões – também constituído por 222 membros, com a finalidade de influir na política regional em favor do equilíbrio entre países e regiões da UE.
- O Tribunal Europeu de Justiça - organismo de justiça destinado a resolver impasses e desacordos - entre países e entre grupos sociais - relacionados às políticas comunitárias.

O trabalho de Pujadas & Font (1998) esclarece com detalhes os parâmetros legais e burocráticos das relações institucionais na UE, mas sem entrar numa descrição desnecessária ao nosso estudo, podemos resumir que a idéia geral seria “parcelar” o mapa político europeu de modo a fortalecer o processo de unificação, o que, à primeira vista, pode parecer uma contradição, mas não o é.

Em primeiro lugar, deve-se destacar o fato de que o atual sistema de gestão territorial da UE prevê ajustes diretos – do ponto de vista político e administrativo - entre as equipes de planejadores (os "eurocratas") e os gestores de uma região ou sub-região que começam em alguns casos pela formulação de projetos específicos, sem a necessidade da participação explícita ou mesmo do empenho político do governo central do país afetado. A organização deste sistema – que, na prática, se apresenta bastante complexo - se monta em torno a uma arbitragem unificada, que se propõe “dar a última palavra” na hora de definir políticas e de resolver conflitos.

No cotidiano das famílias rurais, as conseqüências desta arbitragem unificada são absolutamente importantes: as decisões individuais estão cada vez mais pautadas pelos regulamentos instituídos pela UE, principalmente no que se refere ao controle sobre o processo produtivo (tipo de exploração, meios de produção, tecnologia empregada, decisões de mercado), o que lhes

impõe a necessidade estratégica de associarem-se a redes de informação e de tornarem mais ágeis suas representações corporativas.

Por outro lado, não se pode ignorar que a realização das políticas comunitárias – rurais ou não - demanda um esforço organizado não só no aspecto da hierarquização funcional do aparato público, mas também do ponto de vista da articulação política entre os interesses em jogo, a qual tem um papel indispensável na definição dos rumos de desenvolvimento da UE, sejam eles setoriais ou territoriais (Pujadas & Font, 1998).

A relação dialética entre o poder estratégico do Conselho de Ministros e da Comissão Europeia e os esforços por um suposto equilíbrio regional, explícitos no Comitê Econômico e Social e no Comitê das Regiões, é o motor “oficioso” do processo de desenvolvimento que forja a divisão europeia do trabalho. Neste processo, há um atrito produzido constantemente nos canais de negociação direta “Europa-regiões”, manifesto no acirramento da competição entre lugares, e num cenário cujas condições endógenas são historicamente muito desiguais entre países e entre regiões dentro de países. Esta potencialização de velhas e novas rivalidades² dá a aparência de que são os territórios e não os agentes que produzem os interesses em conflito, o que, na realidade, dissimula os movimentos táticos das empresas e corporações que vão além da própria capacidade de manobra dos Estados, seja no sentido de minarem resistências político-ideológicas dos próprios governos ou de superarem impasses na opinião pública sobre temas específicos.

Isto significa que as políticas de desenvolvimento no âmbito da UE – especialmente aquelas aplicadas à territórios periféricos – respondem em essência aos interesses hegemônicos

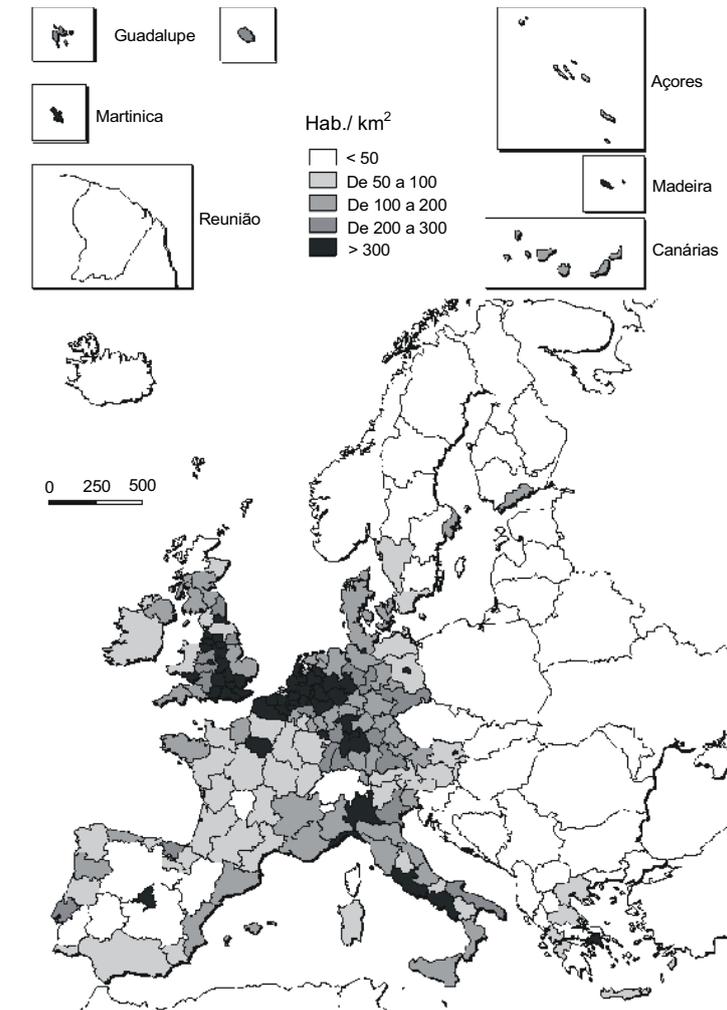
² Este processo é bastante visível quando enfocamos a competição entre cidades, como nos casos Londres-Paris, Barcelona-Madrid, Berlim-Frankfurt, mas também pode manifestar-se com grande intensidade entre lugares rurais (Sánchez: 1991).

européus e não nacionais. É, portanto, neste panorama institucional minuciosamente organizado, de rígido controle administrativo mas essencialmente político que se viabiliza a (re)definição de um enfoque unificado de intervenção sobre o meio rural.

O zoneamento é utilizado como uma ferramenta obrigatória, sendo o ponto de partida para as políticas públicas elegerem as áreas de intervenção e orientarem a produção de diagnósticos *ex-ante* aos projetos de desenvolvimento. No modelo adotado a partir de 1997, considera-se *zonas predominantemente rurais* aquelas áreas em que mais de 50% da população vive em *municípios rurais*, ou seja, com uma densidade de população menor que 100 habitantes por metro quadrado, o que corresponde a, aproximadamente, 17% de toda a população dos 15 países membros. Tal modelo é aplicado sobre a divisão regional interna dos países-membros, e seu resultado pode ser visto na figura 2.

Segundo esta metodologia, é notável a ocorrência de zonas rurais em Portugal, Espanha Grécia, França, Irlanda, norte das ilhas britânicas, Áustria, leste da Alemanha, Suécia e Finlândia. Estes são os territórios que apresentam os mais baixos níveis de produção e renda, onde os salários médios são claramente inferiores aos do conjunto europeu (salvo a Áustria e os países nórdicos, que constituem casos especiais devido as suas características sócio-econômicas e demográficas). Em 1997, representavam pouco mais de 20% da população da União Européia, mas seu PIB per capita não alcança 80% da média comunitária, o que significa aproximadamente uma sexta parte do PIB total da UE (Comisión Europea, 1997).

FIGURA 2: Densidade da população na União Européia (E-15), em 1997



Fonte: Eurostat, Anuario estadístico (1997)

Mas os registros disponíveis para 1997 também informam que, somadas, a agropecuária e a mineração representavam pouco mais que a sexta parte dos empregos existentes nas zonas rurais, sendo que a indústria manufatureira concentrava o dobro do emprego na agricultura (Comisión Europea, 1997). Mesmo levando-se em conta o fato de que, de uma maneira ou de outra, grande parte da indústria manufatureira e dos serviços existentes estão relacionados à agropecuária, estes dados deixam à mostra que há muito mais que agricultura naquelas regiões definidas como zonas rurais.

Atualmente, a responsabilidade sobre o desenvolvimento destas zonas se concentra na PAC (tradicionalmente, a maior receptadora de recursos da UE) e no Programa LEADER – “*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*” - que vem progressivamente aumentando sua participação nas contas europeias. Iniciado em 1991, este Programa está atualmente em sua fase III, denominada LEADER+, e tem como orientação específica o desenvolvimento de territórios rurais de dimensão “local” (isto é, com menos de 100.000 habitantes).

É através destas iniciativas que adquirem um papel-chave os instrumentos econômico-financeiros, mais destacadamente os “Fundos Estruturais”³: o já citado FEDER, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP). Além desses, deve-se considerar o Fundo de Coesão, cujos recursos aplicados à política financeira e monetária comum têm graves implicações sobre a inserção do mundo rural no espaço econômico. Entre 1994 e 1999, estes Fundos somaram valores que representaram, em média, 1/3 do orçamento global da UE (European Commission, 1999), o que equivaleu a 1,2% do PIB somado de todos os países-membros.

³ Com a reforma institucional implementada pela Agenda 2000 da União Europeia (Comisión Europea, 1997), são também captadoras de recursos dos Fundos Estruturais outras três iniciativas: o EQUAL (equilíbrio social), o INTERREG (cooperação inter-regional) e o URBAN (desenvolvimento e reforma urbana).

Em qualquer dos casos, a adequação das intervenções às realidades específicas não supõe necessariamente assumir umas prerrogativas do desenvolvimento em afinidade com as *vocações* ou *anseios* das comunidades afetadas, ou com quanto estas se imaginam “rurais” ou não; o fundamental neste processo é promover uma transformação territorial associada às possibilidades de inserção competitiva dos territórios nos mercados internos e/ou externos europeus.

A nova estratégia de transformação do espaço rural

Hoje, não se pode falar em políticas para o meio rural na UE sem que se considere uma escala de maior ou menor desenvolvimento considerando a integração do setor agrário com segmentos produtivos industriais - uma especialização no sentido da reconversão - e as possibilidades de diversificação, destacando-se medidas de apoio ao turismo rural, à conservação do meio-ambiente, à constituição de pequenas empresas e à formação profissional.

Em linhas gerais, dado que a agricultura é um setor relativamente pequeno para a economia (com um desempenho anual ao redor de 2% do PIB da UE) e o valor agregado por pessoa está em torno de 40% da média comunitária, se renunciou à tese de que há que apostar na agricultura como caminho de prosperidade das zonas rurais, mesmo no caso dos territórios mais afastados e com uma infra-estrutura territorial precária para desenvolver outros setores (Mateo, 1996 e Pujadas & Font, 1998). O elemento central neste redirecionamento estratégico é gerar alternativas de investimento capazes de permitir ao setor agropecuário um desempenho positivo na acumulação territorial como um todo, independente do seu grau de participação na economia.

Esta perspectiva, como apresenta Roura (1995), favorece o investimento em fatores de atração para as regiões rurais, como podem ser as infra-estruturas de transportes e comunicação, de serviços públicos, equipamentos de lazer, e de melhoria da qualidade do meio-ambiente, etc. Como já anunciava Ferrão (1992), as novas

iniciativas se destinam a estimular modificações nos sistemas produtivos e na estrutura dos mercados, apoiar a urbanização para primeira e segunda residências, fomentar a industrialização em zonas rurais – vinculada aos complexos agro-industriais ou à economia agro-alimentar – e a incentivar o turismo rural em todas suas expressões (agro-turismo, turismo ambiental, turismo de aventura, esportes radicais, esportes de inverno, etc.).

Mas se é certo que estas políticas propõem uma nova trajetória de desenvolvimento para o mundo rural, por outro lado, os objetivos traçados para induzir à transformação de cada espaço em concreto podem variar substancialmente entre o apoio a atividades tradicionais e o estímulo à diversificação, uma vez que a ênfase nos desequilíbrios regionais persegue, na prática, não só uma reorientação dos fluxos financeiros e dos investimentos, mas também sua reordenação sistemática em função de um padrão de acumulação *satisfatório* ao bloco UE-15.

Lograr este padrão de acumulação satisfatório no cenário europeu implica sustentar um processo aberto e amplamente negociado em busca de um equilíbrio territorial no processo de desenvolvimento econômico. Evidentemente, este é um equilíbrio imaginário, tenso e politicamente indefinido, mas suficiente para manter na pauta a preocupação sobre as disparidades entre o nível de renda e de bem-estar entre diferentes regiões da UE.

Quando consideramos a repartição financeira do Programa LEADER+ (tabela 1), por exemplo, podemos observar uma variação muito importante entre o que é receitado por cada país, no seu valor total e por habitante.

Os países mediterrâneos – especificamente Portugal, Grécia, Espanha e Itália - são os maiores beneficiados com as ajudas comunitárias, o que coincide com seu PIB *per capita* mais modesto. O caso mais evidente é a Grécia, campeã das ajudas do LEADER+, que receberá nos próximos anos mais de 10 vezes do valor *per capita* destinado à Bélgica. Há, portanto, um forte estímulo à redistribuição territorial dos investimentos dentro do cenário europeu.

TABELA 1: Repartição financeira da iniciativa LEADER+, 2000-2004

Países	Valor total (milhões de euros)	Valor por habitante (milhões de euros)	PIB per capita (dólares)
Alemanha	€ 247	€ 3,01	US\$ 25.490
Áustria	€ 71	€ 8,73	US\$ 25.550
Bélgica	€ 15	€ 1,47	US\$ 23.800
Dinamarca	€ 16	€ 3,00	US\$ 32.180
Espanha	€ 467	€ 11,93	US\$ 13.530
Finlândia	€ 52	€ 10,10	US\$ 23.310
França	€ 252	€ 4,29	US\$ 23.760
Grécia	€ 172	€ 16,13	US\$ 11.740
Holanda	€ 78	€ 4,96	US\$ 23.080
Irlanda	€ 45	€ 12,43	US\$ 20.490
Itália	€ 267	€ 4,70	US\$ 19.910
Luxemburgo	€ 2	€ 4,71	US\$ 40.840
Portugal	€ 152	€ 15,31	US\$ 10.270
Reino Unido	€ 106	€ 1,80	US\$ 21.816
Suécia	€ 38	€ 4,28	US\$ 25.720
Redes*	€ 40	-----	-----
EU-15	€ 2.020	€ 5,30	US\$ 21.649

* criação de observatórios que promovam o intercâmbio de experiências e boas práticas.

Fontes: *Inforegio News*, n.º 69/99.

http://inforegio.ccc.eu.int/wbnews/newslet69/archiv_en.htm;

Banco de dados do Banco Mundial (<http://www.worldbank.org>).

Porém, a análise não deve ser somente quantitativa, uma vez que as intervenções têm perfis desiguais: o caráter da ajuda comunitária varia conforme a condição periférica de cada região,

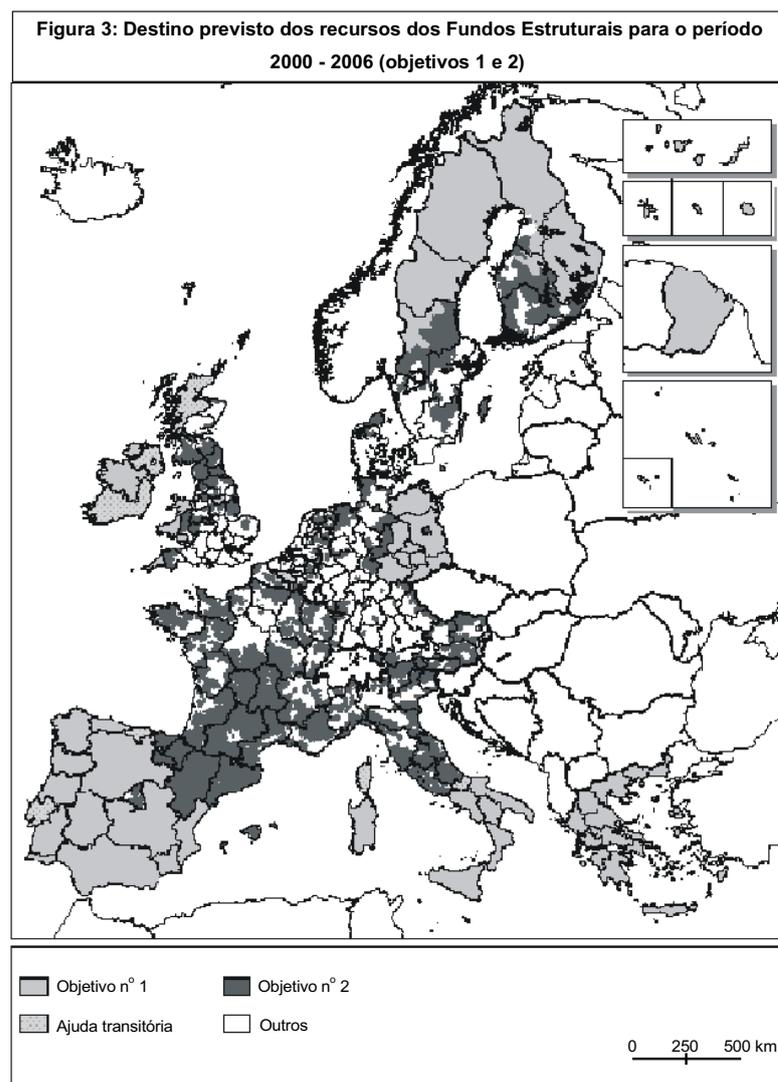
como podemos observar na formulação dos objetivos da política estrutural para o período 2000/2006 (Comisión Europea, 1997):

- Objetivo nº 1: Desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas;
- Objetivo nº 2: Reconversão econômica e social das zonas com deficiências estruturais. Trata-se de 4 tipos de zonas: industriais, rurais, urbanas e dependentes da pesca. Este objetivo cobre cerca de 18% da população europeia;
- Objetivo nº 3: Busca a modernização das políticas e sistemas nacionais de educação, formação e emprego. Tem como base a Estratégia Europeia de Emprego e serve de marco de referência para o conjunto de ações em favor dos recursos humanos.

A figura 3 ilustra como a distribuição espacial destes objetivos propõe mudanças muito diferentes aos países-membros e suas regiões.

O objetivo nº 1 foi estabelecido para as regiões cujo PIB per capita não ultrapassa 75% da média comunitária, das regiões muito pouco povoadas (menos de 8 habitantes por km²) da Finlândia e da Suécia, e das regiões ultraperiféricas (departamentos ultramarinos franceses, Canárias, Açores e Madeira). São ainda abrangidas algumas zonas costeiras suecas, bem como a Irlanda do Norte e os condados fronteiriços da República da Irlanda. Em todas estas regiões, há vários indicadores econômicos em "alerta": taxa de desemprego superior a média, fracos níveis de investimento, carência de serviços para as pessoas e as empresas, e debilidade das infra-estruturas de base.

Este objetivo comporta um maior volume de subsídios orientados a motivar o investimento em infra-estrutura territorial, tais como transportes e comunicações, além de apoiar as agroindústrias de primeira transformação e a opção pelo turismo rural e ambiental. No total, conta com 135,9 bilhões de euros, ou 69,7% da dotação global dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006.



Fonte: Comissão Europeia (2000)

Já o objetivo nº 2 discrimina as regiões onde a condição periférica não deve ser confundida com uma realidade estritamente rural, mas com limitações de ordem de competitividade do território, cobrindo algumas áreas de produção industrial em declínio, além de incorporarem o sul da França e algumas regiões nórdicas. As dificuldades destas regiões estão principalmente relacionadas à mutação de setores da indústria ou dos serviços e ao declínio das atividades tradicionais nas zonas rurais.

Este segundo objetivo congrega propostas relativas aos diferentes setores da economia, as quais possuem um formato mais agressivo, com investimentos pesados em novas tecnologias (automação, gestão) e especialização e qualificação de serviços. Para este objetivo, serão destinados 22,5 bilhões de euros, ou seja, 11,5% da dotação global dos Fundos entre 2000 e 2006.

O objetivo nº 3 – que conta com 24,05 bilhões de euros ou 12,3% dos Fundos Estruturais - não está regionalizado, e as zonas não cobertas pelos objetivos de mudança estrutural coincidem com os centros mais dinâmicos das economias européias.

Neste cenário de diluição do “agrário” no “regional”, vários autores têm discutido uma possível perda de protagonismo da PAC. No entanto, a usual consideração na literatura de que esta política persiste como um elemento interno de *resistência* ou de *contradição* ao enfoque de mudanças estruturais no desenvolvimento regional da UE – como assim propõe Katz (1999) - perde sentido quando se observa que estão sendo impostas condições muito mais rigorosas à eficiência dos segmentos agrícolas regionais e nacionais. Um dos pilares da “Agenda 2000” da UE (Comisión Europea, 1997) é justamente implementar uma segunda reforma no seio da PAC, onde se prevê para os próximos anos ações tais como:

- ❑ Redução dos preços mínimos de intervenção: oscilando de 15% (cereais) a 20% (carne bovina);
- ❑ compensação da redução dos preços com "ajudas diretas" à renda do agricultor;

- adequação de medidas mais rígidas de proteção ambiental aos programas de desenvolvimento rural.

Na prática, o “arrocho” progressivo na política agrícola vem se realizando através de uma distribuição muito desigual dos recursos por países. A tabela 2 exemplifica que, pese o volume de subsídios ser bastante expressivo no seu conjunto, as diferenças entre as quantidades destinadas a cada país-membro são muito significativas: os recursos do FEOGA, que em 1998 correspondiam a cerca de 90% dos auxílios totais da PAC (Comissão Europeia, 1999), praticamente sustentam a produção agropecuária da Irlanda e Finlândia (o apoio que recebem é virtualmente igual a sua contribuição à economia), apesar de que a média comunitária é de 39%. Por outro lado, as ajudas são muito mais discretas para países como Holanda (21%), Itália (23%) e Luxemburgo (25%).

TABELA 2: Distribuição dos Recursos do FEOGA / PBI agro (1998)

País	%
França	42
Alemanha	43
Itália	23
Espanha	36
Reino Unido	59
Grécia	49
Irlanda	104
Holanda	21
Dinamarca	38
Bélgica	43
Áustria	55
Suécia	86
Portugal	45
Finlândia	93
Luxemburgo	25

Fonte: Katz, 1999.

É importante salientar que os subsídios não se aplicam somente em forma positiva, para incentivar a produção, mas também – e cada vez mais – como desestímulos diferenciados a cada sub-setor (lácteos, carnes, frutas e hortaliças, cereais, oleaginosas e açúcar) mediante um sistema de cotas de produção por região, que inclui ajudas diretas à substituição de lavouras, taxações comerciais internas e externas e penalizações por excesso de produção (Comisión Europea, 1999). Desta forma, a distribuição grandemente desigual dos recursos só pode ser explicada pelas diferentes estruturas agrícolas e agroindustriais nacionais e as metas sub-setoriais específicas de readequação ao mercado agroalimentar europeu e mundial.

Concretamente, o impacto sofrido por cada território vai variar em tipo e em intensidade, mas há um forte controle (espacial) no processo que, de modo algum, permite que as transformações na agropecuária européia ocorram “à deriva” no mercado agroalimentar mundial. A perda de protagonismo da PAC, portanto, é no mínimo discutível (pelo menos a curto e a médio prazos), pois é ela o instrumento privilegiado para exercer este controle. Mas, de qualquer maneira, esta questão se apresenta como menos importante frente ao fato de que, fundamentalmente, é o caráter da sua atuação que vem mudando: o afastamento de um compromisso simbólico de defesa do agricultor e de sua produção – pesem as contradições que podem surgir neste processo – e a convergência com os interesses de reestruturação do espaço rural europeu.

Esse novo cenário está reassentando os objetivos da política agrícola dentro de um enfoque no qual a prioridade não é o crescimento endógeno do setor, mas a melhoria do aporte competitivo das zonas rurais à eficiência econômica do bloco europeu. Fomenta-se assim, uma espécie de “solidariedade competitiva” entre regiões - obviamente carregada de tensões - cuja dinâmica se expressa no (re)zoneamento das áreas de produção, na modernização da base tecnológica e do processo de gestão das cadeias produtivas, e na liberalização progressiva dos

preços agrícolas. Nota-se que este papel é muito diferente da missão de incrementar a produção e a produtividade que lhe foi reservada à PAC nas suas origens.

Conclusões

As novas políticas rurais da UE estão objetivamente desenhadas para “esvaziar” o carácter agrário do desenvolvimento rural, tornando o rural e o regional categorias equivalentes quando aplicadas a territórios periféricos. Num contexto mundial de readequação das estratégias de desenvolvimento, o exercício de mapear as zonas rurais toma sentido como parte de um processo claro de reestruturação econômica dos países comunitários e de suas áreas menos dinâmicas.

É certo que a experiência europeia de integração de políticas rurais no desenvolvimento regional é muito particular no universo capitalista e não pode apresentar pistas diretas para a investigação de um processo de integração periférica como, por exemplo, o bloco MERCOSUL. Contudo, pode-se extrair alguns importantes aspectos metodológicos para o debate a partir das seguintes conclusões:

- 1) A delimitação das zonas rurais e as políticas nelas aplicadas não se baseiam na produção agropecuária, mas nos aspectos demográficos e de desempenho econômico em geral;
- 2) A articulação descentralizada entre unidades de gestão territorial não tem precisamente a finalidade de aumentar a autonomia decisória da esfera “local” e/ou “regional”, mas de superar restrições dos Estados Nacionais que afetam o potencial competitivo europeu;
- 3) Os instrumentos econômico-financeiros utilizados pela PAC e pelo LEADER+ são essenciais para se promover uma reestruturação espacialmente ordenada das zonas rurais;
- 4) procura-se orientar os investimentos no meio rural a fatores de atração que “liberem” os territórios da dependência de

- economias eminentemente agrárias, de indústrias tradicionais em declínio e de serviços com pouca qualificação;
- 5) a redistribuição dos fluxos de investimento no âmbito da UE é condição elementar para a consecução dos objetivos de coesão política e econômica.

Mesmo considerando que as políticas rurais da UE estão em permanente construção e que seus objetivos, tais como estão colocados hoje, não têm o êxito garantido a longo prazo, é preciso admitir que os esforços pela obtenção de um razoável equilíbrio territorial interno vêm sendo altamente significativos nas últimas décadas e, mais do que isso, revelam que o “espírito” das intervenções no espaço rural ainda está bastante distante do receituário neo-liberal, apostando no papel regulador do Estado (representado pelo bloco econômico) na transição da condição periférica para uma mais satisfatória.

Por último, vale acrescentar que, como conteúdo para novas pesquisas, não interessa somente rediscutir o lugar de cada território nas políticas rurais, pois também cabe uma reflexão básica – e que depende de estudos empíricos – acerca da inserção particular dos segmentos sociais implicados em cada contexto nacional e, num estudo mais amplo, na própria divisão europeia do trabalho, o que imprime um significado e um peso próprio, por exemplo, à agricultura familiar, como fator *ex-ante* à elaboração de projetos de desenvolvimento rural.

Bibliografia

- COMISIÓN EUROPEA. **Reglamento (CE) núm. 1527/1999, sobre la ayuda al desarrollo rural con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)**. Bruxelas, Comunicación a los Estados miembros, 1999.
- _____. **Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia**. Bruxelas, Comunicación a los Estados miembros, 1997.

- _____. **Eurostat – Anuario estadístico.** Bruxelas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- _____. **Las instituciones de la Unión Europea.** Bruxelas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.
- COMISSÃO EUROPÉIA. **Orientações sobre a iniciativa comunitária LEADER+.** Bruxelas, Comunicação aos Estados-membros, 2000.
- _____. **Regulamento (CE) nº 1258/1999, sobre o financiamento da Política Agrícola Comum.** Bruxelas, Comunicação aos Estados-membros, 1999.
- EUROPEAN COMMISSION. **The CAP reform - A policy for the future.** Bruxelas, EU-15, 1999.
- FERRÃO, J. **Serviços e Inovação: Novos caminhos para o desenvolvimento regional.** Oeiras (Portugal), Celta, 1992.
- KATZ, S. (coord.) “La política agrícola de la Unión Europea: una política resistente al cambio”. **Panorama de la Economía Internacional.** Buenos Aires, Centro de Economía Internacional (CEI), 1999: 14-34.
- MATEO, J. D. **La P.A.C.: Análisis de la reforma tras dos años de aplicación en España.** Universidad de Zaragoza (Espanha), 1996.
- MÉNDEZ, R. **Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global.** Barcelona, Ariel, 1997.
- PUJADAS, R. & FONT, J. **Ordenación y planificación territorial.** Madrid, Síntesis, 1998: 249-291.
- ROURA, J. R. C. "Planteamientos y teorías dominantes sobre crecimiento regional en las cuatro últimas décadas". **Eure tribuna**, nº 63, 1995: 5-32.
- SÁNCHEZ, J-E. **Espacio, economía y sociedad.** Madrid, Siglo XXI, 1991.