

DESENVOLVIMENTO RURAL¹

A forma como concebemos a agricultura e o mundo rural encontra-se hoje em profunda transformação. A forte concentração urbanística e o isolamento e desertificação de grande parte das zonas rurais europeias contribuíram para alargar o fosso, não tanto físico mas, sobretudo, mental, que separa os dois territórios. É importante lembrar que a geografia da UE é predominantemente rural, ocupando as zonas agrícolas e florestais cerca de 80% de todo o território europeu, onde habita quase metade da população europeia.

O território rural europeu é parte do nosso património comum. A íntima ligação entre a ocupação do solo e a diversidade da paisagem resulta de séculos de presença humana e transcende, por isso, fronteiras políticas. Ao prosseguir uma política de desenvolvimento rural, a União Europeia pretendeu integrar as diversas estratégias nacionais numa política global, com o objectivo de reduzir as disparidades de desenvolvimento que se verificam ainda em toda a Europa, tendo subjacente o valor da coesão económica e social.

Actualmente, a agricultura já não é vista como uma actividade limitada exclusivamente à produção de alimentos, sendo encarada numa perspectiva multifuncional – a conservação da natureza, a gestão das paisagens rurais ou a promoção do turismo são tarefas que se enquadram também no âmbito da actividade dos agricultores. A natureza destas actividades e a sua importância para o interesse colectivo apela directamente à participação dos cidadãos, não só porque esta multifuncionalidade pode estimular a criação de emprego e ajudar a combater a exclusão, mas, sobretudo, porque coloca o exercício da cidadania no centro do desenvolvimento e coesão das comunidades locais. Por este motivo, a dinamização das zonas rurais europeias é um assunto que não diz respeito apenas aos que aí vivem, mas a todos os cidadãos europeus.

O que é a PAC e o desenvolvimento rural?

De acordo com o Tratado Constitucional, «a União Europeia define e executa uma política comum de agricultura e pescas». A Política Agrícola Comum (PAC) sempre foi uma das políticas mais importantes da UE, com as despesas agrícolas a representarem cerca de 40% do orçamento comunitário. As decisões no âmbito da PAC são, em regra, tomadas pela maioria qualificada no Conselho, sendo o Parlamento Europeu apenas consultado.

¹ Este capítulo baseia-se em larga medida nas ideias contidas nas obras Cordovil, Francisco (*et alt.*), *A Política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia – Factos e políticas, futuro e opções*, 1ª ed., Principia, Cascais, 2003 e Covas, António, «Contributo para uma política europeia de desenvolvimento agro-rural», in *Estratégia*, nº 18-19, IEEI (ed.), Principia, Cascais, 2003.

É possível dizer-se que as razões subjacentes à criação de uma Política Agrícola Comum correspondem aos valores básicos da integração europeia. Tendo por origem a necessidade de evitar as crises de abastecimento alimentar às populações – verificadas de forma particularmente intensa nos países mais afectados pela II Guerra Mundial – e salvaguardar os rendimentos dos agricultores, os Estados concordavam em partilhar a soberania nacional e adoptar uma política comum, num esforço de reconstrução económica e de pacificação social, em nome da solidariedade entre os povos europeus.

A Europa ocupa hoje um lugar predominante no mercado mundial, tanto enquanto exportador como importador de produtos alimentares provenientes, sobretudo, de países em vias de desenvolvimento. O sector agrícola da União Europeia pode actualmente ser considerado como um dos mais modernos e competitivos do mundo.

Em consequência das alterações das circunstâncias que originaram a criação da PAC, esta tem vindo a sofrer, nos nossos dias, transformações profundas, procurando guiar-se por novas orientações e objectivos. As sucessivas reformas da PAC levaram-na para um novo caminho, orientado mais para a promoção do desenvolvimento rural e para o estímulo a iniciativas destinadas a apoiar os agricultores na diversificação e aumento de qualidade dos seus produtos, bem como na reestruturação das suas actividades empresariais.

A política de desenvolvimento rural prossegue, fundamentalmente, os seguintes objectivos:

- Modernização das explorações agrícolas.
- Segurança e qualidade dos produtos alimentares.
- Rendimentos equitativos e estáveis para os agricultores.
- Consideração dos desafios ambientais.
- Estímulo a actividades complementares ou alternativas, que sejam fonte de emprego e contribuam para conter o êxodo rural e reforçar o tecido económico e social dos espaços rurais.
- Melhoria das condições de vida e de trabalho e promoção da igualdade de oportunidades.

Por que faz sentido promover o desenvolvimento rural?

São várias as razões pelas quais se justifica a importância crescente que o desenvolvimento rural tem merecido por parte da União Europeia e dos Estados membros:

- viver em zonas rurais pode ser uma escolha alternativa à vida nas cidades, desde que seja assegurada a mobilidade das pessoas, facilitadas as comunicações e promovido o emprego;
- a aposta no turismo rural é um aspecto-chave da oferta turística global e um factor de desenvolvimento local e nacional;

- as zonas rurais estão ainda carentes de iniciativas inovadoras e oferecem muito espaço para a instalação de equipamentos, infra-estruturas, e para a adaptação de novas ideias;
- a crescente longevidade da população permite pensar em tipos de vida alternativos aos das cidades, incluindo a mudança definitiva da cidade para as zonas rurais e o desenvolvimento aí de uma nova actividade profissional;
- os territórios rurais oferecem um conjunto de bens cada vez mais procurados e valorizados: liberdade e tranquilidade, ambiente saudável, proximidade com a natureza, produtos alimentares de qualidade, património artístico, natural e cultural, etc.

PAC e desenvolvimento rural: alguns marcos históricos

O Tratado de Roma (1957)

As disposições que criavam a Política Agrícola Comum traduziam em primeiro lugar a intenção de «incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente de mão-de-obra». A PAC visará igualmente assegurar preços razoáveis aos consumidores europeus e uma remuneração equitativa dos agricultores, nomeadamente mediante a organização comum dos mercados agrícolas e o respeito dos seguintes princípios: unicidade dos preços, solidariedade financeira e preferência comunitária. Quase 50 anos depois, as bases jurídicas da PAC contidas no Tratado de Roma mantêm-se praticamente inalteradas.

A reforma de 1992

Marcou uma importante viragem na orientação e nos instrumentos da PAC, tendo como principais elementos a diminuição dos preços agrícolas a fim de os tornar mais competitivos no mercado interno e no mercado mundial, a atribuição de ajudas aos agricultores para os compensar pela perda de rendimentos resultante daquela alteração de preços e a aprovação de três tipos de «medidas de acompanhamento da reforma» – medidas agro-ambientais, medidas florestais na agricultura e apoio à reforma antecipada.

A Conferência Europeia de Cork sobre Desenvolvimento Rural (Novembro 1996)

Assinala a importância de um meio rural vivo como forma de ultrapassar as carências estruturais das zonas rurais. Afirma que uma política de desenvolvimento integrado para estas zonas implica uma abordagem multisectorial, adequada às particularidades dos territórios e que responda às necessidades daqueles que aí vivem.

Agenda 2000 sobre a reforma da PAC (Berlim, Março de 1999)

Tornou a política de desenvolvimento rural aplicável a todas as áreas rurais da UE; juntou num só instrumento legal (Regulamento do Conselho nº1257/1999) os nove instrumentos previamente existentes; aumentou os recursos financeiros para o desenvolvimento rural; introduziu o conceito de dois pilares da PAC.

As recentes reformas da PAC

Na perspectiva do alargamento, adoptou-se em 1999 uma nova reforma da PAC para o período de 2000-2006, que dá prioridade à segurança dos produtos alimentares, à concretização de objectivos no domínio do ambiente e à promoção da agricultura sustentável, entre outros. Colocando em segundo plano o objectivo da produtividade para se concentrar plenamente na qualidade e na segurança, esta reforma conduziu ao reforço das medidas de desenvolvimento rural e ao seu reagrupamento num único quadro regulamentar. O desenvolvimento rural tornou-se, assim, no segundo pilar da PAC.

No contexto da reforma, o quadro financeiro proposto na Agenda 2000 atribuiu ao segundo pilar um montante de cerca de 45 mil milhões de euros, concedidos anualmente para as medidas de desenvolvimento rural a adoptar no período de 2000-2006.

Em Junho de 2003, inicia-se mais uma reforma fundamental cujo elemento mais importante é a dissociação entre as ajudas directas aos agricultores e o volume de produção. Estes novos «pagamentos únicos por exploração» serão condicionados ao cumprimento de normas relativas ao ambiente, à segurança alimentar e ao bem-estar dos animais.

Actualmente, a Comissão Europeia propõe retirar o apoio ao desenvolvimento rural do quadro dos fundos de coesão com o objectivo de simplificar e clarificar o papel dos diferentes instrumentos daquela política e também do sector das pescas, agrupando-os num único instrumento sob a Política Agrícola Comum. A proposta prevê o aumento do financiamento comunitário para um total de 13 700 milhões de euros anuais durante o período compreendido entre 2007 e 2013. Com um único instrumento de financiamento e programação (o Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural), a proposta vai no sentido de se desenvolver uma estratégia genuinamente comunitária, concentrada em torno de três grandes eixos: reforço da competitividade da agricultura e da silvicultura; ambiente e ordenamento do território; melhoria da qualidade de vida e diversificação.

O que pensam os europeus da política de desenvolvimento rural?

Segundo a última sondagem do Eurobarómetro sobre a agricultura europeia, publicada em Fevereiro de 2005 e que inclui pela primeira vez os cidadãos dos dez novos países membros, a

maioria dos europeus apoia a nova orientação da UE no sentido da substituição dos subsídios à produção agrícola pela protecção e o desenvolvimento da economia rural.

O Eurobarómetro apresentou aos inquiridos um conjunto de objectivos prosseguidos pela PAC, perguntando-lhes quais deles deveriam constituir as três principais prioridades desta política. As respostas obtidas mostram que a maioria dos europeus (36%) pensa que a PAC deve garantir aos agricultores um rendimento estável e adequado, seguido da garantia de produtos agrícolas saudáveis e seguros (30%); da promoção do respeito pelo ambiente (28%) e de encorajar e melhorar a vida no campo (26%).

Note-se que, em Portugal, o objectivo da promoção da vida no campo assume uma grande relevância (39%), quase a par com a primeira das três prioridades mencionadas, que é a de garantir aos agricultores um rendimento estável e adequado (40%).

Algumas medidas de desenvolvimento rural

Desde a década de 90 que os programas de Desenvolvimento Rural financiados pela União Europeia incluem uma série de medidas cujo objectivo é promover a melhoria da qualidade de vida e a criação de emprego nas zonas rurais, para evitar o seu isolamento e a estagnação económica. Os resultados de algumas dessas medidas são visíveis através de alguns projectos que têm sido bem sucedidos em algumas zonas rurais portuguesas:

- a medida «renovação e desenvolvimento das aldeias» (apoio financeiro à renovação do património arquitectónico, paisagístico e cultural das aldeias);
- a medida «infra-estruturas rurais» (apoio financeiro à rede de estradas rurais);
- a medida «protecção do ambiente e manutenção do espaço rural» (reconversão de quintas e apoio à instalação de jovens agricultores).

O papel da sociedade civil na política de desenvolvimento rural

Quando se fala em desenvolvimento rural no contexto mais amplo da Política Agrícola Comum é necessário compreender a que nível é que essa política é posta em prática. Em regra, as políticas comunitárias são aplicadas pelas administrações nacionais e o seu planeamento concreto realiza-se normalmente a nível nacional e/ou regional. Quando se trata dos espaços rurais, no entanto, e dadas as suas especificidades, é ao nível local – o mais próximo da população – que são definidas as formas mais adequadas de intervenção.

Com base nesta ideia, os sucessivos Programas LEADER criados pela União Europeia, e outros programas comunitários, abriram o caminho à criação de inúmeras Associações de

Desenvolvimento Local (ADL) e configuraram uma nova abordagem da política de desenvolvimento rural, de natureza territorial, integrada e mais participativa. As ADL formam Grupos de Acção Local (GAL) que são parcerias organizadas entre entidades públicas e privadas. Têm competência para definir entre si uma estratégia comum de intervenção para o território, através de um Plano de Desenvolvimento Local que podem gerir com bastante autonomia, desde que respeitando as regras nacionais e comunitárias em vigor.

Actualmente, o programa Leader+ é uma das quatro iniciativas financiadas pelos Fundos Estruturais da UE e tem em vista incentivar os agentes do mundo rural a identificar e valorizar as potencialidades a longo prazo das respectivas regiões. O Programa dá particular valor às parcerias e às redes de intercâmbio de experiências como forma de estimular o aparecimento de estratégias originais e integradas de desenvolvimento sustentável. Para o período 2000-2006, o programa dispõe de um orçamento total de 5 046,5 milhões de euros, dos quais 2 105,1 milhões de euros provêm do FEOGA, Secção Orientação, enquanto o restante é assegurado por contribuições públicas e privadas.

A criação, a partir do início dos anos 90, das ADL em todo o território nacional, mas com particular incidência no mundo rural, tem-se revelado relativamente bem sucedida, não só pelo envolvimento dos diversos actores dos territórios – cooperativas, associações culturais, autarquias, escolas, etc. – mas também pela criação de um efeito multiplicador: as ADL foram-se associando em redes nacionais e depois integrando em redes mais vastas, transnacionais. Cabe às redes nacionais a divulgação de informações de todo o país junto dos grupos de acção local, constituindo-se também como um fórum para o intercâmbio de informações, experiências e conhecimentos. Tal experiência associativa local, nacional e transnacional tem vindo a manifestar-se, de acordo com os intervenientes, num verdadeiro exercício de cidadania e num instrumento de participação democrática.

A Rede Europeia de Desenvolvimento Rural («European Leader Association for Rural Development» [ELARD])

É uma entidade sem fins lucrativos, criada em 1999, e formada por Redes Nacionais de Desenvolvimento Rural de diferentes Estados membros da União Europeia, agrupando Grupos de Acção Local que gerem as Iniciativas LEADER+ e/ou Programas Nacionais de Desenvolvimento Rural.

A ELARD tem por objectivos:

- Fomentar a solidariedade entre os cidadãos das áreas rurais da União Europeia, em particular aquelas que recebem apoio no âmbito do programa LEADER.
- Apoiar os membros nos seus esforços para por em prática acções inovadoras em matéria de desenvolvimento rural.

– Servir de fórum para os grupos e organismos rurais não governamentais que desejem partilhar as suas ideias e experiências ligadas ao desenvolvimento rural e ao futuro da sociedade rural na Europa.

– Representar os interesses e necessidades dos seus membros perante outras instituições europeias e nacionais.

– Servir de ligação com os demais actores e instituições que trabalham em prol de um desenvolvimento rural integrado.

O membro português da ELARD é a associação «Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local».

Para mais informações consulte o website da ELARD:

<http://personal.telefonica.terra.es/web/elard/>

A sociedade civil «rural» portuguesa

A experiência associativa desenvolvida no decurso dos vários programas Leader contribuiu para o crescimento, em Portugal, de uma sociedade civil «rural» bastante dinâmica, embora o seu crescimento seja acompanhado por algumas críticas, relacionadas com a fraca participação dos agentes privados no planeamento das iniciativas, ou com o próprio modelo de financiamento dos programas.

De entre as causas pelas quais se bate este sector da sociedade civil portuguesa, destacam-se as seguintes:

1. O Desenvolvimento Rural deve tornar-se uma verdadeira política europeia transversal que promova o objectivo de coesão entre todos os territórios europeus.
2. A Constituição Europeia deveria incluir nos objectivos da PAC os fins a prosseguir pela Política de Desenvolvimento Rural e juntar à lista de direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais alguns direitos relacionados com a qualidade alimentar e a informação aos consumidores de produtos alimentares.
3. Os eixos prioritários da política de desenvolvimento rural devem incidir sobre o reforço da competitividade da agricultura e da silvicultura, a melhoria da qualidade de vida, a protecção do ambiente e o ordenamento do território. Estas prioridades devem ser postas em prática principalmente através de estratégias de desenvolvimento local.
4. O Desenvolvimento Rural deve integrar todos os sectores socio-económicos das zonas rurais e não exclusivamente o sector agrário.

5. Deve ser promovido o espírito de parceria e de iniciativa local resultante dos ensinamentos e da experiência da abordagem LEADER.

6. A experiência do LEADER demonstrou a importância de uma sociedade civil forte como elemento chave no sucesso das políticas de desenvolvimento rural. Deve ser previsto financiamento para garantir a criação e os custos operacionais básicos das organizações da sociedade civil e apoiar a sua aquisição de competências, particularmente necessária nos novos Estados membros, o que irá assegurar a participação da sociedade civil rural.

7. Os Grupos de Acção Local devem ser reconhecidos, não apenas como gestores de programas, mas como entidades representativas que reforçam o exercício da cidadania. Assim sendo, também é necessário reconhecer e facilitar a participação das redes representativas dos Grupos de Acção Local em todas as fases da preparação, execução e avaliação dos programas.

O Desenvolvimento Rural na Constituição Europeia

Reafirmação do carácter comunitário da Política Agrícola e de Pescas

A Constituição Europeia insere um novo artigo III-225º, de acordo com o qual «a União define e executa uma política comum de agricultura e pescas», pretendendo evidenciar-se com isto a prevalência do carácter comunitário desta política. A PAC é agora colocada sob o título «Agricultura e Pescas» com o que se pretende deixar claro que os «produtos agrícolas» incluem os produtos do solo, da pecuária e da pesca, bem como os produtos do primeiro estágio de transformação que com eles estejam em relação directa.

Divisão de competências (I-14º, nº2, al.d)

De acordo com esta nova disposição que estabelece de forma clara a divisão das tarefas na União Europeia, a agricultura e as pescas são de competência partilhada entre a União e os Estados membros, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar, que é da competência exclusiva da UE. O princípio da competência partilhada implica que, de acordo com o princípio da subsidiariedade (I-11º, nº1 e 3) a União Europeia só intervenha no caso em que a acção dos Estados membros não se revele suficiente para atingir os objectivos comuns fixados no quadro comunitário e, por conseguinte, que estes sejam melhor alcançados por via da União.

Tomada de decisões (III-231º) – maior intervenção do Parlamento Europeu

Actualmente, todas as questões em matéria de PAC são tomadas por maioria qualificada no Conselho de ministros, e o Parlamento Europeu apenas intervém através do processo de consulta simples. O Tratado Constitucional procede a uma distinção entre os diferentes actos legislativos:

– actos de natureza legislativa objecto de Lei ou Lei-quadro europeia, isto é, adoptados através do processo legislativo ordinário: incidem sobre a organização comum dos mercados agrícolas,

assim como sobre outras disposições necessárias à prossecução dos objectivos da política comum agrícola e de pescas (231º, n.º2 e III-228º). Estas leis são adoptadas após consulta ao Comité Económico e Social e, a partir de agora, são tomadas em co-decisão com o Parlamento Europeu.

– actos não legislativos, tais como a fixação dos preços, dos direitos niveladores, das ajudas e das limitações quantitativas, bem como a fixação e a repartição das possibilidades de pesca (III-231º, n.º 3). Estes assumem a forma de regulamentos ou de decisões europeias adoptados pelo Conselho, sem qualquer consulta ao Parlamento Europeu.

Bem-estar dos animais (III-121º)

A Constituição Europeia integra no seu texto o protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão relativo à protecção e ao bem-estar dos animais. De acordo com o novo artigo III-121º, a UE e os Estados membros devem ter em conta as exigências do bem-estar dos animais enquanto seres dotados de sensibilidade, na formulação e execução das suas políticas nos domínios da agricultura, das pescas, dos transportes, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do espaço. Tais exigências devem ser cumpridas no respeito, simultaneamente, pelas disposições legislativas ou administrativas e pelos costumes dos Estados membros, nomeadamente em matéria de ritos religiosos, tradições culturais e património regional.

Regiões ultra-periféricas (artigo III-424º)

A Constituição Europeia autonomiza, no artigo III-424º, o estatuto especial das regiões ultraperiféricas, mas em nada altera o texto que vigorava desde os tratados anteriores: «Tendo em conta a situação económica e social estrutural (...) dos Açores, da Madeira (...), agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão, adopta leis europeias, leis-quadro europeias, regulamentos europeus e decisões europeias que visam, em especial, estabelecer as condições de aplicação da Constituição a essas regiões, incluindo as políticas comuns. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.

Os actos a que se refere o primeiro parágrafo incidem, nomeadamente, sobre (...) as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos com finalidade estrutural e aos programas horizontais da União».

Coesão económica, social e territorial [arts. I-3º; I-14º, nº2, al. c); III-220º-224º + Protocolo nº 29 relativo à coesão económica, social e territorial]

O Tratado Constitucional sublinha a importância da coesão territorial, que coloca a par com a coesão económica e social. Nesta linha, enuncia concretamente as zonas rurais e as regiões ultraperiféricas como sendo aquelas em que a União deve concentrar prioritariamente os seus esforços. O artigo III-220º insta a União a consagrar especial atenção «às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha».

Apesar de alguns avanços verificados na regulação da PAC, nomeadamente no que respeita à tomada de decisões, a Constituição Europeia não reflecte de forma evidente as profundas transformações em curso nesta política, em virtude da importância crescente que tem vindo a ganhar, na União Europeia, a questão do desenvolvimento rural.

Para saber mais:

Direcção-Geral da Agricultura da Comissão Europeia: desenvolvimento rural

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index>

DG Agricultura: Negociações mundiais de comércio

http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/index_en.htm

Direcção-Geral da Segurança Alimentar da Comissão Europeia

http://europa.eu.int/comm/food/index_pt.htm

Programa Comunitário LEADER +

http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm

Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas

www.min-agricultura.pt

Minha Terra: Federação Portuguesa das Associações de Desenvolvimento Local

www.minhaterra.pt

Rede Portuguesa Leader +

www.leader.pt/

Loja do Mundo Rural

www.lojadomundorural.co.pt/

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

www.animar-dl.pt/

Associação In Loco: Intervenção. Formação. Estudos para o desenvolvimento local

www.in-loco.pt/

Rede Carrefour: informação europeia sobre as zonas rurais

<http://web26.renert.sitesitting.net/cgi-bin/baseportal.pl?htx=/home>

Organização Mundial do Comércio

www.wto.org/