

# O SIGNIFICADO DAS POLÍTICAS EUROPEIAS DE COESÃO (2014-2020): UMA APOSTA NO ENFOQUE TERRITORIAL<sup>1</sup>

*Moyano-Estrada, Eduardo<sup>2</sup>  
Ortega, Antonio César<sup>3</sup>*

## Resumo

O objetivo deste artigo é expor os traços mais significativos da nova programação estratégica da União Europeia (UE) (2014-2020), mostrando como são integrados os objetivos de *desenvolvimento* a uma perspectiva mais ampla, o da *coesão*. Para tanto, depois desta introdução, definiremos o significado das políticas europeias de coesão, para mostrar como foram convergindo as políticas setoriais de diversas origens. A seguir, dedicar-nos-emos a expor os elementos mais relevantes do novo Marco Estratégico Comum (MEC) e suas implicações para os sistemas de governança dos territórios (em particular, seus efeitos para os atuais Grupos de Ação Local da iniciativa Leader, o chamado Segundo Pilar da Política Agrária Comum), mostrando as vias para a participação das comunidades locais nas novas estratégias de desenvolvimento. Finalmente, apresentaremos algumas reflexões sobre os desafios dessa nova programação estratégica da UE.

**Palavras-chave:** Políticas Europeia de Coesão; Desenvolvimento rural; Desenvolvimento territorial; Política Agrária Comum

## Abstract

The purpose of this article is to present the most significant features of the new strategic planning of the European Union (EU) (2014-2020), showing how the development objectives into a broader perspective are integrated, the cohesion. Therefore, after this introduction, we will define the meaning of European cohesion policy, to show how were converging sectorial policies from diverse backgrounds. Next, we will devote to expose the most relevant elements of the new Common Strategic Framework (CSF) and its implications for the governance of territories systems (in particular, their effects on the current Local Action Groups of the Leader initiative, called second pillar of the Common

Agricultural Policy), showing the way for the participation of local communities in new development strategies. Finally, we present some reflections on the challenges of this new strategic programming EU.

**Keywords:** European cohesion policy; Rural development; Regional development; Common Agricultural Policy

J.E.L.: 018, 019, 021, 038, 052

## 1 INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1980, os territórios rurais europeus vêm experimentando significativos processos de desenvolvimento. Nelles, têm desempenhado um impor-

<sup>1</sup> Os autores agradecem ao CSIC, ao CNPQ (Processos 408128/2013-5 e 490415/2011-3), ao IPEA (Chamada Pública PNPD 018/2014) e à Fapemig (CSA PPM 00160/13) pelo apoio financeiro às suas pesquisas. Agradecem, ainda, às sugestões de Filipe Prado Macedo da Silva.

<sup>2</sup> Pesquisador do IESA - Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Córdoba-ESP) - do CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. E-mail: emoyano@iesa.csic.es

<sup>3</sup> Pesquisador do IESA - Instituto de Estudios Sociales Avanzados (Córdoba-ESP) - do CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. E-mail: emoyano@iesa.csic.es



tante papel as diversas iniciativas surgidas desde a sociedade civil, para aproveitar as oportunidades e recursos das políticas públicas (agrarias, rurais, emprego, culturais, turísticos, ambientais, espaços naturais, ordenamento territorial, entre outros) ou mesmo para explorar vias próprias e autônomas de desenvolvimento.

Naqueles anos, em que se disseminaram os ideais do Consenso de Washington<sup>4</sup>, o intervencionismo estatal passava a ser “satanizado” e teve lugar a desregulamentação da economia, privatizações, pressão sobre os países para uma maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público, etc. (BELLUZZO COORD; 2011; BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Nesse contexto, foram implementadas políticas de desenvolvimento territorial rural, cujo propósito era o de promover uma redução das disparidades regionais, de maneira autônoma e endógena, a partir da indução de arranjos sócioprodutivos que se constituiriam em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada. Documento do Banco Mundial recomendava a criação de novas institucionalidades (arranjos sócioprodutivos locais) para o meio rural como forma de alcançar a boa governança e os objetivos de desenvolvimento de maneira a superar as disparidades econômicas e sociais entre suas regiões. Essa perspectiva, que visava aproveitar a sinergia cooperativa entre os atores locais, propiciaria ganhos de escala para uma nova inserção em circuitos econômicos regionais, nacional e internacional. (WORLD BANK, 2001, p. 62)

Incentivadas, portanto, pelos organismos multilaterais e governos, mas enaltecidas por amplos setores dos cientistas sociais, economistas e

políticos, que as viam como uma estratégia de desenvolvimento que poderia dar maior dinamismo econômico e inclusão social aos *territórios rurais deprimidos*<sup>5</sup>, ganharam, ainda, o apoio dos movimentos sociais, que as aplaudiram na expectativa de tomar o futuro em suas mãos e construir seus projetos de maneira democrática<sup>6</sup>.

Assim, as políticas de desenvolvimento territorial rural tomaram como referência, principalmente, as experiências europeias autônomas, como as da chamada Terceira Itália<sup>7</sup>, e da iniciativa Leader (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) da União Europeia.

Porém, no caso da iniciativa europeia Leader, ao contrário das experiências incentivadas pelos organismos multilaterais (por exemplo, em países em desenvolvimento), o papel do Estado foi não apenas de indutor, mas também de financiador, aportando recursos públicos. Nesse sentido, há que se reconhecer que, além de induzir a constituição de arranjos sócioprodutivos para a seleção de projetos em uma perspectiva *bottom-up*, as ações *top-down* (de governos nacionais e da União Europeia) foram fundamentais para seu sucesso.

A experiência Leader, em alguns casos, esteve baseada em dinâmicas cooperativas reativadas de velhas identidades consolidadas, vinculadas, historicamente, a determinados territórios. Em outros casos, esteve baseada em novas identidades de natureza instrumental, construídas a partir da necessidade de gerir interesses comuns para fazer frente aos desafios de desenvolvimento e da coesão territorial, assim como assegurar o bem-estar da população (serviços educativos, sociais e de saúde; serviços de água, saneamento e resíduos; redes de eletrificação rural; rede de comunicações viárias e de transporte; banda larga das telecomunicações; equipamentos culturais etc.).

Nos países em desenvolvimento, essas políticas territoriais foram acompanhadas, mais ao nível do discurso do que na prática, por proposta de descentralização fiscal e maior autonomia político-administrativa, incorporadas em novas ou reformadas constituições. Assim, não contradizendo as políticas de estabilização, que implicavam forte ajuste estrutural, a descentralização fiscal não foi acompanhada por transferências de recursos financeiros adequados para a execução das

<sup>4</sup> O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990), para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão, adotamo-lo como “conjunto de reformas tendientes a estender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición.” (OCAMPO, 2005, p. 8)

<sup>5</sup> Os *territórios economicamente deprimidos* são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e do potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial). (ORTEGA, 2008)

<sup>6</sup> Ortega (2008, p. 40-43) lista alguns motivos que explicam a motivação da sociedade civil local por arranjos desse tipo, dentre eles, destacamos o fortalecimento dos atores locais nas lutas pela democratização das decisões e gestões públicas e a própria motivação institucional originária das políticas.

<sup>7</sup> Para maiores detalhes da experiência da Terceira Itália, consultar Bagnasco (1999), Becattini (1999, 2003) e Sforzi.

responsabilidades assumidas (FINOT, 2005).

No caso europeu, essa dinâmica de reativação e/ou construção de identidades territoriais, como é o caso da iniciativa europeia Leader, criada, em 1991, por proposição da DG-Regio (Direção-geral da Política Regional da Comissão Europeia)<sup>8</sup>, desempenhou um relevante papel naquele processo de desenvolvimento, graças, principalmente, à mobilização social impulsionada e protagonizada por mais de 2.300 “grupos de ação local”, espalhados por todo o território europeu.

A chave para o êxito da iniciativa Leader deve-se à combinação de uma boa síntese entre, de um lado, a metodologia ascendente e participativa (*bottom-up*) utilizada pelos citados “grupos” e, de outro lado, pela lógica descendente e administrativa (*top-down*) típica das políticas públicas. Criada em 1991 pela União Europeia, com atuação prevista até 1994, a iniciativa Leader<sup>9</sup> esteve restrita às chamadas zonas desfavorecidas (deprimidas) de alguns países europeus – Portugal, Espanha e Grécia. Em sua segunda fase, o Leader II (1996-1999) deu continuidade ao projeto, com ênfase na necessidade em incentivar projetos inovadores. Por sua vez, na terceira fase, o Leader+ (2000-2006) estendeu os benefícios da iniciativa, incorporada à Política Agrária Comum (PAC) como seu segundo pilar desde 2005<sup>10</sup>, a todos os territórios rurais de todos os países membros. A manutenção da proposta e sua expansão a todos os países membros reflete o sucesso da experiência.

Não obstante, transcorridos mais de vinte anos desse processo de mobilização social, e incorporando novos países membros, a UE aborda um novo período de programação orçamentária (2014-2020), em que se apresentam desafios renovados ao desenvolvimento de seus territórios rurais. Assim, em 20 de novem-

bro de 2013, o Parlamento Europeu aprovou a nova programação orçamentária para os próximos sete anos (2014-2020), que se situa no contexto do Marco Financeiro Plurianual da UE e que coincide com a reforma de algumas políticas comuns (agrária, rural, coesão, entre outras). Entre esses desafios, destaca-se a superação do atual modelo restritivo de desenvolvimento rural, postulando enfoques territoriais mais amplos e integrais, mais adequados às mudanças experimentadas pelas áreas rurais europeias.

Com esse novo enfoque, pretende-se promover uma maior cooperação entre o meio rural e o meio urbano, potencializando o valor econômico, social e cultural do território e impulsionando um melhor aproveitamento das possibilidades sinérgicas entre os distintos autores socioeconômicos e institucionais. Apresenta-se, portanto, o desafio de integrar a dimensão territorial do desenvolvimento rural a um marco mais amplo da “coesão”, unindo recursos, fundos e políticas com o objetivo de avançar na melhoria das condições de vida da população que reside nas áreas rurais.

Por isso, para compreender o verdadeiro significado da atual reforma da política de desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC), é preciso inseri-la numa política mais ampla, a Política de Coesão da UE, que passa a se completar, dando lugar a uma mudança fundamental no modo de abordar o desenvolvimento dos territórios europeus.

A Política de Coesão foi institucionalizada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, apesar de já constar do Preâmbulo do Tratado de Roma, em 1957, por meio da consagração do direito do cidadão europeu aos serviços essenciais, à infraestrutura de base, ao conhecimento por meio da promoção da coesão social e territorial. Seu objetivo, portanto, era o de promover o desenvolvimento harmonioso dos aspectos econômico e social do conjunto da União Europeia, por meio da redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento de suas regiões. Mais recentemente, com o Tratado de Lisboa, em 2007, foi acrescentada, de maneira mais explícita, a dimensão territorial aos aspectos da dimensão econômica e social, ainda que já tivesse sido reconhecida sua importância desde o Tratado da Comunidade Econômica Europeia.

Com a reforma de ambas políticas, tanto da PAC como da Política de Coesão, pretende-se promover a convergência de políticas dispersas que, até então, vêm atuando de maneira descoordenada nos territórios e que, apesar da quantidade significativa de recursos procedentes dos fundos estruturais e de coesão, não conseguiram alcançar os resultados previstos desde o ponto de vista do crescimento econômico, do emprego, do bem-estar e da coesão social. Nesse duplo cenário em que se compõem as políticas rurais e de coesão das regiões europeias, é preciso redefinir seus objetivos, reformular suas estratégias de desenvolvimen-

<sup>8</sup> As Direções Gerais (DGs) são departamentos em que os funcionários da Comissão Europeia estão alocados. Assim, a DG-Regio corresponde ao Departamento-Geral de políticas regionais, a DG-Agri ao Departamento Geral de políticas agrárias, e assim por diante...

<sup>9</sup> Para maiores detalhes, pode-se consultar seu site: <<http://www.leader.eu>>

<sup>10</sup> A Política Agrária Comum está organizada em dois pilares, sobre os quais se sustenta desde 2005: o Pagamento Direto às Explorações (Primeiro Pilar), financiando os produtores rurais diretamente, e a Política de Desenvolvimento Rural (Segundo Pilar), que, por meio do Programa Leader, financia os projetos de desenvolvimento solicitados pelos Grupos de Ação Local (GAL).

to e dinamizar seus territórios para adequá-los a esse novo contexto de oportunidades.

Para tanto, depois desta introdução, definiremos o significado das políticas europeias de coesão para mostrar como foram convergindo as políticas setoriais de diversas origens. A seguir, dedicar-nos-emos a expor os elementos mais relevantes do novo Marco Estratégico Comum (MEC) e suas implicações para os sistemas de governança dos territórios (em particular, seus efeitos para os atuais Grupos de Ação Local da iniciativa Leader, o chamado Segundo Pilar da Política Agrária Comum), mostrando as vias para a participação das comunidades locais nas novas estratégias de desenvolvimento. Finalmente, apresentaremos algumas reflexões sobre os desafios dessa nova programação estratégica da UE.

## 2 AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE COESÃO

Quando tratamos das políticas de “coesão territorial”, não estamos nos referindo apenas ao objetivo de reduzir as desigualdades econômicas (segundo indicadores de produtividade/renda/emprego) e sociais (discriminação por razões de gênero, idade, nível de qualificação profissional, de situação geográfica etc.) existentes entre as populações que residem em certos territórios, mediante a intervenção dos poderes públicos.

Ao nos referirmos às políticas de coesão, o marco de referência é, sem dúvida, o da UE, ainda que sua aplicação se dá em uma escala territorial inferior (em geral uma região). Seu objetivo mais geral é, portanto, reduzir as desigualdades existentes entre os distintos territórios da UE, ainda que, na prática, ao serem políticas aplicadas regionalmente, o que se persegue com essas políticas de coesão é reduzir as desigualdades existentes dentro de um determinado espaço regional (por exemplo, An-

daluzia, Aragón, Toscana, Algarbe, Rhône-Alpes, Valonia, Limoussin o Las Ardenas).

Há varias ideias implícitas nesse enfoque: i) que a existência de tais desigualdades é um elemento negativo para o desenvolvimento de um determinado modelo de sociedade (includente, coesa, equilibrada); ii) que essas diferenças se devem não apenas a um único fator, mas, sim, a uma diversidade de fatores (infra estruturais, recursos naturais, capital produtivo, capital humano, capital social, capital institucional); iii) que os fatores que provocam as desigualdades podem ser removidos pela ação integrada dos poderes públicos; e iv) que sem essa intervenção dos poderes públicos o nível de desigualdade amplia-se inexoravelmente, até conduzir a uma redução do bem-estar da população, o empobrecimento e inclusive o abandono dos territórios.

A essas ideias é oportuno acrescentar o problema da escala de medição, de tal modo que, quando utilizamos o termo “coesão”, temos que aclarar de que escala territorial estamos tratando. Não é o mesmo que discorrer sobre coesão de um espaço territorial reduzido (por exemplo, um município) que de um território mais amplo (uma comarca, uma região, entre outros) ou tomar como referência o conjunto da UE.

É comum que se fixe, em 1998, o ano do começo das políticas de coesão da UE. Entretanto, é conveniente ampliar o horizonte de análise para compreender em sua verdadeira magnitude o significado e alcance destas políticas, já que da coesão dos territórios se vem falando desde muito antes dessa data. De fato, com o objetivo implícito ou explícito

da coesão, foram destinados muitos recursos da UE mediante diversas políticas e fundos, que respondem a lógicas distintas: algumas, descendentes e verticais (como as vinculadas ao FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional); outras, descendentes e horizontais (as financiadas pelo FSE – Fundo Social Europeu); outras, ascendentes e participativas (como as ações vinculadas à iniciativa Leader); outras, dirigidas ao incentivo de um setor específico (como as do FEOGA-Orientação da PAC<sup>11</sup>); outras, destinadas ao financiamento de grandes infraestruturas e equipamento (como as financiadas pelo FEDER aos fundos de coesão), e, finalmente, as políticas mistas, ascendentes e descendentes, (como as vinculadas ao regulamento de desenvolvimento rural e ao FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural).

São ademais políticas que foram sendo aplicadas a diferentes escalas (nacional, regional, local, entre outras), superpondo-se, inclusive, às próprias políticas dos governos nacionais/regionais (como as de ordenação de território) e dependendo de distintas instâncias administrativas (DG-Agri, DG-Regio, departamentos de agricultura, meio ambiente, fomento, obras públicas, entre outros), o que deu lugar a um certo grau de dispersão e dissociação entre elas. Além disso, essas políticas geraram seus próprios sistemas de governança nos territórios, provocando, em determinadas ocasiões, conflitos entre seus diversos atores sociais e institucionais, fosse por motivos de competência, fosse como resultado da cultura corporativa presente sempre nesse tipo de instâncias de representação.

<sup>11</sup> O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) foi criado em 1962 para o financiamento da PAC. Está organizado em duas seções: o FEOGA-Garantia, que suporta os gastos de sustentação de preços e mercado; e o FEOGA-Orientação, destinado ao financiamento da componente estrutural da PAC. Ou seja, o FEOGA-G financia o primeiro pilar da PAC, enquanto que o FEOGA-O o segundo pilar.

Por isso, quando se aborda sobre coesão social e econômica, é imprescindível identificá-la com uma variedade de políticas, cuja debilidade está precisamente em sua dispersão e em sua falta de coordenação nos territórios da UE. Não por acaso, portanto, que a nova programação estratégica da UE para o período 2014-2020 abre espaço para a ideia de que é necessário promover maior integração dessas políticas, de modo que seja ampliada a eficiência na hora de sua aplicação sobre o território. Uma boa amostra disso é o modo como são tratados os temas de desenvolvimento rural/territorial e da coesão à nova programação da UE, cuja análise será objeto da próxima seção.

### 3 A NOVA PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DE DESENVOLVIMENTO NA UE

A nova programação se situa no contexto da aprovação do Marco Financeiro Plurianual da UE para o período 2014-2020, coincidindo com a reforma de algumas políticas comuns (agrária, rural, coesão, entre outras). Isso tem um duplo efeito: por um lado, condiciona a aprovação da reforma à do orçamento comum da UE, e por outro, blinda cada política ao ser destinada uma determinada quantidade do orçamento para todo o período de programação.

No caso da política agrária e rural (ou seja, a PAC), a proposta acordada na reunião do Conselho Europeu em fevereiro de 2013, e aprovada pelo Parlamento Europeu em novembro daquele ano, destinou pouco mais de € 362 bilhões para o período 2014-2020 (em torno de 36% do orçamento total da UE), dos quais, aproximadamente, € 278 bilhões para o fundo FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia – que é o responsável por financiar completamente o primeiro pilar e que equivale a 75% do orçamento aprovado para a PAC – e cerca de, € 85 bilhões para o fundo FEADER –, que cofinancia com os Estados membros as ações do segundo pilar e que equivale a 25% do orçamento. Ao orçamento da PAC, é preciso acrescentar mais € 4 bilhões de euros para financiar o capítulo correspondente à inovação e transferência ao setor agroalimentar por intermédio da AEI (Asociación Europea para Innovación).

No que se refere à política de coesão, a quantidade destinada é de € 376 bilhões para o período de sete anos – equivalendo a 37% do orçamento total, porcentagem muito próxima da destinada à PAC, 36% -, dos quais € 68,7 bilhões serão destinados para o Fundo de Coesão e o resto para os fundos estruturais (FEDER e FSE).<sup>12</sup> Àquele volume devem-se acrescentar, ainda, € 40 bilhões para o programa “Conecta Europa”, dirigido aos âmbitos do transporte, energia e as tecnologias de informação e das comunicações.

Como tem sido habitual, os fundos estruturais e de coesão continuarão sendo aplicados mediante co-financiamento entre a UE e os Estados membros, dependendo do tipo de região em que são aplicados.

De acordo com a proposta aprovada pelo Parlamento Europeu, nas qualificadas como “regiões de convergência” (menos desenvolvidas) – aquelas cujo PIB/habitante está abaixo de 75% da média da UE - o Estado membro contribuiu com 25% do custo de cada projeto e a UE com 75%, estimando-se em € 162,6 bilhões a quantidade destinada pelo orçamento comum europeu. Nas qualificadas como “regiões em transição” – cujo PIB/habitan-

te está entre 75 e 90% de média da UE –, o co-financiamento é de 50% para cada parte, estimando-se em € 38,9 bilhões a quantidade procedente do orçamento da UE; ademais, as regiões que eram classificadas como sendo de convergência no período de 2007-2013, mas que deixaram de ser a partir de 2014 e passaram à categoria de região de transição, terão assegurado o recebimento de ao menos dois terços do que receberam no período anterior de programação.

Aparte às cifras, o importante é que nos encontramos diante de uma mudança profunda na orientação das políticas europeias de coesão e desenvolvimento rural, já que se supõe que elas estarão integradas em um novo Marco Estratégico Comum cujos principais elementos foram expostos nesta seção. A seguir, analisaremos alguns aspectos gerais da nova programação (arquitetura organizativa; procedimento de aprovação, acompanhamento e controle dos contratos de associação e dos programas operativos; estratégia de execução no território; condicionalidade, ...), para, na seção subsequente, apresentarmos a estratégia estabelecida para a participação das comunidades locais (DLDL - Desenvolvimento Local gerido pelos Comunidades Locais).

### 4 ASPECTOS GERAIS DA PROGRAMAÇÃO

A nova programação apresenta aspectos inovadores que merecem destaque para que se apreenda a complexidade da proposta e para que seja captado seu verdadeiro potencial. O primeiro a destacar-se é que se reforça a coerência entre as diversas políticas europeias, não somente a de desenvolvimento rural e de coesão, como também a pesqueira, a política de desenvolvimento regional e a política social, integrando-as em um “marco estratégico comum” (MEC) para a aplica-

<sup>12</sup> Interessante observar que o volume de recursos destinado a PAC já representou, durante muito tempo, mais de 70% do orçamento total. Portanto, a PAC tão criticada vem, aos poucos, recebendo cada vez menos recursos para a prática da política protecionista tão criticada em nível internacionalmente.

ção coordenada dos distintos fundos estruturais (FEDER, FEADER, FSE e FEMP) e de coesão.

A Comissão Europeia parece, dessa forma, reconhecer que era necessário integrar todos esses fundos com o objetivo de financiar uma estratégia coordenada de desenvolvimento. Admitindo, assim, que o desenvolvimento dos territórios europeus é um desafio que deve ser abordado desde uma perspectiva mais ampla que as atuais, superando o marco limitado de uma política concreta (seja a PAC, a política de coesão, a de infraestruturas e equipamentos ou a política social de luta contra a pobreza e a exclusão).

Um segundo aspecto inovador da proposta é a insistência em que a execução dos fundos estruturais e de coesão devem guiar-se pelo “princípio da eficácia” e pela obtenção de resultados concretos e quantificáveis, devendo ser impregnado este princípio a todo o processo de aplicação da política de desenvolvimento territorial em cada país (desde dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento até os programas operativos nos territórios correspondentes).

Isto explica as “condicionalidades” (ex-ante e ex-post) impostas aos Estados membros para a implementação da nova programação, e as exigências de justificação das diversas ações e medidas incluídas nos programas, assim como a necessidade de submeter estes programas a processos mais rigorosos de avaliação tanto na fase final como nas intermediárias.

## **Sobre os objetivos e as ações chaves do Marco Estratégico Comum**

O Regulamento de disposições comuns formula onze Objetivos Temáticos para os distintos fundos estruturais e de coesão, em sintonia com os objetivos da Estratégia Europeia 2020.

Nessa lista de Objetivos, já pode ser vista a orientação que a UE quer dar à nova programação estratégica. Tais objetivos temáticos criam, de algum modo, o marco geral onde devem situar-se os distintos planos e programas nacionais e regionais. Por isso, interessa que, pelo menos de maneira esquemática, sejam mencionados. Eles são as seguintes: i) potencializar a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; ii) melhorar o uso e a qualidade das tecnologias da informação, do conhecimento, assim como o acesso a elas; iii) melhorar a competitividade das pequenas e médias empresas, em particular, do setor agrário (no caso do FEADER) e do setor da pesquisa e da aquicultura (no caso do FEMP – Fundo Europeu para a Pesca); iv) favorecer a transição a uma economia de baixo carbono; v) promover a adaptação à mudança climática e a prevenção e gestão de riscos; vi) proteger o meio ambiente e promover o uso eficiente dos recursos; vii) promover o transporte sustentável e eliminar os estrangulamentos das infraestruturas de rede fundamentais; viii) promover o emprego e favorecer a mobilidade laboral; ix) promover a inclusão social e a luta contra a pobreza; x) investir na educação, desenvolvimento de capacidade e aprendizado permanente; xi) melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública em seus distintos âmbitos territoriais de atuação.

Esses objetivos foram definidos concretamente no Marco Estratégico Comum (MEC) e foram aprovados pela Comissão Europeia no prazo de três meses, desde a publicação do Regulamento de disposições comuns. Nesse Marco, os onze objetivos temáticos serão traduzidos em prioridades específicas (*ações chave*), determinando qual o fundo estrutural que deverá se encarregar de financiá-las.

O MEC estabelece, ademais, os principais desafios da UE para as zonas urbanas, rurais, litorâneas e pesqueiras, e define os âmbitos prioritários onde implementar atividades de cooperação (por exemplo, rural-urbana, rural-pesqueira, litoral-urbana-pesqueira, entre outros), levando-se em consideração, quando proceda, as correspondentes estratégias macrorregionais e das bacias marítimas. Além disso, estabelece os mecanismos de coordenação entre os distintos fundos, assim como entre eles e os outros programas (Life, Erasmus, COSME, entre outros), incluindo os instrumentos exteriores de cooperação.

Por fim, com a nova programação estratégica, a Comissão Europeia intenta melhorar a eficiência dos recursos utilizados na política de coesão e desenvolvimento territorial, concentrando-os em um conjunto de prioridades bem selecionadas, seja no âmbito de interesse geral da UE (buscando o “valor agregado europeu”, de que se fala na Estratégia Europa 2020), seja no âmbito de interesses mais específico dos distintos territórios.

Os fundos MEC devem ser destinados ao fomento de maneira conjunta à competitividade e à convergência entre os países, dirigindo-se de maneira prioritária à pesquisa e à inovação, o apoio às pequenas e médias empresas, à educação e formação profissional, aos mercados de trabalho que fomentem o emprego de qualidade, à coesão social, à melhoria da produtividade, à luta contra os efeitos da mudança climática e à virada por uma economia eficiente e de baixo uso de carbono.

## **Sobre o Contrato de Associação**

Com a aprovação do MEC, os Estados membros apresentam à Comissão Europeia uma proposta de “contrato de associação” para todo o período de programação (2014-

2020). Nesse Contrato, o governo de cada Estado deve incluir uma análise das deficiências e necessidade de desenvolvimento de seu território (nacional e regionais), levando em consideração os onze objetivos temáticos e as ações chave definidas pelo MEC, e considerando também as recomendações realizadas pela Comissão Europeia para cada país ao correspondente “documento de posição”.

Realizado o diagnóstico, o governo do Estado membro da UE exporá, no Contrato de Associação, sua estratégia integral de desenvolvimento territorial (seja referente ao conjunto do território nacional, seja para cada uma de suas regiões), estabelecendo os correspondentes *programas operativos*, e ao financiamento que deve ser destinado às distintas ações incluídas, fixando qual o fundo ou fundos do MEC que devem financiar cada uma de suas ações.

Com o objetivo de a eficácia do financiamento destinado ao desenvolvimento territorial, o Contrato de Associação deve incluir também mecanismos que assegurem a coordenação dos fundos MEC e de outros instrumentos de financiamento, tanto nacionais como os da UE (por exemplo, o Banco Europeu de Investimentos).

A proposta de Contrato de Associação será uma negociação entre o governo do Estado membro e a Comissão Europeia, devendo ser aprovada em um prazo máximo de seis meses desde sua apresentação. Durante o período de negociação, será realizada uma análise de sua coerência com o MEC e se está em sintonia com as avaliações de condicionalidade *ex-ante* e com as recomendações específicas realizadas pela Comissão a cada país no mencionado “documento de posição”.

## Sobre os programas operativos

No que se refere aos *programas operativos*, a Comissão estabeleceu e

o Parlamento Europeu aprovou algumas bases comuns para os programas financiados pelo FEDER, o FSE e o fundo de coesão, enquanto que o programa de desenvolvimento rural (PDR), financiado pelo FEADER, é regulado pelo seu próprio regulamento. Cada programa operativo é composto por *eixos prioritários* (ou *medidas* no caso do FEADER), e cada eixo deve corresponder a alguns dos onze objetivos temáticos do MEC, estabelecer um conjunto de prioridades de investimentos e descrever ações que serão objeto de ajuda, bem como seus possíveis grupos de destinatários e das regiões onde serão aplicados.

As ações ou medidas de cada programa operativo poderão ser financiadas apenas por um único fundo (opção *monofundo*) ou por vários fundos MEC (opção *multifundo*), sendo esta uma opção que deve ser decidida pelo Estado membro, quando apresentar sua proposta de Contrato de Associação, aproveitando a possibilidade dada pela Comissão Europeia de combinar os fundos para financiar a estratégia de desenvolvimento.

Nesse sentido, e com o objetivo de potencializar a cooperação e as ações integradas nos territórios, a Comissão Europeia oferece, ademais, várias figuras e instrumentos de programação a serem eleitas pelos Estados membros, a saber: i) os “grandes projetos”, que são os que devem ser apoiados, necessariamente, pelo FEDER e o Fundo de Coesão e cujo financiamento exceda os € 50 milhões; ii) os “planos de ação conjunta”, que abarcam um grupo de projetos a serem executados por um único beneficiário (necessariamente, um organismo público) e financiados por qualquer dos cinco fundos do MEC (não podem estar centrados em investimentos em infraestruturas e apoio público destinado, deve exceder os € 10 milhões ou 20% do apoio público do programa ou programa operativos envolvidos); iii) o

“investimento territorial integrado”, que permite enfrentar estratégias de desenvolvimento territorial em áreas rurais ou urbanas, com investimentos procedentes de vários eixos prioritários e de um ou vários programas operativos.

Também, e em sintonia com o estabelecido pelo Regulamento comum dos fundos MEC, cada programa operativo deve especificar de que maneira contribui com o enfoque integrado do desenvolvimento territorial (DLCL), definindo as zonas onde devem ser aplicados.

## Sobre as condicionalidades ex-ante e ex-post

A programação estratégica exige dos Estados membros o cumprimento de uma séria de condições prévias (condicionalidades *ex-ante*) para que se possa aprovar o Contrato de Associação e serem aplicados os fundos MEC. Essas condições são estabelecidas pelos serviços da Comissão Europeia em função do diagnóstico sobre a realidade social e econômica de cada país realizado no correspondente “documento de posição”. Com este tipo de condicionalidade, a Comissão Europeia pretende que os governos dos Estados membros da UE realizem determinadas reformas institucionais e administrativas (antes da assinatura do Contrato de Associação ou nos primeiros anos de sua execução), para assegurar a eficácia das ajudas a serem concedidas.

Além disso, haverá um controle *ex-post*, que será produzido no momento da avaliação intermediária e por meio da mencionada “reserva de rendimento” de 5% dos fundos, reserva que será liberada somente aos Estados que forem avaliados positivamente sobre o cumprimento dos objetivos aos quais se comprometeram.

Não obstante, sobre cada Contrato de Associação, recai o peso de uma condicionalidade macroeconômica vinculada ao cumprimento por parte dos Estados membros aos objetivos de crescimento e compe-

titividade. Essa condicionalidade pressupõe que a Comissão Europeia pode exigir de um determinado país a modificação de seu Contrato de Associação, caso o Conselho detecte a existência de desequilíbrios macroeconômicos ou se o considera necessário para maximizar o impacto em matéria de crescimento e competitividade, sobretudo naqueles países que tenham recebido ajuda financeira do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Inclusive, pode ser suspenso o pagamento das alocações financeiras comprometidas pela UE, caso o Estado membro não cumpra os objetivos macroeconômicos impostos pelo Conselho (no caso de déficits, por exemplo). Como compensação, a Comissão poderá aumentar, a pedido de um Estado membro, até dez pontos percentuais o co-financiamento da UE, sempre que o Estado esteja recebendo assistência macrofinanceira da UE (especialmente, no caso de recursos do MEE).

Além dessas condicionalidades, os programas operativos incluídos em cada Contrato de Associação serão submetidos a processos de avaliação externa, tanto antes de sua aplicação, como durante o período de execução e ao seu final. O objetivo da avaliação previa era melhorar o desenho de cada programa operativo, e, com isso se comprovará a compatibilidade das ações nele incluídas com os desafios de crescimento inteligente, sustentável e integrador da Estratégia 2020; a coerência interna do programa no que diz respeito aos objetivos temáticos, as ações chave e as alocações orçamentárias; a pertinência dos indicadores utilizados para a futura avaliação dos resultados; a adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa da gestão do correspondente programa; a adequação das medidas incluídas em cada programa aos temas de gênero e igualdade e aos de sustentabilidade. Com relação à avaliação intermediária, haverá uma

ao menos para comprovar em que medida está contribuindo cada programa para os objetivos inicialmente traçados. No que se refere às avaliações finais, deverão ser realizadas antes que termine o ano de 2023.

### **Sobre a exigência de governança multi-nível**

Outra novidade da nova programação estratégica da UE consiste na exigência aos Estados membros da aplicação de um enfoque de governança de multi-nível no processo de elaboração da proposta de Contrato de Associação e na formulação dos correspondentes programa operativos. Isto quer dizer que os governos nacionais estão obrigados a criar espaço para a participação tanto de interlocutores socioeconômicos (organizações sindicais de trabalhadores e de empresários), como as diversas associações da sociedade civil (consumidores, ambientalistas, mulheres, jovens etc.) e as autoridades regionais e locais competentes (rurais, urbanas, etc.)

Com isso, pretende-se evitar que a fase de preparação do Contrato de Associação e dos programas operativos sejam canalizados, exclusivamente, pelos governos nacionais. Deste modo, garante-se o envolvimento desde o início desse processo em que os atores sociais, econômicos, políticos e institucionais, com presença real nos territórios onde se executarão as distintas ações, esperando como essa dinâmica participativa (tanto *ex-ante* como *ex-post*) contribua para uma maior eficácia da aplicação dos programas. A experiência de programas desenhados desde cima que acabaram fracassando ao serem implementados por não haver contado com a participação dos grupos e instituições interessados em nível local, é uma lição que agora intenta-se solucionar com este enfoque de governança multi-nível.

O compromisso com a governança multi-nível é tão firme na

nova programação estratégica, que a Comissão Europeia oferecerá o qualificativo de “sócios” a esses interlocutores garantindo-lhes sua presença nos comitês de acompanhamento dos distintos programas operativos, e comprometendo-se, ainda, a consultá-los ao menos uma vez ao ano sobre o andamento dos referidos programas. Como assinalamos, cada programa operativo deve especificar os mecanismos que se colocarão em marcha para assegurar que será aplicado o enfoque de governança.

## **5 A ESTRATÉGIA DE PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES LOCAIS (ENFOQUE DLCL)**

A nova programa reforça as iniciativas de participação das comunidades locais nas estratégias de desenvolvimento e reconhece a importância da metodologia ascendente e participativa, potencializando a figura dos “grupos de ação local” (cuja exigência é de que sejam formados por representantes dos interesses sociais e econômicos, tanto públicos como privados, existentes em nível local, mas que nem o setor público ou qualquer grupo de interesse concreto represente mais que 49% dos direitos de voto nas tomadas de decisão).

Com essa aposta pelas estratégias de participação local, a Comissão estende a metodologia *bottom-up* ao conjunto dos territórios europeus (sejam rurais, urbanos, pesqueiros ou de litoral), abrindo espaço para o enfoque DLCL (Desenvolvimento Local gerido pelos Comunidades Locais). Dessa maneira, este enfoque substitui o método promovido pela iniciativa Leader, que, como se sabe, estava circunscrita, exclusivamente, às áreas rurais.

Com exceção do caso do programa operativo de desenvolvimento rural (em que é obrigatório destinar

pelo menos 5% ao fundo FEADER ao enfoque Leader), para os demais programas operativos, a utilização do enfoque DLCL é opcional. Não obstante, a Comissão Europeia incentiva a população das áreas urbanas, pesqueiras e de litoral a que continuem avançando na adoção de experiências de participação adquiridas na etapa anterior, mediante a iniciativa URBAN, no caso das cidades ou dos mais de 300 grupos Grupos de Ação Local das zonas Pesqueiras (GAPLP), motivando-as, ainda, a se envolverem nas estratégias de desenvolvimento local, aproveitando a opção multifundo MEC. Neste sentido, a Comissão destaca as possibilidades que oferece, por exemplo, o FEDER para fazer frente desde o enfoque DLCL, investimentos em pequenas infraestruturas locais, ou no potencial do FSE, para apoiar iniciativas de desenvolvimento local em temas de formação, educação, igualdade e inclusão social.

Os Estados membros, ou os governos regionais, a depender do caso, são os que devem eleger entre a utilização de estratégias de participação local seguindo o enfoque *bottom-up* (DLCL) em seus programas de desenvolvimento ou continuar com os mais tradicionais enfoques *top-down*. No caso em que a decisão seja por aplicar estratégias de participação local, devem justificá-lo no correspondente Contrato de Associação especificando os objetivos que pretendem alcançar e o valor agregado que pensam incorporar com relação a outro tipo de enfoque. Também se devem indicar os tipos de territórios (rurais, periurbanos, pesqueiros, litorâneos, etc.) em que serão aplicados o enfoque DLCL, as ações que devem ser levadas a cabo, os programas operativos aos quais correspondem fundos MEC (um ou vários) que devem encarregar-se de financiá-los. Não obstante, serão, finalmente, os “grupos de ação local” constituídos em cada território,

os que apresentarão a correspondente estratégia de desenvolvimento local e os que decidirão como implementá-las na prática.

É, portanto, o governo nacional (ou regional) do Estado membro que tem a possibilidade de incluir, em seu Contrato de Associação, o enfoque DLCL para a aplicação da estratégia de participação local em seus territórios, mas, uma vez incluída esta opção e aceita pela Comissão Europeia, corresponderá aos “grupos de ação local” decidir como implementá-la em seu território (utilizando ou não as fórmulas de cooperação, apostando em instrumentos mais avançados de integração ou limitando-se a fórmulas mais restritas, etc.) e decidir também se optam por um único fundo MEC ou por multifundos.

Em todo caso, a Comissão Europeia estabelece que a estratégia baseada no enfoque DLCL deve centrar-se em territórios concretos sub-regionais e devem ser governados por comunidades locais por meio dos citados “grupos de ação local”. Ademais, incentiva que seja utilizada uma estratégia integrada, multi-setorial e de base territorial, que se sustente nos recursos e potencialidades do território e que introduza aspectos inovadores no modo de enfrentar o desenvolvimento local (como, por exemplo, a criação de redes e a cooperação entre grupos).

Com o objetivo de evitar a dispersão e de fixar regras gerais, o Regulamento estabelece que a estratégia de desenvolvimento local deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: a) a definição da zona e da população alvo da estratégia; b) uma análise DAFO das necessidades, potencialidades, ameaças e oportunidades da zona; c) a descrição da estratégia e seus objetivos, com metas claras e mensuráveis, e mostrando sua coerência com os programas dos fundos MEC envolvidos nela; d) uma descrição do processo de parti-

cipação da comunidade local no desenvolvimento da estratégia; e) um plano de ação em que estejam especificadas as distintas medidas a serem aplicadas; f) uma descrição das capacidades do “grupo de ação local” encarregado de executar a estratégia; e g) o plano financeiro da estratégia (em especial, a destinação prevista de cada um dos fundos MEC).

Uma vez definidos pelos Estados membros os critérios de seleção das estratégias de desenvolvimento local, corresponderá a um “comitê”, criado pelas autoridades de gestão pertinentes (possivelmente os departamentos correspondentes das CCAA), que deve proceder, antes de 31 de dezembro de 2015, a aprovação das estratégias apresentadas por seus “grupos”. Ou seja, haverá dois anos, desde a aprovação do regulamento, para que sejam constituídos os “grupos de ação local”, elaborar as estratégias de desenvolvimento local, selecioná-las pelos comitês correspondentes e aprová-las pela autoridade competente, devendo ser, em seguida, ratificadas pela Comissão Europeia.

Como vimos assinalando, serão os “grupos de ação local” os encarregados em desenhar e colocar em prática as estratégias de desenvolvimento local no correspondente território (seja rural, urbano, pesqueiro ou de litoral), apesar de supervisionados em seu funcionamento pelas autoridades gestoras e de atuarem coordenados pelas autoridades responsáveis pela execução dos programas em que estejam inseridas estas estratégias (pensemos, por exemplo, em uma estratégia de desenvolvimento local em áreas rurais, financiada somente pelo FEADER; nesse caso, o “grupo” deverá atuar em coordenação com a Secretaria encarregada de aplicar o Plano de Desenvolvimento Rural). Os Grupos poderão eleger a fórmula jurídica que considerem mais adequada para a execução da estratégia de desenvol-

vimento local (consórcio, associação, sociedade anônima ou limitada, cooperativa, etc.), e, no caso de que seja uma mera agrupação de sócios (sem personalidade jurídica), deverão designar um deles para que atue como sócio principal nos temas de gestão administrativa e financeira.

A ajuda ao desenvolvimento local incluirá os custos de preparação e de realização das iniciativas e projetos, conforme os objetivos da estratégia de desenvolvimento, assim como os custos ocasionados pela preparação e realização das ações cooperativas, caso haja, do “grupo de ação local” com outros grupos. Além disso, até o máximo de 25% do gasto público total do Grupo poderá ser destinado aos custos de organização e animação da estratégia de desenvolvimento local.

Ainda que cada “grupo” possa optar em propor estratégias de desenvolvimento local financiadas por um único fundo do MEC (opção monofundo) ou por vários (opção multifundo), a Comissão Europeia incentivará a utilização da segunda opção, pois entende-se que é a via mais apropriada para elevar o nível de eficácia do financiamento europeu aos territórios. Sem embargo, deixa nas mãos do comitê de seleção das estratégias de desenvolvimento local, a decisão final sobre a conveniência de uma ou outra opção para o financiamento (no caso da opção multifundo, determinará qual deles será o fundo principal para efeitos de financiamento dos custos de organização e animação da estratégia de desenvolvimento).

Com a finalidade de apoiar a opção multifundo, a Comissão Europeia sugere, concretamente, combinar o que denomina de investimentos *duros* do FEDER (orientados à infraestrutura e aos equipamentos) e investimentos *brandos* do FSE (dirigidos ao atendimento dos grupos sociais com dificuldades em acessar o mercado de trabalho e com risco de

exclusão), e propõe também as condições de vida nas áreas rurais, pesqueiras e litorâneas, promovendo a sinergia e cooperação entre ambas.

Em resumo, a Comissão Europeia oferece aos Estados membros a possibilidade de incluir em seus Contratos de Associação o enfoque DLCL, para que seja aplicado em seus territórios, integrando diversos setores de atividade e assegurando a participação dos diversos atores e grupos de interesses presentes (mediante sua vertebração em “grupos de ação local”). Uma vez incluído o enfoque DLCL no Contrato de Associação, serão os Grupos os que terão a possibilidade de implementar, em um determinado território, a estratégia de desenvolvimento local que considerem mais adequada, elegendo a utilização de um ou vários fundos MEC para financiar as ações incluídas nela.

Indubitavelmente que a opção de multifundo possui um alcance mais amplo que a de monofundo, e oferece maiores possibilidade para integrar e aproveitar melhor todos os recursos (técnicos, econômicos, produtivos, humanos, etc.) em favor do desenvolvimento dos territórios, além de poder captar mais fundos europeus. Esta opção supera, ainda, a restrita demarcação geográfica dos atuais territórios de atuação dos distintos fundos estruturais, uma demarcação que havia dado lugar a solapamentos e ineficiências na aplicação dos distintos programas europeus e a superposição de sistemas de governança que competiam entre si.

A opção dos multifundos permite, também, pensar no território com um olhar ampliado, buscando sinergias entre todos os setores e atores sociais, econômicos e institucionais. Porém, há que se reconhecer que sua implementação é mais complexa e deve ser coerente com as estratégias para impulsionar o desenvolvimento territorial. Sua eleição deve ser justificada em função da análise pré-

via das necessidades e potencialidades do território e em função, ainda, do nível de capacidade dos grupos existentes e de seu grau de vertebração social.

## 6 REFLEXÕES FINAIS

O próximo período de programação orçamentária da União Europeia não é uma simples continuação dos anteriores. Os princípios que inspiram a reforma das políticas de coesão e desenvolvimento supõem uma verdadeira mudança de paradigma na forma de abordar o futuro dos territórios rurais europeus. Ademais, os requisitos e condições que a UE impõe aos Estados membros são de tal magnitude, que a impressão que fica é de que a Comissão Europeia vá levar a sério o propósito de aumentar a eficácia dos fundos europeus destinados ao desenvolvimento e à coesão territorial, apostando na inovação, no trabalho em rede, na cooperação e na participação das comunidades locais, e superando as restritas demarcações geográficas das anteriores políticas.

Em definitivo, os territórios menos desenvolvidos da UE necessitam da convergência e integração das diversas políticas que hoje são aplicadas de maneira dispersa e pouco coordenadas. Não basta, portanto, investir em grandes infraestruturas e equipamentos, se a política de coesão não vai acompanhada de medidas que promovam o acesso da população local ao mercado de trabalho e melhorias da qualidade na qualificação (tanto na formação educacional, como na instrução profissional) ou se esta política não se complementa com políticas que impulsionassem o desenvolvimento de setores produtivos nos territórios.

Tampouco basta aplicar políticas de tipo setorial que somente ajudam o desenvolvimento no entorno produtivo do setor a que se dirigem, mas que não contribuem com a promo-

ção do equilíbrio social e econômico do território. Sem a necessária integração entre as políticas de desenvolvimento e de coesão, as grandes infraestruturas gerais no meio rural somente serão utilizadas pela população local como vias de saída para buscar, em outros territórios, as oportunidades que não encontram no seu.

No que se refere à participação das comunidades locais, assiste-se a uma nova forma de entender a governança. Ainda que esteja baseada no enfoque ascendente e participativo, que tão bons resultados vem apresentando na iniciativa Leader, a nova programação amplia o horizonte da governança dos atores econômicos, sociais, culturais e institucionais presentes no território (mediante a da estratégia DLCL), garantindo sua presença nos novos “grupos de ação local” e assegurando sua participação real e efetiva no processo de tomada de decisões.

Entretanto, há que se ressaltar que, nesse novo período de programação, requer um atitude colaborativa entre os distintos níveis da administração, definindo políticas guiadas não por interesses particularistas e “curtoprazista”, mas, sim, com uma visão de conjunto sobre o que realmente cada país necessita. Nesse sentido, todas as administrações públicas com presença no territórios rurais (governos regionais, prefeituras, assembleias legislativas etc.) se encontram diante de um complexo desafio. É complexo porque supõe, com a nova metodologia, a gestão de territórios rurais amplos e diversos em cada país, requerendo estruturas e instituições adequadas. É também complexo porque necessita colocar em marcha um novo sistema de governança baseado em “grupos de ação local” que agreguem os interesses da variada gama de atores sociais, econômicos e institucionais existentes no meio rural.

## REFERÊNCIAS

- BAGNASCO, Arnaldo. “Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa”. In: Cocco, G., Urani, A. e Galvão, A.P. (Org.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro, DP&A Editores, 1999.
- BAGNASCO, A. e outros. **El capital social. Instrucciones de uso**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BECATTINI, G. “Os Distritos Industriais na Itália”. In: Cocco, G., Urani, A. e Galvão, A.P. (Org.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro, DP&A Editores, 1999.
- BELLUZZO, L. G. (Coord.) **Consenso do Rio**. Ideias gerais para uma política macroeconômica desenvolvimentista dos países da América do Sul. Rio de Janeiro, Intersul, 2011.
- BELLUZZO, L. G. M.; Almeida, J. S. G. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- FINOT, I. “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 8, ago, 2005.
- Ocampo, J. A. **Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina**. México-DF, Cepal, 2005.
- ORTEGA, A. C. **Territórios Deprimidos. Desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas-Uberlândia: Alínea Editora-Edufu, 2008.
- SFORZI, F. **El distrito industrial**

y el ‘viraje territorial’ en el análisis del cambio económico. Universidad de Parma.

WILLIANSO, O. E. **The economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York, The Free Press, 1990

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