



# União Europeia, políticas públicas e desenvolvimento rural

Paulo Carvalho

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)  
Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra  
paulo.carvalho@fl.uc.pt

## Resumo

As políticas da União Europeia para o mundo rural reflectem a transição de uma concepção agrícola, centrada no apoio e estímulo directo às produções e aos agricultores, para uma concepção pós-agrícola, alicerçada na multifuncionalidade e orientada para o território e para o conjunto da população rural.

A redefinição do papel da agricultura e a diversificação económica do mosaico rural europeu, tendo por base orientações ambientalistas, territorialistas e patrimonialistas, a crescente procura e valorização do espaço rural por parte da população urbana, e as reformas estruturais da União Europeia, conduziram a uma verdadeira política de desenvolvimento rural.

Neste contexto, as novas orientações e os instrumentos ao seu serviço devem fixar como prioridades a articulação das diferentes políticas que interferem no seu desenvolvimento, e a convergência dos eixos estruturantes da sua sustentabilidade: territórios para trabalhar, viver, visitar e fruir.

**Palavras-chave:** União Europeia. Políticas Públicas. Desenvolvimento Rural.

## Résumé

*Union Européenne, politiques publiques et développement rural*

Les politiques de l'Union Européenne pour le monde rural reflètent la transition d'une conception agricole, centrée sur l'aide et la stimulation directe aux productions et aux agriculteurs, vers une conception post-agricole, basée sur la multifonctionnalité et orientée vers le territoire et vers l'ensemble de la population rurale.

La redéfinition du rôle de l'agriculture et la diversification économique du mosaïque rural européen, ayant pour base des orientations environnementales, territoriales et patrimoniales, la croissante demande et la valorisation de l'espace rural par la population urbaine et les réformes structurelles de l'Union Européenne, ont mené à une véritable politique du développement rural.

Dans ce contexte, les nouvelles orientations et les instruments à leur disposition doivent fixer comme priorité l'articulation des différentes politiques qui entravent leur développement et la convergence des axes structurants de leur capacité: territoires pour travailler, vivre, à visiter et à apprécier.

**Mots-clés:** Union Européenne. Politiques Publiques. Développement Rural.

## Abstract

*European Union, public policies and rural development*

European Union policies towards the rural world reflect the transition from an agricultural conception, based on the support for and direct stimulus to production and farmers, to a post-agricultural conception, based on multifunctionality and aimed at territory and the rural population as a whole.

The redefinition of the role of agriculture and the economic diversification of rural Europe, have led to a genuine policy of rural development. This new policy has been guided by concerns of an environmental, territorial and heritage nature, associated with the growing demand for the countryside by urban populations, and the value they place on it. Structural reforms of the European Union have also played a part.

In this context, the new guidelines and the tools at their service must take as their priorities the coordination of the various policies that are involved in rural development, as well as the convergence of the factors structuring its sustainability: territories for working in, for living in, for visiting and for enjoying.

**Key-words:** European Union. Public Policies. Rural Development.

## 1. O mosaico rural europeu e a sua diversidade

A realidade rural<sup>1</sup> da Europa configura um mosaico complexo e heterogéneo. A utilização do solo, as múltiplas actividades, os diversos actores, as condições naturais de produção, o perfil dos agricultores (designadamente a idade e o nível de formação), a dimensão das explorações, a especialização e os métodos de produção, estão entre os factores explicativos mais relevantes a propósito desta realidade.

A agricultura e a silvicultura ocupam uma vasta superfície do território europeu e desempenham funções de interesse colectivo nos domínios da economia, da sociedade e do ambiente, sem esquecer que a Europa é, simultaneamente, um importante exportador (2º lugar em 2006) e o maior importador de produtos agrícolas do mundo, sobretudo de produtos originários de países em (vias de) desenvolvimento (CE, 2007).

Na União Europeia (UE) a agricultura absorve mais de 55 mil milhões de euros por ano do orçamento total, ou seja, continua a receber mais de 40% dos fundos disponíveis<sup>2</sup> (CE, 2008), entre despesas de mercado e ajudas directas (31.7%), e desenvolvimento rural, ambiente e pescas (11%). Contudo, importa sublinhar que o orçamento da União Europeia substitui as despesas e as políticas nacionais neste domínio. "Ao contrário de outros sectores, como a educação, a defesa, os transportes, a saúde ou a segurança social, cujos custos são suportados pelos governos nacionais, os Estados-Membros concordaram que as decisões

sobre a política agrícola da UE seriam tomadas a nível comunitário e que seria previsto um orçamento adequado para alcançar esse objectivo" (CE, 2008: 11).

Na Europa dos 25 (em 2005), o peso da agricultura no produto interno bruto cifrava-se em 1.3%, com diferenças nacionais significativas segundo o intervalo de variação definido pelos valores de 0.3% (Luxemburgo) e de 4.7% (Grécia). Em Portugal, no mesmo período de referência, a agricultura era responsável por 1.7% do PIB.

A expressão do sector primário no quadro geral da força de trabalho apresenta uma tendência para diminuir, fixando-se em 5% da população empregada para o conjunto da União Europeia (2007). Em Portugal, de acordo com os últimos dados estatísticos<sup>3</sup> (publicados, em 2008, nos "Indicadores Sociais"), o sector primário absorvia cerca de 11.6% da população empregada, e os sectores secundário e terciário eram responsáveis por 30.5% e 57.8% do emprego, respectivamente.

Segundo o *Eurostat*, considerando os últimos alargamentos da Europa Comunitária (1 de Maio de 2004 e 1 de Janeiro de 2007), a mão-de-obra agrícola (12.713.560) representava cerca de 2.6% da população total da União Europeia (estimada em 493 milhões de habitantes). No caso de Portugal, o referido indicador estava 1% acima da média comunitária.

Variáveis como a repartição espacial do uso do solo e a distribuição da população da União Europeia<sup>4</sup> permitem afirmar que o solo rural (na amplitude de diferentes utilizações como, por exemplo, agricultura, floresta, exploração mineira, actividade agro-industrial) abrange mais de 80% do território europeu, e a população residente em lugares urbanos representa

<sup>1</sup> A ambiguidade científica de conceitos como rural, ruralidade, desenvolvimento, sustentabilidade, na amplitude de múltiplas interpretações e perspectivas metodológicas, é indissociável da posição ideológica do investigador, da escala da investigação e das ferramentas e técnicas disponíveis, como demonstram as conclusões da última reunião científica da *International Geographical Union Commission on the Sustainability of Rural Systems*, realizada em Espanha (Agosto de 2008), em torno das novas ruralidades e do desenvolvimento sustentável do território.

<sup>2</sup> No orçamento de 2008, fixado em 132 mil milhões de euros de dotações de autorização, as maiores parcelas: crescimento sustentável (44.9%) e preservação e gestão dos recursos naturais (42.6%), destinam-se, respectivamente, às medidas que visam acelerar o crescimento económico e a coesão da União Europeia (destacando-se a coesão para o crescimento e o emprego, com 35.5% de todas as despesas), e apoiar de forma estável a agricultura, sendo que nesta última as despesas de mercado e os pagamentos directos absorvem 35% do total orçamentado (CE, 2008).

Durante os primeiros anos de existência da União Europeia, a política agrícola comum representou uma parcela significativa das despesas orçamentais, mais de dois terços em determinados momentos (CE, 2007).

<sup>3</sup> O "Programa de Desenvolvimento Rural do Continente" (segundo a versão de Novembro de 2007) no âmbito dos indicadores do quadro comum de acompanhamento e avaliação (anexo II, página 357), designadamente os indicadores relacionados com a situação inicial e respeitantes ao contexto, apresenta o seguinte cenário (relativo a 2002): emprego no sector primário, 9.6%; emprego no sector secundário, 30.1%; emprego no sector terciário, 60.3%.

<sup>4</sup> A plasticidade dos conceitos e a diversidade dos critérios utilizados para aferir estas dimensões explicam a amplitude dos registos. Dois exemplos significativos: no contexto das intervenções LEADER+ (2000-2006), segundo a União Europeia "o peso das população das zonas rurais na população da Europa é superior a 45%, e o peso da área das zonas rurais no total da Europa ultrapassa os 85%" (UE, 2002); a partir da ideia de ruralidade desenhada no âmbito das novas políticas para o desenvolvimento rural (2007-2013), uma publicação oficial da mesma entidade refere que "(...) quase 60% da população dos 27 Estados-Membros da União Europeia vive em zonas rurais que abrangem 90% do território" (CE, 2007: 16).

cerca de 70% da população total, embora com diferenças nacionais e regionais significativas.

Este desequilíbrio sugere preocupações em resultado de dinâmicas contraditórias como o abandono dos campos e dos pequenos núcleos de povoamento, e o crescimento descontrolado de extensas áreas urbanas e suburbanas, em geral sem obedecerem a qualquer instrumento de gestão ou contrariando as normativas em vigor.

Apesar da percepção e da intervenção tardia da União Europeia neste domínio, em parte explicável pelo facto de o ordenamento do território não ser até hoje uma competência da entidade supranacional, notamos alguns sinais de mudança no sentido de conduzir a uma ideia de modelo de desenvolvimento ou a um projecto comum para o espaço comunitário. A coordenação intersectorial dos efeitos territoriais das políticas sectoriais e a vinculação da política regional com o ordenamento e o desenvolvimento, conduziram a União Europeia a delinear um projecto e esquema de desenvolvimento territorial europeu, embora não vinculativo, em que os pilares são a coesão económica e social, a competitividade mais equilibrada do território europeu, e a salvaguarda dos recursos naturais e do património cultural. O desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e mais equilibrado, e o reforço da relação/colaboração entre os territórios rurais e urbanos; o incremento de estratégias integradas de transporte e comunicação; a gestão e o desenvolvimento sustentável do património natural e cultural configuram os três eixos estruturantes (grandes directrizes orientadoras) da Estratégia Territorial Europeia. De tal maneira que, na sequência dos últimos acontecimentos, no plano político a dimensão territorial foi assumida como o terceiro pilar da coesão, a par com os pilares económico e social.

Portanto, em matéria de modelo territorial, as relações urbano-rural são identificadas em diversos documentos orientadores das políticas da União Europeia, como eixo vertebrador do desenvolvimento e da coesão económica, social e territorial. Mesmo considerando que as cidades são os principais espaços territoriais de desenvolvimento e de internacionalização, a integração dos espaços rurais nas escalas espaciais mais alargadas (nacional, europeia e mundial) exige uma atitude de organização e planeamento de modo a que possam cumprir as funções que deles se espera, evitando perspectivas, quadros normativos e práticas difusas, fragmentadas e até contraditórias de ordenamento territorial.

Em síntese, a contribuição da agricultura para a sustentabilidade económica das áreas rurais permanece muito relevante, assim como o seu papel para as comunidades rurais, através de funções diversificadas

como a produção de bens alimentares e não alimentares, a gestão da paisagem natural/cultural, a conservação da natureza<sup>5</sup>, e as actividades de lazer e turismo, justificam a intervenção da União Europeia (e dos Estados-membros) no sentido de garantir as condições de sobrevivência do mundo rural, enquanto realidade espacial para viver, trabalhar, visitar e fruir.

## 2. O desenvolvimento do mundo rural no contexto das políticas europeias

### 2.1 Centralidade do sector agrícola e orientações produtivistas

O desenvolvimento do mundo rural faz parte das preocupações da União Europeia desde a sua génese. Na perspectiva do Tratado de Roma (1957), a Comunidade Económica Europeia tem como missão, "através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação de políticas ou acções comuns", promover o desenvolvimento harmonioso do seu conjunto pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas, incluindo as áreas rurais.

A agricultura e a política agrícola, temáticas incontornáveis do projecto europeu, são (até hoje) a expressão mais visível da intervenção da Comunidade no mundo rural, e desempenharam durante muito tempo um papel de pioneiras no processo de unificação europeia. Aliás, a política agrícola foi uma das primeiras áreas em que os Estados-membros transferiram uma parte da sua soberania a favor da Comunidade.

O artigo 39º do Tratado de Roma descreve os principais objectivos da Política Agrícola Comum (PAC), ou seja, incrementar a produtividade da agricultura, assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados e garantir a segurança do abastecimento a preços razoáveis para o consumidor. Uma vez que a Comunidade assumiu a obrigação de afectar os meios necessários ao funcionamento da PAC, a criação de um fundo comum destinado ao financiamento da política agrícola foi também prevista no Tratado de Roma. Desde o início da sua existência (1962), este Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola<sup>6</sup> (FEOGA) representa a

<sup>5</sup> A Rede Natura 2000, com elevada participação das terras agrícolas e silvícolas, representa 21% do total do território da União Europeia (CE, 2007).

<sup>6</sup> O FEOGA abrange dois domínios. A Secção Garantia financia as despesas comunitárias originadas pela política de preços e de mercados, enquanto a Secção Orientação disponibiliza meios financeiros para a

maior verba unitária do orçamento comunitário (CE, 1989).

A necessidade de uma intervenção reguladora da autoridade comunitária decorre do reconhecimento de que a agricultura desempenha, a favor da sociedade em geral, uma diversidade de funções, e encontra ampla justificação em argumentos como a garantia de abastecimento alimentar, a estabilidade de preços para agricultores e consumidores, as especificidades e as dificuldades do sector, e as relações estreitas com as restantes áreas da economia.

Após a Conferência de Stresa sobre agricultura (1958), onde se definiu as primeiras linhas directrizes para a futura PAC, o Conselho de Ministros adoptou, em Dezembro de 1960, os princípios para a criação da "Europa Verde". Como instrumento central salientava-se a política de preços e mercados, isto é, uma gestão de mercado única no interior e regras comuns nas fronteiras da Comunidade com o exterior. De forma gradual, foram sendo desenvolvidas e instituídas organizações comuns de mercado para os vários sectores da produção (CE, 1989). Numa primeira fase, essas organizações abrangiam pelo menos metade da produção agrícola dos seis Estados-membros da CEE. A organização de mercado dos cereais apareceu em 1962 como uma das primeiras regulamentações já definidas. Em 1970, já 87% da produção agrícola estava abrangida por organizações comuns de mercado e, em 1986, essa percentagem situava-se em 91% (CE, 1989).

Não foi preciso muito tempo para a Comunidade constatar que a gestão/organização comum de mercado (política comum de preços e de mercados) era apenas uma parte da solução para resolver os problemas da agricultura europeia. A política comum das estruturas agrícolas emerge como elemento decisivo neste domínio (as suas primeiras directrizes foram definidas em Abril de 1972). Esta nova dimensão da PAC enfatiza a modernização e o rejuvenescimento das explorações e a formação dos agricultores. Através de directivas específicas a Comunidade pretendia redimensionar as explorações (aumentar a superfície agrícola utilizada por exploração) no sentido da sua integração (viabilidade económica) nos métodos modernos da agricultura industrial (de elevada base tecnológica) e, deste modo, incentivar acréscimos de rendimento e produtividade, mas também procurava intervir ao nível dos activos agrícolas nomeadamente através de medidas relacionadas com a formação de agricultores (elevando o seu empreendedorismo), a reconversão profissional (de agricultores mais jovens que pretendessem dedicar-se a uma actividade fora do

sector agrícola) e a concessão de reformas antecipadas (aos agricultores com mais de 55 anos, desde que as superfícies libertadas fossem afectadas a outras empresas que pretendessem expandir-se). Em síntese, "as directivas deveriam incentivar os agricultores que pretendessem retirar-se da actividade e ceder a suas explorações, libertando assim terras tão necessárias à expansão de outras empresas, e apoiar estas no seu desenvolvimento" (CE, 1989: 29).

Por outro lado, a Comunidade reconhecendo que as dificuldades estruturais confinadas a determinados contextos/locais, ou específicas, como as regiões de montanha e outras áreas desfavorecidas, não podiam ser resolvidas pelas directivas, definiu apoios complementares (programas regionais especiais e intervenções adaptadas aos problemas específicos). O reforço da participação financeira da Comunidade aconteceu logo em 1975, quando o Conselho adoptou um programa especial de incentivo, com a introdução de uma indemnização compensatória especial (uma espécie de ajuda directa ao rendimento) que indemniza os agricultores pelas dificuldades/desvantagens naturais permanentes (em particular as limitações produtivas dos solos, as condições climáticas e as características do relevo), e ajudas ao investimento através da concessão de condições preferenciais às explorações situadas em regiões de montanha e "zonas desfavorecidas". No mesmo sentido, a Comunidade adoptou medidas especiais nas áreas rurais de especial fragilidade económica, através de ajudas regionais suplementares, em particular no âmbito da melhoria das infra-estruturas agrícolas e da criação de condições de melhor escoamento e comercialização dos produtos, através da participação financeira na construção de sistemas de irrigação e drenagem, na construção de redes de caminhos rurais e construção de armazéns e instalações de transformação.

A aplicação da PAC foi acompanhada de importantes mutações, designadamente a redução significativa do número de activos agrícolas. Em 1960, na então Comunidade dos Seis, 15.2 milhões de pessoas trabalhavam ainda na agricultura. Em 1987, esse número tinha já diminuído de cerca de dois terços, cifrando-se em 5.2 milhões (CE, 1989: 6). No final dos anos 80, 8% da população activa da Comunidade trabalhava ainda na agricultura europeia, embora com grandes assimetrias entre os Estados-membros. Os cidadãos europeus activos afectos ao sector agrícola<sup>7</sup>, segundo a amplitude dos valores extremos, represen-

política comum das estruturas agrícolas. Na sua grande maioria, a acção do FEOGA incide sobre as despesas de garantia agrícola.

<sup>7</sup> Duas décadas depois, como já se referiu, o número de activos agrícolas representa menos de 3% da força de trabalho da União Europeia.

tavam cerca de 30% na Grécia e menos de 5% em países como a República Federal Alemã, o Luxemburgo, a Bélgica, o Reino Unido ou os Países Baixos.

"Paralelamente à saída de trabalhadores do sector agrícola, verificou-se uma acentuada diminuição do número de explorações agrícolas. Dos cerca de 6.4 milhões de explorações existentes na Europa dos Seis de 1960 passou-se a 4.8 milhões vinte anos mais tarde. A superfície média da exploração aumentou, entre 1960 e 1986, de 12 hectares para perto de 20 hectares" (CE, 1989: 6). Em 1986, na Europa dos Doze, a superfície média das explorações agrícolas<sup>8</sup> era de apenas 8.9 hectares, devido às enormes diferenças entre os Estados-membros. Enquanto que os agricultores da Grécia e de Portugal dispunham de menos de 5 hectares (4.3 ha), as explorações agrícolas do Reino Unido atingiam uma dimensão média de 65 hectares.

## 2.2 Adaptações e perspectivas reformadoras

Os resultados contraditórios da PAC, entre os sucessos indiscutíveis como a modernização da agricultura e o aumento da produção (que assegurou o abastecimento alimentar da Comunidade), e os problemas/insucessos como a incapacidade em melhorar ou pelo menos estabilizar os rendimentos reais dos agricultores, a desvitalização das pequenas explorações e das regiões onde estas dominam, os custos elevados do crescimento dos excedentes agrícolas<sup>9</sup> (face ao menor crescimento da procura mundial de produtos agrícolas) conduziram a Europa Comunitária, em meados dos anos 80, a empreender um conjunto de adaptações e a lançar as bases de uma profunda reforma da Política Agrícola Comum.

<sup>8</sup> Segundo o PRODER (2007), em 2003, a dimensão média das explorações agrícolas era de 10.8 hectares em Portugal, e de 20.4 hectares na União Europeia. Entretanto, o Anuário Estatístico de Portugal (INE, 2008) refere que, em Portugal, no ano de 2007, a superfície agrícola utilizada por exploração era de 12.6 hectares.

<sup>9</sup> A acumulação de excedentes agrícolas, como o trigo, a manteiga, o leite em pó e a carne de bovino que excedia, em meados dos anos 80, em quase 30%, 34%, 28% e 10%, respectivamente, o consumo comunitário, na ausência de condições de escoamento no mercado mundial, explica a intervenção pública através de garantias de preços e retiradas ilimitadas, e seus efeitos catastróficos em matéria orçamental.

Como refere a Comissão Europeia (1989), em poucos anos, de 1975 a 1988, as despesas do FEOGA-Garantia aumentaram seis vezes. As despesas de garantia cresceram mais de 160%, enquanto o produto interno bruto da Comunidade apenas cresceu 32% e o volume da produção agrícola cerca de 25%. Cerca de dois terços do orçamento global, foram drenados regularmente para os apoios ao sector agrícola, em detrimento de outras políticas comunitárias que, dado a sua situação orçamental crítica, tiveram de ser relegadas para segundo plano.

As alterações do contexto de génese da PAC, na amplitude de factores externos (como a progressiva abertura do mercado internacional; o aumento das tensões e incertezas nos mercados agrícolas mundiais; os efeitos negativos da crise económica global, nomeadamente a incidência do progressivo distanciamento da oferta e procura de produtos agrícolas nos sectores mais protegidos como o dos cereais, leite e carne de bovino) e internos (em especial o alargamento da Comunidade, que em década e meia integrou seis novos países, aprofundando as diferenças estruturais no quadro da agricultura europeia e ampliando as dificuldades de adaptação às mudanças globais), entre outros factores<sup>10</sup>, justificavam uma reflexão profunda da Comunidade sobre o futuro do mundo rural. Com efeito, os instrumentos de política, alinhados segundo preocupações de preços e mercados, a que se juntaram nos anos 70 medidas concretas em matéria de estruturas agrícolas (da coordenação das políticas nacionais a uma política comum das estruturas agrícolas), estavam desajustados face às mudanças e aos novos desafios do mundo rural.

Uma das tarefas mais prioritárias da Comunidade era a de utilizar de forma mais eficiente os meios financeiros disponíveis, no sentido de resolver os grandes desequilíbrios do sector (despesas agrícolas crescentes, diminuição dos rendimentos dos produtores, excedentes agrícolas) de modo a não sobrecarregar a PAC e o orçamento comunitário, sem perder de vista a necessidade de manter um nível mínimo de emprego, por motivos económicos e ambientais. Ao mesmo tempo mostrava-se essencial encontrar novas vias de desenvolvimento económico integrado do espaço rural capazes de criar novas perspectivas para a população rural para além da agricultura.

O documento de reflexão sobre as "Perspectivas da Política Agrícola Comum" (1985), também designado "Livro Verde", da Comissão Europeia, impulsionou o debate em torno do futuro da agricultura europeia e o seu papel na sociedade, e permitiu fixar as orientações concretas para a prossecução da reforma da PAC. A Comissão, tendo em conta a necessidade de uma redução gradual dos excedentes (e da carga orçamental), optou por uma política de preços fortemente orientada para o mercado, acompanhada de medidas que apoiassem as explorações economicamente mais débeis e o equilíbrio rural (CE, 1989). As principais medidas foram direccionadas para a redução

<sup>10</sup> Como, por exemplo, o abrandamento do crescimento demográfico europeu. Enquanto nos anos 60 a taxa de crescimento era de 0.8%, nos anos 80 a média situou-se apenas nos 0.2%. Apesar dos rendimentos aumentarem, o consumo interno de bens alimentares não cresceu mais de 0.5 a 1% por ano (CE, 1989).

gradual dos preços de apoio nos sectores excedentários, a co-responsabilização do produtor em todos os domínios, o aumento da participação dos produtores nos custos incorridos com os excedentes, a introdução de limites às garantias de intervenção (por via de sanções automaticamente accionadas, o produtor é financeiramente implicado e, assim, assumirá maior responsabilidade face ao mercado) e a orientação para uma produção agrícola de qualidade (em resposta às exigências do mercado).

Como reconhece a Comissão Europeia (1989), apesar destas medidas terem produzido os seus resultados, mostraram ter as suas limitações no combate aos aumentos da produção e dos gastos. A queda do dólar e dos preços agrícolas mundiais contribuíram para que as despesas com a garantia agrícola aumentassem cerca de 40% de 1984 para 1987, de tal forma que foi criada mais uma grave crise orçamental, comprometendo também os grandes objectivos da Comunidade, tais como a realização do mercado interno e o desenvolvimento económico das regiões menos desenvolvidas.

O relançamento da reforma decorreu, no final dos anos 80, através de novas propostas relativas aos mercados agrícolas, segundo a perspectiva de uma limitação eficaz das despesas agrícolas, designadamente a orientação da política agrícola para as exigências de mercado (condição essencial para que, a longo prazo, esteja assegurada a viabilidade da agricultura). Com efeito, a Comunidade, com o duplo objectivo de facilitar as adaptações aos novos condicionamentos da política de preços e de mercados e de diminuir as desigualdades sociais, adoptou uma série de medidas de acompanhamento (CE, 1989).

Por um lado, a Comunidade abriu novos caminhos para a política agrícola, através de medidas como a retirada de terras da sua função produtiva, a extensificação e a reconversão da produção. A primeira medida pretendia uma redução da área de cultivo (pelo menos 20% durante cinco anos) capaz de acompanhar os ganhos da produção, podendo deixar os terrenos por cultivar, arborizá-los ou utilizá-los para efeitos não agrícolas. Com a segunda medida, a Comunidade apoiou agricultores que se comprometeram a reduzir (em pelo menos 20%) a produção de bens excedentários (no prazo mínimo de cinco anos). A reconversão da produção decorre de ajudas relativas a nichos de mercado que ofereçam melhores perspectivas do que os produtos agrícolas "clássicos" (leite, carne e cereais) como, por exemplo, plantas e flores ornamentais, plantas medicinais, plantas aromáticas, frutos secos, assim como outras plantas utilizadas na indústria química ou têxtil.

Para além destas, a Comunidade tinha ao seu dispor um vasto leque de instrumentos que permitiram

complementar a política de preços e de mercados, nomeadamente uma política para os pequenos produtores (embora a produção destes agricultores não seja significativa, a sua actividade revela-se frequentemente de grande importância para a manutenção do equilíbrio sócio-económico e do ambiente), através da modulação da política de mercados e de ajudas directas ao rendimento de modo a tomar em linha de conta os problemas específicos das pequenas explorações (que constituem a maioria nas regiões com maiores dificuldades económicas da Europa Comunitária).

### 2.3 Diversificação da base económica e integração de políticas

Contudo, é necessário referir a reforma dos fundos estruturais, a reorientação dos restantes instrumentos financeiros da Comunidade, a interdependência e a coordenação entre os sectores económicos, para explicar as novas orientações para a agricultura e o mundo rural europeu. Com a reforma da política estrutural (iniciada em 1988), tendo em vista uma maior integração das políticas comunitárias, foram definidos cinco objectivos prioritários para os três fundos estruturais (o FEDER, o FSE e a Secção Orientação do FEOGA), nos quais deveriam ser concentradas todas as acções. No âmbito desta intervenção coordenada dos fundos social, agrícola e regional, foi atribuído especial relevo às regiões rurais onde os problemas são mais acentuados (percentagem relativamente elevada de população activa na actividade agrícola; rendimento agrícola e nível de desenvolvimento económico e social situados a um nível inferior à média comunitária; baixa densidade populacional; desvantagens naturais, entre outros) por via dos objectivos prioritários nº 1 (regiões menos desenvolvidas) e nº 5 (compreendendo a adaptação das estruturas agrícolas e a promoção do desenvolvimento no espaço rural, com a designação 5a e 5b, respectivamente). A Comunidade, com um contexto rural cada vez mais diverso e complexo (em resultado da inclusão de países como, por exemplo, a República da Irlanda, a Grécia, a Espanha e Portugal) percebeu que nas regiões rurais mais ameaçadas pela crise não bastava aplicar medidas de carácter agrícola. "Importava aqui revalorizar o potencial de desenvolvimento regional no seu conjunto, a fim de criar postos de trabalho estáveis e economicamente viáveis fora do sector agrícola" (CE, 1989: 86). O apoio comunitário às actividades fora dos sectores tradicionais do mundo rural (agricultura, criação de gado e silvicultura) reflecte a maior abrangência social dos programas e abriu novas perspectivas de desenvolvimento aos territórios, em

particular aqueles que oferecem maior potencial de recursos e iniciativa.

No início dos anos 90, um novo e decisivo impulso reformador da PAC contribuiu para inserir a multifuncionalidade no quadro das orientações para o mundo rural, e ao mesmo tempo atacava "pela base a política cerealífera, que regula desde sempre o sector mais protegido da PAC" (CUNHA, 2000: 29). Sem colocar em causa os três pilares da PAC (unicidade de mercado; preferência comunitária e solidariedade financeira), a Comissão Europeia, assumiu como bases do modelo de reforma um conjunto de princípios e objectivos, designadamente preservar a dimensão rural da Europa (o que pressupõe assegurar a ligação dos agricultores ao espaço de produção); modular os apoios (no plano das ajudas ao rendimento e dos mecanismos de controle directo da produção) em função de factores como a dimensão, o nível de rendimento, ou a localização das explorações, de maneira a assegurar a sobrevivência das pequenas explorações e das regiões desfavorecidas", e criar condições de maior igualdade de acesso dos agricultores aos apoios da PAC; introduzir ajudas directas, "não apenas como forma de compensar a queda de rendimento decorrente da baixa de preços, mas também para desencorajar os agricultores de intensificarem os seus processos produtivos" e assegurar a "responsabilidade internacional da União Europeia enquanto primeiro importador e segundo exportador mundial de produtos agrícolas, o que implicaria desde logo uma participação durável no comércio internacional baseada na competitividade como dimensão fundamental da futura política" (CUNHA, 2000: 30).

Assim, o novo documento regulador da PAC (o rosto da Reforma de 1992) integrou como eixos orientadores a combinação do sistema de preços (assumindo uma redução para os preços dos cereais, carne bovina e produtos lácteos) com as ajudas directas ao rendimento (que passam a assegurar a função de sustentação dos rendimentos, anteriormente desempenhada pelos preços); o controlo directo da produção, em especial através do sistema de quotas (de produção, de superfície ou de direito a prémios); medidas de excepção para as pequenas explorações; medidas de acompanhamento, "com vocação estrutural, florestal e de protecção ambiental, respectivamente: a cessação antecipada da actividade agrícola"<sup>11</sup>,

a arborização de terras agrícolas e a preservação dos sistemas agro-ecológicos mais débeis, bem como a prevenção ou protecção contra a poluição dos solos e das águas" (CUNHA, 2000: 34).

#### 2.4 Sedimentação de um novo caminho: o desenvolvimento rural

A importância que a União Europeia atribuiu ao desenvolvimento do mundo rural, tendo como alicerce a integração das políticas e a prioridade de promover a diversificação da sua base económica, assumiu expressão ainda mais relevante a partir do final dos anos 90. Factores externos (como a integração da agricultura europeia nas novas regras do comércio mundial e o alargamento da União para Leste) e factores internos (em particular as dificuldades de resposta das medidas aprovadas em 1992 face aos problemas de fundo) explicam a erosão da PAC após a reforma de 1992 e abrem caminho a um novo quadro orientador (nova reforma). Como refere CUNHA (2000: 85), "a desigualdade de tratamento entre os sectores abrangidos pela PAC tem incidências consideráveis no plano regional. Apesar da maior capacidade redistributiva do novo modelo de política agrícola, das modulações regionais introduzidas e do lançamento de medidas de apoio ao desenvolvimento rural, quer através do programa LEADER<sup>12</sup>, quer dos Quadros Comunitários de Apoio, as zonas periféricas, ultraperiféricas e desfavorecidas continuam a não ter uma resposta nem enquadramento satisfatórios por parte da PAC".

A evolução das políticas e o ajustamento às novas realidades envolventes da agricultura e do mundo rural decorreu (mais uma vez) no contexto de uma profunda reforma estrutural da própria União Europeia, com vista a modernizar algumas políticas fundamentais e preparar a integração de novos países. A Cimeira de Berlim (1999), que aprovou a "Agenda 2000", fixou as orientações e as linhas de acção da União Europeia para os primeiros anos do novo milénio (2000-2006), em torno de um desafio tripartido: modernizar o modelo agrícola europeu; reduzir as assimetrias regionais em termos de riqueza e de perspectivas económicas; controlar as despesas (aumentos orçamentais moderados até 2006).

<sup>11</sup> Segundo o citado autor, existiam, então, 2 milhões de agricultores com idades compreendidas entre os 55 e os 60 anos, metade dos quais não tendo sucessores, e 4,6 milhões com idade acima de 55 anos, dois terços dos quais com explorações inferiores a 5 hectares. O objectivo deste tipo de incentivos era acelerar o ajustamento estrutural, face aos desafios de maior competitividade futura, tendo em vista

cederem a exploração das suas terras para efeitos de reestruturação agrícola (ou para fins não agrícolas).

<sup>12</sup> LEADER significa Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural. Este Programa de Iniciativa Comunitária, lançado em 1991, foi aprofundado e alargado em 1994-1999 e 2000-2006, através de um significativo reforço financeiro e de uma maior participação dos territórios e das populações rurais.

A Comissão Europeia, na linha de rumo das conclusões mais válidas fixadas na Conferência de Cork (1ª Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural), realizada em Novembro de 1996, assumiu como prioritárias as preocupações em relação à modernização do modelo agrícola, segundo a tese de que o modelo agrícola europeu se destina a cumprir diversas funções, incluindo a promoção do desenvolvimento económico e ambiental, tendo em vista preservar os modos de vida rurais e as paisagens agrícolas. Estes pressupostos levaram a União Europeia a adoptar novas disposições que apontam para um modelo agrícola mais ecológico e economizador de recursos, com garantias de qualidade e segurança dos alimentos para os consumidores (CARVALHO e SILVA, 2008).

Ao mesmo tempo, a reforma da política regional pretendia garantir maior concentração geográfica e temática da ajuda estrutural e melhorar a gestão dos fundos sem perder de vista o objectivo da coesão económica e social numa União cada vez mais heterogénea. A título de exemplo, aponta-se a redução do número de objectivos prioritários de sete para três e o encaminhamento de quase 70% das despesas totais para as regiões menos desenvolvidas (objectivo n.º 1), isto é, as regiões em que o produto interno bruto (PIB) *per capita* é inferior a 75% da média comunitária. A redução das iniciativas comunitárias de 13 para 4 (URBAN, EQUAL, INTERREG e LEADER) e a consolidação da iniciativa comunitária para as áreas rurais (LEADER) revelam o objectivo de envolver a população local, tendo em vista alcançar resultados na criação de postos de trabalho e consolidar uma rede de intercâmbio de ideias e saber-fazer sobre questões de desenvolvimento rural (CE, 2000).

Como resultado da "Agenda 2000", o Conselho adoptou o Regulamento (CE) 1.257/1999, de 17 de Maio, sobre a ajuda ao desenvolvimento rural a cargo do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que passou a integrar todas as medidas de desenvolvimento rural, de aplicação no período 2000-2006. O referido Regulamento marcou um ponto de viragem na perspectiva da União Europeia sobre o desenvolvimento rural, contribuiu para a simplificação da política rural (na realidade constituiu o único documento normativo base para a programação do período 2000-2006) e aumentou a margem de manobra dos Estados-membros e das regiões na aplicação das diferentes medidas (subsidiariedade). De entre as suas dimensões mais inovadoras, importa salientar o conceito de diversificação da actividade económica do meio rural, que desempenha um papel decisivo na recuperação dos espaços rurais. A agricultura é considerada uma actividade essencial que necessita do complemento de outras para manter a população e

consolidar a actividade e a qualidade de vida do mundo rural (ARROYO, 2006).

Deste modo, o desenvolvimento rural emerge como segundo pilar da PAC, mediante o objectivo de estabelecer um quadro coerente e sustentável para o futuro das áreas rurais. Trata-se de complementar as reformas dos mercados - centradas na redução dos preços garantidos nos sectores das culturas arvenses, carne de bovino, leite e produtos lácteos e vitivinícolas - com outras acções que promovam uma actividade agrícola mais competitiva e multifuncional. Os grandes objectivos do pacote de medidas desta nova abordagem dos desafios colocados às economias rurais são criar um sector agrícola e silvícola mais forte, melhorar a competitividade das áreas rurais e preservar o ambiente e o património rural da Europa (CARVALHO e SILVA, 2008).

Pouco tempo depois, no âmbito da 2ª Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural (2003), realizada em Salzburgo, com o propósito de avaliar a execução da política de desenvolvimento rural da União Europeia, desde a "Agenda 2000", e analisar as necessidades futuras, reafirma-se que o "desenvolvimento das áreas rurais já não pode assentar exclusivamente na agricultura, e que a diversificação, quer dentro do sector agrícola, quer para além dele, é indispensável para a promoção de comunidades rurais viáveis e sustentáveis".

De forma gradual a União Europeia preparou e adoptou as bases de uma verdadeira política de desenvolvimento rural. A aprovação do Regulamento (CE) 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), é um marco decisivo neste domínio. Com o objectivo de cumprir as prioridades relativas à melhoria da competitividade e ao fomento do crescimento económico e do emprego que se estabeleceram no Conselho Europeu de Lisboa em 2001, e as prioridades relativas ao desenvolvimento sustentável e à integração dos aspectos ambientais nas políticas comunitárias, estabelecidas também no ano de 2001 no Conselho Europeu de Gotemburgo (ARROYO, 2006), o Regulamento propõe três eixos temáticos de actuação/objectivos fundamentais: o aumento da competitividade da agricultura e silvicultura; a melhoria do ambiente e da paisagem rural; a promoção da qualidade de vida nas áreas rurais e a diversificação da actividade económica no conjunto dos espaços rurais. Ao mesmo tempo, o FEADER criou um eixo transversal, não temático, de aplicação nos outros três eixos, inspirado na metodologia da iniciativa comunitária LEADER, com o objectivo de implementar estratégias locais para o desenvolvimento rural através de parce-

rias público-privadas a nível local (CEADR, 2008). Determina, ainda, a obrigatoriedade de cada Estado-membro estabelecer um Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural (que indique as suas prioridades temáticas e territoriais, tendo em conta as directrizes estratégicas da União Europeia), e um Programa Nacional ou um conjunto de Programas Regionais de Desenvolvimento Rural (neste caso o Plano Estratégico Nacional deve constituir um quadro de referência, que permita estabelecer uma coordenação horizontal compatível com os programas regionais).

Em síntese, o novo Regulamento, que define as prioridades da União Europeia em matéria de desenvolvimento rural para o período 2007-2013 em resposta aos grandes objectivos políticos dos Conselhos Europeus de Lisboa e Gotemburgo, corresponde a um esforço para simplificar a normativa de desenvolvimento rural, estabelece a integração de todas as medidas de desenvolvimento rural no âmbito de um instrumento único, e concede uma importante margem de manobra aos Estados-membros para gerir esta política.

### 3. Conclusão

As orientações estratégicas e as políticas da União Europeia para o mundo rural, no decurso destas cinco décadas de projecto comunitário, revelam duas tendências principais: da génese da política agrícola comum até meados dos anos 80, é evidente a preponderância da agricultura e a primazia das orientações produtivistas; desde então, mas sobretudo na última década, emerge e consolida-se uma nova perspectiva, na atmosfera de diversificação da base económica e de integração das políticas, ancorada ao desenvolvimento rural.

As perspectivas e as intervenções da União Europeia no âmbito do mundo rural reflectem a transição de uma concepção agrícola, centrada na agricultura e direccionada para os agricultores e suas organizações, que coincide com um período de acentuado enfraquecimento e desvitalização económica, social e demográfica de uma parte significativa do mundo rural, para uma concepção pós-agrícola alicerçada na valorização de novas actividades como suporte essencial da renovação e viabilidade do mundo rural, que por sua vez acompanha o maior interesse dos territórios rurais por parte da população urbana. Esta última, de cariz territorial, norteadora para o território e para o conjunto da população rural, considera que a agricultura já não é o motor do desenvolvimento das áreas rurais uma vez que existem outras actividades de

maior relevância na criação de emprego e na dinamização social e económica, de tal maneira que a política agrícola deve ser integrada no quadro de uma política de desenvolvimento rural que impulse a diversificação de actividades e dote os territórios rurais de infra-estruturas e equipamentos suficientes para que a população se mantenha nos espaços rurais em condições de qualidade (ESTRADA, 2005) e, ao mesmo tempo, responda às exigências da sociedade do lazer.

Reconhecendo a importância estratégica do mundo rural e a sua crescente complexidade e diversidade (relacionada com o alargamento da União Europeia), as novas políticas têm como eixos estruturantes o reconhecimento da especificidade dos territórios e do seu potencial de recursos, e a prioridade atribuída aos conceitos de sustentabilidade, subsidiariedade e parceria.

O mundo rural deve continuar a constituir uma plataforma renovada de interesses e valores, ancorados aos princípios estruturantes da sua sustentabilidade, como espaço para trabalhar, viver, visitar e fruir.

### Referências Bibliográficas

- ARROYO, F. Martínez (2006) - "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea". *Norba. Revista de Geografía*, vol. XI, Universidad de Extremadura, pp. 11-20.
- AVILLES, Francisco *et al.* (1997) - *Seminário novas políticas europeias e desenvolvimento rural em Portugal*. Coleção Estudos e Análises n.º1. Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, 80 p.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (2006) - "O rural depois da agricultura". In FONSECA, Maria L. (coord) - *Desenvolvimento e território. Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, pp. 85-105.
- BARROS, Vítor *et al.* (1999) - *Seminário o desenvolvimento rural no contexto da Agenda 2000*. Coleção Estudos e Análises n.º 4. Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, 39 p.
- BOWLER, Ian *et al.* (eds) (1999) - *Progress in Research on Sustainable Rural Systems*. IGU Commission on "The Sustainability of Rural Systems"/Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa, série estudos n.º 2, pp. 223-224.
- CARVALHO, Paulo (2005) - *Património Cultural e Trajectórias de Desenvolvimento em Áreas de Montanha. O exemplo da Serra da Lousã*. Dissertação de Doutoramento em Geografia apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 67-108.
- CARVALHO, Paulo e SILVA, Susana (2008) - "Os programas LEADER e o desenvolvimento rural em ambientes de montanha". *Actas do 14.º Congresso da APDR (e 2.º Congresso de Gestão e Conservação da Natureza)*. Instituto Politécnico de Tomar e Associação Portuguesa para o

- Desenvolvimento Regional (APDR), 30 pp.
- CAVACO, Carminda (1999) - "O mundo rural português: desafios e futuros?". In CAVACO, Carminda (coord.) - *Desenvolvimento rural: desafio e utopia*. Lisboa, CEG, pp. 135-148.
- CAVACO, Carminda (2003) - "Ambiente e usos do território: reflexões incómodas". In PORTELA, José e CALDAS, João Castro (orgs.) - *Portugal Chão*. Lisboa, Celta Editora, pp. 189-198.
- CE (1989) - *Uma Política Agrícola Comum para os anos noventa*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 3ª edição, 96 p.
- CE (2000) - *Agenda 2000: desafios para a Europa*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1ª edição, 28 p.
- CE (2007) - *A Política Agrícola Comum*. Serviço de Publicações, 25 pp. (In [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_pt.htm); consulta em 22.12.2008).
- CHESHPE, Lynda (2006) - *Governing Rural Development*. Ashgate, Aldershot, 184 p.
- COVAS, António (2006) - "A ruralidade do nosso tempo: decálogo para uma 2ª modernidade". In FONSECA, Maria L. (coord) - *Desenvolvimento e território. Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, pp. 107-126.
- CUNHA, Arlindo (2000) - *A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural*. Lisboa, Plátano Edições Técnicas, 237 p.
- DOBLADO, F. Amarillo (2006) - "El futuro y perspectivas del desarrollo rural en España o el desarrollo rural en España". *Norba. Revista de Geografía*, vol. XI, Universidad de Extremadura, pp. 7-10.
- DONADIEU, Pierre (1999) - "Campagnes urbaines : de la réalité aux symboles". In GONIDEC-POULLAOUËX, Ph. et al. (Dir.): *Le paysage: territoire d'intentions*. Paris, L'Harmattan, pp. 79-92.
- ESTARELLAS, Pere Brunet et al. (2005) - "Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible". *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp. 423-446.
- ESTRADA, Eduardo Moyano (2006) - "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del Nuevo Reglamento de Desarrollo Rural". *Actas del VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*, Huelva, Universidade Internacional de Andaluzia, 21 pp. (edição em cd-rom).
- GOLD, Jeff; THORPE, Richard e MUMFORD, Alan (eds.) (2008) - *Gower Handbook of Leadership and Management Development*. Ashgate, Aldershot, 550 p.
- GONZÁLEZ, Margarita e GÓMEZ-LIBÓN (2008) - "Sociedad y desarrollo rural en Castilla y León: un estudio de opinión pública". *Boletín de la A.G.E.*, nº 48, pp. 199-223.
- GUTIÉRREZ, Juan I. Plaza (2006) - "Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales". *Boletín de la A.G.E.*, nº 41, pp. 69-95.
- HADJIMICHALIS, Costis (2002) - "Imagining rurality in the new Europe and dilemmas for spatial policy". In *Desenvolvimento e Ruralidades no Espaço Europeu. Actas do VII Encontro Nacional da APDR*. Coimbra, APDR, vol. I, pp. 37-48.
- HOPKINS, Jeffrey (1998) - "Commodifying the countryside: marketing myths of rurality". In BUTLER, Richard et al. (eds) - *Tourism and recreation in rural areas*. Chichester, John Wiley & Sons.
- INE (2008) - *Anuário Estatístico de Portugal 2007*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2008) - *Indicadores Sociais 2007*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- MADRP (2008) - *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente*. Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
- MARIN-YASELI, María Laguna e MARTÍNEZ, Teodoro (2007) - "Balance de las políticas públicas en el desarrollo rural del pirineo aragonés". *Boletín de la A.G.E.*, nº 43, pp. 29-49.
- MASOT, Ana e GASCÓN, José (2008) - "Las políticas rurales europeas y su impacto en Extremadura". *Boletín de la A.G.E.*, nº 48, pp. 225-246.
- MORENO, Luís (2002) - *Desenvolvimento Local em Meio Rural: Caminhos e Caminhantes*. Dissertação de Doutoramento em Geografia apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp.190-205; 235-243.
- PANIAGUA, J. Esparcia (2006) - "Políticas públicas, sustentabilidad y geografía rural: una agenda de estudio". *Boletín de la A.G.E.*, nº 41, pp. 3-10.
- PASCUAL, Francisco Garcia (2006) - "Políticas públicas y sustentabilidad en las zonas desfavorecidas y de montaña en España". *Boletín de la A.G.E.*, nº 41, pp. 151-182.
- VEIGA, José Francisco F. (2007) - "Que actores para o desenvolvimento rural?". In DENTINHO, Tomaz e RODRIGUES, Orlando (coord.) - *Periferias e Espaços Rurais* (Comunicações do II Congresso de Estudos Rurais). Estoril, Príncipeia, pp. 351-362.
- WOODS, Michael (2007) - *Rural Geography. Processes, responses and experiences in rural restructuring*. London, SAGE Publications, 330 p.