

**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

*Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural: Descentralização e Harmonização do Território  
– a Importância dos GAL e do seu Papel para uma Ruralidade Sustentável*

Dissertação apresentada como  
requisito parcial para a obtenção de  
Grau de Mestre em Relações  
Internacionais e Estudos Europeus

Por:

Hugo José Almeida Cardoso

Orientação de:

Prof. Doutor Paulo Alexandre Neves Martinho Neto

**ÉVORA, 2011**





## DEDICATÓRIA

“...para ti que partiste em 1996, e desde esse ano que tens sido a estrelinha que me protege nos bons e nos maus momentos, e que me dás forças para superar as contrariedades que me tem surgido...com eterna saudade, para o meu Lélé...”

“...e para ti que farás 91 anos, e que foste sempre a minha segunda mãe, que me criaste e que me amaste, e que sei que estarás sempre junto do meu coração para me protegeres do menos bom que a vida me proporcionará...com muito orgulho pelo que fizeste por mim...para a minha avó Guilhermina...”

### *Saudade*

*Saudade é solidão acompanhada,  
é quando o amor ainda não foi embora,  
mas o amado já...*

*Saudade é amar um passado que ainda não passou,  
é recusar um presente que nos machuca,  
é não ver o futuro que nos convida...*

*Saudade é sentir que existe o que não existe mais...*

*Saudade é o inferno dos que perderam,  
é a dor dos que ficaram para trás,  
é o gosto de morte na boca dos que continuam...*

*Só uma pessoa no mundo deseja sentir saudade:  
aquela que nunca amou.*

*E esse é o maior dos sofrimentos:  
não ter por quem sentir saudades,  
passar pela vida e não viver.*

*O maior dos sofrimentos é nunca ter sofrido.*

*Pablo Neruda*

## **AGRADECIMENTOS**

Dentro do extenso rol de pessoas que contribuíram para que esta dissertação se realizasse, e porque não queria negligenciar ninguém daqueles que me ajudaram a realizá-la, queria apenas deixar aqui os agradecimentos especiais às pessoas que mais contribuíram para o seu enriquecimento.

Em primeiro lugar ao meu orientador Prof. Dr. Paulo Neto, pela inestimável ajuda e condução ao longo dos 9 meses de duração deste projecto. À minha mulher pela paciência e pela ajuda prestada, tal como aos meus pais, que estiveram sempre presentes nas alturas de maior cansaço, e fundamentalmente aos representantes dos GAL que acederam a contribuir com o seu tempo, para entrevistas que me muito contribuíram para valorizar esta dissertação, e para ter um entendimento mais específico do que são os GAL e de que forma funcionam realmente no terreno.

A estas quatro pessoas em especial, assim como às estruturas associativas, o meu muito obrigado por me ajudarem a atingir um objectivo que me propus à cerca de dois anos quando iniciei o trajecto no Mestrado de Relações Internacionais e Estudos Europeus. A todos o meu muito obrigado!

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- ADL** – Associação de Desenvolvimento Local
- DIACT** - Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
- FEADER** – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- FEAGA** – Fundo Europeu Agrícola de Garantia
- FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEOGA** – Fundo Europeu de Organização e Garantia Agrícola
- FSE** – Fundo Social Europeu
- GAL** – Grupo ou Gabinete de Acção Local
- I&D** – Investigação e Desenvolvimento
- LEADER** -Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
- MADRP**- Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
- NUTS** – Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
- OCDE** – Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico
- OIR** - Österreichisches Institut für Raumplanung
- ONG** – Organização não-governamental
- PAC** – Política Agrícola Comum
- PAL** – Plano de Acção Local
- PEN** – Plano Estratégico Nacional
- PER** – Pólo de Excelência Rural
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PME** – Pequena e Média Empresa
- PRODER** – Programa de Desenvolvimento Rural do Continente
- PROVERE** – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos
- QCA** – Quadro Comunitário de Apoio
- QREN** – Quadro de Referência Estratégica Nacional
- SAPARD** – Special Accession Program for Agriculture and Rural Development
- SEDESOL** – Secretaria de Desarrollo Territorial
- TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação

**RESUMO**

**Políticas públicas de desenvolvimento rural: descentralização e harmonização do território – a importância GAL e do seu papel para uma ruralidade sustentável**

Os novos paradigmas do desenvolvimento rural implicaram a utilização de um novo conjunto de políticas públicas de cariz mais modernizador e com distintas estruturas e hierarquias a nível da “poule” governativa.

A descentralização e o incremento da competitividade rural, configuraram-se como aspectos a ter em especial relevância para um desenvolvimento sustentável dos espaços periféricos e desertificados.

Nesta linha de evolução, o papel dos GAL (grupos de acção local) é visto com um dos factores mais relevantes para o salutar enquadramento das políticas públicas de índole rural, assim como da sua aplicação no terreno, permitindo desta forma uma estratégia de execução eficiente, eficaz e com resultados práticos.

**Palavras-chave:** *Desenvolvimento Rural; Políticas Públicas; Descentralização; Competitividade Rural ; Gabinetes de Acção Local (GAL)*

**ABSTRACT**

**Rural development public policies: territorial decentralization and harmonization – the LAG's and its important role to a sustainable rurality**

New paradigms of rural development entailed the use of a new set of more modern public policies with different structures and hierarchies at the governance level.

Decentralization and rural competitiveness grow, configuring itself as a major joint of items with special relevance to a more sustainable development of peripheral and decentralized territories.

In this line of evolution, the LAG (Local Action Group) paper is seen as one of the factors on the main focus to a healthy environment for rural public policies, as well as their implementation on the ground, allowing this way a new execution strategy more efficient, effective and with practical results.

**Keywords::** *Rural Development; Public Policies; Decentralization; Rural Competitiveness; Local Action Groups (LAG)*



## ÍNDICE DE GRÁFICOS E FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico nº1 – Postos de trabalho e Projectos Realizados (1991/1993)                               | 92  |
| Gráfico nº 2 – Peso das Medidas no Investimento (1994/2000)                                       | 94  |
| Gráfico nº3 – Peso do número de projectos (1994/2000)   | 95  |
| Gráfico nº4 – Postos de trabalho criados e mantidos (1994/2000)                                   | 96  |
| Gráfico nº5 – Número de projectos por iniciativa (1991/2007)                                      | 99  |
| Gráfico nº6– Percentagem Sub-medidas contra. por total de medidas contratualizadas (2000/2006)    | 100 |
| Gráfico nº7 – Postos de trabalho criados e mantidos – LEADER +                                    | 101 |
| Gráfico nº8 - Candidaturas Alentejanas contratualizadas no País em % - medida 3.1.1 (2007/2013)   | 105 |
| Gráfico nº9 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.1.2               | 106 |
| Gráfico nº 10 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.1.3 (2007/2013) | 107 |
| Gráfico nº 11 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.2.1 (2007/2013) | 108 |
| Gráfico nº 12 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.2.2 (2007/2013) | 109 |
| Gráfico nº 13 – Despesa Pública por Medida Contratualizada – Alentejo (mil euros)                 | 109 |
| Gráfico nº14 – Número de Projectos Contratualizados por Programa Estrutural (1991/2013)           | 110 |

## FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura nº1 – Regiões GAL em Portugal Continental e Ilhas | 74  |
| Figura nº2 – PER 1ª Geração Certificados                 | 114 |
| Figura nº3 – PER 2ª Geração Certificados                 | 115 |
| Figura nº 4 – Regiões do REGIONEN AKTIV                  | 120 |
| Figura nº5 – Planificação temporal do REGIONEN AKTIV     | 120 |
| Figura nº6 – Universo da Micro-Regiões                   | 122 |

## ÍNDICE DE QUADROS

|   |       |
|---|-------|
| Quadro nº1 – O novo paradigma de desenvolvimento rural  | 36    |
| Quadro nº2 – Definições de políticas públicas   | 41    |
| Quadro nº3 – Inovação em termos rurais à luz da experiência LEADER (1991/2001)                        | 46    |
| Quadro nº4 – Evolução das Políticas Públicas – do agrícola ao rural (1957/2013)                       | 47/48 |
| Quadro nº5 – Fundos Estruturais (mil euros) por Objectivo de Convergência                             | 57    |
| Quadro nº6 – Financiamento das acções do LEADER +   | 58    |
| Quadro nº7 – Divisão do FEOGA por Acção (em %)  | 59    |
| Quadro nº8 - Percentagem disponível do programa FEDER para cada Pilar de Desenvolvimento              | 61    |
| Quadro nº9 – Número de GAL, Área e Orçamento por Programa Estrutural (1991/2013)                      | 61    |
| Quadro nº10 – Número de GAL, Áreas, Budget e Fundos Disponíveis por Programa Estrutural (1991/2013)   | 64    |
| Quadro nº11 – Temas chave e Resultados por Programa Estrutural (1991/2007)                            | 64    |
| Quadro nº12 – Objectivos por Programa Estrutural (1991/2013)  | 65    |
| Quadro nº13 – Os Diversos tipos de Descentralização   | 69    |
| Quadro nº 14 – GAL da Região Alentejo   | 75    |
| Quadro nº15 – Montantes Executados por medida no Alentejo (1991/1993)                                 | 92    |
| Quadro nº16 – Montantes Aprovados e Aplicados por GAL no Alentejo (1994/2000)                         | 94    |
| Quadro nº17 – Número de Projectos por Medida e GAL no Alentejo (1994/2000)                            | 96    |
| Quadro nº 18 – Número de Projectos por Medida e GAL (2000/2006)                                       | 98    |
| Quadro nº 19 – Projectos contratados – Medida 3.1.1 (mil euros) (2007/2013)                           | 104   |
| Quadro nº20– Projectos Contratados – Medida 3.1.2 (mil euros) (2007/2013)                             | 105   |
| Quadro nº21 – Projectos contratados – Medida 3.1.3 (mil euros) (2007/2013)                            | 106   |
| Quadro nº 22 – Projectos contratados – Medida 3.2.1 (mil euros) (2007/2013)                           | 107   |
| Quadro nº23 – Projectos contratados – Medida 3.2.2 (mil euros)  | 108   |
| Quadro nº24 – Número de PER por Estrutura de Apoio  | 115   |
| Quadro nº 25 – Número de PER por Categoria  | 115   |
| Quadro nº26 – Número de PER por Região  | 116   |
| Quadro nº27 – Paralelismos entre Programas Estruturais  | 117   |
| Quadro nº28 – Alterações programáticas ao programa REGIONEN AKTIVE                                    | 118   |
| Quadro nº29 – Governança, Implementação e Tópicos do REGIONEN AKTIV                                   | 119   |
| Quadro nº30 – Paralelismos entre o REGIONEN AKTIV e o programa da OCD                                 | 121   |
| Quadro nº31– Comparabilidade entre as micro-regiões e a média nacional mexicana em diversos top. est. | 123   |

## ÍNDICE GERAL

|  |    |
|--|----|
| Introdução   | 13 |
| 1. Desenvolvimento rural e ruralidade  | 19 |
| 1.1 O que é o rural?   | 20 |
| 1.2 O que é o desenvolvimento rural?   | 22 |
| 1.3 A evolução dos modelos de desenvolvimento rural                                    | 24 |
| 1.4 As novas fronteiras da ruralidade  | 26 |
| 1.4.1 O rural em oposição ao urbano  | 26 |
| 1.4.2 As oportunidades do território rural   | 28 |
| 1.4.3 Inovação e sustentabilidade  | 30 |
| 1.5 O novo paradigma de desenvolvimento rural  | 32 |
| 1.5.1 Desafios e ameaças ao território rural   | 32 |
| 1.5.2 O novo modelo de desenvolvimento rural   | 35 |
| 1.5.3 Reforço de competitividade   | 37 |
| 2. Políticas públicas e competitividade  | 40 |
| 2.1 O alcance das políticas públicas   | 41 |
| 2.2. Políticas públicas – promovendo a competitividade rural reduzindo as disparidades | 45 |
| 2.3 Das políticas públicas agrícolas às políticas públicas rurais                      | 46 |
| 2.4 LEADER   | 48 |
| 2.4.1 LEADER I   | 52 |
| 2.4.2 LEADER II  | 54 |
| 2.4.3 LEADER+  | 57 |
| 2.4.4. Política de Desenvolvimento Rural e LEADER                                      | 59 |
| 2.4.5 Políticas de Desenvolvimento Rural – resultados                                  | 61 |
| 2.4.6 Indicadores para o futuro  | 65 |
| 3. A importância da Descentralização para a competitividade rural                      | 67 |
| 3.1 Repensar a descentralização: conceitos   | 68 |
| 3.2 A importância da descentralização numa estratégia territorial                      | 71 |
| 3.3 O caso prático dos GAL   | 73 |
| 4. Estudo de Caso: os GAL da região Alentejo   | 76 |
| 4.1 Breve caracterização da região Alentejo  | 77 |
| 4.2 Os GAL da região Alentejo  | 78 |
| 4.3 O programa LEADER no Alentejo  | 89 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.3.1 | O LEADER I e o Alentejo                                   | 91  |
| 4.3.2 | O LEADER II: uma evolução regional                        | 93  |
| 4.3.3 | O LEADER + no Alentejo: consolidação de proj.             | 97  |
| 4.3.4 | PRODER: mudança de paradigma                              | 102 |
| 5.    | Análise de Benchmarking                                   | 111 |
| 5.1   | Os Pólos de Excelência Rural (PER)                        | 112 |
| 5.2   | REGIONEN AKTIV  | 117 |
| 5.3   | A estratégia nacional das micro-regiões mexicanas         | 121 |
| 6.    | Contributos para uma política pública de sustentabilidade | 125 |
| 6.1   | Sustentabilidade rural                                    | 126 |
| 6.2   | Contributos para uma política rural de sustentabilidade   | 134 |
|       | Conclusão   | 146 |
|       | Bibliografia  | 150 |
|       | Netgrafia   | 158 |

O texto que aqui se apresenta constitui-se como um projecto de investigação denominado “Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural – Descentralização e Harmonização do Território: a importância do papel dos GAL para uma ruralidade sustentável” que foi desenvolvido na Universidade de Évora no decurso do ano de 2010 e de 2011, cujo principal intuito foi a obtenção de grau de Mestre em Relações Internacionais e Estudos Europeus.

O interesse manifestado nas temáticas relacionadas despoletou com a frequência do respectivo mestrado supracitado, nomeadamente com as diversas políticas de integração europeias de um ponto de vista mais geral, e das políticas públicas e importância do espaço rural no desenvolvimento sustentável e harmonioso do território como um todo. Ao partir para este projecto, o mesmo não se sustentou somente em questões de valorização pessoal ou até mesmo profissionais, mas também no próprio interesse pelas matérias em estudo, e de um conjunto de interrogações e premissas que pretendia ver esclarecidas, contribuindo assim para, de certo modo, conseguir compilar um conjunto de matérias ainda não explorado de forma aprofundada. Assim, construir este projecto, resultou não só do meu interesse como aluno do mestrado em Relações Internacionais, mas como habitante de uma zona do território predominantemente rural.

É por viver numa zona marcadamente de cariz rural que, enquanto eborense, acompanho com especial interesse a influência de políticas públicas aplicadas ao território, sobretudo ao espaço rural e ao seu desenvolvimento, o que de certa forma tem contribuído para a evolução do distrito de forma específica, e de Portugal Continental como um todo. Contudo, e dado o forte manancial de propostas e projectos que podem ser desenvolvidos nas políticas públicas, assim como na descentralização e na sustentabilidade, a análise ao papel dos GAL torna-se primordial na identificação da correcta e bem-sucedida aplicação de medidas de crescimento.

Assim, e enquanto interessado e cidadão local, resolvi avançar para a concretização de um projecto dentro da esfera do desenvolvimento rural, e do papel fundamental dos GAL enquanto estruturas chave na descentralização e na harmonização do território, tendo sido escolhidas estas entidades, devido ao potencial incorporado que as mesmas detêm ao ser consagradas como um dos resultados da não centralização das políticas públicas, assim como da delegação de competências em termos de gestão de dinheiros públicos.

Assim, ao longo desta dissertação, e de forma a verificar a importância da acção destas estruturas de acção locais sem fins lucrativos, aquilo que se pretende atingir é uma

análise à capacidade intrínseca das mesmas em conseguir com a sua actividade potenciar as populações rurais a atingir objectivos de sustentabilidade, nomeadamente através do desenvolvimento do território, incremento do emprego e da fixação populacional, e através da dotação das regiões periféricas de serviços e infra-estruturas capazes e de promover condições de atractividade inovadoras, tal como fornecer uma série de dados e medidas que contribua para que a ruralidade sustentável pretendida seja alcançada, mediante práticas e estratégias concertadas que permitam um desenvolvimento sustentável.

A metodologia utilizada para a dissertação de mestrado inclui um carácter qualitativo, sobretudo na recolha de dados considerados importantes para demonstrar aspectos que se consideram pertinentes, funcionando desta forma como pontos focais de identificação das ideias inseridas, assim como a realização de algumas entrevistas, de forma a obter um melhor conhecimento daquilo que efectivamente se passa no terreno, e conseguir informações importantes para um dos capítulos cruciais da dissertação, nomeadamente ao nível das perspectivas futuras da sustentabilidade do mundo rural.

A informação que se obteve foi pesquisada em obras de referência sobre os temas, mas também em artigos científicos, seminários e páginas da internet dedicadas à exploração dos temas abordados.

Ao longo da dissertação, mas sobretudo no capítulo dedicado ao Estudo de Caso – onde se analisam mais aprofundadamente os resultados conseguidos – serão inseridos variados gráficos e tabelas com um vasto conjunto de informações estatística que permitirá uma análise mais cuidada por parte do leitor, e que funciona como instrumento de reforço daquilo que se defende na conseqüente dissertação.

De forma a um correcto enquadramento da temática, não só se consagra a importância dos GAL enquanto pólo de indubitável importância, como também se enfoca o benchmarking de casos de sucesso de políticas públicas, nomeadamente enquadradas no âmbito dos países constituintes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (onde Portugal se insere), de forma a potenciar medidas e estratégias a serem concretizadas no modelo nacional.

Conceptualmente o projecto assentou na problemática do desenvolvimento rural, e na dificuldade subjacente à sua própria caracterização. Nas políticas públicas, e na imperiosa necessidade da sua correcta e eficaz descentralização como ferramenta de delegação regional e local de competências, assim como no próprio papel dos GAL.

Em termos metodológicos, este projecto foi presidido por uma lógica de investigação-acção, com uma real aproximação entre o investigador e o busilis do estudo.

Investigação na pesquisa e tratamento da respectiva informação, e acção numa colaboração próxima com os reais actores do processo de “governance” a nível dos GAL.

Esta dissertação encontra-se assim estruturada:

Uma primeira parte que consiste no enquadramento teórico da pesquisa, sobretudo de um ponto de vista conceptual, recorrendo-se a diversos pontos de vista acerca de determinadas definições, assim como do seu crescente processo de transformação com a mudança dos pontos de vista vigentes, que ao nível rural, quer ao nível dos paradigmas em que o mesmo se insere. É efectuada uma análise ao próprio termo e significância das políticas públicas, tal como do seu importante papel em termos de descentralização, começando a partir daí, a traçar-se uma consistência na validade deste ultimo conceito no sustentável crescimento rural das regiões. Este ponto pretende sobretudo inserir o leitor na problemática da definição do rural, assim como no conhecimento e entendimento da forma como as políticas públicas funcionam, se organizam e permitem alterar situações de incongruência através da acção estatal não exclusiva a órgãos e instituições públicas. É fundamental inserir o contexto de desenvolvimento rural, pois é este um dos tópicos centrais de toda a dissertação. A análise do LEADER (Ligações Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural) é fundamental no ponto de vista que permite verificar a crescente importância europeia desta política de forma a fortalecer a coesão territorial, e porque o mesmo (LEADER), surge então como um dos principais pontos da comunidade europeia, e do resultado de estratégias concertadas entre os diversos membros constituintes da mesma, sendo o apoio ao desenvolvimento rural cada vez mais demarcado e vital no desenvolvimento territorial europeu e regional.

Na segunda parte do trabalho, é efectuado um acompanhamento das formas de trabalho das estruturas inseridas no território (GAL), e de como é visto o processo rural na visão dos actores que directamente se vêem envolvidos no processo. Aqui, a apresentação dos GAL, de forma a demonstrar o tipo de estrutura e as suas funções de forma individual é essencial para compreender como os mesmos funcionam, não só a nível estrutural, mas sobretudo na forma como agem para permitir que sejam os cidadãos do mundo rural a interpretar e conceber as estratégias que considerem mais adequadas ao desenvolvimento do local onde residem. Sem este entendimento, e sem esta capacidade de análise do incremento em diversos níveis (emprego, projectos, entre outros), não se conseguirá compreender como a acção destas infra-estruturas é de vital importância para atingir o objectivo a que o título da própria dissertação se compromete.

Por último, para além de uma análise de benchmarking de casos de sucesso no âmbito de países enquadrados numa esfera semelhante à realidade portuguesa, que

conseguiram através de uma correcta e eficiente política pública descentralizadora, potenciar a execução de medidas e contextos que permitiram a criação de áreas rurais competitivas e atractivas para Estado no seu todo. Além disso, é lançado um conjunto de perspectivas e de rumos que podem ser endereçados num futuro a curto/médio prazo, que consiga através da sua colocação em prática, potenciar o território rural como um campo de excelência, e que funcione não como factor de repulsa, mas sim como catalisador de atractividade do ponto de vista territorial. A análise de benchmarking é uma resenha de políticas correctas e eficazmente utilizadas que permitiram atingir os pontos a que o trabalho se propõem, não só criando pólos de competitividade de valor acrescentado, como descentralizando e fixando residentes em zonas desertificadas (especial atenção às micro-regiões mexicanas). Este estudo é deveras importante, porque permite verificar que, aquilo que se pretende estudar nesta dissertação não é utópico, mas sim viável, desde que as estratégias, os financiamentos e as vontades políticas e sociais entendam proceder e agir concertadamente para dotar a ruralidade de inovação tecnológica endógena.

Assim, e desta forma, a primeira parte da dissertação servirá como introdução à problemática do tema, seguindo-se um entendimento das políticas públicas como instrumento capaz de alterar as situações melhoráveis, sobretudo a nível de governance descentralizadora e harmonizadora de coesão territorial europeia e local, utilizando casos de benchmarking, sobretudo para se obterem informações pertinentes de como é possível reverter situações tendencialmente problemáticas em resultados concretos. A análise de dados estatísticos e gráficos permite então revelar que parte dos resultados estão a ser atingidos, mas que a total capacidade de agir pode contudo ser melhorada mediante políticas mais agressivas financeiramente e federalmente.

De que forma se pode inserir este tema (nomeadamente, e de uma forma mais ampla o desenvolvimento rural como um todo e no seguimento do ponto anterior) no actual mestrado e na componente curricular leccionada? O desenvolvimento rural, ainda que não enquadrado na esfera mais restrita das relações internacionais (sobretudo ao nível dos conflitos e análise dos mesmos), surge através da vertente mais economicista e de coesão territorial estabelecida nas políticas comunitárias, e que, assim, acabam por ser resultados de um conjunto de relações transeuropeias que, ao invés de resultarem em conflitos ou os potenciarem, são um exemplo de como as relações internacionais e os estudos europeus, podem também demonstrar que a criação de estratégias globais num período de mundialização podem criar mais-valias territoriais que contribuam para a atractividade do território sem potenciar a concorrência a ponto de poder anular diferentes projectos em diferentes nações.



O desenvolvimento rural, não sendo de longe um conflito bélico, consubstancia-se como um conflito ideológico de décadas. A sua definição ainda hoje não está completamente definida, nem existe sequer uma noção consolidada universalmente aceite pelas diversas esferas e correntes de estudo, contudo, é indubitável que o desenvolvimento rural e as temáticas relacionadas com a descentralização, a competitividade e as políticas públicas se enquadram numa perspectiva de relacionamento inter-comunitária, dado o carácter pluralista das políticas criadas

A ruralidade, pode também ser olhada como um dos factores que mais contribui para a equidade dos territórios, quer a nível internacional numa esfera mais alargada, quer a nível nacional num espectro mais restrito. Canalizar financiamento para o desenvolvimento rural, não só permite uma subida gradual dos níveis de vida dos seus residentes, como contraria as actuais tendências de pobreza e fome no mundo, que são unanimemente reconhecidas como algumas das causas que contribuem em maior grau para a criação de conflitos humanitários a nível civil ou transnacional, daí que permitir através de estratégias concertadas e de estruturas públicas ou privadas se consiga canalizar com sucesso, um conjunto de medidas para reduzir os riscos que poderão confluír para situações indesejáveis.

O rural, que segundo Diniz & Gerry (2000) pode ser conceptualizado tendo em consideração três linhas: a neoclássica, a keynesiana e de crescimento endógeno e ainda circunscrito segundo uma visão comportamental, funcional e ecológica é uma questão contestada. É também por isso um dos assuntos com mais interesse do ponto de vista das correntes de estudo e investigação actuais a nível da coesão territorial. Como referido anteriormente, ainda que visto numa perspectiva mais economicista do que uma crise bélica, sobretudo do ponto de vista de uma evolução agrária (economia agrária) para uma economia rural, o crescimento do mundo rural, assim como o surgimento de estruturas capazes de o suportar, são o resultado de um conjunto de políticas e matizes públicas que tem como pilar central linhas de acção governamental em resposta aos problemas sociais (Kraft & Furlong, 2007).

Segundo Ketels (2004:8), *“...as políticas internacionais para melhorar as performances económicas das regiões rurais não estão a funcionar...”*, sendo que a relevância deste estudo, surge sobretudo no contexto de tentar compreender aquilo que pode ser melhorado, e que estruturas e organogramas deverão continuar a ser suportados para contrariar estas tendências internacionais. Repare-se que o desenvolvimento rural não é um problema específico, mas sim uma premissa comum a todas as nações que deverão através do seu relacionamento atingir um conjunto de tácticas promotoras de um correcto e sustentável crescimento. É paradigmático a definição promovida pela iniciativa

LEADER (2001:37) que advoga que *“...o posicionamento dos territórios rurais na cena global, exige uma capacidade de diálogo, de trocas e de transferências entre territórios...”*. Daqui se extrai que, o relacionamento entre territórios, à luz das relações internacionais, não se pode limitar a uma visão simplista de gestão de crises, mas que deverá ser expandido para conceitos mais amplos, não só na linha das questões rurais, mas na senda de diálogos e estudos relacionados com um grande estirpe de matérias e relações comerciais e inclusivamente sociais entre nações.

O papel dos GAL, pode também ele ser como que analogamente equiparado a uma organização não-governamental que procura reduzir os riscos de existência de um conflito, agindo contudo a um nível mais local, mas através de directrizes internacionais. Como Dinis, Panyik e Breda (2010:303), sustentam, *“Os GAL elaboram uma estratégia de desenvolvimento local para o seu território, avaliam e seleccionam projectos e acompanham os processos em execução. Existem competências partilhadas de tomada de decisão atribuídas ao pessoal e direcção das associações LEADER, que são estruturas comuns legalmente constituídas, de forma a garantir o funcionamento satisfatório da parceria e a capacidade de administração dos fundos públicos...”* Este funcionamento interligado, teoricamente pode ser encaixado numa visão de pro-actividade dos territórios relativamente aos problemas, em detrimento de uma visão reactiva que marca muitas vezes as relações internacionais entre Estados.

Por último, referir que, a nível pessoal, o enquadramento do tema surge também numa perspectiva futura de formação própria e académica ao nível da problemática económica, financeira e globalizante ao invés de uma continuação de uma área juridico-constitucional de relacionamento internacional. Os estudos europeus abarcam um grande conjunto de variados temas, não só as questões conflituais, mas também assuntos de índole económica, daí que, julgo existir alguma pertinência no tema proposto, quer a nível do próprio autor, quer ao nível de uma ramificação do pilar central daquilo que são as relações internacionais puras.

## 1. Desenvolvimento Rural e Ruralidade

## 1.1 O que é o rural?

*“...na realidade, construir uma definição inequívoca do que significa rural aparentemente é tarefa impossível...” (Comissão Europeia, 1997:6)*

Como ignição de um processo de desenvolvimento sustentado e sustentável em perspectiva futurista, a classificação ou entendimento sociológico ou qualitativo do rural e da ruralidade em si própria, apresenta um objectivo fundamental no âmbito dos parâmetros a que nos propomos. O rural, enquanto área de acção e zona de intervenção será o território explanado para o conjunto de acções e estratégias que potenciadas de forma correcta, originarão uma inovação na governance local que permitirão colocar a vertente de crescimento da periferia interna e externa (a nível europeu) a um nível de crescimento em velocidade de cruzeiro, que no futuro, permitirá a exploração de novos vectores e oportunidades de desenvolvimento

A conceptualização do rural vêm sendo discutida pelas diversas correntes científicas à décadas. A dificuldade subjacente à sua definição, assenta não só na variabilidade espacial e temporal do conceito em sim mesmo, mas também numa grande diversidade de espaços, imagens e representações construídas socialmente sobre elas, que, contudo, são estudadas de forma a reformar políticas que visem inverter a perda da viabilidade sócio-económica destas áreas mas, manter integrais a sua componente ambiental e cultural (Diniz & Gerry, 2000)

Diversas tentativas com enfoques distintos têm sido efectuadas: desde um espectro estatístico a um de cariz administrativo, desde área construída a densidade populacional, ou em muitos casos através de associações directas à agricultura<sup>1</sup>. Contudo, com a passagem de uma sociedade pré-industrial para uma pós-industrial, a agricultura, que em tempos foi a principal responsável pela criação de emprego e rendimentos rurais, foi perdendo fôlego, pelo que comparar economia agrícola com ruralidade é um erro tremendo (Mathieu, 1998). Blakely (1984), reforça ainda esta convicção defendendo que as caracterizações baseadas na agricultura falham também elas na descrição da maioria dos territórios rurais existentes.

Este declínio agrícola, provocou então grandes alterações sócio-económicas na sociedade (Iacoponi, 1998), o que se reflectiu também na própria contextualização da ruralidade. Várias definições foram surgindo sem se atingir nenhum consenso. A própria Comissão Europeia (1997:6), assumiu a dificuldade em produzir uma definição que não

---

<sup>1</sup> Veja-se por exemplo a definição de ruralidade expressa no trabalho de Bealer, Willits e Kuvlevsky (1965), que definem rural como áreas de baixa densidade populacional, relativo isolamento e envolvidos maioritariamente com a agricultura e o sector primário.

fosse ambígua, referindo que “...na realidade, construir uma definição inequívoca do que significa rural aparentemente é tarefa impossível...”

As abordagens iam desde as representações sociais<sup>2</sup>, que como Mathieu (1998) advoga, não podem dissociar o rural do urbano nem as suas ligações, até às descritivas, que funcionavam exactamente de forma contrária – o rural em contraposição ao urbano (Halfacree, 1993; 1995) – passando pelas características sócio-económicas e a localização desses territórios (Halfacree, 1993).

De acordo com Blanc (1997), as concepções acerca da ruralidade podem ser divididas em três categorias distintas: a abordagem espacial, a territorial e a estrutural ou construtivista. Na abordagem espacial, o rural é o resultado de um conjunto de forças que interagem directamente com o território provocando situações de êxodo (Schmitt, 1996), tipificadas pelo uso da terra, pela densidade populacional ou pelo emprego agrícola, sustentada numa separação entre o campo e a cidade. A abordagem territorial (Bradley, 1984; Doeringer, 1984; Saraceno, 1994) emana do debate teórico surgido dos distritos industriais e da crise fordista da primeira metade da década de 80 (Becattini & Rullani, 1993; Piore, Sabel & Straper, 1991) que reforça a importância dos elementos sociais, culturais e económicos que interagem nos diferentes territórios e encarnam no conceito de sistema local que é limitado a uma pequena área, habitada por uma comunidade com atitudes e aspirações convergentes. Caracterizam-se pela presença de grandes centros metropolitanos, espaços verdes limitados e áreas urbanas nas proximidades. Todos os outros espaços, são então considerados precisamente o contrário, ou seja áreas rurais. Por fim, a concepção estrutural, indirectamente baseada na teoria do regulacionismo francês (Leborgne & Lipietz, 1991), que permite que dado sistema económico seja a expressão do bloco social dominante, balizando assim relações de domínio/dependência entre os grupos sociais. Nesta visão o espaço é o resultado dessas mesmas interacções, não podendo ser dissociada dos seus actores. São eles que, com base no seu próprio conceito, definem a ruralidade que os circunda. Assim, a evolução das zonas rurais está fortemente dependente da sua estrutura social (Marsden et al. 1993), aproximando-se já da noção de que o rural é aquilo que as pessoas reconhecem como tal (Troughton, 1999)<sup>3</sup>.

A diversidade de definições e de posicionamentos para o estudo da ruralidade é de espectro bastante alargado, e tal como Halfacree (1993) advoga, não é plausível nem

---

<sup>2</sup> Um dos introdutores deste conceito de representações sociais, na sequência de vários trabalhos na área da sociologia acabou por ser o próprio Halfacree, com o trabalho editado no ano de 1993, devidamente mencionado em bibliografia correspondente.

<sup>3</sup> É importante verificar como nas representações sociais do conceito de ruralidade, o território rural não é apenas definido com base num conjunto de dados que podem ser estatisticamente compilados para facilitar a sua distinção, mas considera inevitavelmente a própria vivência dos residentes rurais.

desejável que exista uma definição única, mas sim, uma que se adequa à natureza do estudo em causa, como salientam Matthews (1988) e Hoggart (1990). Esta dificuldade histórica na caracterização do conceito, contribui para que actualmente não exista aquilo a que se designa como uma definição universalmente aceite<sup>4</sup>, sobretudo devido a três factores fundamentais que a Comissão Europeia (2009a) elenca:

- As diversas percepções daquilo que é o rural, e no que consiste a ruralidade em si mesma.
- A necessidade da existência de uma definição de acordo com o objecto estudado.
- A dificuldade em conseguir compilar informação relevante em termos de unidades geográficas.

A discussão do que é rural ou não, será sempre um pólo de multiplicidade evidente, sobretudo devido às diferentes concepções daquilo que são as características específicas da ruralidade que, devido às suas múltiplas representações, contribuem também elas para dificultar uma análise, já se si, extremamente complexa.

## 1.2 O que é o desenvolvimento rural?

*“...uma definição razoável de desenvolvimento rural seria: desenvolvimento que beneficia as populações rurais, onde o desenvolvimento é entendido como as melhorias sustentáveis dos padrões de vida das populações...” (Anriquez & Stamulis, 2007)*

O conceito de desenvolvimento rural surge no enalço da própria definição de desenvolvimento e sustentabilidade<sup>5</sup> que, segundo a o Relatório Brundtland (1987:43), se consubstanciava no género de desenvolvimento que, *“... se refere à satisfação das necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em suprirem as suas próprias necessidades...”*. Intrinsecamente relacionado com as áreas rurais, o desenvolvimento rural, segundo Singh (1983:3), *“...procura contribuir para aumentar a qualidade de vida dos habitantes rurais. Neste sentido, formula-se como um conceito multidimensional que engloba não só as actividades agrícolas e aliadas, como também as*

---

<sup>4</sup> Contudo, em termos estatísticos e de pesquisa, aceita-se internacionalmente a definição baseada no trabalho da Comissão Europeia, presente no documento *“The 2009 Rural Development Report”*, que pode ser consultado online no site da própria Comissão.

<sup>5</sup> Para perceber a conciliação entre estes dois conceitos, o trabalho de Bryden (1998) *“Sustainable Rural Development”* é um importante contributo.

*infra-estruturas sócio-económicas, os serviços públicos e comunitários e os seus recursos humanos...". Na perspectiva de Singh (1983), o desenvolvimento rural pode então ser conceptualizado como um processo, um fenómeno, uma estratégia ou uma disciplina, que, segundo Covas (2004:53) "...é uma área promissora do crescimento sustentado e duradouro (...) mantendo-se por isso alguma esperança no futuro destes espaços e das comunidades rurais..."*

Como um processo porque implica um comprometimento de todos os indivíduos, comunidades e nações na realização dos seus objectivos concretos. Como um fenómeno, porque o desenvolvimento rural é o resultado de interacções entre vários actores e condicionantes institucionais, sócio-culturais, físicas, tecnológicas e económicas. Como uma estratégia, porque é desenhada no sentido de melhorar as condições económicas e de bem-estar social de um grupo específico de indivíduos – os residentes rurais. E como uma disciplina, por representar uma intersecção das ciências agrícolas, sociais, comportamentais, da engenharia e da gestão.

Potenciar o crescimento sustentado do mundo rural através de estratégias precisas e adequadas às condicionantes espaciais, temporais e culturais, passa por dotar o meio rural, e mais concretamente os seus residentes de melhores condições de vida, através de um processo que extravasa a componente económica, inserindo-se no próprio campo dos costumes e das crenças (Singh, 1983). O desenvolvimento rural, consubstancia-se numa vasta gama de mudanças sociais, que afastam os actores desfavorecidos de condições de vida precárias, direccionando-os para uma vivência material, física e psicológica sustentável e conseguida.

Nas palavras de Chambers (1983:3, citado por Singh), *"... o desenvolvimento rural é uma estratégia que permite a um determinado grupo de indivíduos, homens, mulheres e crianças do contexto rural, a conseguirem para si e para os seus filhos aquilo que mais desejam e necessitam. Envolve apoiar os mais pobres de entre aqueles que vivem nos meios rurais para retirarem o maior partido possível do desenvolvimento rural..."*<sup>6</sup>

Cordovil (1997:6), apresenta também uma noção aproximada daquilo que Chambers entendia por desenvolvimento rural, referindo que *"...(o desenvolvimento rural) é a melhoria das condições de vida das pessoas residentes em áreas e regiões rurais, através de processos sociais que respeitem e articulem os seguintes princípios: eficiência, equidade social e territorial, qualidade patrimonial e ambiental, sustentabilidade, participação democrática e responsabilidade cívica..."*

---

<sup>6</sup> Uma definição muito semelhante foi também lançada pelo Banco Mundial, contudo, Chambers acabou por acrescentar á versão do grupo, as mulheres e as crianças do mundo rural, ao invés dos habitantes do mundo rural, de forma a abarcar um conjunto mais alargado de actores do contexto ruralizado.

O desenvolvimento rural assume-se assim como um importante vector na capacitação das áreas rurais, não só a um nível infra-estrutural, mas também a um nível humano, que permita não só uma reconstrução das áreas rurais, mas também uma requalificação dos seus actores, de forma a contribuir para um desenvolvimento harmonioso das zonas que, por norma, incorrem numa desertificação latente. Para Covas (2004:49) “...é imperioso apostar-se na biodiversidade, pluriactividade de recursos energéticos e sustentabilidade dos processos e dos recursos naturais...” de forma a inverter estas tendências significativas.

### 1.3 A evolução dos modelos de desenvolvimento rural

*“(o desenvolvimento rural) é um processo multi-nível, multi-actor e multifacetado...” (Van der Ploeg et al. 2000:394)*

Que forças actuam nos bastidores do desenvolvimento rural? A literatura identifica três conceitos distintos: uma conceptualização exógena, que foi sucedida por uma abordagem de cariz endógeno que, posteriormente foi conduzindo a uma visão integrada de desenvolvimento que combina o melhor dos modelos anteriores (Lowe et al. 1999; Ray, 1999; Murdoch, 2000; Sion, 2002; Nemes, 2005a).

O modelo exógeno foi considerado o pioneiro em termos de abordagens modernistas (Sion, 2002), baseando-se na concepção de que o desenvolvimento rural é dependente da economia urbana, e de que o maior problema das áreas rurais é a sua distância relativa aos grandes centros urbanos (Vermeire et al., 2006), e o facto das mesmas serem consideradas o atraso perante os pólos urbanísticos (Nemes, 2005b). Como Slee (1994:184) reforça, “...os principais elementos do modelo exógeno, são que o desenvolvimento rural é externamente determinado, e que os benefícios desse desenvolvimento tendem a ser exportados, ficando os valores locais espezinhados...”. Nesta abordagem, enaltece-se ainda o papel do governo, sobretudo tendo em consideração os incentivos que as autoridades governativas induzem no sector industrial para se fixarem nas regiões rurais (Terluin & Post, 2001) e o da agricultura, pois esta consubstancia-se como a maior fornecedora de alimentos, industria e capital de trabalho para as áreas urbanas. Segundo Lowe et al. (1999) o modelo exógeno resume-se em:

- **Princípio chave** – economias de escala e concentração



- **Forças dinamizadoras** – pólos de crescimento urbano. As áreas rurais são concebidas como fonte de alimentos e de produtos primários para a expansão das economias urbanas.
- **Função das áreas rurais** – produção de alimentos e de produtos primários para expansão dos pólos urbanos.
- **Maior problema do desenvolvimento rural** – baixa produtividade e perifericidade.
- **Foco do desenvolvimento rural** – industrialização e especialização agrícola, encorajamento para o trabalho e para a mobilização.

Até aos anos 70 este foi o modelo predominante para explicar o desenvolvimento rural, contudo, com a crescente dependência das economias rurais do paradigma urbano, esta conceptualização foi abandonada.

O modelo endógeno surge então como contraste declarado ao exógeno. Neste conceito, as forças locais são incentivadas a tomar as responsabilidades, desenho e execução das suas próprias estratégias de desenvolvimento (Van der Ploeg & Van Dick, 1995; Ray, 1999; Murdoch, 2000). Na perspectiva de Picchi (1994:191), “...o desenvolvimento endógeno é entendido como o desenvolvimento local produzido maioritariamente pelos impulsos e recursos locais...”. De acordo com Putnam (1993), mais do que esperar que sejam as entidades governativas a ter papel central, é essencial o desenvolvimento do capital social e da inclusão como forma de aproveitamento das características intrínsecas de um território rural. Contrariamente à concepção exógena, aqui, os benefícios do desenvolvimento permanecem no território, e os valores locais são respeitados (Slee, 1994). Pode-se então entender o modelo endógeno à luz de três princípios (Nemes, 2005a): uma abordagem territorial em detrimento de uma visão sectorial; a valorização dos recursos locais como condicionante de sucesso, e; o reforço do empenho para suprir as necessidades, aumentar as capacidades e as perspectivas dos actores locais (Vermeire et al., 2006). Em resumo, o modelo endógeno é sintetizado por Lowe et al. (1999) da seguinte forma:

- **Princípio chave** – Arranjos locais (naturais, humanos e culturais). Recursos para o desenvolvimento sustentável.
- **Forças dinamizadoras** – Empresas e iniciativas locais.
- **Funções das áreas rurais** – Diversificação das economias e serviços.
- **Maior problema do desenvolvimento rural** – Limitada capacidade de áreas/grupos sociais de participar nas actividades económicas.

- **Foco do desenvolvimento rural** – construção de capacidades (habilidades, instituições e infra-estrutura). Superação da exclusão social.

Contudo, segundo Vermeire et al. (2006), este modelo enferma de algumas lacunas: primeiro porque parte do princípio que todos os territórios são possuidores de um potencial intrínseco que lhes permite um desenvolvimento concreto; segundo, porque se toma como certa a homogeneidade das diferentes áreas rurais.

Assim, no final da década de 90, uma nova visão integrada começou a ganhar forma. Esta nova visão, segundo Terluin & Post (2001), é o resultado das forças de globalização crescentes, que resultam do incremento ao nível tecnológico, comunicacional e informativo. Terluin & Post (2001:4), reforçam que “...*neste contexto, os actores locais estão não só a interagir com redes internas, mas também com redes externas...*”. Assim, o desenvolvimento rural é considerado um processo complexo, que resulta de interacções entre forças internas e externas (Lowe et al., 1995), sendo o ênfase colocado nas instituições políticas como forma mais eficaz de fazer face ao mundo exterior (Amin & Thrift, 1995), e no envolvimento do capital social para aproveitar as amenidades locais de forma conseguida. Segundo Van der Ploeg et al. (2000:394), “...*este é um processo multi-nível, multi-actor e multifacetado...*” que, segundo de Murdoch (2000), por ser o ideal de dois mundos deve ser considerado a norma.

## 1.4 As novas fronteiras da ruralidade

### 1.4.1 O rural em oposição ao urbano

*“...a relação rural-urbano não pode deixar de reflectir alterações profundas, forjando-se novas complementaridades e modificando-se a sua natureza...” (Ferrão, 2000:46)*

Tal como Ferrão (2000) refere, historicamente o mundo rural organiza-se em torno de um conjunto de aspectos bem conhecidos:

- **Uma função principal:** a produção de alimentos
- **Uma actividade económica predominante:** a agricultura
- **Um grupo social de referência:** a família camponesa, com modos de vida, valores e comportamentos próprios.
- **Um tipo de paisagem que reflecte a conquista de equilíbrios entre as características naturais e o tipo de actividade humanas desenvolvidas.**

Em oposição a este conjunto de factores, o urbano constrói-se contra o mundo rural (Ferrão, 2000). Contudo, com a Revolução Industrial do século XVIII, o relacionamento urbano/rural mudou de características. Ainda que segundo Cunha (2004: 258) “...só existirá um mundo rural dinâmico se se dispuser de uma estrutura urbana dinâmica e hierarquizada...” as relações existentes entre as esferas urbana e rural ou entre campo e cidade, sempre foram ao longo dos tempos uma questão bastante complexa, polémica e extremamente relevante para áreas como as ciências geográficas, uma vez que a distinção e a delimitação entre estes dois conceitos concretos, se tornou muito difícil a partir da acentuada articulação entre os espaços em análise.

As definições existentes do conceito de rural e do conceito de urbano, de uma forma geral têm sido associadas a duas abordagens principais: a visão dicotómica e a visão de um “*continuum*”. Na primeira, o ênfase recai nas diferenças que se estabelecem entre esses dois espaços, sendo o campo visto como algo que se opõe à cidade. Na segunda, ocorre uma aproximação entre o rural e a realidade urbana (Bertrand, 1973). A dicotomia rural/urbana, começou por ser o modelo vigente a partir do século XVIII, alavancada sobretudo nos trabalhos de Ferdinand Tonnies, e na sua diferenciação entre comunidade e sociedade<sup>7</sup>. Além disso, também o permanente esvaziamento do rural e a conseqüente aglomeração nos espaços urbanos, originou uma dicotomia cada vez mais acentuada. O desenvolvimento do capitalismo, onde as cidades começaram a funcionar como os pólos centralizadores e actualizados da indústria, do comércio e dos serviços, adquirindo desta forma novas competências, acicataram ainda mais esta dicotomia com os espaços rurais, cada vez mais um refúgio da aristocracia decadente e das antigas relações e formas de vida.

Todavia, esta versão polarizada de dois conceitos sem ligação acabou por se ir esfumando, sobretudo porque as realidades vividas não eram estanques, o que, acabava por negar o dinamismo de várias funções, quer no contexto rural, quer na perspectiva urbana. Foi com base no trabalho de Zimmerman, Solokin e Galpin<sup>8</sup> (1929; 1931) que, mais tarde acabaria por ser reforçado pelas pesquisas de Redfield (1947)<sup>9</sup>, Pahl (1966), e já na década de 70 por Polanyi (1973), que se considerou a existência de um “*continuum*”

---

<sup>7</sup> Ferdinand Tonnies foi o responsável por criar os dois conceitos base da visão dicotómica das relações entre o campo e a cidade. “*Gemeinschaft*” e “*Gesellschaft*” (comunidade e sociedade), foram os precursores para uma análise mais detalhada do relacionamento destes espaços. Para Tonnies, a comunidade era baseada num conjunto de relações humanas que se desenvolviam através de hábitos comuns, assim como de acções coordenadas pelos actores no sentido de se atingir um objectivo comum. Esta forma de entender o conceito de rural, via o espaço como um conjunto fechado, constituído basicamente pelas famílias de forma a atingir-se uma coesão social duradoura.

<sup>8</sup> Galpin foi o responsável pelo cunho do termo “*rurbanização*” que, ainda hoje é objecto de estudo para a área do desenvolvimento rural.

<sup>9</sup> Redfield foi o criador do conceito de “*folk-urban continuum*”, onde o folk se refere a espaços pequenos, isolados e homogéneos.

rural/urbano. Este “*continuum*”, fundamenta-se na ideia de que o processo de urbanização provoca mudanças em toda a sociedade, atingindo assim, também, o ambiente rural. Assim, existia um constante desaparecimento do rural, que se via crescentemente englobado no urbano, determinado por uma gradação dimensionada pelo desaparecimento da população agrícola activa, em prol de uma população activa noutros sectores. Esta gradação ou “*continuum*”, consistia no desaparecimento das diferenças entre o campo e a cidade. Como refere Solari (1979), desde a habitação rural isolada, até à grande cidade, existem inúmeros escalões intermédios que vão criando uma transição insensível entre o meio rural propriamente dito, e o meio urbano.

Lefebvre (1970), com a sua obra “*Revolução Urbana*”, colocou num patamar ainda mais elevado a questão da urbanização completa e do culminar do rural. As suas perspectivas ficam bem claras nas primeiras linhas da sua obra onde o mesmo refere que a sociedade urbana, aquela que resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã, real. Esta posição extrema de Lefebvre, foi contudo alvo de rebatimento, sobretudo devido à sua concepção de “urbanização do rural” ou “urbanização do campo”. Tanto Rambaud (1969), como mais tarde Jollivet (1997) adoptaram posturas distintas. Também Saraceno (1996) e Kayser (1986) se posicionaram numa linha de colisão com os ideais de Lefebvre, advogando ambos que, a urbanização não acabou com as áreas campestres como se esperaria. Kayser (1986), reforça mesmo a sua posição referindo-se ao “renascimento do rural”<sup>10</sup>.

As posições, quer dicotómicas, quer de uma crescente interacção baseadas num “*continuum*”, onde o rural deixaria lugar a uma urbanização completa, suscitaram o interesse por uma terceira teoria interpretativa que, baseada na necessidade de entender o rural para além do campo, e o urbano para além da cidade, sobretudo porque são ambas partes integrantes de um todo comum, nos guia inevitavelmente para a existência de uma relação entre ambas as essências, não de oposição, mas sim de uma complementaridade das suas próprias diferenças.

#### **1.4.2 As oportunidades do território rural**

*“...podemos constatar que, independentemente das políticas postas em prática, apareceram no interior do mundo rural, novas e inesperadas tendências...”* (Bryden, 1998 via <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/global/art01.htm>)

---

<sup>10</sup> Na linha dos grandes pensadores do rural brasileiros, Eli de Veiga, é um dos maiores críticos quer da posição de Lefebvre e do fim do rural, quer de Kayser e do renascimento do mesmo. O seu documento “Nascimento de uma nova ruralidade” (2006), é sem dúvida uma obra onde o autor pretende mostrar como as duas posições estão erradas, nomeadamente através de exemplos práticos de desenvolvimento rural.

Enquanto território idílico, e à luz das crescentes forças globalizantes dos mercados internacionais e da sua reestruturação permanente tendo em consideração os diversos vectores que actuam sobre os territórios, o rural, segundo Bryden (1998), apresenta um conjunto de oportunidades que se podem sintetizar da seguinte forma:

- Através de acesso a novos mercados.
- A criação de novas actividades no sector dos serviços e da protecção do ambiente.
- Desenvolvimento do turismo rural e do lazer.
- Instalação de novos residentes.

Além disso, no seu trabalho, Bryden (1998), constata ainda que ao rural podem ser associadas um vasto conjunto de vantagens comparativas, que resultam das inesperadas mudanças que surgiram, sobretudo, desde o lançamento do documento “*O Nosso Futuro Comum – Relatório Brundtland*”, e que serviu de catalisador para um fenómeno de mundialização progressivo. Assim, esse processo, segundo o autor pode contribuir para aumentar as vantagens competitivas das zonas rurais, sobretudo em:

- Algumas regiões da Europa onde já se verificou uma inversão do fluxo tradicional campo-cidade. As cidades já não atraem novas populações e algumas zonas rurais já não estão a despovoar-se, nomeadamente devido às migrações diárias abrangerem espaços rurais cada vez mais afastados das cidades, motivados pela procura de uma melhor qualidade de vida.
- À semelhança da emergência de novos países industrializados, existe um reposicionamento dos centros de actividade económica que beneficia as cidades intermédias no interior do mesmo país.
- Investigações empíricas levadas a cabo na década de 90, revelaram um dinamismo sócio-económico inesperado em certas zonas periféricas e desfavorecidas.
- Em certas zonas rurais, redes de pequenas e médias empresas conseguem realizar economias de escala à semelhança das grandes empresas.
- A criação de novos empregos rurais, não só ligados às novas funções do campo, como o turismo e o lazer, mas também na transformação de produtos agro-alimentares, artesanato de pequena escala, empregos verdes e ligados às tecnologias de informação e comunicação (TIC).

No caso de Portugal, também o relatório PROVERE (Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos) (2008), identifica um conjunto de recomendações e oportunidades de desenvolvimento que os territórios periféricos ou rurais podem em primeira instância conceder, destacando-se as seguintes:

- Valorização crescente dos processos de desenvolvimento sustentável, onde se torna central a conservação e protecção da natureza.
- Processo de reorganização dos actores regionais à volta das agências de desenvolvimento regional.
- Qualificação de mão-de-obra pela acção de estruturas do ensino superior.
- Acréscimo da atractividade do turismo decorrente do aumento da procura mundial de produtos turísticos, culturais, de lazer, agro-alimentares e gastronómicos.
- Acréscimo de procura de recursos do território associada à melhoria das acessibilidades.
- Aplicação das novas tecnologias de informação a novos serviços/actividades em meio rural.

Segundo Pezzini (2000), a mudança rural de uma base agrícola, para uma economia mais diversificada tal como Covas (2004) também defende, nomeadamente na diversificação de actividades não agrícolas, deve ser acompanhada por novas políticas que tenham em consideração as suas particularidades específicas. O aproveitar de oportunidades, está segundo Pezzini, na capacidade de se criarem estratégias selectivas para cada região, que tenham em consideração, não só a sua localização geográfica, como também a proximidade aos mercados, a topografia, o clima, os recursos naturais, o património industrial, a existência de capital físico, humano e social. A inovação em termos de governança deverá então ser olhada como factor central e não acessório.

### **1.4.3 Inovação e sustentabilidade**

*“...a inovação nas zonas rurais pode implicar a transferência e adaptação de inovações desenvolvidas noutras zonas...tal pode dar origem a novas respostas para problemas específicos das zonas rurais...” (LEADER, 2006:12)*

Um dos mais importantes factores para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento rural e das próprias áreas rurais em si, é a inovação. Ela ocorre quando existe um “mix” com sucesso de factores tecnológicos, sociais, organizacionais e

institucionais que, emergem da interacção e da aprendizagem dos diversos “stakeholders”. Assim, é fundamental que, tanto os agricultores, como os comerciantes, o sector privado, o sector público e os “policymakers” funcionem como parceiros na inovação rural, criando entre eles novas e inovadoras forma de governança local, que potenciem uma melhoria contínua da matéria endógena do espaço rural.

Segundo a OCDE (2005), a inovação é considerada um factor que aumenta a capacidade de absorver conhecimentos, assim como de manter e incrementar uma posição competitiva. No quadro actual de desenvolvimento rural, a inovação insere-se naturalmente numa estratégia de sustentabilidade que, visa não só o incremento da competitividade das empresas, mas também a valorização dos territórios rurais. Como aponta o documento do MADRP (Ministério da Agricultura e das Pescas)(2005), a inovação será factor determinante de melhoria de algumas capacidades, tais como:

- Gerar um crescimento sustentado da produtividade, estando esta associada à mobilidade, afectação e qualidade dos factores produtivos.
- Valorização da diferenciação de produtos.
- Dinamização de estratégias de valorização de factores de competitividade territorial.

Como o MADRP (2005) sustenta, a inovação deverá abranger várias dimensões, assim como distintos processos de difusão e capacidades para utilizar e valorizar conhecimentos que já existem que, ao serem utilizados, possam gerar um impacto económico tão ou mais relevante do que a inovação em sentido estrito. Assim, o papel dos territórios é também ele de importância redobrada, sobretudo na potenciação das valências de inovação nas áreas rurais. Segundo a OCDE (2007), esse estímulo poderá ser inculcado a partir de um conjunto de medidas concretas que resultam de uma nova forma de pensar a governança local:

- Uma aposta no desenvolvimento do seu capital humano.
- Uma criação sustentada de serviços financeiros que suportem a criação de empresas inovadoras nas regiões rurais.
- Um incremento na aposta nas tecnologias de comunicação e informação, reforçando a sua componente de investigação e desenvolvimento (I&D)
- Aumento dos processos de inovação institucionais e das abordagens cooperativas.

No caso português, como se constata através do PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural e Continente) (2007), as medidas acabam por seguir algum paralelismo com as directrizes da OCDE. Medidas como reforço de acções de formação aos jovens profissionais, instalação de jovens agricultores, modernização das explorações agrícolas e aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais, servem fundamentalmente para potenciar as características endógenas do território, e uma nova forma de exploração dos mesmos visando a obtenção de mais valias competitivas.

Neste contexto de vital importância, Tampieri (2007:1) reforça que “...a inovação é crucial para as áreas rurais, sobretudo para abrir os novos horizontes em tempos em que as mudanças são cada vez mais rápidas (...) a inovação deverá então constituir-se como uma oportunidade para as diferentes áreas rurais conseguirem não só alcançar os seus objectivos, mas também as valências promovidas pela globalização em si mesma...”

## **1.5 O novo paradigma de desenvolvimento rural**

### **1.5.1 Desafios e ameaças ao território rural**

*As mutações globais que afectam as nossas sociedades colocam desafios cruciais, mas são também portadoras de novas perspectivas de desenvolvimento para os territórios rurais...”*

*(Bryden, 1998 via <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/global/art01.htm>)*

O final da década de 80 ficou marcado pelo indelével acontecimento da publicação do relatório “O Nosso Futuro Comum”. Este acto, acabou por proporcionar mudanças consideráveis, não só a nível europeu, como também alargado a uma esfera mais global. O aceleramento dos intercâmbios comerciais, assim como a rápida proliferação dos capitais que se verificaram, despoletaram o nascimento de um fenómeno progressivo, resultante em larga escala da evolução galopante das novas tecnologias de comunicação: a mundialização. Esta nova perspectiva global acarreta não só um intenso volume de ameaças ao território rural, mas, traz também consigo imbuída, um conjunto de novos desafios, tendências e perspectivas de sustentabilidade rural. Esta adaptação, mais concretamente o obter sucesso, ou cair no esquecimento profundo, dependerá em larga escala das diferentes capacidades e características específicas das áreas rurais em si mesmas.

Diversificados desafios sociais e económicos atingem o núcleo rural com maior incidência que as áreas urbanas, sobretudo devido à sua menor autonomia e auto-



suficiência perante as tendências do mercado internacional. Segundo Bryden (1998), a mundialização tem forte impacto nas áreas rurais, destacando-se os seguintes factores:

- O declínio da actividade agrícola e da importância económica relativa da produção alimentar, acompanhado por mudanças estruturais na indústria agro-alimentar.
- Uma penetração crescente dos mercados locais pela economia mundial, a exposição crescente das empresas locais à concorrência.
- Com grande frequência, um deficit de capitais necessários aos investimentos locais, devido à mundialização dos fluxos financeiros que orienta a economia para os territórios e empresas mais rentáveis.
- A introdução e difusão de novas tecnologias, em particular as tecnologias da informação e da comunicação (TIC), assim como a biotecnologia.
- Mudanças de ordem sócio-demográfica, nomeadamente numa mobilidade pessoal acrescida.

Além disso, segundo Bryden (1998), este processo de reestruturação a nível global, acarreta não só um vasto conjunto de impactos, como também arrasta consigo uma súmula de ameaças que podem enfraquecer as áreas rurais à luz da competitividade cada vez mais demarcada a nível global. Entre elas podem-se destacar:

- A exploração crescente dos recursos naturais.
- As actividades de transformação pouco remuneradas.
- A existência de serviços outrora protegidos pela distância.

O programa PROVERE (2008), salienta ainda um outro conjunto de ameaças aos territórios de baixa densidade, dos quais se realçam os seguintes:

- Declínio demográfico.
- Dinâmica demográfica de envelhecimento.
- Crescente mobilidade internacional de recursos humanos qualificados que favorece o "*brain drain*" das regiões menos atractivas para esses recursos.
- Esgotamento da competitividade baseada em mão-de-obra não qualificada.
- Incapacidade de proteger os recursos naturais.

Estas ameaças, que se transformam em desafios à sustentabilidade futura do território rural enquanto área de excelência, acabam por, em muitos dos casos serem respondidas de forma assertiva pelos próprios territórios, apesar de, e como Bryden

(1998 via <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/global/art01.htm>) sustenta, “...estas tendências não tem todas e por toda a parte a mesma importância: algumas regiões rurais têm mais condições para tirar partido das tecnologias de informação ou dos mercados urbanos; umas são mais vulneráveis à mundialização e aos mercados externos que outras; algumas são mais sensíveis à redução das despesas sociais ou aos fluxos de investimento financeiros públicos ou privados...”. Na opinião de Pezzini (2000), os desafios das áreas rurais são semelhantes para todas as áreas rurais espalhadas pelo mundo, assim como, por conseguinte, grande parte das ameaças que as abalam, e que podem ser sintetizadas em três desafios:

- Evitar o declínio do emprego nas áreas rurais, crescente a partir do momento em que a agricultura e a indústria primária começou a decair.
- Evitar a migração e o êxodo das camadas mais jovens da população, sobretudo devido à falta de emprego verificada, e aos ténues acessos a níveis educacionais condizentes com a mão-de-obra qualificada, contribuindo assim para um envelhecimento populacional drástico.
- Contornar a dificuldade em criar e estabelecer no terreno os investimentos necessários para criar um desenvolvimento económico sustentável, e que permita o surgimento de empresas inovadoras e, de empreendedores motivados.

Pezzini (2000), argumenta que estes desafios devem ser combatidos à luz das novas orientação de desenvolvimento rural, com ênfase nos investimentos ao invés dos subsídios, e de um processo de descentralização de administração pública que estimule a prática de políticas regionais e locais em parceria público/privada. Neste contexto, onde vários desafios se enfrentam a um território rural sustentável, diversos factores acabam por influenciar a capacidade de resposta local. Apesar de na sua maior percentagem serem as envolvências externas, quer em termos de ameaças, quer em termos de desafios de futuro, outros factores começam surgem agora no horizonte da ruralidade. Como Bryden (1998) menciona, no âmbito da iniciativa LEADER, surge um conjunto de tópicos que podem ajudar de forma assertiva na resposta local, e na capacidade de ultrapassar os obstáculos criados por um agressivo processo de mundialização. Entre eles destacam-se:

- O contexto particular do próprio território, sobretudo as características específicas e que tornam as áreas rurais em zonas bastante heterogéneas.
- A natureza da parceria em que assenta o Grupo de Acção Local (GAL).
- O grau de autonomia do próprio Grupo de Acção Local (GAL).

- Os recursos humanos e financeiros do Grupo de Acção Local (GAL)

Assim, à luz daquilo que são os desafios das áreas rurais, começa a vislumbrar-se uma nova forma de combater as externalidades negativas, sobretudo através de um conjunto de acções que envolvem a própria população como principal motor dinamizador de estratégias de desenvolvimento. Uma reorientação ao nível das políticas de desenvolvimento rural tornou-se necessária, sobretudo para conceder aos actores principais e sobretudo aos interessados, as ferramentas necessárias para conduzirem o seu território a uma situação de sustentabilidade e desenvolvimento permanente.

### **1.5.2. O novo modelo de desenvolvimento rural**

*“...promover o desenvolvimento rural integrado, constitui uma série de novos desafios á governança. Ela exige uma abordagem menos defensiva à política rural, e uma maior coordenação entre sectores, diferentes níveis do governo e actores públicos e privados. Também requer um novo enfoque nos locais em vez de nos sectores e nos investimentos em detrimento dos subsídios...” (OCDE, 2006 via Neto & Natário, 2009))*

Os novos desafios e ameaças com que os territórios rurais se deparam, levaram a uma importante viragem naquilo que às políticas públicas de governança diz respeito, mas também à forma como se compreende o desenvolvimento de um território com particularidades tão específicas como o rural. Como Pateman (1996) refere, o antigo ou velho paradigma do desenvolvimento rural, consiste numa abordagem sectorial, onde o desenvolvimento rural é visto quase por inteiro como um assunto agrícola e de gestão/ordenamento do território, sendo os agricultores os seus protagonistas. Neste paradigma, nunca existiu uma tentativa real de resolver as questões mais abrangentes do desenvolvimento rural, principalmente porque, estas questões estavam inseridas no sistema construído com base nos ideais de Marshall para os direitos cívicos, sociais e políticos dos cidadãos. Nesta ideologia, as pessoas eram possuidoras de uma série de direitos que lhes permitiam ser mais ou menos semelhantes entre elas, conduzindo a um crescente abandono das áreas rurais em detrimento de uma vida mais urbana e com melhores oportunidades pessoais. Este crescente comportamento acabou inevitavelmente por conduzir a uma desalavancagem vincada das condições da ruralidade, levando a uma diminuição drástica das potencialidades destes territórios.

Contudo, a partir do final da década de 80, mais concretamente já no início da década de 90, começaram a ver-se sinais de uma nova abordagem a chegar: As reformas

dos Fundos Estruturais da União Europeia e a criação do programa LEADER, consubstanciaram-se como dois sinais inequívocos de uma nova direcção para onde se seguia. Como Bryden (2007:24) realça “...de uma perspectiva rural, estes dois novos programas trouxeram uma abordagem inter-sectorial, com especial ênfase no espaço e nas parcerias entre os diversos actores locais e regionais, envolvendo os três Fundos Estruturais da União Europeia...”

Foi assim que se começou a perspectivar uma nova abordagem ao rural, e mais concretamente às políticas para o seu desenvolvimento sustentável. A OCDE (2006), acabaria então por publicar um documento fundamental para entender o novo paradigma rural – “The New Rural Paradigm”.

Segundo a própria OCDE (2006 citada por Neto e Natário, 2009:1), “...(o novo paradigma) requer importantes mudanças na concepção e implementação de políticas para incluir uma abordagem “cross-cutting” e multi-nível da governação territorial. Desenhar política de desenvolvimento rural para diferentes territórios exige a conciliação de diversos conhecimentos dos diversos actores públicos e privados. As tradicionais estruturas hierárquicas tornaram-se inadequadas para gerir eficazmente estas políticas e são necessários ajustamentos entre três dimensões chave para a governança: horizontalmente ao nível central e local, e verticalmente entre os diversos sectores do governo...”

#### Quadro nº1 – O novo paradigma de desenvolvimento rural

|                                | <b>Paradigma tradicional</b>  | <b>Novo Paradigma</b>  |
|--------------------------------|---|--|
| <b>Objectivos</b>              | Equidade e assistência; valorização do rendimento agrícola; aumento da competitividade da agricultura | Aumento da competitividade das áreas rurais; valorização dos recursos, características e potencialidades locais; rentabilização de recursos e potencialidades habitualmente não consideradas |
| <b>Sectores-chave</b>          | Agricultura   | Vários sectores ligados à economia rural (turismo rural, artesanato; indústria, tecnologias de informação)   |
| <b>Principais instrumentos</b> | Subsídios   | Investimentos  |
| <b>Principais actores</b>      | Governos nacionais e agricultores   | Todos os níveis de governo (supra-nacional, nacional, regional e local) e vários “stakeholders” do sector público e privado.   |

Fonte: OCDE (2006) via Neto, P. & Natário, M. (2009) “O novo paradigma de desenvolvimento rural: os pólos de excelência rural”, CEFAGE-EU Working Paper 2009/03

Como Bergmann (2008) menciona, enquanto o paradigma sectorial do desenvolvimento rural apenas se foca no desenvolvimento agrícola e no bem-estar dos seus trabalhadores, este novo paradigma alarga o foco das políticas de desenvolvimento rural a toda a economia regional e à população. Enquanto isso, a “velha” abordagem visava apenas objectivos económicos, não incluindo objectivos de cariz distinto, relegando para um plano secundário a sustentabilidade do desenvolvimento regional e a cooperação entre os diversos sectores do ambiente rural. Este novo paradigma de desenvolvimento é

baseado nas parcerias, na programação e na participação local na realização de um desenvolvimento rural integrado de forma a conseguir uma forma mais eficiente do uso dos recursos disponíveis e na redução das assimetrias regionais e sociais (Nemes et al., 2006).

Assim, no seu trabalho, Bryden (2007) sintetizou este novo modelo em sete aspectos fundamentais que, representam na globalidade os objectivos das novas estratégias:

- uma aposta numa política baseada nos investimentos em sectores estratégicos para desenvolver as actividades mais produtivas das áreas rurais em detrimento de uma abordagem baseada nos subsídios.
- colocar o foco nas especificidades locais que se podem consubstanciar como novas vantagens comparativas.
- a preferência por uma abordagem espacial em detrimento de uma abordagem sectorial.
- descentralizar as políticas administrativas e, dentro dos limites, a concepção dessas mesmas políticas.
- incrementar o uso de parcerias entre actores públicos, privados e outros voluntários no desenvolvimento e implementação das políticas regionais.

Este paradigma resulta de um longo processo evolutivo, não só ao nível dos pensamentos, mas também na forma como a União Europeia passou a olhar para as temáticas rurais, mais concretamente da sustentabilidade do seu desenvolvimento. Pequenos passos como a Declaração de Cork, o programa LEADER as reformas estruturais foram dadas com um objectivo final bem marcado: uma reestruturação do processo de desenvolvimento das áreas rurais, dotando-as de capacidades intrínsecas de sobrevivência num ambiente crescentemente globalizado de forte complexidade territorial.

### **1.5.3 Reforço de competitividade**

*“...atingir a competitividade é difícil. A ideia é frequentemente usada e compreendida em termos sucintos. Ela é relativamente compreendida quando usada relativamente a firmas, mas entre os académicos existe ainda um grande cepticismo ao facto de se poder aplicar a uma região...” (Thompson & Ward, 2005:3)*

Entendido como um conceito de suma importância, não só ao nível institucional e empresarial, mas também do ponto de vista territorial, a competitividade assume hoje, um papel de importância redobrada no desenvolvimento e na sustentabilidade dos diversos e distintos factores que enquadra. Na visão da Comissão Europeia (2002:2), a competitividade é vista como *“...a capacidade de uma economia em dotar numa base sustentável, a sua população com elevados e crescentes níveis de vida, assim como elevadas taxas de emprego – está no coração dos objectivos ambiciosos estabelecidos para a União Europeia pela reunião do Conselho Europeu de Lisboa na Primavera do ano de 2000 (Estratégia de Lisboa) ...”* Esta definição, apresenta um paralelismo acentuado com a posição da OCDE (1995). Na concepção deste organismo internacional, a competitividade é a capacidade de produzir bens e serviços que satisfaçam a necessidade dos mercados internacionais, enquanto que ao mesmo tempo, mantém níveis elevados e sustentáveis de rendimento, ou então, numa perspectiva mais generalista, é a capacidade que as empresas, as indústrias, as regiões, as nações e as regiões transnacionais têm de gerar, de forma sustentada quando expostas à concorrência internacional, níveis de rendimentos e de emprego relativamente elevado (OCDE, 1995). A delimitação de políticas públicas que visem então proporcionar as condições adequadas a um ambiente de competitividade, assumem uma importância considerável, sobretudo na potenciação das condições necessárias a esses níveis de desenvolvimento. Assim, as linhas directrizes das políticas públicas dirigidas ao mundo rural, sobretudo o programa de acção delineado para o período 2007/2013, são um conjunto de factores, que em conjunto se espera, proporcionem sustentavelmente melhores condições para a obtenção de uma competitividade crescente. Como salienta Ahner, (2006:21), estas políticas de apoio ao desenvolvimento rural consubstanciam-se *“...num contributo para aumentar a competitividade da agricultura e das florestas. (...) potenciando a qualidade de vida das zonas rurais, através da promoção da diversidade das suas actividades económicas...”*

Este reforço de competitividade, sobretudo as mudanças estruturais, a inserção de actividades inovadoras, e uma modernização permanente que facilite a reestruturação da PAC (Política Agrícola Comum), aumenta não só a possibilidade das áreas rurais aproveitarem as oportunidades crescentes que surgem da mundialização, ao mesmo tempo que os dota de uma superior capacidade de aproveitar as suas vantagens competitivas, nomeadamente ao nível uma diversificação de actividades económicas eficiente, e de um aumento da atractividade das regiões periférica, como territórios-oportunidade de desenvolvimento.

Em Portugal, no seguimento das linhas orientadoras que emanam da Comissão Europeia relativamente a medidas de apoio e de indução de agentes facilitadores de

competitividade territorial, sobretudo a nível da ruralidade, a criação do PRODER (2007), assentou numa nova linha de acção para os territórios rurais. O PRODER (2007) realça quatro aspectos fundamentais em termos de objectivos a concretizar para se reforçar de forma eficaz um ambiente sustentavelmente competitivo: promover a eficiência das empresas através de suportes à sua qualificação, designadamente por medidas de incentivo ao investimento na melhoria de condições de produção, na inovação e adaptação tecnológica, na organização e gestão, na inserção nos mercados, na certificação de processos, na formação de recursos e no aumento da dimensão crítica da intervenção nos mercados; garantir que o regime de auxílio ou incentivo às empresas ganhe coerência e consistência numa óptica de desenvolvimento de fileiras (clusters) estratégicos, otimizando resultados e diferenciando, pela via da competitividade sectorial, as áreas em que os agricultores e o sector agro-alimentar melhor se podem condicionar no contexto da globalização dos mercados. Por essa via serão estabelecidas prioridades assentes em objectivos de mercado que se possam constituir como autênticos desígnios nacionais para cuja concretização, o programa será instrumento da política por excelência; e assegurar uma participação dos destinatários da política de incentivos ao desenvolvimento empresarial através de adequadas, mas segredadas (na óptica de decisão), formas organizativas e de gestão, que possibilitem a efectiva concretização de parcerias estratégicas e co-responsabilização de resultados.

Estes quatro aspectos centrais, englobam-se numa visão de competitividade que procura não só uma qualidade comprovada nas empresas e nos próprios clusters, como também da garantia de eficácia nas políticas públicas de desenvolvimento.

## 2. Políticas públicas e competitividade



## 2.1 O alcance das políticas públicas

*“...políticas públicas são um conjunto de valores e de ideias sobre as quais as decisões são tomadas, e a acção ou inacção é adoptada pelo governo em relação a determinado assunto ou problema...” (Brooks, 1989:16)*

No espectro das alterações a nível de governance e de redefinição de políticas rurais, tal como abordado no ponto anterior, o mecanismo que promoverá a capacidade do território agir, sobretudo das autoridades com responsabilidades para tal, serão as políticas públicas. Políticas públicas essas que, quando coordenadas de forma eficaz, aumentam de forma qualificada o desempenho económico, financeiro e social dos territórios empobrecidos. Importa então, compreender até que ponto influencia a competitividade dos mesmos e reduzem as assimetrias que minam o desenvolvimento sustentável de áreas regionais. O grande objectivo deste item passa por demonstrar o crescente fortalecimento e os resultados obtidos com o incremento na importância da iniciativa LEADER a nível comunitário e descendente.

A definição subjacente de políticas públicas têm ao longo dos anos fornecido várias concepções distintas, partindo de generalizações mais amplas como a de Dye (1992), que refere que é aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, passando por outras mais específicas como a proposta de Kraft & Furlong (2007), que as definem como linhas de acção governamental em resposta aos problemas sociais, ou a reportada por Anderson (1994), que suporta que são acções seguidas por um actor, ou por um conjunto de actores, de forma a resolver um problema ou assunto de interesse.

### Quadro nº2 - Definições de políticas públicas

| Definição  | Autor                                  |
|--|--|
| <i>“...o termo política pública refere-se sempre ás acções do governo e ás suas intenções que determinam essas mesmas acções...”</i>   | Clarke E. Cochran et al. (1999)        |
| <i>“...política pública é o resultado da luta do governo em decidir quem fica com o quê...”</i>  | Clarke E. Cochran et al. (1999)        |
| <i>“...é tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer...”</i>   | Thomas Dye (1992)                      |
| <i>“...a política pública consiste nas decisões políticas de implementar determinados programas para atingir objectivos sociais...”</i>  | Charles Cochran & Eloise Malone (1995) |
| <i>“...de forma simplista, as políticas públicas são a súmula das acções governamentais, quer sejam activadas de forma directa ou por meio de agentes, desde que tenham influência na vida das pessoas...”</i> | Guy Peters (1999)                      |

Fonte: via Birkland, T. (2010) *“An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making”* M.E. Sharpe Inc. 3<sup>rd</sup> Edition.

Para se conseguir obter um retrato fiel da diversidade de opiniões sustentada sobre este tema, é importante delinear um conjunto de conceitos-chave incluídas em grande parte das próprias definições. Na opinião de Anderson (1994), sugerem-se os seguintes elementos:

- **Ações oficiais do governo** – as políticas públicas são acções implementadas pelo governo
- **Reacção às necessidades ou problemas do mundo real** – as políticas públicas procuram reagir aos verdadeiros problemas da sociedade, ou de grupos dentro da mesma.
- **Orientação para um objectivo** – as políticas públicas procuram atingir um conjunto de objectivos específicos que se propõe a resolver, ou então responder a necessidades concretas da própria comunidade.
- **Ação elaborada** – as políticas públicas raramente são decisões únicas, mas sim o resultado de abordagens ou estratégias elaboradas.
- **Decisão de fazer alguma coisa, ou não fazer coisa nenhuma** – a política em concreto, pode entrar em acção na tentativa de resolver um problema, ou pode partir do princípio que o problema se vai resolver dentro do próprio quadro político, optando assim por não entrar em acção.
- **Realização por um actor ou conjunto de actores** – a política pode ser implementada por um único governo representativo, ou por um conjunto de múltiplos actores.
- **A necessidade de uma justificação** – as políticas públicas normalmente inclui uma justificação para a sua entrada em acção.
- **Uma decisão tomada** – uma política pública é uma decisão já tomada, e não uma intenção ou promessa.

Nas palavras de Lynam (2006:7), *“...as políticas públicas são apenas uma das funções principais de um governo (...) são uma declaração de valores, metas e objectivos que determinado governo procura realizar em conjunto com estratégias e instrumentos para os atingir. São comumente entendidas como uma combinação de decisões básicas, leis, medidas regulatórias, compromissos, linhas de acção e fundos públicos, que são feitos em nome do interesse público por aqueles que detêm ou podem afectar as posições do próprio governo...”* Além disso, Lynam (2006:7) advoga ainda que *“...estes regimes resultam de interacções entre aqueles que exigem uma mudança, e aqueles que resistem a essa mesma*

*mudança, ou seja, aqueles que tomam as decisões, e aqueles que directamente serão afectadas por elas...”*

Construir ou elaborar uma política pública, significa em suma, definir quem ganha o quê, porquê e que diferença faz (Lasswell, 1936). Por norma, as políticas públicas podem dividir-se em duas categorias distintas: aquelas que já se encontram em agenda ou discussão pública, e aquelas que ainda não o estão. A vantagem principal de se encontrar já em discussão pública, acaba sobretudo por se situar na maior facilidade que essa condição implica para a tomada de decisão e agilização de processos de forma a promover a sua concertação pública. Na opinião de Gerston (1997), determinado assunto vai entrar ou permanecer na órbita pública se preencher um dos três critérios seguintes: uma abrangência elevada, que afecte um número significativo de indivíduos; intensidade, quando a magnitude do impacto da decisão é alto, e; tempo.

O desenvolvimento de políticas públicas é reactivo, age em função de um conjunto de necessidades às quais ainda não foi dada a atenção e os recursos necessários para colmatar as suas fragilidades. Assim, a construção de uma política pública responde a um conjunto de objectivos que, segundo Smith (2003) são os seguintes:

- Resolução de problemas.
- Ir de encontro às necessidades públicas.
- Reagir a decisões de outros governos, de diferentes níveis do próprio governo ou de outros departamentos interligados.
- Alocar recursos fiscais, naturais, entre outros.
- Reagir à atenção dos media, que por norma é adversa.
- Reagir a crises e emergências.

Segundo Smith (2003), esta característica reactiva da política pública deve ser complementada como uma função pró-activa, que a deverá preparar para agir sempre que as situações acima especificadas se verificam. Então, segundo o autor, a política pública deve ser:

- Planeada.
- Ser resultado de uma estratégia concertada.
- Possuir uma gestão de risco.
- Diferenciar os critérios de forma concisa.
- Estabelecer prioridades.
- Estabelecer parcerias.

Segundo Teixeira (2002), a utilização das políticas públicas conforme o tipo de actuação que se pretende, depende de certa forma dos critérios que forem impostos para a sua delineação e articulação. Assim, as políticas públicas podem diferir a nível:

- Da sua natureza ou grau de intervenção.
- Quanto à abrangência dos possíveis desafios.
- Quanto aos impactos que pode causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais.

Quanto à sua natureza, as políticas públicas podem ser consideradas estruturais, se interferirem em relações desse tipo, ou conjunturais, se assim servirem para responder de forma imediata a uma circunstância imediata e que necessite de actuação veloz.

Quanto à sua abrangência, Teixeira (2002), considera que as políticas públicas podem ser consideradas universais, se disserem respeito a todos os cidadãos, segmentais se tiverem em consideração um segmento dessa mesma população, abrangido por um critério específico, ou fragmentadas, se destinadas a grupos sociais no interior desses mesmos segmentos.

Finalmente quanto aos seus impactos, Lowi (1972), considera que as políticas públicas podem ser classificadas em: distributivas, redistributivas, regulatórias ou constitutivas ou estruturadoras. Distributiva se o seu intuito visa distribuir benefícios individuais; redistributivas se visam redistribuir recursos entre os variados grupos sociais, numa perspectiva de equidade, retirando recursos de um grupo mais abastado, inserindo-os na órbita de outro relativamente desfavorecido em termos comparativos; regulatórias se procuram definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos diversos actores tendo em consideração o interesse geral da sociedade como um todo, e; constitutivas ou estruturadoras, se ditarem as regras do jogo, e definirem em que condições as se aplicarão todas as restantes acima mencionadas.

Tal como Teixeira (2002:4) reforça, “...é necessário, em relação a cada tipo de política, verificar quais são as estratégias em determinadas conjunturas. Normalmente, as políticas estratégicas estão sob controlo total dos tecnocratas, sem espaços de participação da sociedade, como ocorre com a política económica, tributária etc. Dessas políticas, que definem fontes de recursos, decorrem várias outras, o que exige a sua democratização...”

## 2.2 Políticas públicas – promover a competitividade rural reduzindo as disparidades

*“...competitividade são as condições que permitem maior produtividade e inovação, que suportam e sustentam altos níveis de prosperidade...” Ketels (2004:8)*

Os problemas relacionados com a competitividade rural já vêm de longe. Tal como Ketels (2004:8) advoga *“...as políticas internacionais para melhorar as performances económicas das regiões rurais não estão a funcionar...”*. Tal como o LEADER (2001:37) menciona *“...o posicionamento dos territórios rurais na cena global, exige uma capacidade de diálogo, de trocas e de transferências entre territórios...”*.

Num contexto cada vez mais marcado por uma vertente globalizante, os territórios rurais tem a absoluta necessidade de se tornarem mais voluntaristas, sobretudo através, quer de criação de novas identidades, como também por meio de novos agentes que as repliquem no terreno, diminuindo as distâncias relativas em termos de inovação para os grandes contextos urbanos. Além disso, como o próprio LEADER (2001) fundamenta, essa aproximação deverá ser despoletada por uma aproximação aos centros nevrálgicos de crescimento, através de políticas ascendentes e não descendentes que marcaram gerações e gerações de matrizes desenvolvimentistas. A ênfase deve ser retirada dos dispositivos verticais, burocráticos e administrativos comuns em outrora, sendo substituídos por estruturas homogêneas, diferenciadoras, interdependentes e sobretudo capacitadoras de criação de redes de crescimento sustentado.

Assim, na perspectiva da iniciativa LEADER (2001), reduzir as assimetrias que, em última instância conduzem a um crescimento desigual e desequilibrado de um território como um todo, deverá ser combatido através de quatro mecanismos essenciais (LEADER, 2001):

- assegurar uma presença nos espaços da globalização (do local para o global)
- desenvolver trocas e experiências de solidariedade e de transferência com outros territórios (articulação inter-local para se reposicionar no global)
- participar activamente nas formas de expressão colectiva e no diálogo social e institucional com os outros níveis (articulação local/global)
- poder dar respostas aos problemas que se colocam a nível global

Aumentar a competitividade de territórios que à partida são considerados menos bafejados por condições de desenvolvimento sustentado, deve implicar um trabalho

conjunto entre regiões, de forma a, de forma consolidada, o crescimento e as disparidades registadas sejam de índole cada vez mais negligenciável, até ao ponto total de inexistência.

### Quadro nº3 – Inovação em termos rurais à luz da experiência LEADER (1991/2001)

|                                    | <b>Local para global</b>  | <b>Interlocal</b>   | <b>Articulação global/local</b>            | <b>Global para local</b>                          |
|------------------------------------|---|---|--|---|
| <b>Desafios</b>                    | Posicionar-se em espaços de globalização  | Criar relações de solidariedade e de transferência                        | Iniciar o diálogo com outro nível          | Criar respostas locais para problemas globais     |
| <b>Fases</b>                       | Descobrir as identidades, desafios, perspectivas e problemas comuns   | Descobrir as diferenças, as necessidades de solidariedade e transferência | Descobrir o interesse de uma acção comum   | Descobrir as possibilidades de uma resposta comum |
| <b>Descobrir o interesse comum</b> | Encontrar novos segmentos de mercado; elaborar respostas técnicas adequadas e organizar acções de formação comuns | Elaborar um projecto comum  | Criar uma rede/federação/associação formal | Estabelecer normas comuns e um projecto comum     |
| <b>Reflectir sobre as soluções</b> | Criar novos produtos, rótulos e formas comuns de promoção   | Abrir canais de transferência e solidariedade                             | Realizar acções numa rede formal           | Implantar estruturas comuns                       |
| <b>Agir em conjunto</b>            | Encontrar um lugar adequado no mercado  | Inserir-se em programas de cooperação europeus ou internacionais          | Tornar-se um interlocutor reconhecido      | Obter o reconhecimento das instituições públicas. |
| <b>Fazer-se reconhecer</b>         |   |   |  |   |

Fonte: LEADER (2001) "Inovação em meio rural: a competitividade dos territórios rurais à escala global: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER" Caderno nº6, Fascículo nº5, LEADER

### 2.3 Das políticas públicas agrícolas às políticas públicas rurais

*"...o sucesso das áreas rurais, deve ser definido por um conjunto de políticas que sejam específicas ao próprio território rural..." (Stauber, 2001:35)*

Ao longo das últimas cinco décadas, a evolução das políticas destinadas ao mundo rural, tem sido marcada por um processo de evolução constante. O ano de 1957 marcou o início da preocupação crescente da Comunidade Europeia com a questão rural, ainda que marcadamente delineada por uma vertente praticamente agrícola. O período entre 1957-62 ficou na história como o hiato temporal de lançamento da primeira Política Agrícola Comum que se consubstanciou efectivamente no ano de 1962, juntamente com a criação do FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola). Posteriormente, já na década de 90 (1992), a PAC viria a ser reformulada, sobretudo devido à tomada de

consideração acerca de medidas agro-ambientais necessárias para garantir a sua sustentabilidade (Comissão Europeia, 2001a).

As primeiras políticas dedicadas ao mundo rural tiveram o seu embrião no decurso do ano de 1988, com o lançamento do documento “O Futuro do Mundo Rural” pela Comissão Europeia, em que pela primeira vez se afirmava a necessidade de uma política para a questão rural. Três anos mais tarde surge a iniciativa LEADER, mais concretamente o primeiro módulo da mesma – LEADER I – que teve três anos de duração (1991-1994), e que procurava afirmar a política de desenvolvimento rural no seio das políticas estruturais europeias, nomeadamente da importância do seu papel na diversidade económica das zonas rurais. Dado o sucesso da iniciativa, a Comissão Europeia lançou no ano de 1994 o segundo módulo do projecto LEADER – o LEADER II. Este programa durou cinco anos e terminou em 1999, com um objectivo central de melhor integração das actividades iniciadas em 1991. Pelo meio, a declaração de Cork (1996), virou uma página essencial no desenvolvimento rural: a necessidade de se rumar a uma nova estratégia de desenvolvimento rural integrado, e que, no ano 2000, viria a despoletar no lançamento da Agenda 2000, e na consubstanciação do desenvolvimento rural como segundo pilar da PAC. Nesta linha, nesse mesmo ano, foi lançado o LEADER + (2000/2006), que perspectivava sobretudo um crescimento da competitividade territorial, reforçando esses índices. Um ano depois da sua conclusão, a Comissão Europeia criou a nova política de desenvolvimento rural que vigorará até 2013 (2007/2013) (Comissão Europeia, 2001a). Ao analisar esta cronologia de acontecimentos, verifica-se que, ao longo das décadas, a Comissão entendeu a necessidade de, não descurando a política agrícola, dar um passo crucial na constituição de uma política rural, passo esse dado efectivamente de forma simbólica no ano de 1988.

#### **Quadro nº4 – Evolução das Políticas Públicas – do agrícola ao rural (1957/2013)**

| <b>Datas Essenciais</b> | <b>PAC</b>                                | <b>Desenvolvimento Rural</b>                   | <b>Principais Resultados</b>   |
|-------------------------|---|--|--|
| 1957/1962               | Elaboração da PAC                         |  |  |
| 1962                    | Entrada em vigor da PAC. Criação do FEOGA |  |  |
| 1988                    |   | Comunicação da Comissão “O nosso futuro rural” | Afirmação política de uma política europeia indispensável para o meio rural  |
| 1991                    |   | Lançamento do LEADER I (1991/1994)             | Experimentação de um novo modelo de desenvolvimento rural. Início do regresso da confiança quanto ao futuro das zonas rurais. Diversificação das economias rurais. |
| 1992                    | Reforma da PAC.                           |  | Tomada em consideração   |

|      | Medidas agro-ambientais                                  |  | do ambiente no quadro da PAC  |
|------|--|--|---|
| 1994 |  | Lançamento do LEADER II (1994/1999)  | Difusão da acção LEADER I: 50% da Europa rural envolvida. Melhor integração das actividades.                    |
| 1996 |  | Conferência e declaração de Cork: rumo a uma política integrada de desenvolvimento rural | Afirmação política forte para uma nova PAC, visando o desenvolvimento integrado dos territórios rurais.         |
| 1999 | Agenda 2000: desenvolvimento rural, segundo pilar da PAC | Novo regulamento do desenvolvimento rural  | Resultados esperados; integração progressiva do desenvolvimento rural no seio da PAC                            |
| 2000 |  | Lançamento do LEADER + (2000/2006)   | Resultados esperados: enriquecimento da acção territorial. Reforço da competitividade dos territórios da Europa |
| 2006 |  | Programa de Desenvolvimento Rural (2007/2013)  |   |

Fonte: Comissão Europeia (2001a) "LEADER: de uma iniciativa a um método" via [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/pt/dossier/chap1.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/dossier/chap1.pdf)

## 2.4 LEADER

*"...LEADER representa uma abordagem inovadora no quadro da política de desenvolvimento rural comunitária..." (LEADER, 2006:5)*

A iniciativa LEADER surge num contexto de necessidade de promoção de uma sustentabilidade de futuro em termos de desenvolvimento rural. Este projecto procura ter em conta, não só as oportunidades e restrições internas ao território rural, resultante de agentes ambientais, económicos, sociais e culturais ligados à história do território, assim como das oportunidades e restrições externas que derivam da abertura das economias locais (Comissão Europeia, 2001b), assim como um método de mobilização e de entrega de poder do desenvolvimento rural às comunidades rurais, em vez de um conjunto de medidas rígidas e imutáveis de espectro centralizado. (Comissão Europeia, 2006).

Desde o seu lançamento no ano de 1991, o projecto LEADER concedeu às comunidades rurais na União Europeia as ferramentas necessárias para serem elas as principais responsáveis pelo seu próprio futuro, sobretudo através de um conjunto de medidas que passa pela verdadeira parceria entre actores locais e instituições nacionais/regionais. Esta aproximação aos verdadeiros actores do desenvolvimento rural, sobretudo às suas aspirações e dúvidas, origina uma nova forma de descentralização governativa que reorienta as forças vivas do espaço projectado. Segundo a Comissão Europeia (2001b), estes actores dividem-se em três grupos principais:



- **Pessoas ou associações de pessoas** – cujas preocupações dominantes se prendem com questões de sociedade, de emprego e de qualidade de vida.
- **Empresas privadas e o sector financeiro** – o desenvolvimento e a rentabilidade das actividades comerciais, bem como a adaptação da economia local aos mercados constituirão as suas principais preocupações,
- **Instituições públicas** – regionais, nacionais e europeias preocupadas com a politica regional, o emprego, o património (ecológico, económico, social e cultural) do território, o acolhimento das populações e a procura de coerência entre as politicas sectoriais e territoriais.

O contributo essencial da iniciativa LEADER segundo as forças vivas do território, dividem-se em quatro áreas distintas (LEADER Magazine nº16. citado em Comissão Europeia 2001b):

- **A abordagem territorial descentralizada, integrada e ascendente (“bottom-up”)** – ao colocar a tónica no interesse de reconsiderar um território na sua globalidade, pondo os sectores de actividade em contacto entre si e apoiando-se numa acção que permita aos agentes locais exprimirem-se e participar nas orientações dos destinos dos territórios a partir das suas aspirações e das suas perspectivas, a iniciativa LEADER surge como uma via particularmente adequada no auxilio á revitalização social e económicas das zonas rurais.
- **A mobilização das populações** – inerente à acção LEADER, a iniciativa facilita a assunção colectiva do futuro do território, ultrapassando as atitudes fatalistas e as clivagens tradicionais, lutando contra a exclusão e assegurando o equilíbrio entre o saber-fazer, as oportunidades e as necessidades de todas as categorias da população.
- **A federação dos agentes locais a nível de um território** – o LEADER favorece a criação de novas estruturas de parceria e de gestão local. Consoante os contextos, o LEADER facilita o desenvolvimento de novas formas de organização colectiva, de organização de conhecimentos e de organização política. O LEADER privilegia a proximidade e ajuda a melhorar a governação local.
- **A possibilidade de concretizar ideais latentes** – graças aos procedimentos de selecção dos projectos experimentados no LEADER, foi possível conhecer a ideia de promotores de projectos potenciais, mas muitas vezes ignoradas, fazelas evoluir colectivamente e conseguir apoios para a sua execução. O LEADER

incarna a capacidade de assumir operações de modestas dimensões e de apoiar projectos de risco, de que tendem a desviar-se os intermediários administrativos e os técnicos e financeiros clássicos.

O conceito LEADER pode então ser analisado à luz de sete aspectos essenciais (LEADER + nº1, 2007):

- **Abordagem assente ao nível local** – Esta abordagem implica a definição de uma política de desenvolvimento baseada na situação específica, nos pontos fortes e fracos de uma dada zona. No LEADER, esta zona é uma unidade rural local bastante homogénea, caracterizada pela coesão social interna, por uma história e tradições comuns, um sentimento de identidade comum, etc. A sensibilização para a abordagem local tem vindo a aumentar, reconhecendo os «primeiros dinamizadores» locais o importante papel dos recursos endógenos para a obtenção de um desenvolvimento sustentável.
- **Abordagem ascendente** – Esta abordagem visa incentivar uma tomada de decisões participativa a nível local, em relação a todos os aspectos da política de desenvolvimento. O seu objectivo é mobilizar os agentes locais, incluindo a comunidade no seu conjunto, os grupos de interesses económicos e sociais e os representantes de instituições públicas e privadas. A abordagem ascendente assenta em duas actividades principais: a «animação» (promoção de actividades) e a formação das comunidades locais, intervindo em diversas fases do programa.
- **Abordagem de parceria e grupo de acção local (GAL)** – Os GAL são um conjunto de agentes públicos e privados, unidos numa parceria que identifica uma estratégia comum e um plano de acção local para desenvolver uma zona, constituindo um dos elementos mais originais e estratégicos da abordagem LEADER. Dotado de uma equipa de técnicos, de poderes decisórios e de um orçamento bastante avultado, o GAL representa um novo modelo de organização que pode influenciar consideravelmente o equilíbrio institucional e político da zona em causa. Os GAL têm proporcionado mecanismos adequados de participação, sensibilização e organização dos agentes locais a favor do desenvolvimento rural. A repartição de tarefas e de responsabilidades entre os parceiros (autoridades responsáveis pela gestão do programa, GAL, membros do GAL) deve ser clara e transparente.
- **Inovação** – Para além do conceito do LEADER e da sua aplicação no terreno que é, em si mesma, inovadora, a iniciativa também exige que as acções sejam

inovadoras. Podem ser: acções destinadas a promover os recursos locais de novas formas, acções com interesse para o desenvolvimento local, mas que não estejam abrangidas por outras políticas de desenvolvimento, acções que dêem novas respostas às debilidades e aos problemas das zonas rurais ou que criem um novo produto, um novo processo, novas formas de organização ou um novo mercado. A inovação também está incorporada nos componentes pedagógicos e de ligação em rede do programa: difusão de informações a outros grupos de agentes que desejem inspirar-se nas realizações de outras zonas ou levar a cabo projectos conjuntos.

- **Abordagem integrada** – As acções e os projectos incluídos no plano de acção local são interligados e coordenados de modo a formar um conjunto coerente. A integração pode envolver acções realizadas num único sector, todas as acções do programa ou grupos específicos de acções ou, o que é mais importante, as ligações entre os diversos agentes e sectores económicos, sociais, culturais e ambientais implicados na zona.
- **Criação de redes e cooperação entre zonas** – Ao facilitar o intercâmbio e a circulação de informações sobre as políticas de desenvolvimento rural, bem como a difusão e a transferência de boas práticas e de estratégias e acções inovadoras, a rede LEADER procura limitar o isolamento dos GAL e criar uma fonte de informação e análise das acções. Para complementar as redes europeias e nacionais existentes, alguns GAL organizaram-se, espontaneamente, em redes informais. Outra parte fundamental do LEADER é a cooperação entre zonas rurais. Esta pode ser transnacional, mas também pode ter lugar entre zonas de um mesmo Estado-Membro (interterritorial).
- **Financiamento e gestão local** – A delegação nos grupos de acção local de uma grande parte das responsabilidades decisórias em matéria de financiamento e de gestão é outro elemento essencial da abordagem LEADER. No entanto, o grau de autonomia dos GAL varia consideravelmente, dependendo do modo específico de organização e do contexto institucional do Estado-Membro em causa.

Os programas LEADER iniciaram-se no decurso do ano de 1991, fundamentalmente resultantes da necessidade de modificação de algumas políticas estruturais que se consubstanciavam como problemáticas em diversos Estados-Membros. Segundo a Comissão Europeia (1988), existiam três causas nucleares para o elevado desemprego e o lento desenvolvimento económico de algumas regiões:

- As pressões resultantes do próprio desenvolvimento moderno, em que as áreas rurais adjacentes às grandes áreas urbanas poderiam estar em competição com os interesses urbanísticos.
- O problema do declínio rural associado a uma dependência esmagadora da agricultura de subsistência, da emigração e do desemprego estrutural.
- A diversificação de actividades económicas em áreas periféricas é tremendamente limitada, sendo as infra-estruturas necessárias para o crescimento relativamente caras.

Assim, na forja da resolução de um problema bem identificado, o lançamento do documento de 1988, “O Nosso Futuro Rural”, foram traçadas as primeiras medidas concretas de apoio a uma política de desenvolvimento rural sustentável (Comissão Europeia, 1988):

- Reforma dos fundos estruturais
- Adaptação de algumas estruturas de regulação da agricultura
- Subsídios aos agricultores
- Ajustamentos nos mercados de regulação de forma a apoiar os pequenos produtores
- O lançamento da iniciativa LEADER
- A proposta para um tema de informação sobre as iniciativas de desenvolvimento rural e agrícolas.

#### **2.4.1 LEADER I (1991/1993)**

Os principais objectivos da Comissão Europeia no lançamento da primeira versão do projecto LEADER resumiam-se a três questões (Comissão Europeia, 1999):

- Incrementar o potencial de desenvolvimento das áreas rurais através de iniciativas locais.
- Promover a aquisição de “know-how” do desenvolvimento local.
- Disseminar este “know-how” por outras áreas rurais.

De forma a conseguir atingir os objectivos a que se propôs, a iniciativa LEADER I, tinha seis acções principais, que a prazo acabariam por contribuir para uma credibilização

inicial do processo que acabou por espalhar a produtividade da iniciativa aos anos seguintes. Essas cinco acções principais eram (Comissão Europeia, 1988):

- Treino especializado para os residentes rurais, organizadores e instrutores
- Turismo rural, incluindo ajudas, pequenas infra-estruturas, pesquisa de mercado e promoção dos sistemas de reserva
- Estabelecimento e desenvolvimento de pequenas empresas, negócios e serviços locais, particularmente em conjunto com a pequena agricultura.
- Exploração dos produtos agrícolas, florestais e resultantes da pesca, especialmente do marketing, da assistência técnica, da transferência de tecnologia e da qualidade.
- Preparação de programas, levantamento das necessidades locais, e potencial de desenvolvimento rural das diversas áreas
- Outras medidas

O LEADER I, como iniciativa experimental, assentava então em três princípios básicos (Comissão Europeia, 1988):

- Criar e implementar um plano local de acção em áreas rurais povoadas por um mínimo de 5.000 habitantes e um tecto máximo de 100.000 habitante, através de uma estratégia de desenvolvimento com a duração de três anos
- O plano de acção local seria desenhado e implementado pelas diversas parcerias locais, encaradas como os beneficiários finais da iniciativa
- Uma ligação multi-sectorial e sistemática de acções imbuídas de um espírito de visão e estratégia.

Como resultado, para a iniciativa LEADER I, foram criados 217 GAL, num total de 362.000 km<sup>2</sup> e 11.3 milhões de habitantes abrangidos (Comissão Europeia, 1999). Esta iniciativa visava sobretudo as áreas de objectivo 1 e 5b. As áreas de objectivo 1 eram definidas por (Comissão Europeia, 1997b):

- PIB (Produto Interno Bruto) per capita inferior a 75% da media comunitária
- Taxas de desemprego mais elevadas que a média comunitária
- Falta de serviços para os negócios e indivíduos
- Infra-estruturas básicas pobres

Por sua vez as regiões de objectivo 5b, era marcadas por:

- Elevada taxa de emprego agrícola
- Baixas taxas de rendimento agrícola
- Baixa densidade populacional

Mas, o funcionamento de todo o programa não seria possível sem a existência de uma dotação orçamental capaz de colocar em andamento um projecto que, apesar de experimental, seria tremendamente ambicioso. O suporte financeiro seria então garantido pelos Estados Membros e pela própria Comunidade, nomeadamente através dos fundos estruturais seguintes: FEOGA, FSE (Fundo Social Europeu) e FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural). Estima-se que a iniciativa atingiu cerca de 17.000 beneficiários e 22.000 operações distribuídas por países de objectivo 1 (Espanha, França, Portugal, Itália e Grécia) e 5b (Bélgica, Luxemburgo, Alemanha, Dinamarca, Holanda, Escócia, Inglaterra e algumas províncias francesas). Os valores disponibilizados para o proliferar desta iniciativa, foram então distribuídos por este vasto conjunto de Estados, e pelos 217 GAL mencionados, e que foram criados com o intuito de apoiar o LEADER I. O seu orçamento, limitado à nascença pelo facto de se tratar de uma iniciativa experimental, e inovador em desenvolvimento rural, acabaria por, como veremos mais à frente, torna-lo no menos dotado de todos os programas financeiros do espectro LEADER, independentemente de ter sido o mais curto de todos eles (3 anos de duração).

No total, os cerca de 11,3 milhões de habitantes inseridos na iniciativa, receberiam por ano e por GAL, 600 mil euros, o que no final do programa se consubstanciaria numa verba total de 1,8 mil milhões de euros (Comissão Europeia, 1999 e 2006), sendo que, o LEADER I em si mesmo, utilizaria uma verba de 442 milhões de euros como orçamento total, onde cerca de 400 milhões foram cobertos pelos respectivos fundos comunitários destacados. Com base nas suas seis acções centrais, as verbas foram maioritariamente distribuídas pelo turismo rural (cerca de 45% do orçamento total), sendo que no âmbito dos GAL, foi também a única que acabou por abranger a totalidade dos grupos existentes. A uma distância relativa, no segundo lugar acabaram por surgir as verbas alocadas nos produtos agrícolas, que se cifraram nos 17% do total do orçamento do programa (Comissão Europeia, 1999)

#### **2.4.2 LEADER II (1994-1999)**

Tal como o documento do OIR (Österreichisches Institut für Raumplanung) (2003) suporta, a iniciativa LEADER II, que decorreu no período temporal de 1994 a 1999, constituiu-se como um seguimento à iniciativa LEADER I de carácter mais experimental. Nas palavras da OIR (2003:1) “...(*O LEADER II*) representa uma abordagem nova e a escala

*reduzida em relação ao desenvolvimento rural em zonas com atraso de desenvolvimento (zonas de objectivo 1), em zonas que enfrentam dificuldades estruturais (zonas de objectivo 5b) e em zonas da Europa com fraca densidade populacional (objectivo 6) com recursos financeiros relativamente limitados (...) visando revitalizar estas áreas e complementar os Fundos Estruturais Europeus (...) baseia-se na elaboração e execução de um PAL (plano de acção local) em zonas rurais com populações compreendidas entre 5.000 e 100.000 habitantes (...) baseado em parcerias entre agentes locais, públicos e privados, enquanto beneficiários finais da iniciativa (...) desenvolvendo-se a partir da multissetorialidade e da interligação sistemática de acções de desenvolvimento inseridas numa visão e estratégia global..."*

O objectivo do LEADER II foi o de *"...suscitar operações inovadoras promovidas por agentes locais, públicos e privados em todos os sectores de actividade do meio rural, divulgar as experiências concretas em toda a comunidade e ajudar os agentes rurais de diferentes Estados Membros que o desejem a inspirar-se nos resultados obtidos por outros territórios e a realizar em comum determinados projectos..."* (OIR, 2003:3). Importa também reforçar que, o LEADER II, ao invés do LEADER I, escolheu uma abordagem tão descentralizada quanto possível, tendo sido elaborados ao todo cerca de 102 programas operacionais, cinco deles a nível nacional (Dinamarca, Grécia, Luxemburgo e Portugal) e o restante a nível regional.

Os cinco grandes enfoques do LEADER II consubstanciavam-se no seguinte (Comissão Europeia, 1998):

- Assegurar o suporte para as iniciativas locais que continuariam do LEADER I
- Assegurar o suporte das operações inovadoras, elegíveis como modelo, ilustrando novas direcções que o desenvolvimento rural pode obter
- Promover a troca de experiências e a transferência de "know-how" ao nível do desenvolvimento rural Europeu
- Resguardar os projectos de cooperação transnacional desenvolvidos por actores locais que reflectam a sua solidariedade
- Utilizar redes que permitissem a interface entre os diversos Estados-Membros e as suas organizações.

Objectivos estes que eram garantidos através de quatro instrumentos centrais (Comissão Europeia, 1998):

- Grupos de Acção Local (GAL) – 906 no total
- Outras estruturas colectivas – 92 no total

- Administrações e instituições participantes na implementação do LEADER II
- Estruturas envolvidas no desenvolvimento rural

A iniciativa LEADER era composta por quatro grandes eixos (OIR, 2003):

- **Eixo A** – aquisição de competências, criado para preparar os agentes locais para o desempenho de um papel de responsabilidade na execução do programa local. Cobria 3.4% dos fundos destinados à execução do LEADER II.
- **Eixo B** – programas de inovação rural, era constituído dentro das prioridades definidas nos Planos de Acção Local e cobria 92.1% do orçamento global.
- **Eixo C** – Cooperação transnacional, era facultativo. Tinha por objectivo a cooperação entre as zonas LEADER de, pelo menos, dois Estados-Membros na execução de projectos comuns. Abrangia 3,6% do orçamento global.
- **Eixo D** – Colocação em rede. 0.9% do orçamento global

Estes quatro eixos aplicacionais do LEADER foram executados num período de 5 anos, entre 1994 e 1999, e centraram-se nos Estados concentrados nos objectivos 1, 5b e 6, sendo que apenas este último se revelou uma novidade relativamente ao projecto inicial de iniciativa, passando a incluir também áreas com uma densidade populacional diminuta (8 habitantes por km<sup>2</sup>), ou que fossem contíguas ou periféricas de áreas com essas características. As áreas de objectivo 1 serviam para a promoção do desenvolvimento e dos ajustamentos estruturais de determinadas regiões desfavorecidas, enquanto as de objectivo 5b, tinham o mesmo “core”, mas relativamente a áreas rurais.

Dentro dos Estados de objectivo 1, podíamos encontrar a Grécia, Portugal e a Irlanda, enquanto nos de objectivo 5b vislumbram-se a Dinamarca, Finlândia, Suécia e Luxemburgo. Dado o maior volume de acções disponibilizadas, assim como do maior número de estruturas criadas e programas operacionais levados a cabo, o investimento total da iniciativa LEADER ultrapassou o do projecto inicial, consubstanciando-se em 1,75 mil milhões de euros., com Portugal a registar-se como o Estado-Membro com o maior aumento relativo de apoio financeiro. Por eixo, a grande fatia coube aos programas de inovação rural, com 92.1%, seguida de muito longe pela aquisição de competências com 3.4%, da cooperação transnacional com 3.6% e das redes com 0.9% do bolo total orçamental.



## Quadro nº5 – Fundos Estruturais (mil euros) por Objectivo de Convergência

|              | <b>FEOGA</b> | <b>FEDER</b> | <b>FSE</b> | <b>Total</b> | <b>%</b> |
|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|----------|
| Objectivo 1  | 509.529€     | 477.081€     | 83.597€    | 1.070.208€   | 59.6%    |
| Objectivo 5b | 253.967€     | 350.153€     | 72.600€    | 676.720€     | 37.7%    |
| Objectivo 6  | 7.112€       | 6.791€       | 2.612€     | 16.515€      | 0.9%     |
| Redes        | 31.444€      | 0            | 0          | 31.444€      | 1.8%     |
| Total        | 802.053€     | 834.025€     | 158.809€   | 1.794.887€   | 100%     |
|              | 44.7%        | 46.5%        | 8.8%       | 100%         |          |

Fonte: Comissão Europeia, DG AGRI (2003) via OIR (2003) “*Ex-Post evaluation of the community initiative LEADER II – final report*”, by OIR, Management dienste MbH.

### 2.4.3 LEADER + (2000/2006)

O programa LEADER + surge no seguimento das iniciativas I e II do mesmo projecto, onde o primeiro marcou uma nova abordagem ao desenvolvimento rural, enquanto o II acabou por alargar o espectro dessa mesma iniciativa. O LEADER + esperava-se que complementasse outros programas de desenvolvimento rural, através da integração de novos temas, concebidos e implementados por actores de nível local, capazes de encorajar novas abordagens para uma visão do desenvolvimento rural sustentável (Comissão Europeia, 2009b). O LEADER + procurou “...encorajar e ajudar os actores rurais a pensarem a o potencial das suas áreas a longo prazo (...) encorajando a implementação integrada e de alta qualidade de estratégias originais de desenvolvimento sustentável desenhada para experimentar novas formas de: enaltecer o património cultural e natural; reforçar o ambiente económico, de forma a contribuir para a criação de emprego; e melhorar as habilidades organizacionais da sua comunidade...” (Comissão Europeia, 2009b:5,6)

Os programas do LEADER + estruturaram-se em volta de três acções principais (Comissão Europeia, 2009a):

- Estratégias de desenvolvimento rural integrado de natureza piloto baseadas numa abordagem “bottom-up” e de abordagem horizontal.
- Cooperação transnacional e interterritorial entre territórios rurais.
- A ligação em rede de todas as áreas rurais em toda a Comunidade, sejam ou não beneficiários do LEADER + e dos actores do desenvolvimento rural.

Neste contexto, as estratégias integradas do LEADER + deveriam focar-se em pelos menos um destes factores abaixo mencionados (Comissão Europeia, 2009b):

- Tornar os produtos e os serviços das áreas rurais mais competitivas
- Melhorar a qualidade de vida das áreas rurais e das suas comunidades
- “Know-how” e novas tecnologias

- Adicionar valor aos produtos locais e criar os melhores recursos culturais e naturais.

Desenhado para apoiar os actores rurais, assim como apoiar as parcerias e redes de promoção e trocas de experiências, para além de colocar ênfase nas cooperações entre os diferentes grupos LEADER +, procurava-se fundamentalmente conseguir que os verdadeiros agentes dos territórios rurais tivessem ao seu dispor as ferramentas necessárias para conseguir implementar estratégias capazes de promover o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, o LEADER + foi constituído por sete medidas principais para apoio ao desenvolvimento rural (Comissão Europeia, 2004):

- Investimentos na agricultura
- Aposta nas áreas rurais menos favorecidas
- Recursos humanos
- Florestas
- Marketing dos produtos agrícolas
- Medidas agro-ambientais
- Medidas de diversas ordens do desenvolvimento rural

O LEADER+ foi neste sentido aplicado aos 15 países na época constituintes da União Europeia, sendo que aos novos membros integrantes a partir de 2004, foi concedida a oportunidade de aderirem ao programa desde essa altura até ao final do mesmo, adequando as suas estratégias ao período remanescente. Desses novos Estados, seis deles (Republica Checa, Estónia, Lituânia, Letónia, Hungria e Polónia) inseriram as medidas no seu objectivo 1 (Comissão Europeia, 2006b). Tal como referido anteriormente, o LEADER+ estruturou-se ao redor de três acções centrais que, obtiveram a seguinte distribuição em termos de financiarização:

**Quadro nº6 – Financiamento das acções do LEADER +**

| <b>Acção</b>   | <b>Milhões de Euros</b> | <b>%</b>    |
|--|-------------------------|-------------|
| Estratégias de desenvolvimento rural integrado de natureza piloto baseadas numa abordagem "bottom-up" e de abordagem territorial | 4.377.60€               | 86.75%      |
| Cooperação transnacional e interterritorial entre territórios rurais   | 504.8€                  | 10%         |
| A ligação em rede de todas as áreas rurais em toda a Comunidade.   | 68.7€                   | 1.36%       |
| Assistência Técnica  | 95.4€                   | 1.89%       |
| <b>Total</b>   | <b>5.046.5€</b>         | <b>100%</b> |

Fonte: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus>

Novamente, e tal como se verificou na passagem da iniciativa LEADER I para a LEADER II, também na subsequente passagem do LEADER II para o LEADER +, se verificou um incremento nos valores totais a nível orçamental, verificando-se desta feita um valor total na ordem dos 5,046 mil milhões de euros, o valor mais alto de sempre, o que funciona como aspecto demonstrativo da importância crescente que a iniciativa, através da sua credibilidade e resultados foi obtendo ao longo de duas décadas de execução. Este bolo global de 5 mil milhões de euros foi, como vinha sendo regra, financiado por fundos estruturais, sendo que, ao contrário do que se vinha verificando até ao momento, desta feita apenas se verificou a inclusão do FEOGA, e não do FSE e do FEDER, como nas iniciativas precursoras. Assim, do volume total de 5 mil milhões de euros, o FEOGA foi responsável por uma fatia de aproximadamente 2.1 mil milhões (Comissão Europeia, 2006b), cabendo o restante aos Estados-Membros. Do valor total de suporte do FEOGA, o mesmo foi dividido da seguinte forma:

#### Quadro nº7 - Divisão do FEOGA por Acção (em %)

| Grupo | Acção                                | %   |
|-------|--------------------------------------|-----|
| 1     | Reestruturação e competitividade     | 38% |
| 2     | Ambiente e ordenamento de território | 52% |
| 3     | Economia e competição rural          | 10% |

Fonte: adaptação própria a partir de Comissão Europeia (2006b) - *"Synthesis of midterms evaluation of LEADER+ - Final Report"* Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.

#### 2.4.4 Política de Desenvolvimento Rural e LEADER (2007/2013)

Durante o período em que o LEADER+ foi sendo desenvolvido, período esse também marcado por uma reformulação da Política Agrícola Comum (PAC), nos anos de 2003 e 2004, o método de abordagem das políticas, reorientou-se de uma visão mais mercantilista para uma de carácter mais territorialista, onde as "velhas" e "novas" funções do mundo rural desempenhariam um papel mais relevante do que no passado. No seguimento dessa perspectiva, o próprio desenvolvimento rural consubstanciou-se como o segundo pilar da PAC, sobretudo devido à sua cada vez maior importância, e até abrangência em termos territoriais e residenciais.

A nova política de desenvolvimento rural para o período 2007/2013, assenta então em torno de quatro grandes pilares (Comissão Europeia, 2006b):

- A melhoria da competitividade dos sectores agrícola e florestal.
- A melhoria da qualidade ambiental e do meio rural.

- A melhoria da qualidade de vida das zonas rurais, através do encorajamento à diversificação da economia rural.
- O programa LEADER para o desenvolvimento das áreas rurais.

De forma a garantir uma divisão equitativa de investimentos nestes quatro pilares, a divisão orçamental a ser efectuada pelos Estados Membros deveria ser repartida em partes iguais por cada um deles, devendo a verba inscrita ser comunicada antes do início do período em análise, à imagem e semelhança daquilo que se passou com as iniciativas anteriores. A grande diferença desta política focou-se sobretudo a um nível particular: começou a surgir uma ênfase mais declarada em produzir estratégias coerentes de desenvolvimento rural na União Europeia como um todo, atingidas mediante a criação de planos estratégicos nacionais que ajudassem a:

- Identificar as áreas onde o suporte comunitário ao desenvolvimento rural adicione mais valor a nível europeu.
- Criar uma ligação entre as grandes prioridades comunitárias (agenda de Lisboa e Gotemburgo, por exemplo).
- Assegurar a consistência com outras políticas comunitárias, em particular com as de coesão económica e ambiental.
- Assistir ao processo de implementação de uma nova PAC e da sua necessária reestruturação nos antigos e mais recentes Estados Membros.<sup>11</sup>

Esta política de desenvolvimento rural, mais concretamente o seu pilar subordinado ao LEADER para este período é aplicável a todos os Estados-Membros, incluído aqueles que aderiram à União já no decurso do ano de 2007, mais especificamente a Bulgária e a Roménia, e aqueles que o fizeram em 2004, sendo que os novos planos de acção estavam particularmente virados para as estratégias nesses Estados. O seu financiamento era apoiado não no FEOGA, como os seus precursores, mas sim por dois outros fundos estruturais: por um lado o FEAGA (Fundo Europeu de Garantia Agrícola), responsável pela financiarização do primeiro pilar da PAC; e por outro lado o FEDER, responsável pelos fundos orçamentais do segundo pilar da PAC. Assim, o desenvolvimento rural passou pela primeira vez a ser financiado apenas por um fundo estrutural, tal como o LEADER, sendo que todos os Estados Membros teriam inicialmente de alocar uma verba a investir nessa iniciativa antes da mesma se concretizar efectivamente.

---

<sup>11</sup> Via [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm)

As medidas de regulação do FEDER eram então reguladas e estruturadas em torno dos quatro grandes pilares onde o desenvolvimento rural se baseia neste período de seis anos:

#### Quadro nº8 -Percentagem disponível do programa FEDER para cada Pilar

| Pilar | Descrição  | % Fundos Disponíveis  |
|-------|--|-----------------------|
| 1     | Melhoria da competitividade dos sectores agrícola e florestal.   | 10% do total do FEDER |
| 2     | Melhoria da qualidade ambiental e do meio rural  | 25% do total do FEDER |
| 3     | Melhoria da qualidade de vida das zonas rurais, através do encorajamento à diversificação da economia rural. | 10% do total do FEDER |
| 4     | Programa LEADER  | 5% do total do FEDER  |

Fonte: adaptação própria a partir de [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm)

#### 2.4.5 Políticas de Desenvolvimento Rural – resultados obtidos

Durante os últimos 20 anos, desde o início da década de 90, mais concretamente desde 1991, que a iniciativa LEADER foi posta em prática. A sua evolução foi o processo natural de um projecto que começou como experimental e que, devido aos resultados obtidos se transformou numa regra das políticas de desenvolvimento rural europeias. O próprio facto da iniciativa ter sido aplicada pelos Estados que ao longo deste período foram entrando no seio da União Europeia, diz bem da qualidade da iniciativa em si. Desde a sua colocação em prática, a iniciativa LEADER teve como objectivos centrais consubstanciar-se como apoio às regiões mais desfavorecidas: nomeadamente as de objectivo 1, e de objectivo 5, com a entrada das de objectivo 6 na edição II do LEADER. Desde a revitalização das áreas rurais, às regiões mais carenciadas estruturalmente, o LEADER, dado o seu sucesso, atingiu também as regiões mais periféricas em termos de habitante por km2.

#### Quadro nº9 – Número de GAL, Área e Orçamento por Programa Estrutural (1991/2013)

| Fase                   | Período   | Regiões Elegíveis              | Nº de GAL | Área Coberta  | Orçamento  |
|------------------------|-----------|--------------------------------|-----------|---------------|------------|
| <b>LEADER I</b>        | 1991/1993 | Regiões de objectivo 1 e 5b    | 217       | 367.000 Km2   | 442.000€   |
| <b>LEADER II</b>       | 1994/1999 | Regiões de objectivo 1, 5b e 6 | 906       | 1.375.144 Km2 | 1.755.000€ |
| <b>LEADER +</b>        | 2000/2006 | Todas as zonas rurais          | 896       | 1.577.386 Km2 | 2.105.000€ |
| <b>LEADER 4º Pilar</b> | 2007      | Todas as zonas rurais          | 2210 a)   | EU-27         | 4.800.000€ |

Fonte: adaptação própria a partir de Kurucu, Melis (2010) "Analysis of Rural Development Strategy Changes of the EU between 1990 and 2013 considering LEADER programmes", Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Mestrado em Economia Europeia.

Relativamente aos dados a partir de 2007, consideremos o seguinte: na União Europeia a 27, 29.1% do território encontra-se abrangido por um GAL. Na União Europeia

a 15, esse valor aumenta para 42,5%. Finalmente na União Europeia a 12, o valor cresce para cerca de 53.2% (Comissão Europeia, 2010)

Não só em 20 anos o orçamento disponível para a iniciativa decuplicou, como também o número de GAL cresceu a um ritmo galopante. A área abrangida passou também ela a abarcar todos os territórios europeus da Europa a 27, num crescimento exponencial relativamente aos 12 membros iniciais. O que contribui também para que a área coberta, sobretudo da edição I para a edição II, tivesse aumentado em cerca de 1.000.000 km<sup>2</sup>.

Esta evolução permitiu concluir que determinados aspectos que até então vinham sendo negligenciados, sobretudo a mobilização de agentes locais através de uma gestão descentralizada onde os grandes decisores são os actores rurais, a passagem para uma abordagem “bottom-up” ao invés da típica estratégia “top-down”, e as transferências de experiências vivenciadas em territórios, permitiram um desenvolvimento capaz desta iniciativa europeia. Contudo, o sistema de parcerias em que este regime assentava, por vezes tornava-se demasiado frágil, burocrático e acumulador de procedimentos díspares.

A evolução do programa LEADER, desde a sua primeira geração até ao LEADER +, foi o resultado de um conjunto de factores que agrupados, originaram programas cada vez mais completos e capazes de garantir a sustentabilidade desejada nos territórios rurais europeus. De seguida apresenta-se uma breve síntese dos programas LEADER (Comissão Europeia, 2006b):

- **LEADER I (1991/1993)** – Elaboração e implementação de um “business plan” ou “plano de acção local “ nas áreas rurais entre 5.000 e 100.000 habitantes. Este plano define um número limitado de eixos de desenvolvimento estratégico e medidas correspondentes. Os elementos constitutivos são o princípio da multissectorialidade e a articulação sistemática das acções de desenvolvimento de sistemas imbuídos de uma visão e estratégia globais, bem como a criação de uma parceria local chamada grupo de acção local (GAL), como a estrutura de execução a nível local. O co-financiamento destes planos por parte da Comissão foi apresentado através de subvenções globais com a participação dos três fundos estruturais. A iniciativa é apoiada por um coordenador da rede europeia situada em Bruxelas.
- **LEADER II (1994/1999)** – O princípio da inovação torna-se explícito. É agora necessário para elaborar programas regionais ou nacionais em que os planos dos GAL se devem encaixar. Os GAL é suposto operarem em áreas entre 10.000 e 100.000 habitantes. Além de GAL, os outros corpos colectivos, com um foco temático são elegíveis como beneficiários. As quatro medidas elegíveis são: a)

aquisição de competências, (b) os programas de inovação rural, (c) a cooperação transnacional, e d) rede. Em apoio de medida (d) é criado o Observatório Europeu do LEADER pela Comissão Europeia, em Abril de 1995, e pelos órgãos de redes nacionais co-financiados pela Comissão Europeia.

- **LEADER+** - A iniciativa continua com o seu papel de laboratório para novas abordagens, complementando os principais programas de desenvolvimento rural. O princípio da “inovação” fica entrelaçado com o princípio da “sustentabilidade” para alcançar mais objectivos integrados, mas também tematicamente mais centrada em estratégias-piloto. (Acção 1). Os agentes públicos devem ser limitados a 50% em órgãos de decisão dos GAL. Os outros corpos colectivos já não são elegíveis. Há uma maior ênfase na componente inter-regional e transnacional de cooperação entre as áreas rural (acção 2). A ligação em rede (acção 3) é apoiada pelo ponto de contacto LEADER +, em Bruxelas e por organismos co-financiados em rede nacional pela Comissão Europeia. De acordo com o Observatório em Rede LEADER há 893 GAL na União Europeia a 15. O LEADER + não é aplicável nos 10 novos Estados-Membros, embora através de uma medida análoga, possa ser financiado no âmbito do SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), se o Estado assim o decidir. Para além do formulário a possibilidade de utilizar os fundos SAPARD, os novos Estados-Membros podem igualmente aplicar o LEADER + como uma medida específica no seu programas do Objectivo 1.
- **LEADER como 4º Pilar do Desenvolvimento Rural** – A iniciativa continua a suportar a multissetorialidade, baseando-se na área de estratégias de desenvolvimento local, postas em prática por parcerias público-privadas na sequência de uma abordagem inovadora “bottom-up”, incluindo a inter-cooperação territorial e de rede. O LEADER vai ser integrado nos principais programas de desenvolvimento rural como o seu quarto eixo horizontal (com um montante mínimo de 5% do total da contribuição FEADER para o programa, equivalente a um financiamento global de pelo menos 3,46 mil milhões de euros para todo o período ) em que podem ser incluídas medidas do eixo 1 (melhoria da competitividade da agricultura e silvicultura), o eixo 2 (ambiente e ordenamento do território) e eixo 3 (melhoria da qualidade de vida e diversificação). O limiar de população (10.000 a 100.000 habitantes) vai ser mantida, mas tratado de forma mais flexível. A Rede Europeia de Desenvolvimento Rural e das redes rurais nacionais serão financiadas.

**Quadro nº10 – Número de GAL, Áreas, Budget e Fundos Disponíveis por Programa Estrutural (1991/2013)**

| Programa           | LEADER I               | LEADER II                | LEADER+                  | LEADER 4ºPilar |
|--------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|
| <b>GAL</b>         | 217                    | 906                      | 893                      | 2210           |
| <b>Abrangência</b> | UE a 12                | UE a 15                  | UE a 15                  | UE a 27        |
| <b>Áreas</b>       | 362.000km <sup>2</sup> | 1.375.144Km <sup>2</sup> | 1.577.386km <sup>2</sup> | -              |
| <b>Budget</b>      | 480.000 m/€            | 1.755.000 m/€            | 2.105.000 m/€            | 4.800.000 m/€  |
| <b>Fundos</b>      | FEOGA; FEDER, FSE      | FEOGA, FEDER, FSE        | FEOGA                    | FEAGA          |

Fonte: Comissão Europeia (2006b) “*Synthesis of midterms evaluation of LEADER+ - Final Report*” Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.

**Quadro nº11 – Temas chave e Resultados por Programa Estrutural (1991/2007)**

| Fase             | Temas-chave                            | Alguns resultados essenciais  |
|------------------|--|---|
| <b>LEADER I</b>  | Território, parceria e rede            | Importante mobilização no terreno; experimentação de um novo modelo de desenvolvimento rural; início do regresso à confiança quanto ao futuro das zonas rurais; diversificação das economias rurais |
| <b>LEADER II</b> | Inovação e cooperação                  | Difusão da acção: 50% da Europa rural envolvida; forte desenvolvimento das administrações; experimentação da cooperação transnacional; melhor integração de actividades                             |
| <b>LEADER +</b>  | Estratégias-piloto e temas federadores | Enriquecimento da acção territorial; desenvolvimento de cooperações de geometria variável; reforço da competitividade dos territórios da Europa   |

Fonte: Comissão Europeia (2001b), “*LEADER: de uma iniciativa a um método – capítulo I: génese de uma política europeia de desenvolvimento rural*”

É precisamente por este alargamento constante a que a União Europeia se viu sujeita, que motivou as maiores alterações na estruturação e nas construções de estratégias para elaborar novos projectos e novas medidas de apoio ao desenvolvimento rural no âmbito do programa LEADER. Esta maior diversificação de áreas rurais presente em solo europeu, levou à adaptação de medidas cada vez mais alargadas de forma a obter os objectivos pretendidos para cada território, tendo em conta as suas especificidades próprias. É neste ponto que o LEADER concentra as suas forças, nas especificidades dos territórios, e na importância da acção dos actores que o constituem, sejam eles públicos ou privados. Reduzir as disparidades de uma forma generalizada e aumentar a qualidade de vida, é o objectivo comum a toda a iniciativa, desde a sua primeira experiência, até à sua inclusão no programa de Desenvolvimento Rural como pilar.

Assim, poder-se-á referir que os programas LEADER entre si apresentam aspectos comuns de grande importância:

- A existência de Grupos de Acção Local (GAL)
- Criação de redes e transferência de experiências entre áreas rurais
- Financiamento dos fundos estruturais europeus e dos diversos Membros



- Abordagem multisectorial
- Criação e implementação de Planos de Acção Locais

Conclui-se que, no final das iniciativas LEADER criadas, existem uma série de denominadores comuns entre elas de importância evidente: a criação dos Grupos de Acção Local, da criação de redes, de uma abordagem multisectorial, do financiamento comunitário e dos Planos de Acção Local. Todos estes aspectos se consubstanciaram como vectores uniformes ao longo de duas décadas de implementação do LEADER a nível europeu. Não só pela sua importância, mas também porque estes cinco vectores polarizaram o verdadeiro significado do que é o LEADER: um conjunto de práticas que procura potencializar os territórios rurais através de uma multisectorialidade de actividades económicas, com base em planos e estratégias criadas em torno do território pelos verdadeiros agentes interessados: os habitantes rurais.

#### Quadro nº12 – Objectivos por Programa Estrutural (1991/2013)

| Programa                   | Objectivos  |
|----------------------------|---|
| <b>LEADER I</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar o potencial de desenvolvimento das áreas rurais através de iniciativas locais.</li> <li>- Promover a aquisição de “know-how” do desenvolvimento local.</li> <li>- Disseminar este “know-how” por outras áreas rurais.</li> </ul>   |
| <b>LEADER II</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assegurar o suporte para as iniciativas locais que continuariam do LEADER I</li> <li>- Assegurar o suporte das operações inovadoras, elegíveis como modelo, ilustrando novas direcções que o desenvolvimento rural pode obter</li> <li>- Promover a troca de experiências e a transferência de “know-how” ao nível do desenvolvimento rural Europeu</li> <li>- Resguardar os projectos de cooperação transnacional desenvolvidos por actores locais que reflectam a sua solidariedade</li> <li>- Utilizar redes que permitissem a interface entre os diversos Estados-Membros e as suas organizações.</li> </ul> |
| <b>LEADER+</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégias de desenvolvimento rural integrado de natureza piloto baseadas numa abordagem “bottom-up” e de abordagem horizontal.</li> <li>- Cooperação transnacional e interterritorial entre territórios rurais.</li> <li>- A ligação em rede de todas as áreas rurais em toda a Comunidade, sejam ou não beneficiários do LEADER + e dos actores do desenvolvimento rural.</li> </ul>  |
| <b>LEADER como 4ºPilar</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- A melhoria da competitividade dos sectores agrícola e florestal.</li> <li>- A melhoria da qualidade ambiental e do meio rural.</li> <li>- A melhoria da qualidade de vida das zonas rurais, através do encorajamento à diversificação da economia rural.</li> <li>- O programa LEADER para o desenvolvimento das áreas rurais.</li> </ul>  |

**Fonte:** adaptação própria a partir de Kurucu, Melis (2010) “*Analysis of Rural Development Strategy Changes of the EU between 1990 and 2013 considering LEADER programmes*”, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Mestrado em Economia Europeia.

#### 2.4.6 Indicadores para o futuro

O desenvolvimento da iniciativa LEADER foi um dos marcos mais importantes do desenvolvimento rural na década de 90, e no início do século XXI. A importância e a

credibilidade obtida pelo projecto, acabou por superar as próprias expectativas iniciais aquando da sua primeira experiência no longínquo ano de 1991 pela Comissão Europeia. A sua inserção como pilar de uma política sustentável de desenvolvimento rural, foi o reconhecimento do sucesso obtido com um programa de cariz inovador, e completamente reestruturador em termos de governação e descentralização de decisões.

Inserida numa política de competitividade rural, de ordenamento de território, e de um maior alargamento da ruralidade em si mesma, o programa LEADER, terá no futuro um papel de essencial importância na continuação do crescimento sustentado do mundo rural. O seu alargamento a todas as áreas rurais europeias, assim como a sua crescente preocupação com a competitividade das mesmas, indica um reforço da aposta no programa, sobretudo nas potencialidades do mesmo para incrementar e aproveitar de forma conseguida o potencial endógeno das zonas periféricas., contribuindo assim para, através do facultar de ferramentas necessárias a um desenvolvimento conseguido aos seus principais actores, sejam os próprios a decidir o futuro das áreas onde, no dia a dia, a sua vida se desenrola.

Melhorar os recursos humanos, o capital físico, tornar a agricultura mais sustentável, incrementar a qualidade de vida e diversificar as actividades económicas rurais, deverão ser os vectores para os quais o programa deverá colocar o seu enfoque, permitindo assim que, de uma forma permanente no tempo, as zonas rurais abandonem a sua perifericidade, e continuem encarriladas no caminho de evolução que tem vindo a trilhar desde o início da década de 90.

### **3. A Importância da Descentralização para a competitividade rural**

### 3.1 Repensar a descentralização: conceitos

*“...a centralização e a descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas, ao passo que a concentração e a desconcentração se referem à repartição pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa pública colectiva...”*

*(Oliveira, 2004:14)*

Uma das grandes atractividade em potenciar políticas públicas rurais com futuro, passa sobretudo pela capacidade em dotar o território de repensar a sua centralização, e iniciar um processo de coesão regional diferente da litoralização subjacente a décadas de políticas de concentração de aparelhos públicos. Os conceitos centralizadores e de difusão, são então explorados com intuito de explorar a capacidade que uma descentralização correcta, sobretudo como veremos mais à frente, através de gabinetes de acção, podem originar melhorias gigantescas na forma como se promovem com sucesso relações entre as entidades governativas e a população local. Assim, tal como refere Oliveira (2004:14) *“...a centralização, se, por um lado, garante a homogeneidade da acção política e permite a coordenação do exercício da função administrativa, é fonte de autoritarismo, de ineficácia, elevados custos financeiros e “má decisão”...”* contrapondo que *“...a descentralização proporciona uma participação mais activa dos cidadãos e sensibilidades locais, proporcionando, por princípio, soluções mais vantajosas numa relação de custo-eficácia...”*

Contudo, o facto de se fomentar um processo de descentralização pode induzir descoordenação na função administrativa senão devidamente implantada, originando assim uma centralização encapotada (Oliveira, 2004). Ou seja, nas palavras de Oliveira (2004:14) *“...a centralização e a descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas, ao passo que a concentração e a desconcentração se referem à repartição pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa pública colectiva...”* Assim sendo, Oliveira (2004:15) conclui que *“...descentralização é, por definição, política e por consequência administrativa. Significa transferir poder político de decisão para as autarquias ou locais ou para estruturas intermédias de poder, devendo ser acompanhada de descentralização administrativa e desconcentração – dentro da máquina estatal – sob pena de se tornar inoperante, seja por falta de competências, seja pela falta das mesmas..”*

Noutra classificação de descentralização, Rondinelli & Nellis (1986) referem que descentralizar é simplesmente a transferência das responsabilidades para o planeamento, controlo, desenvolvimento e alocação de recursos do governo central para determinadas autoridades semi-públicas autónomas ou corporações regionais ou funcionais, ou até mesmo para instituições privadas ou de voluntariado.

A descentralização é marcada por três características centrais (Rahman, 1996):

- A maior parte das decisões tomadas deve ser feita no campo, sendo que os responsáveis pelas mesmas devem ser treinados e seleccionados para conseguirem tomar a decisão adequada à escolha específica.
- Uma descentralização administrativa deve desenvolver da maior forma possível uma participação activa dos próprios constituintes em si. A sua cooperação, e não a sua condescendência devem ser pedra de toque do processo. O serviço do Estado e das agências locais, sobretudo da sua capacidade de estímulo e de suplementação deve ser utilizado, ao invés da duplicação das suas actividades.
- A coordenação dos trabalhos das várias agências que trabalham no campo deve ser feito efectivamente no próprio campo; coordenação central significa atrasos, invejas e disputas jurisdicionais.

Nesta linha, e segundo Rahman (1996), o grau da descentralização é tanto maior quanto o se verificarem os seguintes aspectos:

- Um grande número de decisões é efectuado nos níveis hierárquicos mais baixos.
- As decisões tomadas nos níveis hierárquicos mais baixos são importantes.
- Várias funções organizacionais são mais influenciadas pelas decisões tomadas nos níveis hierárquicos mais baixos.
- Existe um menor grau de monitorização das decisões efectuada pelo pessoal de responsável pelo controlo.

A descentralização pode então dividir-se conforme as seguintes naturezas:

### Quadro nº13 – Os Diversos tipos de Descentralização

| Descentralização |          |                        |                          |           |
|------------------|----------|------------------------|--------------------------|-----------|
| Dimensões        | Política | Administrativa         | Fiscal                   | Económica |
| Sub-Dimensões    |          | <i>Desconcentração</i> | <i>Privatização</i>      |           |
|                  |          | <i>Delegação</i>       | <i>Desregulamentação</i> |           |
|                  |          | <i>Devolução</i>       |                          |           |

Fonte: adaptação própria a partir de Hossain, Awal (2000) “*Administrative Decentralization: a Framework for discussion and its Practices in Bangladesh*”, Department of Public Administration, University of Rajshasi, via <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN019445.pdf>

Dentro das suas diversas dimensões, a descentralização pode assumir diversas formas: desde uma descentralização política a uma administrativa, passando por uma descentralização fiscal e culminando numa de natureza económica. Dentro da

administrativa podemos ainda encontrar a desconcentração, a delegação e a devolução, enquanto que na descentralização fiscal, se englobam a privatização e a desregulamentação.

**Descentralização Política** – segundo Nath (2001:1), a descentralização política *“...é um processo “top-down” que, através da delegação de poder, pode ajudar a reduzir o poder central sobre a vida cultural, económica e social dos cidadãos. Ela procura conceder aos seus cidadãos ou aos seus eleitores representativos mais poder na decisão pública. Está associada pró regra a políticas pluralísticas e governos representativos, mas pode também suportar o processo de democratização concedendo aos seus cidadãos, ou aos seus representantes, mais influencia na formulação e implementação das políticas públicas...”*. Assim, podemos considerar a mesma como uma descentralização ao nível vertical (de governos centrais para níveis locais), onde a escolha de representantes locais é fundamental para conhecer e estar mais perto dos cidadãos, assegurando assim que, as tomadas de decisão a nível local asseguram a promoção de uma boa governação e uma democracia local eficiente.

**Descentralização Administrativa** – de acordo com a definição do Banco Mundial<sup>12</sup>, a descentralização administrativa *“...procura redistribuir a autoridade, a responsabilidade e os recursos financeiros pelos diversos níveis governamentais (a nível horizontal).É a transferência de responsabilidades para o planeamento, financiamento e gestão de determinadas funções públicas do governo central e das suas agências para outras agencias governamentais que estão no campo, que lhe são subordinadas, autoridades públicas semi-autónomas ou corporações regionais e funcionais...”*. Dentro da descentralização administrativa, encontramos ainda:

- **Desconcentração** – que segundo o Banco Mundial<sup>13</sup> *“...é muitas vezes considerada a forma mais fraca de descentralização (...) redistribuindo responsabilidades financeiras e de gestão entre os diversos níveis do governo central...”*
- **Delegação** – que é nas palavras do Banco Mundial<sup>14</sup> *“...uma forma mais alargada de descentralização (...) através da transferência de responsabilidades de função pública do governo central para organizações semi-autónomas que não são completamente controladas pelo Estado...”*

---

<sup>12</sup> Via <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>, consulta no dia 10/03/11

<sup>13</sup> Via <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>, consulta no dia 10/03/11

<sup>14</sup> Via <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>, consulta no dia 10/03/11

- **Devolução** – que para o Banco Mundial<sup>15</sup> “...é quando os governos devolvem funções ou transferem autoridades para instituições semi-públicas com um status corporativo...”

**Descentralização Fiscal** – de acordo com Davey (2003:1), descentralização fiscal “...compreende os aspectos financeiros da devolução quer ao governo regional, quer ao governo local (...) cobrindo dois assuntos inter-relacionados. O primeiro é a divisão das responsabilidades dos gastos entre os diversos níveis governamentais distintos. O segundo é a discricionariedade dada aos governos locais e regionais as suas despesas e as suas receitas ...”. Fazendo parte da descentralização fiscal podemos encontrar ainda:

- **Privatização** – a privatização está associada à transferência do meio público para a esfera privada em termos de controlo, financiamento e gestão (Bach, 2000). Está também relacionada com a diminuição dos poderes regulatórios do Estado, ligado a políticas de desregulação e liberalização de sectores. Contudo, como Braddon & Foster (1996:2) mencionam “...a esfera de acções, indica que a privatização está de forma crescente a encorajar o sector privado a participar na entrega de serviços públicos. Neste contexto, a privatização não tem necessariamente de guiar a uma passagem completa de comando e controlo para o sector privado...”
- **Desregulamentação** – reduz os constrangimentos legais da participação privada, tendo-se tornado nos últimos anos numa alternativa cada vez mais atractiva aos governos nos países em vias de desenvolvimento.

### 3.2 A importância da descentralização numa estratégia territorial

*“...o mundo actual não comporta governos centralizados...” (Palhano, 2008:1)*

As estratégias territoriais do mundo moderno e de uma crescente perspectiva globalizante, não comportam a existência de governos centralizadores. A pedra de toque dos nossos dias, passa por uma estratégia assente numa delegação de competências descentralizantes. Tal como as Nações Unidas (2001) sustentam, a descentralização delega um importante papel nas sociedades civis, assim como no sector privado, sobretudo a nível económico, aumentando de sobremaneira a representatividade e a liberdade dos

---

<sup>15</sup> Via <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>, consulta no dia 10/03/11

cidadãos. Neste contexto, a descentralização de competências para um nível mais local, permite uma maior eficácia das estratégias territoriais, uma vez que, por exemplo, a nível fiscal, concede às entidades governativas regionais/locais mais recursos, assim como mais capacidade para gerir os seus próprios “budgets”, bens e serviços, sem necessidade de autorizações prévias da governação central (Nações Unidas, 2001).

Em termos estratégicos, a descentralização não deve ser encarada como um mero acessório, mas sim como uma ferramenta de competitividade válida. Segundo as Nações Unidas (2001), descentralizar é um garante de eficiência, sobretudo do ponto de vista fiscal, o que acaba por potenciar, não só o crescimento a nível local, como também um crescimento do território como um todo. O facto de permitir a aproximação das estruturas governativas às prioridades locais, assim como de induzir mais rapidez e eficácia na resposta às necessidades mais prementes, conduz a uma estratégia mais conseguida do ponto de vista da sustentabilidade futura dos territórios. O aumento da mobilidade, assim como a facilitação da gerência dos recursos locais, com base no bom entendimento do que são os territórios onde se inserem as estruturas governativas, permite que as taxas e a fiscalidade a aplicar possam ser de carácter progressivo justo, permitindo não só uma equidade generosa entre residentes, mas também um saudável crescimento territorial da área em particular (Nações Unidas, 2001).

A nível político, descentralizar conduz a uma maior participação cívica, fundamental para construir regiões sólidas, conseguindo também um racional forte de apoio às decisões tomadas pelas entidades responsáveis, tornando as mesmas mais transparentes, sobretudo devido ao poder que é concedido a todas as classes constituintes da região em si mesma, o que, além de permitir que seja mais justo e consentâneo o processo de decisão, contribua também para aumentar os níveis de cultura democrática, essenciais para o crescimento regional salutar (Nações Unidas, 2001).

Por último, mas não menos importante, descentralizar permite a experimentação, e, fundamentalmente, a inovação. Os governos locais podem então tentar a utilização de políticas e estratégias de modo não só a estimular a criatividade, como a induzir novas experiências, que se bem sucedidas se possam consubstanciar como bons exemplos a apresentar a outros níveis governamentais, quer eles sejam de índole central, ou regional, promovendo assim uma flexibilidade que facilite o procedimento inovador (Litvack & Seddon, 1999, via Nações Unidas, 2001).



### 3.3 O caso prático dos GAL

Os Grupos de Acção Local (GAL) são uma das ferramentas comunitárias criadas para potenciar uma abordagem integrada dos territórios rurais. São constituídas por actores públicos e actores privados sem fins lucrativos, que elaboram estratégias de desenvolvimento local para o território onde se enquadram, avaliando e seleccionando projectos, além de acompanhar os processos em execução.

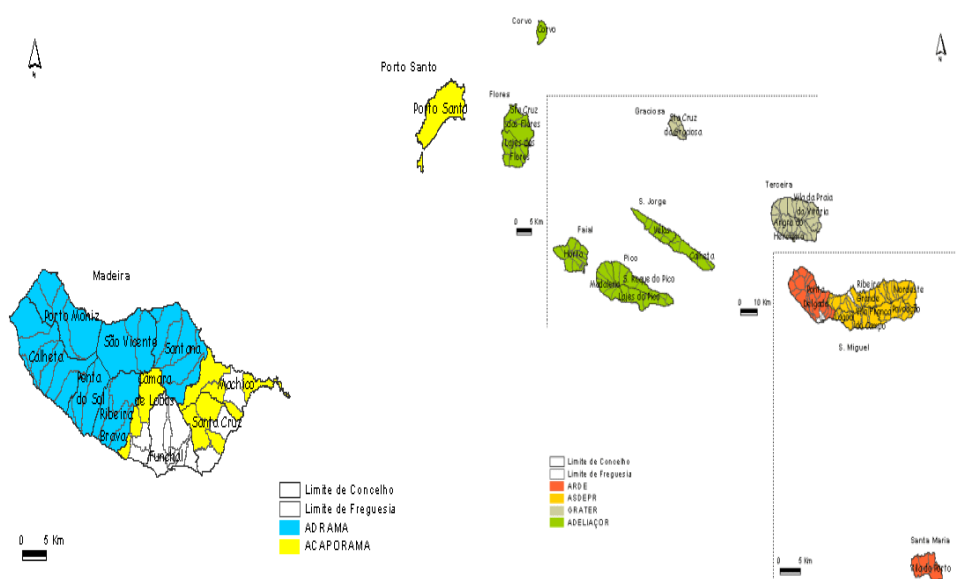
Como Dinis, Panyik e Breda (2010:303) reforçam *“...a participação comunitária é assegurada pelas ligações entre actividades, áreas e sectores através dos GAL, que consistem em actores públicos e privados sem fins lucrativos, com uma limitação de cerca de 50% de representação pública. Os GAL elaboram uma estratégia de desenvolvimento local para o seu território, avaliam e seleccionam projectos e acompanham os processos em execução. Existem competências partilhadas de tomada de decisão atribuídas ao pessoal e direcção das associações LEADER, que são estruturas comuns legalmente constituídas, de forma a garantir o funcionamento satisfatório da parceria e a capacidade de administração dos fundos públicos...”* Tal como os autores complementam, a característica específica destas estruturas decorre da particularidade de não existirem outros órgãos de tomada de decisão participada a nível local, sendo responsáveis pelas estratégias integradas das micro-regiões, como pela administração dos fundos públicos para desenvolvimento espacial. Os GAL funcionam como “Agências para o Desenvolvimento Local” devido à sua visão holística sobre processos espaciais, que decorrem de várias funções geradas por projectos e actividades comunitárias que realizam (Dinis, Panyik & Breda, 2010) tendo como parceiro mais activo a Federação Minha Terra (Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local), que é constituída por todos os grupos funcionando como seu interlocutor privilegiado. Esta Federação é uma entidade privada de interesse público e sem fins lucrativos, criada no ano de 2000 por iniciativa de um grupo alargado de Associações de Desenvolvimento Local, institucionalizando uma rede *“...sob o denominador comum de convergência de objectivos, do diálogo, da partilha e de um vasto trabalho conjunto no desenho e implementação de soluções e intervenções em prol do desenvolvimento dos espaços rurais nacionais...”* (Federação Minha Terra)

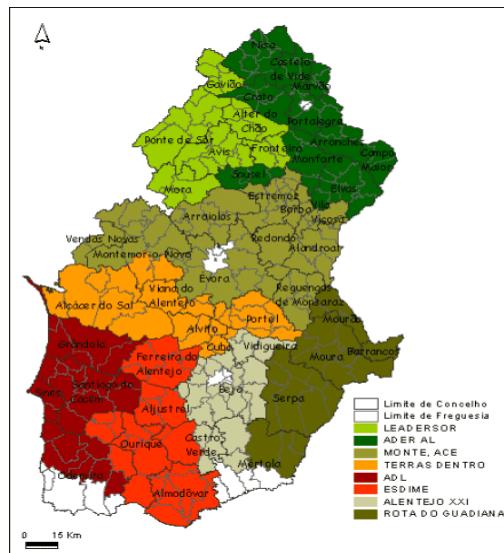
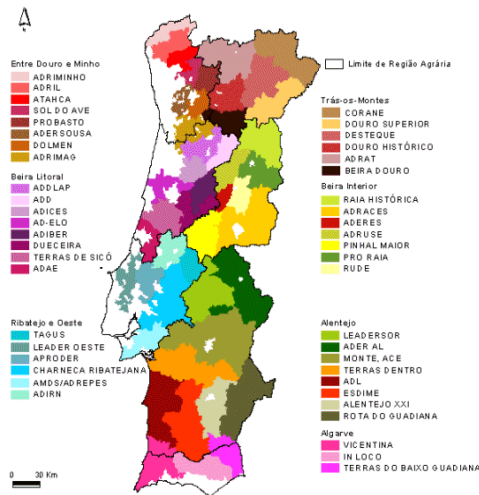
Dinis, Panyik e Breda (2010:309) sustentam que *“...esta organização está organizada regionalmente, e em cada região existe um representante que faz parte da direcção. A sua principal missão é representar e defender os direitos dos GAL e das populações de territórios rurais, tendo como principais atribuições preparar e apresentar propostas de trabalho, fazer críticas, dar sugestões e promover reuniões. Esta entidade dinamiza portanto uma plataforma de cooperação alargada no domínio das intervenções*

*promotoras de um desenvolvimento integrado, conduzindo à melhoria de qualidade de vida nos espaços rurais (...) possuindo um papel estratégico, mesmo ao nível nacional e já está representada nos conselhos económicos e sociais (...) preconizando uma articulação entre as estratégias nacionais e as dinâmicas emergentes nos espaços rurais, como garante de um desenvolvimento sustentável do mundo rural...” (Federação Minha Terra).*

Os GAL são constituídos por um órgão directivo, uma equipa técnica e uma unidade de gestão. Esta equipa técnica é financiada pelo programa LEADER, pois é ela a responsável pelo trabalho administrativo dos GAL, analisando as candidaturas, acompanhando os projectos e a emissão de pareceres. Depois da entrada da candidatura no GAL esta é avaliada e enviada para a equipa de gestão, que tem de ser composta por 50% de parcerias privadas, sendo esta unidade a responsável pela análise das candidaturas e pela sua aprovação, remetendo-as depois para a equipa técnica que posteriormente as vai contratualizar com os promotores (Dinis, Panyik & Breda, 2010). Ao todo, os GAL cobrem uma área equivalente a 77% do território nacional, num total de 52 grupos, distribuídos da seguinte forma: 46 em Portugal Continental, 4 nos Açores e 2 na Madeira.

**Figura nº1 – Regiões GAL em Portugal Continental e Ilhas**





Fonte: via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

### Quadro nº 14 - GAL da Região Alentejo

| Denominação   | Localização       |
|---|-------------------|
| ADER-AL – Associação para o Desenvolvimento em Espaço Rural do Norte Alentejano | Portalegre        |
| ADL – Associação de Desenvolvimento do Litoral Alentejano                       | Santiago do Cacém |
| LEADERSOR – Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do Sôr            | Ponte de Sôr      |
| AL SUD_ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo                | Castro Verde      |
| ROTA DO GUADIANA – Associação de Desenvolvimento Integrado                      | Serpa             |
| MONTE – Desenvolvimento do Alentejo Central, ACE                                | Arraiolos         |
| ALENTEJO XXI – Associação de Desenvolvimento Integrado do Meio Rural            | Beja              |
| TERRAS DENTRO – Associação para o Desenvolvimento Integrado                     | Alcáçovas         |

Fonte: via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

#### **4. Estudo de Caso: os GAL na Região Alentejo**

#### 4.1 Breve Caracterização da Região Alentejo

Este ponto surge sobretudo, como o culminar de políticas públicas descentralizadoras capazes de promover um crescimento saudável e uma sustentabilidade futura das regiões rurais, sobretudo ao nível da acção dos GAL. Se correctamente delineadas, no desenvolvimento rural, as políticas deveriam incidir ou terminar ainda que parcialmente na tomada de decisões local, fortalecendo a capacidade dos verdadeiros actores locais de agir com eficácia no seu próprio território. Como se verá, cada GAL actua mediante as condições específicas do terreno em que se insere, pelo que se verifica uma verdadeira noção da importância dos eixos fundamentais do programa LEADER anteriormente explanados.

O Alentejo é uma das mais pobres regiões europeias, apesar da magnitude da área que simboliza, sobretudo num contexto local. O Alentejo corresponde à maior região estatística NUTE (Nomenclatura de Unidade Territorial Estatística) II com uma superfície total de 31.550.9 km, representando com isto quase um terço (34%) do total do território continental português, dividindo-se em cinco grandes regiões estatísticas ao nível NUTS III: Alentejo Litoral, Alentejo Central, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Lezíria do Tejo, que no total compreendem 58 concelhos e 392 freguesias (Barrocas & Ganhão, 2008).

Tal como Barrocas & Ganhão (2008:28) referem, *“...as alterações verificadas nas últimas décadas, na estrutura das actividades económicas dominantes, traduziram-se numa redução drástica da actividade agrícola, repercutindo-se na estrutura demográfica e na forma como a população se distribui pelo território...”*. Com efeito, e segundo as autoras, em 1960, 17.3% da população vivia isolada, tendo 30 anos depois esse valor reduzido para cerca de 10.3%, da mesma forma que a população residente até 2000 habitantes passou de 63.2% na década de 60 para 35.8% no decurso do ano de 2001, sobretudo devido à tendência para a concentração nos grandes pólos urbanos como sejam as capitais de distrito (Évora, Portalegre, Beja, etc.).

Barrocas & Ganhão (2008), advogam também que de forma inversa, os aglomerados até 5000 pessoas aumentaram no caso específico de algumas NUTES, como no Alentejo Litoral e Central, que aumentaram no espaço de 4 décadas o número destes aglomerados de forma significativa, sobretudo no caso do Alentejo Litoral que não possuía nenhum à data de 1960.

Desde sempre encarado como uma região de cariz agrícola, onde predominou a mão de obra relacionada com estas actividades pouco qualificadas, a evolução dos tempos conduziu a economia local para um novo paradigma de desenvolvimento, assente sobretudo na indústria agro-alimentar (como os vinhos e os azeites), e na indústria extractiva, sobretudo no Alto e Baixo Alentejo. Além disso, o enfoque no turismo e nos

serviços não comercializáveis acabou por ter também um peso relativamente significativo na reorientação das políticas públicas locais.

Actualmente o Alentejo possui um total de 758.739 mil habitantes (Censos, 2011), sendo que a mais populosa é a cidade de Évora com aproximadamente 40.000 mil habitantes (Censos, 2001), tendo sido o crescimento da região negativo ao longo da última década em cerca de 0.4% ao ano (INE, 2005 via Barrocas & Ganhão, 2008), o que contribuiu para o crescente empobrecimento da região, associada aos graves problemas demográficos e produtivos existentes. Este quadro, corresponde porventura a um dos maiores desafios estruturais portugueses, na medida em que a recuperação da maior região continental, é essencial numa perspectiva de melhoria da coesão territorial, e da redistribuição habitacional, evitando o sufoco de áreas congestionadas na zona litoral, contribuindo assim, para não só, uma maior diversificação da actividade produtiva com claros ganhos a nível económica para os desafios que se avizinham num prisma nacional, como também para equilíbrio da balança comercial através do espezivar das actividades redutoras de importações, como sejam a produção de alimentos, e um maior investimento no rural e na agricultura modernizada.

Os desafios que se colocam, sobretudo no aspecto rural, e na exploração das suas vantagens comparativas, são aspecto chave, para os quais tem contribuído de sobremaneira o trabalho idealizado pelos GAL, sobretudo numa perspectiva de futuro que acompanhe o desenvolvimento necessário para maiores taxas de crescimento, e maior aproveitamento das riquezas e mais valias endógenas da própria região em si.

Caracterizado estruturalmente por altas taxas de desemprego, que em Maio de 2011 atingiam os valores de 12.5% (INE, 2011), o Alentejo é actualmente marcado também por baixas taxas de formação e qualificação, que acabam por resultar num também ele, reduzido nível de competências que acaba por atrofiar o processo de desenvolvimento satisfatório como um todo.

#### **4.2 Os GAL da região Alentejo**

A região Alentejo é constituída como já vimos anteriormente por um total de 8 GAL, distribuídos de forma heterogénea com vista a abarcar toda a região em si, evitando o negligenciar de alguma região ou território, por mais recôndito que as suas características o sinalizem.



A ADER-AL (Associação para o Desenvolvimento em Espaço Rural do Norte Alentejo), é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos constituída no dia 26 de Julho do ano de 1996, com o objectivo da promoção e desenvolvimento do mundo rural do Norte Alentejo (ADER-AL, 2011)

Na definição da sua estratégia de desenvolvimento, foram estipulados os seguintes objectivos estratégicos (ADER-AL, 2011)

- Estimular a estruturação gradual de uma fileira de actividades de gestão e conservação do meio ambiente, e a produção e utilização de energias renováveis.
- Qualificar e promover a fileira das produções agro-alimentares do Norte Alentejano.
- Valorizar os recursos turísticos do património rural natural.
- Melhorar os níveis de integração entre os territórios rurais e os centros urbanos de proximidade
- Melhorar a eficácia dos instrumentos de gestão e cooperação.

Com vista à obtenção destes objectivos, a ADER-AL apostou numa política de desenvolvimento que vise:

- O aproveitamento económico dos recursos geotermiais.
- O investimento experimental e de exploração económica de energias alternativas.
- A melhoria das condições produtivas e a criação de novas unidades de fabrico artesanal e semi-artesanal.
- O investimento com vista à redução de impactos negativos sobre o ambiente.
- A aposta em projectos no domínio da inovação produtiva, tecnológica e organizacional das produções agro-alimentares tradicionais.
- A constituição de microempresas de prestação de serviços em meio rural.

- O desenvolvimento de projectos de turismo em espaço rural que integrem a oferta do alojamento com a recuperação/vivificação de património rural.
- A organização e programação de eventos culturais e económicos de suporte à valorização e promoção do Norte Alentejano, nomeadamente dos seus produtos e da sua oferta turística.
- A instalação de serviços básicos de apoio à população, a funcionar em rede, direccionada para a satisfação e melhoria das necessidades e qualidade de vida das pessoas

O ADER-AL, integrado numa NUTE III – Alto Alentejo, compreende os concelhos de Nisa, Castelo de Vide, Marvão, Arronches, Campo Maior, Elvas, Monforte, Sousel, Crato e Portalegre, com a excepção da freguesia da Sé e de São Lourenço (ADER-AL, 2011).



A ADL (Associação de Desenvolvimento Local), foi constituída em Dezembro de 1994 a partir de um conjunto de entidades públicas e privadas com vista a potenciar o desenvolvimento sustentado das cinco regiões que compõem a sub-região do Alentejo Litoral (Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira) com a finalidade de valorizar as suas potencialidades num contexto de um política global de dinamização do desenvolvimento rural (ADL, 2011). A ADL tem vindo a desenvolver uma estratégia de desenvolvimento participativa com os vários actores representativos do Litoral Alentejano através de um modelo prioritário que supõe o cruzamento entre uma escala regional de planeamento e articulação inter-institucional com uma escala de intervenção/animação. A definição desta estratégia a adoptar, passa pela análise dos próprios desequilíbrios territoriais, tendo como pressuposto a coesão territorial, através de uma diminuição gradual das assimetrias verificadas entre a faixa litoral e interior da zona de intervenção (ADL, 2011).

Os principais desafios estratégicos que se antevêm para esta faixa do território passam por (ADL, 2011):

- Qualificação do território através de:
  - Reforço do trabalho de animação económica para o desenvolvimento da rede de agentes do território;



- Esforço de atracção de actividades económicas, mediante a oferta de espaços de acolhimento de iniciativas empresariais, nomeadamente em determinadas áreas sectoriais (envolvendo sobretudo as próprias autarquias).
- Atracção de novos recursos através de:
  - Promoção externa que valorize a excelência ambiental do Litoral Alentejano e o quadro favorecedor de novas oportunidades a médio/longo prazo, na óptica de atracção de projectos empresariais e outros geradores de novas actividades.
  - Atracção de novos residentes dotados de qualificações e competências que reforcem argumentos locativos para o aproveitamento das referidas actividades económicas.

De acordo com Barrocas & Ganhão (2008), foram definidos os seguintes eixos estratégicos:

- Promover a aquisição de competências e o apoio a estruturas locais, o que passa pela dinamização do associativismo e a mobilização dos jovens.
- Dinamizar o tecido empresarial, nomeadamente o turismo em meio rural, as artes e ofícios tradicionais, os produtos agro-alimentares, a restauração típica e lojas de produtos tradicionais.
- Valorizar e promover os recursos patrimoniais.
- Promover o território de forma articulada e integrada a nível nacional e transnacional.

Estes eixos correspondem posteriormente aos seguintes objectivos (Barrocas & Ganhão, 2008):

- Promover o desenvolvimento sustentado do território, atenuando as assimetrias entre a faixa litoral e o interior da Zona de Intervenção.
- Fomentar a aquisição de competências, a participação e a organização dos actores locais. Valorizar, recuperar e promover o património natural e cultural.
- Potenciar relações entre aglomerados urbanos e áreas rurais. Fixar a população e melhorar as suas condições de vida.
- Dinamizar e diversificar o tecido empresarial.
- Promover o território, as suas actividades e produtos como um todo ao nível regional, nacional e transnacional.



A ALENTEJO XXI foi criada no dia 10 de Janeiro de 1995, e é uma associação sem fins lucrativos, que tem como principal objecto a promoção e o apoio à criação de iniciativas que visem o desenvolvimento integrado do meio rural em articulação com os centros urbanos (Alentejo XXI, 2011). Abrange a zona do Baixo Alentejo integrada na NUTE III, que inclui cinco distritos de Beja: Aljustrel (freguesia de Ervidel); Beja (14 freguesias rurais e 3 bairros periféricos pertencentes a freguesias urbanas); Castro Verde (freguesias de Entradas, Santa Bárbara de Padrões e São Marcos da Ataboeira); Mértola (freguesias de Ruiva e São João dos Caldeireiros; e Vidigueira (freguesias de Ferreira do Alentejo, Selmes e Vidigueira) (Barrocas & Ganhão, 2008).

Os 6 grandes objectivos da Alentejo XXI, são, segundo Barrocas & Ganhão (2008):

- Modernizar e diversificar o tecido empresarial.
- Melhorar a qualificação das organizações a nível local.
- Consolidar e revitalizar as estruturas associativas.
- Preservar e valorizar o património e o ambiente.
- Qualificar os recursos humanos, actividades, produtos e serviços.
- Dinamizar os processos de promoção e comercialização.



A ESDIME (Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste), foi o resultado do debate, da concepção e da realização de programas de formação com vista ao desenvolvimento regional e empresarial no seio do Movimento Cooperativo Português, que se iniciou com o Projecto Experimental de Formação para o Desenvolvimento de Messejana (entre os anos de 1987 e 1990). A ESDIME propriamente dita, surge no ano de 1990 (ESDIME, 2011). A sua missão, passa pela contribuição numa melhoria da qualidade de vida das pessoas, e do desenvolvimento sustentável dos territórios em que intervém, em particular no Alentejo Sudoeste, através da implementação e da participação em

projectos e programas de acção e na prestação de serviços de qualidade adequados á realidade local (ESDIME, 2011).

Os seus principais objectivos foram elencados por Barrocas & Ganhão (2008):

- Apoio ao associativismo.
- Apoio à criação e revitalização de empresas.
- Educação e formação de adultos.
- Apoio às iniciativas juvenis e de actividade pré-escola.

Também segundo a autora, para concretizar a sua estratégia de intervenção, foram definidos os objectivos seguintes:

- Aumentar e diversificar o acesso dos agentes e instituições às medidas do PDL (Programa de Desenvolvimento Local) e do QCA III (antigo Quadro Comunitário de Apoio III, antecessor do actual QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional).
- Reforçar e consolidar as competências técnicas e organizacionais do território. Promover e apoiar a realização de projectos de diversificação de base económica e social da Zona de Intervenção.
- Incentivar e apoiar o surgimento de projectos experimentais e voluntaristas no território.



L E A D E R S O R

A LEADERSOR (Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do Sor) foi constituída no dia 22 de Agosto de 1991, é uma associação sem fins lucrativos e tem por objectivo o desenvolvimento rural integrado dos concelhos que integram a sua Zona de Intervenção, constituída por Alter do Chão, Avis, Fronteira, Mora, Ponte de Sor e Gavião (LEADERSOR, 2011).

A estratégia local de desenvolvimento passa por (LEADERSOR, 2011):

- Diversificação e a complementação das actividades do sector primário com actividades secundárias, de comércio e serviços e com o turismo e lazer.
- A diversificação e qualificação dos equipamentos e serviços existentes.

- A valorização do património rural, densificando o tecido produtivo e social local e contribuindo para estancar a desvitalização económica e demográfica desta sub-região.

Assim, o pilar da acção desta associação, assenta no incentivo de novas iniciativas empresariais e na diversificação das estruturas produtivas, com especial enfoque nas sinergias entre as actividades e a criação líquida de emprego e postos de trabalho nas Zona de Intervenção. A localização geográfica, as acessibilidades facilitadas, a dotação em infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento, constituem sem dúvida vantagens da sub-região de Montargil e Maranhão. A implementação com sucesso de uma estratégia para esta Zona, exige contudo o respeito por um conjunto de premissas que se deverão garantir (LEADERSOR, 2011):

- A manutenção de um equilíbrio elevado entre as áreas ecológica, sócio-económica e os sistemas culturais, ao longo do processo de desenvolvimento que se pretende desencadear.
- A garantia de condições de acesso a fontes adicionais de rendimento pela população rural, ajudando-a a fazer face à crise económica da agricultura e das actividades rurais.
- A contribuição para a diversificação das actividades económicas, estimulando o desenvolvimento de um leque alargado de serviços e produtos locais, assim como da consolidação das actividades de turismo e lazer.
- O encorajamento de uma política de planeamento do território coordenada e articulada, que promova a recuperação do património e dote as suas zonas rurais com as infra-estruturas, equipamentos e serviços vitais para a qualidade de vida dos residentes e visitantes.

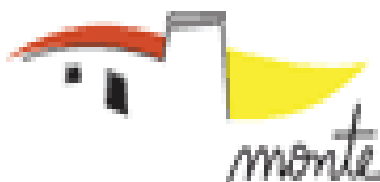
Esta estratégia tem então como objectivo estratégico, reforçar a identidade e imagem de marca do território, valorizando os recursos endógenos como factores de competitividade económica e territorial e de coesão social e qualidade de vida, criando novas fontes de rendimento, emprego e atractividade e fixando e atraindo população e empresas (LEADERSOR, 2011).

Os seus objectivos específicos passam por (LEADERSOR, 2011):

- Diversificar as actividades âncora da economia rural, através da promoção do desenvolvimento de actividades não agrícolas nas explorações de

incentivo ao empreendedorismo em meio rural e dinamização e revitalização das actividades turísticas e de lazer.

- Valorização do património rural, contribuindo para a manutenção dos traços identitários da paisagem, através do apoio à preservação, refuncionalização e reconversão do património construído, e da promoção, preservação e transmissão de práticas e tradições culturais.
- Apoio à diversificação e qualificação dos equipamentos e serviços básicos existentes em meio rural, promovendo a qualidade de vida e a coesão social.



O MONTE ACE (Desenvolvimento do Alentejo Central) é uma associação de desenvolvimento local, que concebida no ano de 1996, situando-se em Arraiolos e funcionando como entidade privada sem fins lucrativos e estatuto de utilidade pública, constituída por sócios públicos e sócios de âmbito privado (Monte ACE, 2011). Como Barrocas & Ganhão (2008:41) sustentam “...a sua criação resulta de uma aposta num projecto de desenvolvimento para a região do Alentejo Central de quatro associações de desenvolvimento local: ALIENDE – Associação para o desenvolvimento local; ADIM – Associação para defesa dos Interesses de Monsaraz; ADMC – Associação de Desenvolvimento Montes Claros; e a TRILHO – Associação para o Desenvolvimento Rural...” Além disso, o Monte ACE possui uma particularidade que o diferencia de todos os outros GAL (excepção feita ao Terras Dentro): o facto de se consagrar como ONG (Organização Não Governamental) (Monte ACE, 2011). Actua fundamentalmente de acordo com as necessidades sentidas no território, bem como na procura das oportunidades emergentes na Região do Alentejo Central, consubstanciando-se a sua Zona de Intervenção nos concelhos de Vendas Novas, Reguengos de Monsaraz e Vila Viçosa. As suas linhas de actuação consolidam-se em cinco grandes esferas (Monte ACE, 2011):

- Desenvolvimento Rural
- Promoção da cidadania e do associativismo
- Intervenção Social – Qualificação, emprego e inserção social
- Cooperação

- Ambiente

Além disso, o Monte ACE (2011), tem como objectivos estratégicos fundamentais as seguintes premissas:

- Reforçar a cooperação no trabalho desenvolvido em parceria entre o Monte e os associados.
- Melhorar a qualidade dos serviços prestados.
- Consolidar e reforçar a sua posição nas redes e plataformas europeias e nacionais onde se encontra inserido.
- Reforçar a sua intervenção na área de cooperação para o desenvolvimento.
- Aderir a redes e plataformas europeias onde ainda não se encontra inserido.
- Apostar nas tecnologias de informação e comunicação através de plataformas e-learning e respectivos conteúdos vocacionadas para a formação à distância.
- Criar, implementar e disseminar uma metodologia própria de apoio ao empreendedorismo.
- Dinamizar e aprovar projectos no PRODER.
- Realizar acções formação para activos empregados na área de gestão.
- Prestar serviços de consultoria.

Nas palavras de Barrocas e Ganhão (2008), o Monte ACE no seu Programa de Desenvolvimento Local, constitui-se ainda de sete grandes objectivos estruturais:

- Requalificar os territórios rurais.
- Criar redes de serviços técnicos de apoio directo às actividades produtivas e ao movimento associativo.
- Consolidar o tecido económico nos sectores dos produtos e actividades tradicionais.
- Estruturar circuitos promocionais e de redes de comercialização.
- Reforçar as qualificações.
- Preservar e valorizar o património ambiental e cultural.
- Reforçar as parcerias entre territórios rurais.



A ROTA DO GUADIANA (Associação de Desenvolvimento Integrado) é uma associação privada sem fins lucrativos constituída por cerca de 60 associados, sendo 12 dos quais de cariz colectivo. Criada em 1992, assume-se como uma iniciativa de desenvolvimento local, construída com base em parcerias locais e interinstitucionais como por exemplo, autarquias, escolas profissionais ou IPSS. Com a sua sede social em Serpa, abrange um total de 5 concelhos: Mourão, Barrancos, Moura, Serpa e Mértola (Rota do Guadiana, 2011).

Com base em Barrocas & Ganhão (2008), podemos elencar os principais objectivos desta organização nos seguintes pontos:

- Colaborar com as autarquias e outras entidades públicas e privadas, interessadas no desenvolvimento do país, em particular das regiões deprimidas do interior.
- Ligar a formação técnico-profissional à criação de novas empresas e actividades, capazes de aproveitar e potenciar os recursos locais, humanos e materiais, em ordem à produção de bens e serviços para os mercados locais, regionais, nacionais e comunitários.
- Organizar e manter serviços de informação e documentação, recorrendo ao tratamento informatizado de dados e à participação em redes nacionais e comunitárias.
- Candidatar-se com projectos locais e regionais a programas de âmbito nacional e comunitário destinados a favorecer o desenvolvimento em especial de zonas económica e socialmente deprimidas.
- Estimular e dinamizar o investimento a nível local.

No âmbito do seu programa de Desenvolvimento Local, possui ainda os seguintes objectivos gerais (Rota do Guadiana, 2011):

- Qualificar os recursos humanos disponíveis.
- Fomentar a cooperação entre os diversos territórios rurais.
- Estabelecer um conjunto de redes que suportem o desenvolvimento rural integrado através de um conjunto de acções pertinentes dos actores locais.
- Preservar e valorizar o ambiente e o património.

- Animar a economia regional.
- Aumentar a participação cívica e social.
- Contribuir para a requalificação dos territórios rurais integrados na sua Zona de Intervenção.



A TERRAS DENTRO (Associação para o Desenvolvimento Integrado de Micro-Regiões Rurais) é uma entidade declarada de utilidade pública, sem fins lucrativos, autónoma e independente de qualquer tipo ou espécie de poder com sede na vila das Alcáçovas e nascimento no ano de 1991 (Terras Dentro, 2011). Tal como o Monte ACE, a associação Terras Dentro é uma ONG, que abrange um total de 7 regiões concelhias: Montemor-o-Novo (freguesias de Santiago do Escoural e São Cristovão); Portel, Viana do Alentejo, Alvito, Cuba, Vidigueira (freguesia de Vila de Frades e Alcácer do Sal (Terras Dentro, 2011).

O primeira grande objectivo da Terras Dentro começou por ser o estímulo ao desenvolvimento integrado do mundo rural, ou seja, contribuir para o crescimento de áreas rurais, sem contudo contribuir para a perda de características próprias que a diferenciam pela positiva, aproveitando não só as potencialidades existentes, como promovendo a própria cultura da Zona de Intervenção (Terras Dentro, 2011). A sua missão central, passa sobretudo por apoiar e promover o desenvolvimento integrado, sobretudo em meios de cariz rural, a partir de uma valorização dos recursos locais, fomentando dinâmicas de participação geradoras de efeitos multiplicadores (Terras Dentro, 2011).

Dentro da sua lista de objectivos, podemos destacar os seguintes (Terras Dentro, 2011):

- Apoiar e promover a saúde, o emprego, a educação e a qualificação dos cidadãos.
- Apoiar as crianças, os jovens e as famílias, protegendo os grupos mais vulneráveis como idosos, pessoas com necessidades especiais, imigrantes e minorias étnicas.



- Promover o desenvolvimento integrado, prevenindo e solucionando situações de carência e desigualdade sócio-económica ao nível comunitário, local ou regional de territórios desfavorecidos.
- Proteger e defender o ambiente.
- Conceber, executar e apoiar projecto e programas com vista à cooperação com países em vias de desenvolvimento.
- Promover a igualdade de géneros.

Além disso, no seu programa de Desenvolvimento Local, foram traçadas as seguintes metas (Barrocas & Ganhão, 2008):

- Contribuir de uma forma global para a melhoria das condições de vida nas Zonas de Intervenção.
- Colaborar no aproveitamento da agradável qualidade de vida deste meio rural, discriminando, pela positiva, o favorecimento de oportunidades de desenvolvimento económico sustentado e equilibrado com base na exploração de recursos endógeno e actividades conexas.
- Promover e apoiar a existência de um espírito empresarial qualificado que seja dotado de iniciativa e criatividade e que favoreça e estimule a organização do seu tecido associativo.
- Contribuir para a inovação valorizando o equilíbrio entre potenciais endógenos e exógenos sustentáveis.
- Colaborar na criação ou no reforço de estruturas organizativas de natureza social, cultural e recreativa de modo a capacitar as populações locais para o capacitar do seu futuro.
- Promover a comunicação e informação no meio rural.
- Contribuir para o reforço da cooperação entre territórios rurais de forma a incentivar um quadro alargado de parcerias quer inter-territoriais, quer transnacionais.
- Colaborar no estabelecimento de relações harmoniosas de permuta e complementaridade entre o meio rural e urbano.

### **4.3 O programa LEADER no Alentejo**

Ao longo das últimas duas décadas, e à imagem e semelhança daquilo que foi o desenvolver do programa LEADER quer no espaço europeu, quer nos restantes membros, a região Alentejo atravessou o desenvolvimento das três fases distintas: o LEADER I, II e o

LEADER +, complementando esta fase com a criação de 8 GAL, que, se distribuíram territorialmente de forma a, através do seu “core” de intervenção, evitarem o esquecimento ou negligenciarem qualquer sector territorial da região.

Ao longo dos anos, a implementação dos diversos programas LEADER, foram responsáveis por determinados aspectos que contribuíram de forma positiva para o desenvolvimento integrado desta região. Segundo Barrocas & Ganhão (2008), podem elencar-se os seguintes tópicos:

- Favoreceu/consolidou o associativismo através da criação de 8 GAL, um número indeterminado de ADL (Associações de Desenvolvimento Local) e outras associações de natureza diversificada.
- Possibilitou o desenvolvimento de um número significativo de projectos – no total de 2480.
- Permitiu reforçar a capacidade e as competências associativas organizacionais das necessidades rurais da Zona de Intervenção, aumentando as competências técnicas e os meios físicos necessários ao arranque ou consolidação das actividades.
- Criou e manteve, ao longo de 15 anos cerca de 2000 postos de trabalho.
- Permitiu a fixação de recursos humanos qualificados no território (técnicos e administrativos de ADL e recursos humanos afectos a projectos.
- Incentivou/consolidou o trabalho em parceria e em rede, envolvendo entidades e empresas de natureza e sectores diversificados (ambiente, sócio-económicas, cultura, desporto e turismo, entre outros).
- Valorizou as especificidades locais (produtos tradicionais, recursos produzidos e naturais, como sejam a paisagem, o modo de vida a sociabilidade) e recursos patrimoniais (património construído).
- Possibilitou a criação/manutenção de um número significativo de unidades de turismo em espaço rural (aproveitamento do património natural e construído da região).
- Permitiu qualificar a oferta de serviços locais nas áreas sócio-económicas e sócio-culturais.
- Apoiou um número significativo de PME (Pequenas e Médias Empresas) (produtos tradicionais, doces, enchidos, etc.)
- Gerou um aumento na indústria transformadora de pequena escala (criação de produtos locais de qualidade).

- Alargou a experiência (dirigentes e técnicos) ao nível de gestão local de programas de iniciativa comunitária.
- Reforçou a sensibilidade para adoptar medidas que visam a igualdade de género.
- Sensibilizou o incremento de atitudes e práticas sobre a preservação e valorização ambiental e patrimonial.

Barrocas & Ganhão (2008), elenca ainda os aspectos menos favoráveis, e que possivelmente poderão ser melhorados no futuro através de outros programas:

- Algumas dificuldades para assegurar a participação da população mais envelhecida (público mais sensível às questões sociais do que aos desafios económicos do território onde vivem).
- Dificuldades de envolvimento de públicos específicos (por exemplo, jovens e associações juvenis), facto que poderá estar relacionado com a necessidade de assegurar a comparticipação privada.
- Dificuldade em assegurar o princípio da complementaridade, devido a diferentes “timings” nos diferentes programas, especialidade das suas regulamentações.
- Atrasos nas transferências de verbas, factor determinante que pôs em causa a execução de projectos, uma vez que as entidades promotoras não dispõem de capacidade financeira para assegurar o andamento dos mesmos.

#### **4.3.1 O LEADER I e o Alentejo**

O primeiro programa LEADER no Alentejo, iniciou-se no ano de 1990, e assentava em 7 eixos estratégicos fundamentais e 2 GAL (Terras Dentro e LEADERSOR):

- 1 – Apoio técnico ao Desenvolvimento Rural.
- 2 – Formação Profissional e ajudas à contratação.
- 3 – Turismo em espaço rural.
- 4 – PME's artesanato e serviços de apoio.
- 5 – Valorização e comercialização dos produtos locais.
- 6 – Outras medidas.
- 7 – Funcionamento dos GAL.

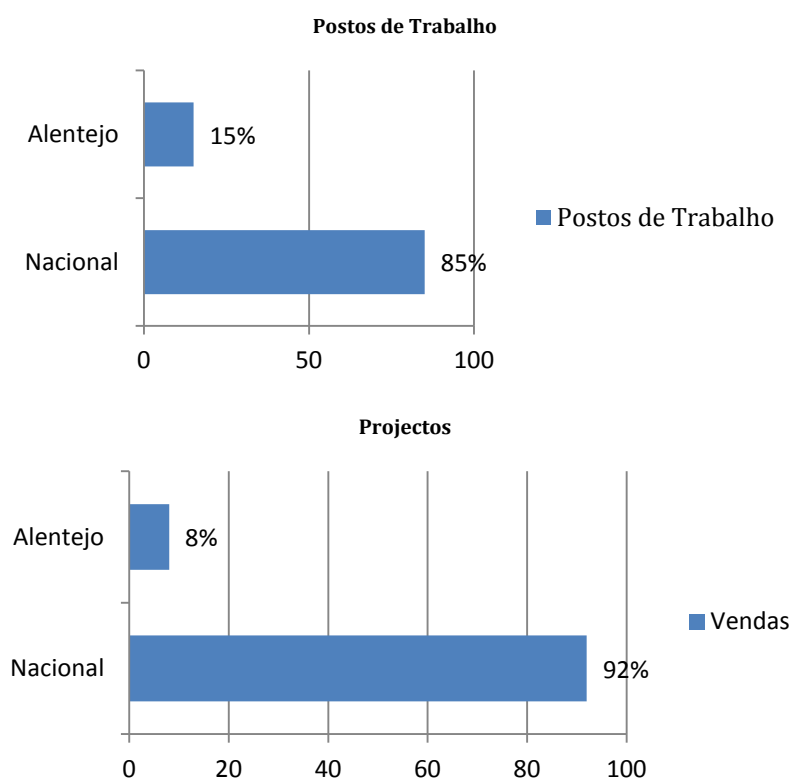
### Quadro nº15 – Montantes Executados por medida no Alentejo (1991/1993)

| Medidas | Execução no Alentejo | % a nível nacional | Peso da Medida no Investimento |
|---------|----------------------|--------------------|--------------------------------|
| 1       | 396.634€             | 11.1               | 3.7                            |
| 2       | 0                    | 0                  | 0                              |
| 3       | 6.087.862€           | 12.6               | 57.5                           |
| 4       | 1.165.181€           | 11.5               | 11                             |
| 5       | 1.939.790€           | 19.7               | 18.3                           |
| 6       | 0                    | 0                  | 0                              |
| 7       | 1.004.219€           | 14.5               | 9.5                            |
| Totais  | 10.593.686€          | 12.6               | 100                            |

Fonte: Terras Dentro e LEADERSOR (sistematização do autor)

Como se comprova pela avaliação rápida dos dados disponíveis, o programa LEADER I, que na região Alentejo era ainda constituído unicamente por dois GAL, teve especial enfoque no desenvolvimento do turismo rural, seguido a distância considerável pela comercialização e valorização dos produtos de cariz regional. Medidas como a formação profissional ou incentivos à contratação foram deixadas de parte, num investimento que primou pela valorização dos recursos patrimoniais e endógenos das Zonas de Intervenção.

### Gráfico nº1 – Postos de trabalho e Projectos Realizados (1991/1993)



Fonte: Barrocas, C. e Ganhão, M. (2008) "15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos" Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.

Relativamente à distribuição dos postos de trabalho por medida do eixo estratégico, verificou-se uma grande deslocação de mão-de-obra para a comercialização dos produtos locais e para o próprio turismo rural, como se comprova também pelos mais altos valores da taxa de execução registados, verificando-se uma criação de liquida de emprego de 80% nestas duas medidas, restando apenas 20% para todas as outras, o que originou uma margem quase residual, e que demonstrou de forma clara o enfoque do primeiro programa LEADER no desenvolvimento das comunidades locais e das suas vantagens competitivas e comparativas de uma região crescentemente empobrecida.

#### 4.3.2 LEADER II: uma evolução regional

O sucesso da iniciativa LEADER I, quer a nível comunitário de uma forma mais abrangente, quer a nível nacional, e regional de um ponto de vista mais específico, originou a passagem para uma fase mais avançada do projecto, para aquele que se denominou LEADER II. Com o LEADER II, e a juntar aos 2 GAL (Terras Dentro e LEADERSOR) já existentes, forma constituídas mais quatro entidades associativas desta índole – ADER-AL, ESDIME, Monte ACE e Rota do Guadiana, sendo a partir daqui o território abrangido muito mais vasto, o que contribuiu em larga escala para capacitar a região de ferramentas que ainda não estavam disponíveis de uma forma generalizada. Tal como Barrocas & Ganhão (2008:58) sustentam, “...o carácter inovador dos investimentos LEADER II, reside na programação e gestão feitas ao nível do território abrangido por parceiros institucionais, económicos e sociais reunidos no seio de um GAL e simultaneamente, na rede, que agrupa todos os grupos em torno de uma célula de animação...”

Com a evolução do modelo LEADER I, para a versão II, foram também criados novos objectivos estratégicos que se consubstanciaram como os eixos fulcrais da iniciativa:

- 1 – Apoio técnico ao desenvolvimento rural
- 2 – Formação Profissional Específica e ajudas á contratação
- 3 – Apoio À diversificação das actividades económicas
- 4 – Valorização e comercialização das produções agrícolas, silvícolas e pesca local.
- 5 – Preservação e valorização do ambiente e da qualidade de vida
- 6 – Acções em cooperação
- 7 – Outras medidas

- 8 – Funcionamento do GAL

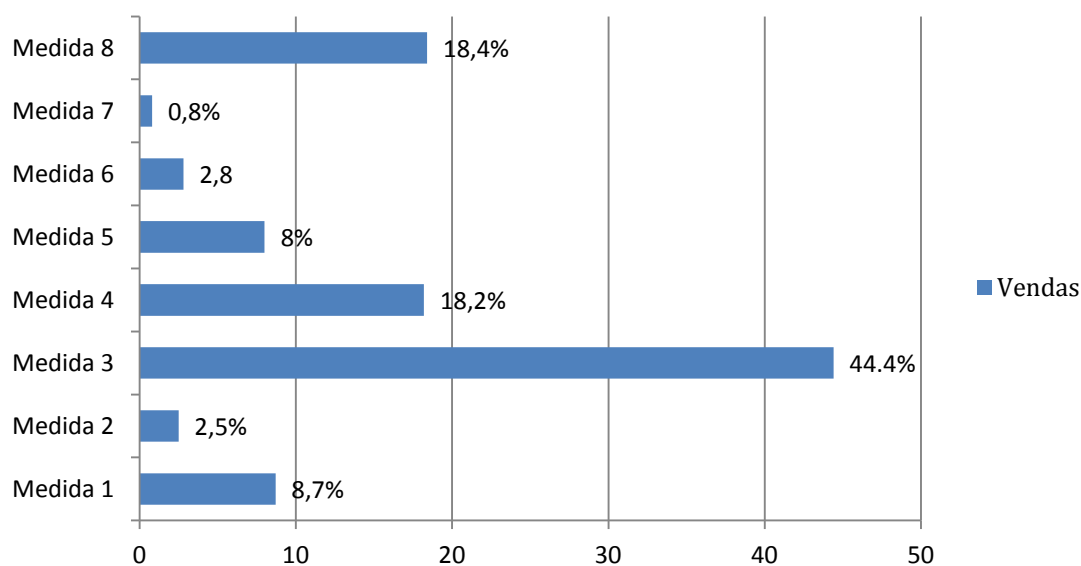
### Quadro nº16 – Montantes Aprovados e Aplicados por GAL no Alentejo (1994/2000)

| GAL              | Montante Aprovado |          |       | Montante Aplicado |          |          |
|------------------|-------------------|----------|-------|-------------------|----------|----------|
|                  | Total Inv.        | Com. CEE | %     | Investimento      | Com. CEE | Execução |
|                  | 1                 | 2        | 3=2/1 | 4                 | 5        | 6=4/1    |
| ADER-AL          | 3.908€            | 2.321€   | 59    | 3.949€            | 2.320€   | 101      |
| ESDIME           | 3.332€            | 2.078€   | 62    | 3.332€            | 2.078€   | 100      |
| LEADERSOR        | 5.468€            | 3.597€   | 66    | 5.703€            | 3.608€   | 104      |
| Monte ACE        | 3.680€            | 2.118€   | 58    | 3.680€            | 2.118€   | 100      |
| Rota do Guadiana | 3.431€            | 2.171€   | 63    | 2.118€            | 2.078€   | 96       |
| Terras Dentro    | 5.683€            | 3.582€   | 63    | 2.078€            | 5.600€   | 148      |
| Total            | 25.502€           | 15.847€  | 62    | 5.600€            | 17.802€  | 111      |

Fonte: Relatório final do programa LEADER II: execução financeira – GAL do Alentejo (unidade em milhões de euros) via [http://www.leader.pt/leaderII\\_docs/rel\\_final\\_leader2.pdf](http://www.leader.pt/leaderII_docs/rel_final_leader2.pdf)

A análise mais cuidadosa dos dados, indica-nos que, o maior investimento aprovado, ia na direcção dos 2 GAL que já existiam no LEADER I – quer o Terras Dentro, quer o LEADERSOR, que por isso, foram também aqueles que contaram com as maiores taxas de participação comunitária. Além disso, também estes 2 GAL obtiveram uma taxa de execução superior a 100% (tal como o ADER-AL), com relevância para o GAL Terras Dentro, que atingiu a impressionante marca de 148%, quase uma vez e meia o programado para investimento inicial. No ponto oposto, apenas o GAL Rota do Guadiana acabou por não atingir os 100% de execução do programado, ficando-se contudo por um valor muito próximo, na casa dos 96 pontos percentuais.

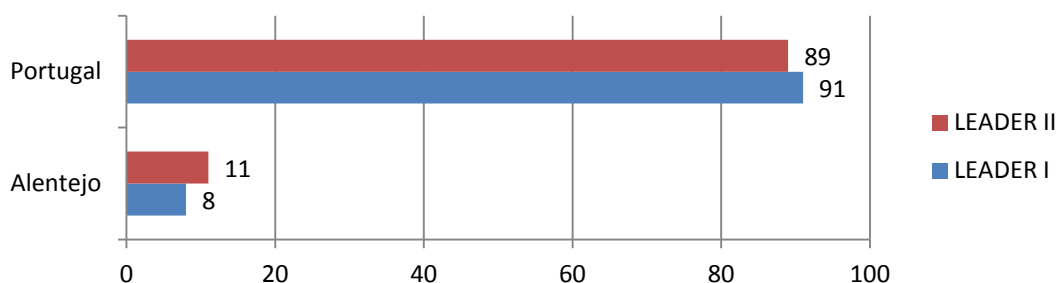
### Gráfico nº 2 – Peso das Medidas no Investimento (1994/2000)



Fonte: Execução financeira – GAL do Alentejo via [http://www.leader.pt/leaderII\\_docs/rel\\_final\\_leader2.pdf](http://www.leader.pt/leaderII_docs/rel_final_leader2.pdf)

Relativamente ao peso das diversas medidas no investimento, podemos destacar 3 opções principais: com quase metade do investimento disponibilizado, o apoio à diversificação das actividades económicas foi o eixo prioritário da acção, seguido com alguma relevância mas já a distância considerável, pelo funcionamento dos GAL, e pelo apoio técnico ao desenvolvimento rural. Residuais foram as medidas de apoio á formação profissional e às contratações, assim com as acções em cooperações ou outras medidas não especificadas. Quanto ao número de projectos aprovados, o LEADER II ficou assinalado por um total de 874 projectos a nível regional num total de 6917 projectos a nível nacional, num valor percentual de 11% do total nacional. Um aumento da preponderância do Alentejo que subiu dos 8% no LEADER I para os 11% no LEADER II incrementando a sua importância. Além disso, verificaram-se crescimentos na ordem dos 414% a nível regional no número de projectos concretizados, cifrando-se a fasquia nacional nos 215%, valores que concretizam a importância cada vez mais crescente deste associativismo na região, mas que demonstraram também, que o país encarou estas iniciativas como algo que contribui com bastante valor, para desenvolver áreas territoriais negligenciadas, ou com menor nível de diversificação económica que restringia a sua capacidade de crescimento e desenvolvimento sustentado.

**Gráfico nº3 – Peso do número de projectos (1994/2000)**



Fonte: adaptação própria a partir de Barrocas, C. & Ganhão, M. (2008) "15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos" Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.

Como se constata, o Alentejo ao longo dos dois programas, acabou por ganhar quota no número de projectos aprovados, o que realça a capacidade de trabalho e o empenho dos GAL na busca dos objectivos a que se propôs.

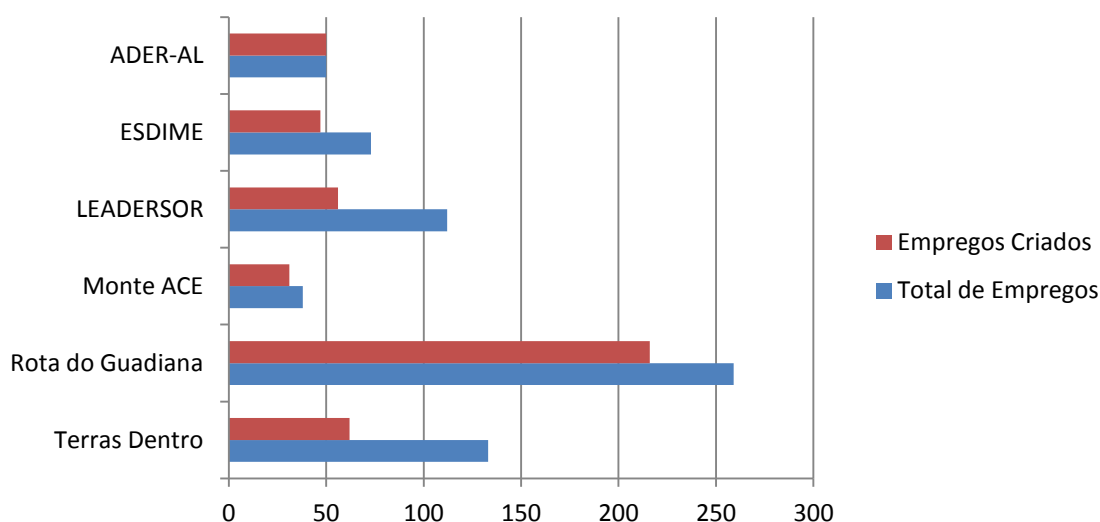
### Quadro nº17 – Número de Projectos por Medida e GAL no Alentejo (1994/2000)

| GAL              | 1   | 2  | 3   | 4   | 5   | 6  | 7  | 8 | Total |
|------------------|-----|----|-----|-----|-----|----|----|---|-------|
| ADER-AL          | 10  | 0  | 51  | 38  | 7   | 5  | 0  | 4 | 115   |
| ESDIME           | 72  | 50 | 67  | 39  | 30  | 16 | 0  | 1 | 275   |
| LEADERSOR        | 20  | 2  | 37  | 16  | 16  | 2  | 0  | 0 | 93    |
| Monte ACE        | 17  | 8  | 31  | 16  | 23  | 18 | 0  | 0 | 113   |
| Rota do Guadiana | 36  | 0  | 62  | 22  | 19  | 10 | 0  | 4 | 153   |
| Terras Dentro    | 29  | 6  | 34  | 11  | 32  | 3  | 10 | 0 | 125   |
| Total            | 184 | 66 | 282 | 142 | 127 | 54 | 10 | 9 | 874   |

Fonte: Relatório final do programa LEADER II, via [http://www.leader.pt/leaderII\\_docs/rel\\_final\\_leader2.pdf](http://www.leader.pt/leaderII_docs/rel_final_leader2.pdf)

Como se constata, o maior número de projectos acabou provir do ESDIME, que, na circunstância, e devido ao facto de surgir de uma co-gestão entre o ADL e o Alentejo XXI, acabou por ver bastante reforçado o seu número de projectos aprovados, com especial incidência no apoio técnico ao desenvolvimento rural e à diversificação das actividades económicas. O LEADERSOR, apesar de ser dos GAL com maior peso de investimento e participação europeia, acabou por ser aquele que concretizou o menor número de projectos, sendo que o ênfase acabou por ser colocado na diversificação das actividades económicas da Zona de Intervenção que representava. Além disso, o apoio à diversificação das actividades económicas tornou-se no ponto principal dos apoios, ao invés das medidas relativas ao funcionamento dos GAL que, à excepção do ADER-AL, do ESDIME e da Rota do Guadiana, não tiveram projectos concretizados, notando-se aqui o facto de apenas um dos novos GAL não ser objecto dessa medida – o Monte ACE.

### Gráfico nº4 – Postos de trabalho criados e mantidos (1994/2000)



Fonte: Relatório Final do Programa LEADER II – quadros de execução GAL, via [http://www.leader.pt/leaderII\\_docs/rel\\_final\\_leader2.pdf](http://www.leader.pt/leaderII_docs/rel_final_leader2.pdf)



Outro dos aspectos importantes a ressaltar foi o crescimento do número total de empregos, que teve a maior contribuição do GAL da Rota do Guadiana com um total de 259 postos de trabalho, e a menor do Monte ACE, com apenas 38 postos de trabalho.

Em jeito de conclusão, e pegando nas conclusões de Barrocas & Ganhão (2008), entende-se que o LEADER II veio reforçar o LEADER I, com especial predominância nas seguintes mais-valias:

- Aumento das Zonas de Intervenção (sobretudo devido ao aparecimento de 4 novos GAL, que contribuíram para aumentar drasticamente a fatia do território abrangida).
- Maior número de habitantes e de população beneficiária (resultado desse mesmo incremento no número de GAL e da sua subsequente maior maquia territorial captada).
- Um crescimento exponencial do número de projectos.
- Aumento massivo do número de postos de trabalho acumulados.
- Crescente envolvimento dos técnicos responsáveis.
- Ganhos adquiridos no trabalho em parceria e em rede.
- Articulação com diversas iniciativas comunitárias.

#### **4.3.3 – LEADER + no Alentejo: consolidação de projectos**

O LEADER +, que foi criado no último ano da década de 90 (1999), originou a organização definitiva de GAL na região Alentejo: desde essa época até aos dias de hoje, perduram 8 entidades, que resultaram da separação que existia no LEADER II entre a associação Alentejo XXI e a ADL que se enquadravam na ESDIME, em processo de co-gestão. Assim, voltou a existir um forte crescimento da área abrangida, num total de 98% de toda a região Alentejo (Barrocas & Ganhão, 2008) que, é a maior região de todo o continente nacional. No total, foram abrangidos 26.964 km<sup>2</sup>, que envolveram cerca de 336.778 habitantes, num número equivalente a 64% do total de habitantes regionais (Barrocas, 2008). Um pouco inversamente ao que havia sido definido nas duas primeiras edições do programa, o LEADER+, foi também ele constituído por um número de medidas a concretizar mas, sub-dividido-se as mesmas em sub-medidas e em 2 vectores principais:

## **Vector 1**

### **Medida 1 – Investimentos**

- Sub-medida 1 – Investimentos em infraestruturas
- Sub-medida 2 – Apoio a actividades produtivas
- Sub-medida 3 – Outras acções imateriais

### **Medida 2 – Acções Imateriais**

- Sub-medida 1 – Formação profissional
- Sub-medida 2 – Outras formações imateriais

### **Medida 3 – Aquisição de Competências**

### **Medida 4 – Despesa de Funcionamento dos GAL**

## **Vector 2**

### **Medida 1 – Cooperação Interterritorial**

### **Medida 2 – Cooperação Transnacional**

**Quadro nº 18 – Número de Projectos por Medida e GAL (2000/2006)**

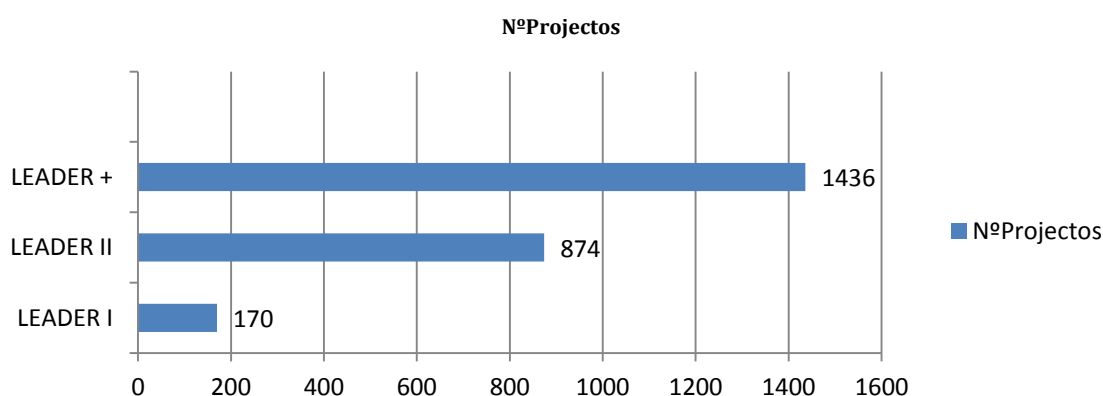
| GAL              | Vector 1    |     |     |       |     |       |       | Vector 2 |       | Total |  |
|------------------|-------------|-----|-----|-------|-----|-------|-------|----------|-------|-------|--|
|                  | Med.1       |     |     | Med.2 |     | Med.3 | Med.4 | Med.1    | Med.2 |       |  |
|                  | Sub-medidas |     |     |       |     |       |       |          |       |       |  |
|                  | 1.1         | 1.2 | 1.3 | 2.1   | 2.2 |       |       |          |       |       |  |
| ADL              | 17          | 50  | 42  | 0     | 87  | 1     | 6     | 25       | 3     | 231   |  |
| ADER-AL          | -           | -   | -   | -     | -   | -     | -     | -        | -     | 116   |  |
| ALENTEJO XXI     | 29          | 47  | 18  | 4     | 68  | 1     | 8     | 21       | 2     | 194   |  |
| ESDIME           | 2           | 50  | 37  | 1     | 108 | 0     | 6     | 22       | 1     | 227   |  |
| LEADERSOR        | 10          | 32  | 15  | 0     | 15  | 0     | 4     | 22       | 5     | 103   |  |
| Monte ACE        | 16          | 47  | 21  | 10    | 97  | 0     | 6     | 25       | 3     | 225   |  |
| Rota do Guadiana | 19          | 51  | 27  | 3     | 61  | 0     | 11    | 22       | 4     | 198   |  |
| Terras Dentro    | 12          | 24  | 18  | 9     | 52  | 0     | 5     | 18       | 4     | 142   |  |
| Total            | 105         | 301 | 176 | 27    | 489 | 2     | 44    | 155      | 22    | 1436  |  |

Fonte: Relatório de Avaliação e quadros de execução financeira/GAL via Barrocas, C. & Ganhão, M.(2008) "15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos" Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.

Como se verifica novamente, e à semelhança daquilo que se constatou nas edições anteriores, a LEADERSOR voltou novamente a ser o GAL com menor número de

projectos<sup>16</sup>, tendo-se destacado nesta área a ADL e a ESDIME que atingiram uma impressionante cifra de quase 230 projectos idealizados e apoiados (no caso da ADL, inclusivamente se verificou um número superior – 231). A análise dos dados permite também retirar as seguintes conclusões: nota-se que o grosso do apoio foi concedido à sub-medida 1.3 (outras acções imateriais) e à sub-medida 2.2 (outras acções imateriais, desta feita não ligadas aos investimentos, mas sim à própria medida de acções imateriais). Inversamente verificou-se a existência de apenas 2 projectos relativos à aquisição de competências, e cerca de 27 relacionados com a formação profissional.

**Gráfico nº5 – Número de projectos por iniciativa (1991/2007)**



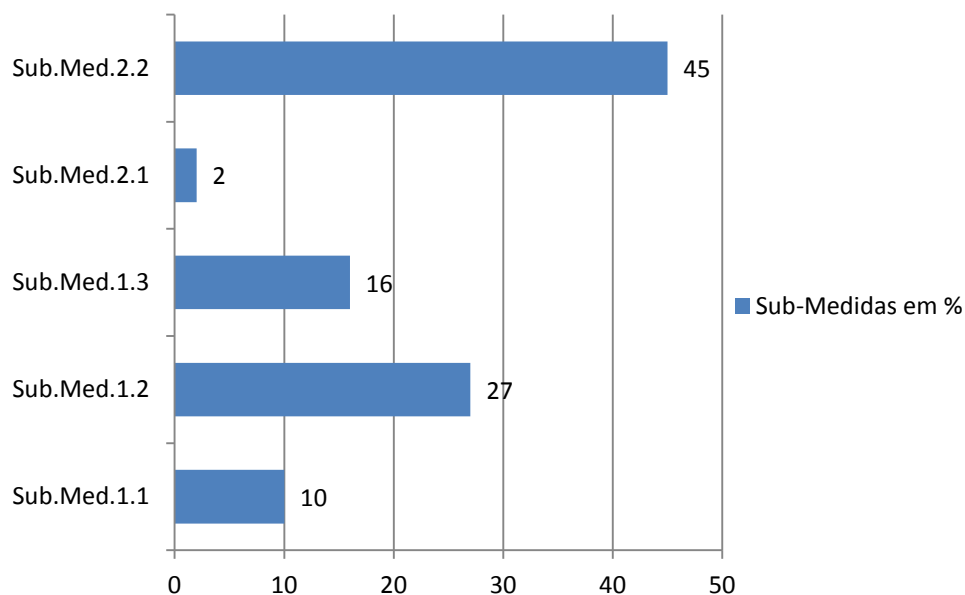
Fonte: adaptação própria a partir de Barrocas, C. & Ganhão, M. (2008) “15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos” Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.

Como se constata, com a evolução natural dos programas LEADER, existiu um crescimento exponencial do número de projectos concretizados, sendo que desde a primeira iniciativa, até à última, houve um crescimento de cerca de 1250 projectos, resultado do crescimento do número de GAL, trabalhadores qualificados e bons resultados obtidos com acções anteriores.

---

<sup>16</sup> Tal como explicado pelo presidente da direcção da associação (Dr. João Leal) em entrevista concedida ao autor desta dissertação, tal explica-se com os apoios terem sido canalizados para um menor número de projectos, mas em verbas mais substanciais, de forma a conseguir potenciar reais mais-valias em termos de projectos, ao invés do apoio em menor peso a mais projectos.

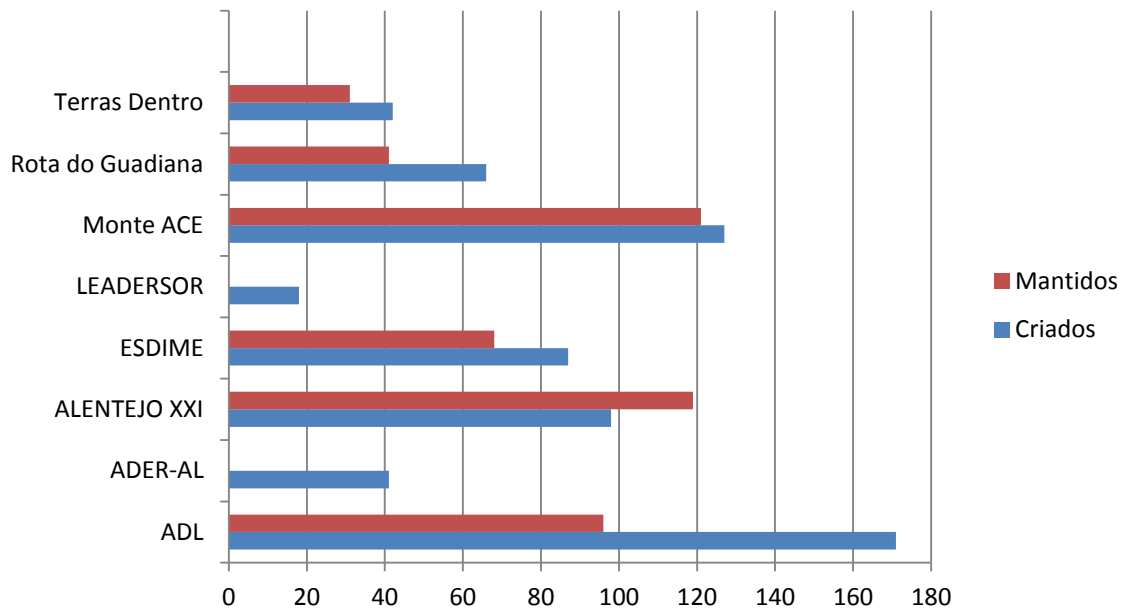
**Gráfico nº 6- Percentagem Sub-medidas contratualizadas por total de medidas contratualizadas (2000/2006)**



Fonte: Adaptado de Relatório de avaliação e quadro de execução financeira/GAL via Barrocas, C. & Ganhão, M.(2008) "15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos" Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.

Relativamente aos postos de trabalho que esta iniciativa – LEADER + - contribuiu para criar, pode-se constatar pela análise do gráfico seguinte que, a nível da criação líquida de emprego, a ADL acabou por ser a associação que melhores resultados obteve, também porque foi aquela que mais projectos lançou no total, inversamente aos 18 postos criados pela LEADERSOR, que correspondem também ao menor número de projectos que foram concretizados. Quer a LEADERSOR, quer a ADER-AL, acabaram por não manter nenhum posto de trabalho, sendo que, a ALENTEJO XXI acabou inclusivamente por manter mais postos do que aqueles que criou. Refira-se ainda que, a criação líquida de postos de trabalho acabou por ser um dos grandes feitos da iniciativa LEADER na sua globalidade, criando-se um número bastante significativo dos mesmos durante os 16 anos em que se manteve a iniciativa em andamento. Alguns acabaram por não ser mantidos, contudo, a larga maioria dos mesmos acabou por prevalecer devido ao sucesso que a concretização das iniciativas em si próprias originaram.

**Gráfico nº7 – Postos de trabalho criados e mantidos – LEADER +**



Fonte: Relatórios de avaliação e quadros de execução financeira/GAL via Barrocas, C. & Ganhão, M.(2008) “15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos” Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.

Assim, segundo Barrocas & Ganhão (2008), o LEADER + contribui fundamentalmente para:

- Aumentar a consolidação e o número de GAL existentes para um total de 8 associações gestoras.
- Crescimento da área total abrangida (zonas de intervenção) pelos GAL.
- Aumento da população beneficiária dos programas.
- Uma média bastante significativa de projectos por GAL, que atingiu quase os 200 por associação em média.
- Número bastante apreciável de número de postos de trabalho mantidos e criados, que no seu total (entre ambos), ultrapassou os 1000.

#### 4.3.4 PRODER: mudança de paradigma<sup>17</sup>

O PRODER é um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural e do continente, para o período 2007/2013, aprovado pela Comissão Europeia, mediante a decisão C(2007)6159, em 4 de Dezembro (PRODER, 2011) Co-financiado pelo FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) em cerca de 3,5 mil milhões de euros, envolve uma despesa pública no valor de 4,4 mil milhões de euros (PRODER, 2011). Decorrente do PEN (Plano Estratégico Nacional, que define as orientações fundamentais para a utilização do FEADER, a estratégia nacional para o desenvolvimento rural escolhida em função das orientações estratégicas comunitárias, visa a concretização dos seguintes objectivos (PRODER, 2011):

- Aumentar a competitividade dos sectores agrícolas e florestais
- Promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais
- Revitalizar económica e socialmente as áreas rurais

A estes objectivos estratégicos acrescem ainda objectivos de carácter transversal, como sejam o reforço da coesão territorial e social, e a promoção da eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão territorial e sectorial (PRODER, 2011). As actuações que se pretendem levar a cabo no PRODER encontram-se agrupadas em sub-programas e estes por medidas:

- Sub-Programa 1 – Promoção de competitividade
- Sub-Programa 2 – Gestão sustentável do espaço rural
- Sub-Programa 3 – Dinamização das zonas rurais

Todos estes sub-programas visam a promoção de acções que contribuem directa e objectivamente para a prossecução dos três objectivos estratégicos nacionais assumidos na estratégia nacional para o desenvolvimento rural, os quais, por sua vez, foram delineados em consonância com as orientações estratégicas comunitárias vertidas nos eixos 1, 2 e 3 do FEADER<sup>18</sup> (PRODER, 2011)

---

<sup>17</sup> Dada a importância concreta das medidas 3.1 e 3.2 para o PRODER no conceito da abordagem LEADER, e por serem estas as mais importantes no seguimento das restantes iniciativas, optou-se por uma abordagem somente a estas medidas, com a sua respectiva discriminação de resultados. Além disso, foram também aquelas onde foram despendidas a grande parte das verbas disponibilizadas para o PRODER, daí a pertinência do enfoque.

<sup>18</sup> Por questões de focalização no objectivo desta dissertação, será apenas abordado o sub-programa 3, tendo em consideração que é aquele que diz respeito à abordagem LEADER e vem no seguimento da linha da dissertação em termos de análise de dados e resultados.

Em particular, o sub-programa 3 privilegia o modo de actuação da iniciativa LEADER, através das acções promovidas no âmbito de estratégias de desenvolvimento local e através de agentes organizados especificamente para esse efeito. Esse sub-programa reserva ainda medidas para apoiar o funcionamento desses agentes e para o estímulo da cooperação entre eles. O incentivo à abordagem ascendente (bottom-up) é patente na estratégia nacional adoptada, em particular no terceiro objectivo estratégico nacional que assumidamente se pretende ser atingido pelo desenvolvimento de acções de acções com a abordagem LEADER (PRODER, 2011).

Assim, o sub-programa 3 estrutura-se da seguinte forma:

### **Sub-Programa 3 – Dinamização das zonas rurais**

#### **Medida 3.1 – Diversificação da economia e criação de emprego**

- *3.1.1 – Diversificação de actividades na exploração agrícola*
- *3.1.2 – Criação e desenvolvimento de microempresas*
- *3.1.3 – Desenvolvimento de actividades turísticas e de lazer*

#### **Medida 3.2 – Melhoria da qualidade de vida**

- *3.2.1 – Conservação e preservação do património rural*
- *3.2.2 – Serviços básicos para a população rural*

#### **Medida 3.3 – Implementação de estratégias de desenvolvimento local**

#### **Medida 3.4 – Cooperação LEADER para o desenvolvimento**

- *3.4.1 – Cooperação interterritorial*
- *3.4.2 – Cooperação transnacional*

#### **Medida 3.5 – Funcionamento dos GAL, aquisição de competências e animação**

#### **Medida 3.6 – Implementação de redes de B.L. (banda larga) em zonas rurais**

Relativamente à diversificação da economia e da criação de emprego, foi estipulado um valor de investimento de aproximadamente 569 mil milhões de euros, com uma despesa pública calculada nos 255 mil milhões (PRODER, 2010), enquanto que relativamente à melhoria da qualidade de vida o custo total rondava a perspectiva de 141

mil milhões de euros, para uma despesa pública de cerca de 99 mil milhões (PRODER, 2010). A medida relativa à implementação de estratégias de desenvolvimento local implicou custos de cerca de 700 milhões de euros, com uma despesa pública a rondar os 352 milhões (PRODER, 2010). A cooperação LEADER para o desenvolvimento teve custos de 14 milhões para uma despesa pública de aproximadamente 12 milhões (PRODER, 2010). Por último, o funcionamento dos GAL, assim como a aquisição de competências e animação teve um custo total semelhante à dívida pública criada de cerca de 87 milhões de euros.

Relativamente ao número de projectos aprovados até ao dia 31/12/2010<sup>19</sup>, podemos verificar a seguinte distribuição por medida e em termos de percentagem a nível da distribuição nacional.

#### **Quadro nº 19 – Projectos contratados – Medida 3.1.1 (mil euros) (2007/2013)**

| GAL              | Candidaturas Contratadas | Despesa Pública |
|------------------|--------------------------|-----------------|
| Alentejo XXI     | 0                        | 0               |
| ADER-AL          | 2                        | 207             |
| ADL              | 2                        | 187             |
| ESDIME           | 4                        | 595             |
| LEADERSOR        | 0                        | 0               |
| Monte ACE        | 4                        | 53              |
| Rota do Guadiana | 0                        | 0               |
| Terras Dentro    | 0                        | 0               |
| Total            | 12                       | 1042            |

Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

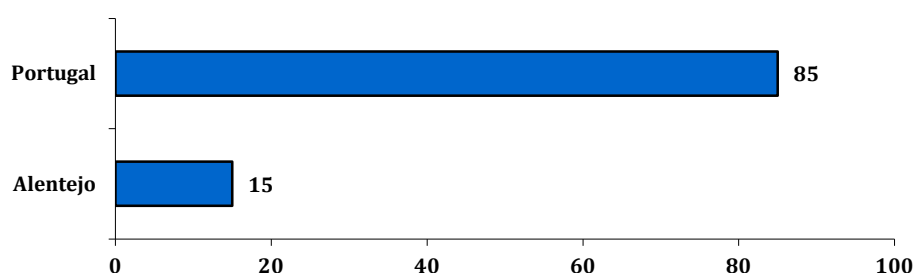
Como se pode verificar, relativamente à medida 3.1.1 – diversificação das actividades agrícolas, o maior impacto foi criado pela ESDIME (sendo que esta, pelo mesmo número de projectos, gastou uma verba superior em mais de 500 mil euros) e pelo Monte ACE, sendo que metade dos GAL da região Alentejo acabaram por não ter qualquer tipo de despesa pública com esta medida.

---

<sup>19</sup> Por nem todos os GAL da região Alentejo estarem na mesma fase de candidatura para aprovação de projectos, optou-se por uma data onde se conseguisse concerta a análise de dados sem existência de discrepâncias, pelo que o final do ano de 2010 foi a data considerada indicada.



**Gráfico nº8 - Candidaturas Alentejanas contratualizadas no País em % - medida 3.1.1 (2007/2013)**



Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010, via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Como se pode verificar, pela análise do gráfico acima exposto, a região Alentejo foi responsável por um total de 15% dos projectos relativos à contratualização de candidaturas para a medida 3.1.1. consubstanciando-se com 12 num total de 77 candidaturas aprovadas.

**Quadro nº20– Projectos Contratados – Medida 3.1.2 (mil euros) (2007/2013)**

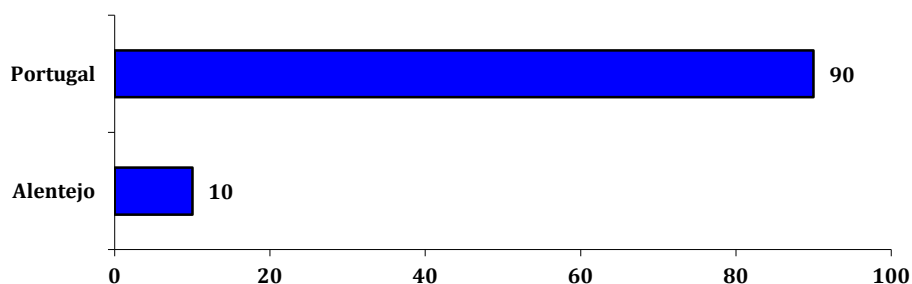
| GAL              | Candidaturas Contratadas | Despesa Pública |
|------------------|--------------------------|-----------------|
| Alentejo XXI     | 0                        | 0               |
| ADER-AL          | 5                        | 291             |
| ADL              | 8                        | 555             |
| ESDIME           | 5                        | 589             |
| LEADERSOR        | 8                        | 394             |
| Monte ACE        | 16                       | 1527            |
| Rota do Guadiana | 0                        | 0               |
| Terras Dentro    | 4                        | 391             |
| Total            | 45                       | 3747            |

Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010

Quanto à criação e desenvolvimento de microempresas, o maior esforço foi efectuado pela associação Monte ACE que ultrapassou largamente o milhão de euros para sustentar os 16 projectos que suportou. Também a LEADERSOR e a ADL com 8 projectos se destacaram pela positiva, sendo que no total dos seus 8 projectos, quase 1 milhão de euros foi empregue nesta medida. Em direcção oposta, a Rota do Guadiana não reservou verba para esta medida, não criando projectos nesta alínea.

### Gráfico nº9 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida

#### 3.1.2



Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Como se verifica pela análise subsequente dos gráficos acima expostos, a percentagem em Portugal da medida 3.1.2 teve um menor peso por parte das associações alentejanas numa proporção de 5% de candidaturas contratadas, o que não se pode deixar de realçar como uma diferença relativamente significativa.

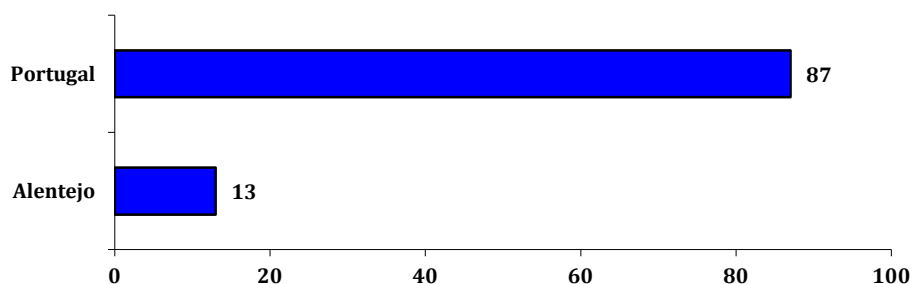
#### Quadro nº21- Projectos contratados – Medida 3.1.3 (mil euros) (2007/2013)

| GAL              | Candidaturas Contratadas | Despesa Pública |
|------------------|--------------------------|-----------------|
| Alentejo XXI     | 0                        | 0               |
| ADER-AL          | 2                        | 207             |
| ADL              | 12                       | 1319            |
| ESDIME           | 3                        | 359             |
| LEADERSOR        | 7                        | 574             |
| Monte ACE        | 7                        | 784             |
| Rota do Guadiana | 0                        | 0               |
| Terras Dentro    | 0                        | 0               |
| Total            | 31                       | 3243            |

Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

No desenvolvimento de actividades turísticas e de lazer, o destaca em número de candidaturas contratadas vai para a ADL, com 12 projectos, numa verba a ronda os 1.3 milhões de euros, destacando-se ainda a LEADERSOR e a Monte ACE com 7 projectos cada, mas a LEADERSOR com quase 800 mil euros de investimento público. Pelo contrário, tanto a Alentejo XXI, como a Rota do Guadiana e a Terras Dentro não reservaram verbas para esse item do PRODER.

**Gráfico nº 10 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.1.3 (2007/2013)**



Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Quanto à medida 3.1.3, a proporcionalidade do Alentejo para o resto do país cifrou num valor intermédio entre as duas primeiras medidas analisadas, baseando-se num valor de cerca de 13%, entre os 10% da medida 3.1.2 e os 15% (valor mais elevado deste eixo 3.1) da medida 3.1.1.

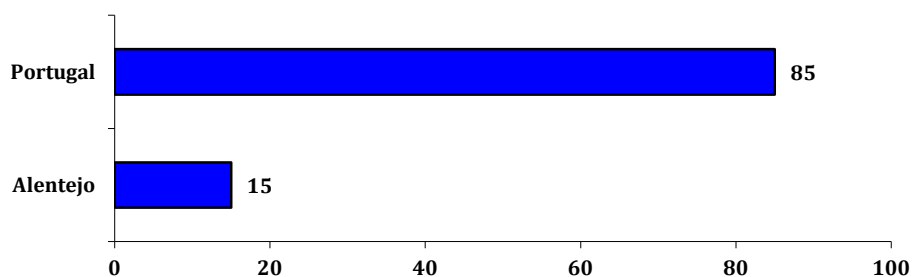
**Quadro nº 22 – Projectos contratados – Medida 3.2.1 (mil euros) (2007/2013)**

| GAL              | Candidaturas Contratadas | Despesa Pública |
|------------------|--------------------------|-----------------|
| Alentejo XXI     | 0                        | 0               |
| ADER-AL          | 4                        | 250             |
| ADL              | 7                        | 572             |
| ESDIME           | 8                        | 247             |
| LEADERSOR        | 6                        | 269             |
| Monte ACE        | 3                        | 249             |
| Rota do Guadiana | 0                        | 0               |
| Terras Dentro    | 1                        | 39              |
| Total            | 29                       | 1626            |

Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Quanto à conservação e preservação do património rural, o destaque vai no sentido da ESDIME com o maior numero de projectos contratados (8), mas para a ADL em despesa pública consumida, com mais de meio milhão de euros e menos um projecto (1). Alentejo XXI e Rota do Guadiana não gastaram verba neste capítulo do PRODER.

**Gráfico nº 11- Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.2.1 (2007/2013)**



Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Tal como com a medida 3.1.1, na medida 3.2.1 verificou-se um peso de 15% por parte das estruturas associativas da região Alentejo no total de candidaturas contratadas, o que veio confirmar a predominância na diversificação de actividades na exploração agrícola e na conservação e preservação do património rural.

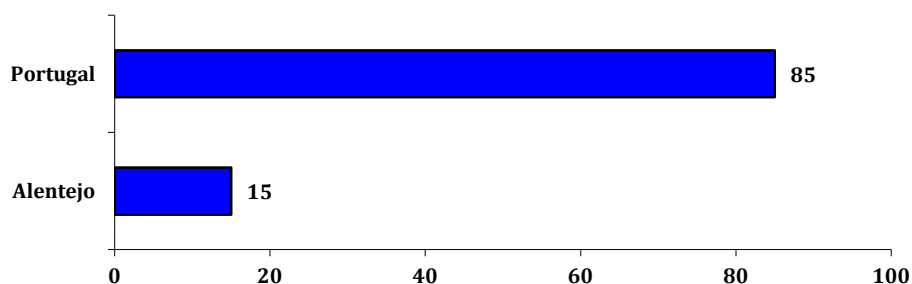
**Quadro nº23 – Projectos contratados – Medida 3.2.2 (mil euros)**

| GAL              | Candidaturas Contratadas | Despesa Pública |
|------------------|--------------------------|-----------------|
| Alentejo XXI     | 0                        | 0               |
| ADER-AL          | 11                       | 505             |
| ADL              | 8                        | 546             |
| ESDIME           | 7                        | 360             |
| LEADERSOR        | 5                        | 604             |
| Monte ACE        | 5                        | 455             |
| Rota do Guadiana | 0                        | 0               |
| Terras Dentro    | 3                        | 354             |
| Total            | 39                       | 2824            |

Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Nos serviços básicos para a população rural, o destaque vai para a ADER-AL, com 11 projectos apoiados, mas, com mais de 600 mil euros de apoios a LEADERSOR destaca-se também pela enorme maquia destinada a apenas 5 candidaturas. Mais uma vez, quer a a Rota do Guadiana, quer a Alentejo XXI, ficaram sem candidaturas aprovadas.

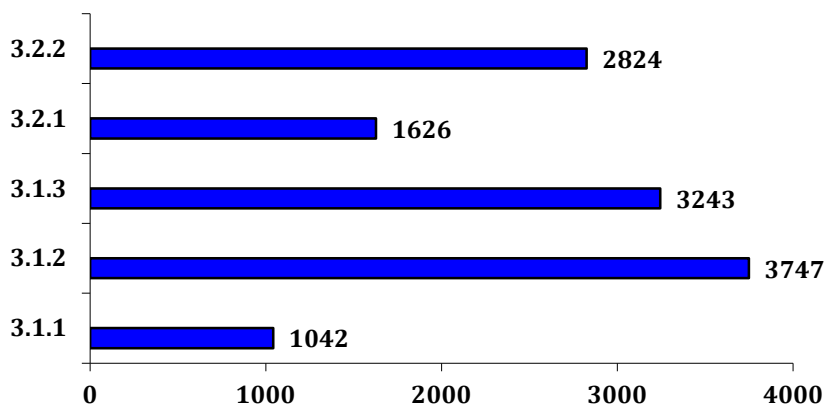
**Gráfico nº 12 – Candidaturas Alentejanas contratualizadas no país em % - medida 3.2.2 (2007/2013)**



Fonte: adaptação própria a partir de PRODER – Relatório de Execução de 2010

Por último, também a medida 3.2.2 acabou por ter um peso de cerca de 15% no total das candidaturas contratadas a nível nacional, sendo os 15% o mais alto valor a que a região Alentejo aspirou a nível de consumo de projectos a nível continental e de ilhas, e 10% o valor mais baixo.

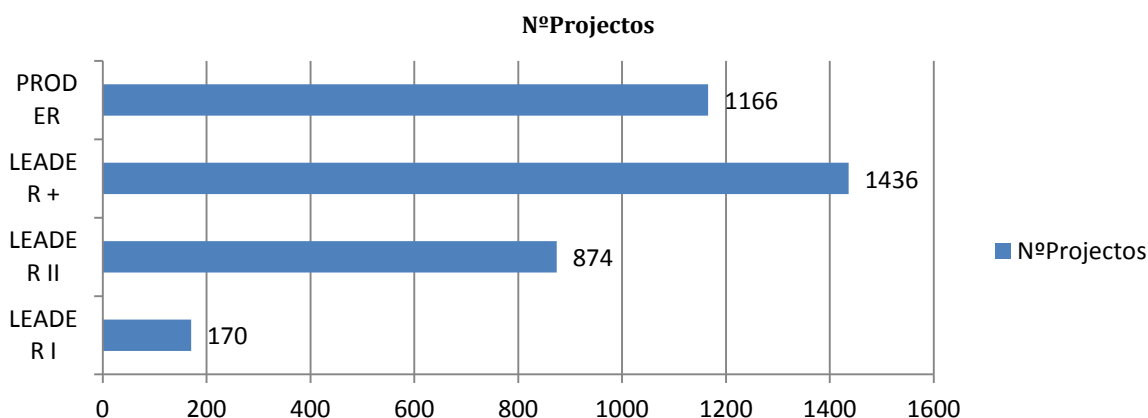
**Gráfico nº 13- Despesa Pública por Medida Contratualizada – Alentejo (mil euros)**



Fonte: adaptação própria de PRODER – Relatório de Execução de 2010 via [www.proder.pt](http://www.proder.pt)

Como se verifica pela leitura do gráfico supra inserido, verifica-se que a maior verba de despesa pública contratada por no sentido da medida 3.1.2, criação de emprego e micro-empresas que, curiosamente a nível nacional foi a medida que menos peso teve no Alentejo, o que não deixa de ser paradigmático. Pelo contrário, a medida 3.1.1, que teve o maior peso (dentro dos 15%), acabou por ter uma despesa bem inferior a todas as outras (1042 mil euros)

**Gráfico nº14 – Número de Projectos Contratualizados por Programa Estrutural  
(1991/2013)**



Fonte: construção própria

Tendo em consideração os dados até 31/12/2010 a meio da execução do PRODER, verifica-se que o número de projectos totais era ainda inferior aos consubstanciados nos anos do LEADER + e pouco superior ao do período LEADER II. A dificuldade no arranque do PRODER, assim como as burocracias a ele associadas contribuíram para dificultar um pouco a tarefa de um programa que visava facilitar o acesso a verbas de maior envergadura para o desenvolvimento rural.

## 5. Análise de Benchmarking: casos práticos de sucesso

## 5.1 Os Pólos de Excelência Rural (PER)

*“...la solidarité entre territoires ne veut \_ib dire assistanat. Ce n’est \_ib subventionner passivement, c’est donner aux territoires qui ont des projects la possibilite de les réaliser. Et aider davantage les projects de céus qui ont le plus d’obstacles á franchir. C’est cela la philosophie des pôles d’excellence rurale...” (Sarkozi, 2006)*

De seguida, e começando pelos *Pôles d’Excellence Rurales* (PER) , serão analisados três casos de sucesso em termos de políticas de ruralidade sustentáveis com resultados conseguidos, não só para evidenciar que o esforço da concretização de estratégias eficazes é válido, mas também, e sobretudo para demonstrar como é possível, por difíceis que as condições existentes sejam, o território rural possa ser trabalhado de forma conseguida.

Em Dezembro do ano de 2005, o DIACT (Délégation Interministérielle pour l’Aménagement et la Compétitivité des Territoires) lançou um projecto de longo alcance denominado Pólos de Excelência Rural (PER). Baseado na convicção que, a atractividade do território rural contribuiria também para a atractividade do território francês no geral, uma estratégia concertada foi então iniciada para potenciar as mais-valias da ruralidade francesa. Segundo Martins (2006), ao iniciar um projecto desta envergadura, o governo francês procurou responder assertivamente a dois grandes desafios estruturais: recuperar/consolidar a liderança mundial da França em alguns sectores industriais, conquistar novas posições de liderança e promover a competitividade internacional da indústria e; promover o desenvolvimento regional na base da inovação produtiva e social, visando criar valias urbanas de nível intermédio à escala global e revitalizar o meio rural.

Como Neto e Natário referem (2009), o principio base no qual os PER assentam, consubstancia-se no desenvolvimento conjunto e fértil de investigação universitária com a acção das políticas públicas territoriais, com base numa dialéctica de investigação-acção e investigação-avaliação dentro de uma visão prospectiva<sup>20</sup>, com três objectivos operacionais nucleares:

- Estimular uma rede de investigações pluridisciplinar que favoreça trajectos e resultados permanentes entre investigação e acção.
- Capitalizar as análises para permitir uma avaliação.

---

<sup>20</sup> Esta visão prospectiva, como Neto e Natário (2009:10) referem, “...constitui um guia de acção e consiste na reflexão constante e sistémica sobre as dinâmicas territoriais rurais, as políticas, os actores e a prática, na identificação de oportunidades de criação de emprego e na procura de possíveis cenários de excelência dos meios rurais, num processo de aprendizagem continua, interactiva e concertada...”



- Reunir o conjunto de trabalhos de investigação e avaliação para colocar à disposição de investigadores e eventualmente de colaboradores e das colectividades territoriais interessadas.

Aquando do lançamento deste projecto pioneiro, foram definidos quatro temas prioritários para os PER:

- A promoção das riquezas naturais, culturais e turísticas
- A valorização e a gestão de recursos biológicos, como por exemplo as energias renováveis
- A oferta de serviços para novos grupos de habitantes, com objectivo central de repovoar as zonas rurais desertificadas
- A constituição de pólos tecnológicos para favorecer as produções industriais, artesanais, e a deslocalização de serviços

Posteriormente, e já no ano de 2009, devido ao sucesso da iniciativa, e ao enorme afluxo de candidaturas registadas, surgiram os denominados PER de 2ª Geração, que, juntaram mais dois temas nucleares ao quatro temas sugeridos nos PER de 1ª Geração:

- Aumentar a capacidade económica dos territórios rurais
- Atender às necessidades da população na área dos serviços públicos com base na própria evolução territorial

O programa PER, é também ele composto por dois módulos distintos: um de carácter analítico e um outro de visão prospectiva. Como Neto e Natário (2009:11) explanam “...o *objectivo não é apenas criar uma rede de investigadores mas também de suscitar discussões prospectivas que permitam avaliar a sua acção e projectá-la, constituindo um guia de acção pública sobre o desenvolvimento rural e/ou territorial...*”. Assim, segundo os autores, as hipóteses de partida dos PER são:

- Dos pólos de competitividade á difusão da excelência
- Da economia produtiva à economia *résidentielle*
- Da engenharia ao investimento
- Uma interacção entre a ruralidade e a modernidade

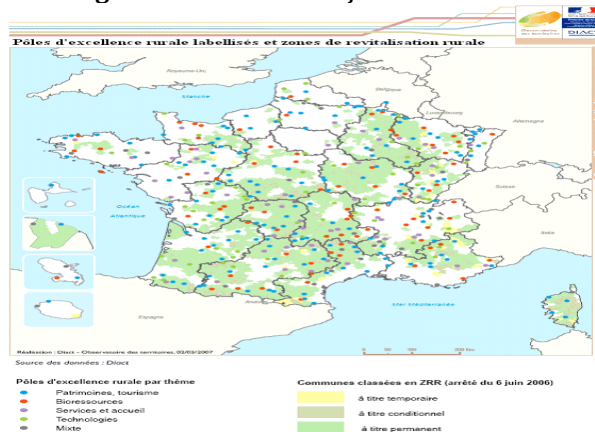
Assim, neste contexto, forma validados cerca de 379 PER de 1ª Geração, e encontram-se balizados cerca de 115 PER de 2ª Geração, que, de forma a conseguirem

obter a sua certificação tiveram de responder a um conjunto de critérios (cinco para os de 1ª Geração, aos que se uniram mais 3 de 2ª Geração – os três últimos apresentados):

- Potenciar a criação de emprego
- Considerar o desenvolvimento sustentável uma prioridade
- Um carácter fortemente rural
- Realização de projectos com multi-parceiros ou em multi-parceria
- Colocar a inovação como prioridade
- Desenvolver as actividades económicas e valorizar os activos dos territórios rurais
- Facilitar a vida quotidiana das populações rurais
- Organizar e animar os territórios afins de assegurar a complementaridade dos espaços

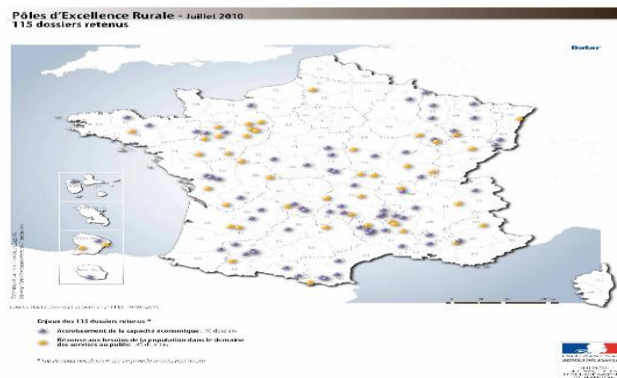
Criar um ordenamento territorial estratégico, que permita que a complementaridade das diversas zonas que o constituam não se apresentem como espaços fechados, mas sim como espaços coordenados que permitam um aproveitamento de todos os espaços aproveitáveis para permitir uma territorialização eficiente.

**Figura 2 – PER 1ª Geração Certificados**



Fonte: [http://www.senat.fr/rap/r08-622/r08-622\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r08-622/r08-622_mono.html)

**Figura 3 – PER 2ª Geração Certificados**



Fonte: <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr>

O planeamento destes Territórios de Projecto, onde Neto e Natário (2009:9) os enquadram, “...insere-se numa preocupação de fomento de intercomunalidades e enquadra quatro grandes tipos de iniciativas: os parques naturais regionais; as redes de cidade; os pays e as aglomerações...”

**Quadro nº24 – Número de PER por Estrutura de Apoio**

| Estruturas de apoio               | Número de PER (1ª Geração) | Número de PER (2ª Geração) |
|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Redes de Cidades</b>           | 173                        | 66                         |
| <i>Pays</i>                       | 115                        | 0                          |
| <b>Parques Naturais Regionais</b> | 19                         | 1                          |
| <b>Grupos de Acção Local</b>      | 16                         | 4                          |
| <b>Departamentos</b>              | 24                         | 14                         |
| <b>Associações</b>                | 32                         | 30                         |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>379</b>                 | <b>115</b>                 |

Fonte: <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr>

Estes 379 PER encontram-se divididos em cinco grandes categorias

**Quadro nº 25 – Número de PER por Categoria**

| Categoria                    | Número de PER (1ª Geração) | Número de PER (2ª Geração) |
|------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Património e Turismo</b>  | 157                        | 0                          |
| <b>Bio-recursos</b>          | 79                         | 0                          |
| <b>Serviço e acolhimento</b> | 53                         | 0                          |
| <b>Tecnologias</b>           | 60                         | 0                          |
| <b>Misto</b>                 | 30                         | 0                          |
| <b>Serviços</b>              | 0                          | 45                         |
| <b>Valorização Económica</b> | 0                          | 70                         |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>379</b>                 | <b>115</b>                 |

Fonte: <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr>

Como se verifica nos PER de 1ª geração, a predominância é no património e no turismo, e numa menor escala nos bio-recursos. Nos PER de 2ª geração, o novo conceito de valorização económica subjacente aos projectos, acabou por ter predominância sobre os serviços. Estes PER, encontram-se distribuídos por cerca de 92 comunidades francesas, cada uma com 1 a 8 PER certificados. De um total de 26 regiões francesas contempladas, extraem-se as seguintes estatísticas em termos de distribuição numérica de PER certificados:

Através do cruzamento das duas filosofias dos PER, em conjunto com a lógica implementada do documento da OCDE – *The New Rural Paradigm* – demonstram-se pormenores coincidentes entre a forma como a temática do desenvolvimento rural começou a ser vista no seio das políticas dos países constituintes da OCDE, e como neste caso concreto a França as aplicou directamente no seu território

**Quadro nº26 – Número de PER por Região**

| <b>Região</b>        | <b>Número de PER (1ª Geração)</b> | <b>Número de PER (2ª Geração)</b> |
|----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Alsace               | 10                                | 2                                 |
| Aquitaine            | 22                                | 5                                 |
| Auvergne             | 20                                | 22                                |
| Basse-Normandie      | 14                                | 2                                 |
| Bourgogne            | 18                                | 5                                 |
| Bretagne             | 18                                | 4                                 |
| Centre               | 20                                | 6                                 |
| Champagne-Ardenne    | 19                                | 5                                 |
| Franche-Comté        | 15                                | 2                                 |
| Haute-Normandie      | 6                                 | 0                                 |
| Languedoc-Roussillon | 23                                | 22                                |
| Limousin             | 23                                | 5                                 |
| Lorraine             | 20                                | 6                                 |
| Midi-Pyrénées        | 32                                | 9                                 |
| Nord-Pas-de-Calais   | 7                                 | 0                                 |
| Alpes Cote d'Azur    | 18                                | 5                                 |
| Pays de la Loire     | 19                                | 23                                |
| Picardie             | 10                                | 1                                 |
| Pitou-Charentes      | 24                                | 6                                 |
| Rhône-Alpes          | 35                                | 10                                |
| Guadeloupe           | 1                                 | 1                                 |
| Martinique           | 3                                 | 0                                 |
| Guyane               | 2                                 | 3                                 |
| Réunion              | 2                                 | 1                                 |
| Ile-de-France        | 1                                 | 0                                 |
| Corse                | 5                                 | 0                                 |
| <b>Total</b>         | <b>379</b>                        | <b>115</b>                        |

Fonte: <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr>

Através do cruzamento das duas filosofias dos PER, em conjunto com a lógica implementada do documento da OCDE – *The New Rural Paradigm* obtém-se:

## Quadro nº27 – Paralelismos entre Programas Estruturais

| Ano                       | 2005   | 2006  | 2009  |
|---------------------------|--|---|---|
| <b>Projecto/Documento</b> | <i>PER – Filosofia de 1ªGeração</i>  | <i>OCDE – “The New Rural Paradigm”</i>  | <i>PER – Filosofia de 2ªGeração</i>   |
| <b>Objectivos</b>         | Promoção das comunidades rurais; preservação da biodiversidade; desenvolvimento de TIC; disponibilização de serviços aos residentes rurais               | Aumento de competitividade das áreas rurais; valorização de recursos endógenos; rentabilização de recursos e potencialidades não consideradas                         | Incremento do potencial económico rural; disponibilização de serviços com base no paradigma de desenvolvimento endógeno                             |
| <b>Sectores-chave</b>     | Património e turismo; bio-recursos; serviços e acolhimento; tecnologias; misto   | Sectores ligados à economia rural como o turismo rural, artesanato, indústria e TIC   | Valorização económica; desenvolvimento de serviços a nível local  |
| <b>Critérios</b>          | Criação de emprego através de uma ruralidade forte a ao mesmo tempo sustentável, baseada em parcerias público-privadas com a inovação como pano de fundo | Desenvolvimento de zonas rurais de forma sustentada e sustentável, através de uma revalorização dos recursos endógenos existentes                                     | Valorização dos territórios rurais e organização dos mesmos através de uma complementaridade eficiente, promovendo uma vida quotidiana simplificada |
| <b>Principais actores</b> | Diversos actores públicos e privados; governação local e nacional  | Todos os níveis governamentais, desde os nacionais ao supra-nacionais, regionais e locais, passando pelos diversos stakeholders do sector público e do sector privado | Diversos actores públicos e privados; governação local e nacional   |

Fonte: construção própria

### 5.2 “REGIONEN AKTIV”

A iniciativa “REGIONEN AKTIV”, foi lançada no ano de 2001, altura em que foi considerada como um projecto-piloto de grande importância para obtenção de resultados em termos de sustentabilidade e desenvolvimento rural na Alemanha. O “REGIONEN AKTIV”, foi o resultado de um conjunto de condicionantes que afectaram este Estado Europeu na passagem do século XX para o século XXI. A reforma da PAC aliada à Agenda 2000, assim como a questão do alargamento europeu e a polémica relativa ao preço dos alimentos, conduziu a uma necessidade imperiosa do governo germânico olhar para o mundo rural como um todo e não apenas como uma questão de índole agrícola, Segundo Meyer & Elbe (2006), o “REGIONEN AKTIV” foca-se em quatro grandes objectivos principais:

- Fortalecimento das áreas rurais e simultaneamente criação de novas formas de criação de riqueza.
- Promover uma agricultura amiga da natureza e ambientalmente compatível com os níveis de sustentabilidade necessários.
- Focar-se na perspectiva do consumidor.
- Fortalecer de forma sustentável a ligação entre rural e urbano.

Considerando os quatro objectivos acima descritos, e segundo o próprio site da iniciativa “...os actores das diferentes regiões desenvolveram um conceito ancorado nas condições de desenvolvimento endógeno. De acordo com os diferentes problemas e potencialidade de cada região, diferentes abordagens e perspectivas devem ser planeadas. Especialmente a variedade das diversas situações iniciais deve fortalecer ainda mais a abordagem regional, que foi perseguida pela nova orientação de protecção do consumidor e políticas agrícolas. É muito importante que, quer o conceito de qualidade orientada, quer o da sustentabilidade e de agricultura multifuncional fiquem tão claros como o fortalecimento das áreas rurais como um todo...” (REGIONEN AKTIV).

De forma a atingir estes objectivos, foram criados Planos de Desenvolvimento Integrado, elaborados por redes de parcerias regionais, incluindo os interesses chave do mundo rural nestas regiões modelo (Meyer & Elbe, 2006), e para os quais foram disponibilizados cerca de 50 milhões de euros entre 2002 e 2005, e, numa fase posterior (até 2007), 8.5 milhões de euros por cada região.

Para além destes objectivos, o “REGIONEN AKTIV” é baseado em princípios centrais que têm em comum serem determinantes da governança de redes (BMVEL, 2002):

#### **Quadro nº28 – Alterações programáticas ao programa REGIONEN AKTIVE**

| <b>Nova orientação programática</b>   | <b>Antiga orientação de projecto</b>  |
|---|---|
| Entrada em competição: competição entre regiões para a obtenção dos melhores programas e do estatuto de melhor região                     | Princípio do primeiro a chegar, o primeiro a servir-se.   |
| Controlo na parceria: participação do Ministério Federal e controlo regional através de estratégias de descentralização e subsidiariedade | Orientação “top-down”: o controlo dos sistemas é feito através dos financeiros responsáveis   |
| “A confiança é algo bom”: controlo contínuo da parceria (monitorização e controlo da iniciativa)  | “O controlo é o melhor”: assessoria externa é controlo prévio   |
| Os beneficiários dos fundos possuem parte activa na selecção das suas próprias formas de agir   | Os beneficiários dos fundos são parte passiva na distribuição de fundos, sendo as medidas escolhidas responsabilidade dos financeiros |
| Estimulo dos recursos endógenos e do desenvolvimento  | Focaliza-se no desenvolvimento exógeno  |
| Metas Orientadoras: Gestão através de objectivos  | Directrizes Orientadoras: controlo de inputs  |
| Orientada para os espaços   | Predominantemente orientada para sectores   |

Fonte: adaptação própria de Meyer & Elbe (2006) “Initiating network governance by competition: experiences from 18 German regions”, Centre for Evaluation at Saarland University, Saarbrücken.

- Novo papel da sociedade civil – parcerias regionais em detrimento da abordagem “top-down” típica
- Uma nova identidade comum – budget regional
- Capacidade duradoura
- Novo papel do Estado – baseado em programas ao invés de projectos

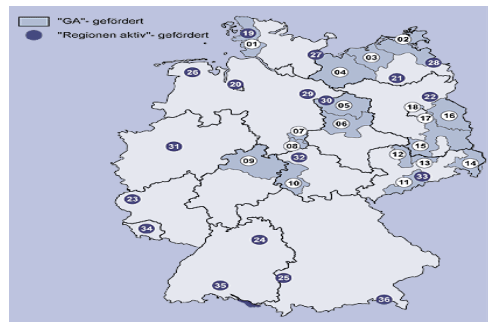
#### Quadro nº29 – Governança, Implementação e Tópicos do REGIONEN AKTIV

| Determinantes da governança de redes   | Princípios de implementação do “REGIONEN AKTIV”                               | Tópicos   |
|--|---|---|
| Um estado forte capaz de assegurar a funcionalidade da auto-regulação na política de redes | Baseado em programas em vez de projectos                                      | O Ministério Federal fornece o necessário para o projecto no geral. As regiões modelo actuam de acordo com a hierarquia                 |
| Uma sociedade civil forte, funcional e diferenciada  | Princípio de parcerias em detrimento da abordagem “top-down”. Budget regional | Parcerias entre actores estatais e não-estatais. Assessoria própria e selecção de medidas elegíveis. Fundos para decisões independentes |
| Uma identidade comum entre membros da rede   | Durabilidade das estruturas implementadas e dos tópicos seleccionados.        | As estruturas devem ser continuadas em bases permanentes.   |

Fonte: Adaptação própria de Meyer & Elbe (2005) “*Competition and regional governance: new approaches to ecological sustainable development in Germany – Experience from 18 regions*” Centre for Evaluation at Saarland University, Saarbrücken.

O “REGIONEN AKTIV” foi constituído por um total de 18 regiões modelo que, para se candidatarem a escolhidas, tiveram de passar por 2 fases distintas de selecção até à sua escolha final. Numa primeira fase, todas as regiões que submeteram a sua candidatura ao programa, num total de 206 regiões, tiveram de apresentar qual a sua visão para o desenvolvimento endógeno que melhor serviria os interesses da própria região em si, de forma a iniciar um processo de desenvolvimento sustentável de futuro. Destas 206 regiões, 33 foram seleccionadas através de um júri independente e constituído por representantes e actores do mundo rural, e convidadas a apresentar uma plano para a região, plano esse designado por – Plano de Desenvolvimento Integrado. Por último, dos 33 planos sujeitos a aprovação, foram eleitos 18 regiões como aquelas que reuniriam as melhores condições para, de acordo com a estratégia proposta, potenciar os quatro objectivos principais a que o programa se propunha.

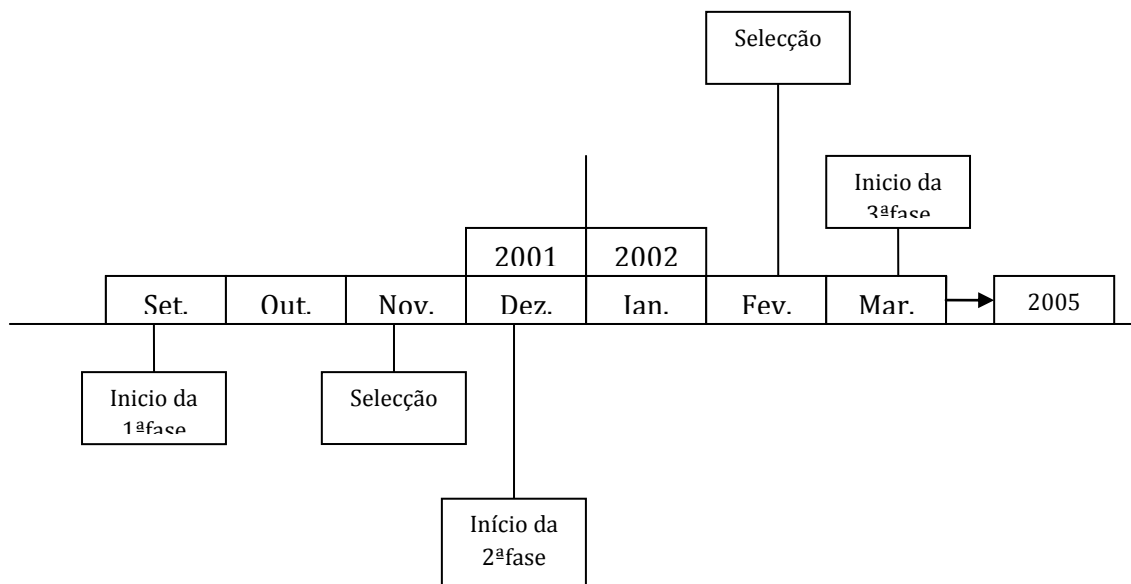
**Figura nº 4 – Regiões do REGIONEN AKTIV**



Fonte: [www.regionomica.de](http://www.regionomica.de) com consulta no dia 12 de Março de 2011

As definições políticas e administrativas das regiões participantes é bastante alargada e diversa, sendo que independentemente da dimensão geográfica das mesmas, as participações não foram baseadas nesses conceitos, sendo que inclusivamente, algumas regiões enquadravam determinados distritos que, pró vezes nem parte faziam da sua estrutura demográfica. Como Mayer & Elbe (2006:17) referem, “...em suma, a diversidade estrutural das regiões modelo pretende-se tão grande quanto possível em toda a Alemanha, sendo que tal argumento pode ser demonstrado por uma vasta série de indicadores (...estrutura económica; mercado de trabalho; desenvolvimento; turismo; receitas...) ...”

**Figura nº5 – Planificação temporal do REGIONEN AKTIV**



Fonte: adaptação própria de Meyer & Elbe (2006) “Initiating network governance by competition: experiences from 18 German regions”, Centre for Evaluation at Saarland University, Saarbrücken.



O “REGIONEN AKTIV” segue os princípios da descentralização e da subsidiariedade, reorientando as competências fundamentais para a governança regional, e para a importância da mesma num contexto de desenvolvimento económico local, sendo colocado nessas mesmas entidades, os instrumentos necessários para uma escolha efectiva e eficaz das melhores e mais completas estratégias para atingir os objectivos de sustentabilidade e desenvolvimento endógeno pré-definidos.

### Quadro nº30 – Paralelismos entre o REGIONEN AKTIV e o programa da OCDE

| Ano                       | 2001/2002/2005  | 2006  |
|---------------------------|---|---|
| Projecto/Documento        | REGIONEN AKTIV  | OCDE - “The New Rural Paradigm”   |
| <b>Objectivos</b>         | Fortalecimento das áreas rurais e da sua criação de riqueza; promoção de uma agricultura sustentável; enfoque na perspectiva do consumidor; reforço da ligação rural/urbano | Aumento de competitividade das áreas rurais; valorização de recursos endógenos; rentabilização de recursos e potencialidades não consideradas                         |
| <b>Sectores-chave</b>     | Património natural, cultural e turismo; conservação de amenidades; marketing de produtos locais.  | Sectores ligados à economia rural como o turismo rural, artesanato, indústria e TIC   |
| <b>Principais actores</b> | Ministério Federal; actores estatais e não estatais; governos locais  | Todos os níveis governamentais, desde os nacionais ao supra-nacionais, regionais e locais, passando pelos diversos stakeholders do sector público e do sector privado |

Fonte: construção própria

### 5.3 A estratégia nacional das micro-regiões mexicanas

Tal como refere a OCDE (2003:5) “...introduzida em 2001, a estratégia marca uma quebra nas tradicionais abordagens “top-down” e sectoriais que caracterizavam o desenvolvimento rural no país. Ela adopta uma abordagem holística de forma a integrar diversas políticas distintas no seio de um mesmo enquadramento, virando-se para uma nova governança rural baseada na negociação, na consulta e no comprometimento de vários níveis governamentais e a sociedade civil...” Esta nova estratégia adoptada, surge no seguimento do falhanço da grande maioria das políticas públicas adoptadas desde a década de 80, e que conduziram a um crescente despovoamento das áreas rurais, quer através da migração para os Estados Unidos da América, quer através da migração para as maiores áreas urbanas (Scheijtman & Berdegué, 2003), para além de um conjunto de necessidades que o território rural mexicano vinha a enunciar cada vez com maior expressão (OCDE, 2003):

- O atraso cada vez mais denunciado das áreas rurais

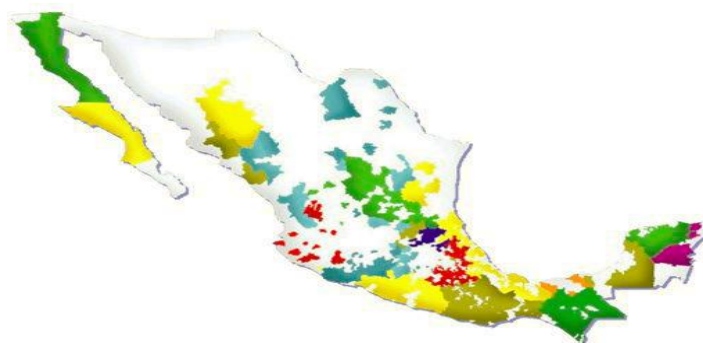
- A pobreza está intrinsecamente ligada à marginalização territorial
- O México rural já não era sinónimo de agricultura
- O desenvolvimento e o potencial das regiões rurais Mexicanas por explorar eram ainda bastante elevados

De forma a contrabalançar estas menos-valias estruturais, foi criado o Programa Nacional Estratégico de Micro-Regiões que assentava em dois objectivos políticos concretos (OCDE, 2003):

- Na adopção de uma perspectiva integrada do território
- No desenho de uma estrutura governativa capaz de num contexto de descentralização horizontal e vertical, ser capaz de integrar o conhecimento avaliável aos diferentes níveis governamentais, desenhando, implementando e controlando uma nova estratégia de desenvolvimento rural.

Assim, e como base nas premissas acima identificadas, a OCDE (2003:11), classifica estas regiões *“...não como um programa, nem uma dependência ministerial nem uma agência pública (...) mas sim um conjunto de contratos ao nível vertical e horizontal da governação com dois propósitos: coordenar as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento rural e; promover a participação “bottom-up” para as comunidades especificadas...”*. Nas palavras de Otero & Marchione (2009:4) *“...a estratégia das micro-regiões consiste numa forma de implementar políticas públicas, baseadas na união de esforços entre os três níveis governamentais (federal, estatal e municipal) e a sociedade civil, com o objectivo de reduzir os aspectos mais preocupantes e que mais impossibilitam o desenvolvimento das áreas marginalizadas do México...”*

Figura nº6 – Universo da Micro-Regiões



Fonte: Guerrero, O. & Marchione, E. (2009) *“Simulated micro-regions Project: an agent based approach”*

A estratégia das micro-regiões foi oficialmente apresentada no ano de 2001, numa tentativa de reverter a crescente sectorialização entre ministérios ou entre o Estado e dos diversos níveis federais, evitando assim que se duplicassem os apoios às áreas rurais em dificuldade (OCDE, 2003). Como a OCDE (2003:11) reforça “...a estratégia retira ensinamentos de experiências prévias e de ferramentas utilizadas com administrações anteriores (...) procurando uma política territorial através da identificação de regiões funcionais e da facilitação de mecanismos que induzam o desenvolvimento endógeno através de micro-polos de desenvolvimento denominados Centros de Comunidade Estratégicos...” Ao todo, a iniciativa abrangeu um total de 263 micro-regiões rurais e 1134 municípios, enquadrados em 31 regiões diferentes. Estas micro-regiões englobavam um número de habitantes a rondar os 20 milhões, rondando as 99000 localidades. A iniciativa, visava sobretudo dotar de condições de vida mais condignas, um conjunto de populações cada vez mais alargado que, relativamente á média nacional mexicana, começava a ficar para trás em termos de condicionantes mínimas de vivência, como se depreende da análise dos dados discriminados na tabela seguinte:

**Quadro nº31- Comparabilidade entre as micro-regiões e a média nacional mexicana em diversos tópicos estruturais**

|   | Micro-Regiões | Média Nacional |
|---|---------------|----------------|
| População Total                                     | 19.9          | 81.1           |
| % de pop. Com mais de 15 anos com iliteracia        | 23.2%         | 9.5%           |
| % de pop. Com mais de 15 sem edu. Primária          | 51.9%         | 28.5%          |
| % de pop. Que vive em casas sem esgoto e sanitários | 27.5%         | 9.9%           |
| % de pop. Que vive em casas sem electricidade       | 15.4%         | 4.8%           |
| % de pop. Sem acesso a água                         | 30.3%         | 11.2%          |
| % de pop. Que vivem em aglomerados                  | 62.1%         | 45.9%          |
| % de pop. Que vivem em casas sem soalho             | 41.5%         | 14.8%          |

Fonte: adaptação própria de SEDESOL (2003), citado em OCDE (2003)

De acordo com a OCDE (2003:12) “...a estratégia das micro-regiões assenta numa coordenação entre os diversos mecanismos que tem em consideração as oportunidades que resultam de um cenário em mudança acelerada...”, abrindo-se assim novas perspectivas a nível governamental a vários níveis:

- Ao nível federal
- Ao nível estatal
- Ao nível local

As dotações orçamentais necessitam-se em quantidades suficientes para atingir os resultados pretendidos. Assim, a orçamentação do projecto foi feita através de três formas:

- Dos fundos dos 68 programas sectoriais que operam na alçada das micro-regiões.
- Nas transferências federais ao abrigo do programa Ramo 33, que é a maior fonte de fundos dos municípios.
- Através de mecanismos adhoc de financiamento administrado pelo SEDESOL (Secretaria de Desarrollo Local), sendo que o mais importante deles é o Programa de Desenvolvimento Local.

No total, o orçamento da estratégia das Micro-Regiões atingiu a cifra de 3.3 biliões de dólares americanos, de onde 76% eram financiados pelos Ministérios Federais, 23% provinham de recursos municipais, e o 1% restante vinha dos Estados. Dos 76% dos Ministérios Federais, 24% eram respeitantes ao SEDESOL, 22% ao Ministério da Agricultura e 21% ao Ministério da Educação (OCDE, 2003). Além disso, dentro dos Planos de Desenvolvimento Local, existiam dois grandes objectivos (OCDE, 2003):

- Providenciar incentivos aos investimentos locais.
- Construir capacidades e competências a nível local.

## **6. Contributos para una política rural de sustentabilidade**

## 6.1 Sustentabilidade rural: uma visão associativa<sup>21</sup>

Tendo como objectivo obter uma visão mais profunda dos verdadeiros acontecimentos e situações de terreno, foram elaboradas um conjunto de entrevistas junto dos responsáveis pelas entidades que são o verdadeiro motor do desenvolvimento rural nas regiões onde se enquadram<sup>22</sup>. Assim, no ponto que se segue, são apresentadas algumas opiniões acerca do desenvolvimento rural, dos processos até aqui encetados, e sobre o futuro que nos espera em termos rurais, com especial ênfase para a análise do que passou (LEADER) e do que se vivencia (PRODER), não descurando já, um olhar sobre o futuro da temática.



L E A D E R S O R

### ***Entrevista com o Presidente da Direcção: Dr. João Leal***

Na perspectiva de João Leal, a iniciativa LEADER surge numa altura “...em que as próprias estratégias territoriais iam numa linha distinta do aquilo que o LEADER institui, funcionando como uma nova forma de colocar em prática as ideias que efectivamente já existiam para o futuro do desenvolvimento rural...”. Na opinião do presidente da direcção da LEADERSOR, é difícil imaginar o que seria hoje o Alentejo sem a existência desta iniciativa, mas “...a mesma foi um caso de sucesso...com grandes projectos ainda em funcionamento...e cujos pilares centrais foi trazer mais investimento e maiores níveis de empregabilidade às regiões rurais...”.

Apesar de todos estes aspectos positivos, existe ainda a crença que “...o programa LEADER é estruturalmente pequeno para contrariar as tendências de desertificação e desumanização das áreas rurais...perdendo um pouco a sua sustentabilidade devido à falta de massa crítica existente no interior do país...”, mas a acção dos GAL “...permitiu contrariar um pouco esta tendência devido à proximidade e conhecimento dos territórios de

---

<sup>21</sup> Este ponto é baseado nas entrevistas efectuadas a técnicos, coordenadores e presidentes dos GAL da região Alentejo, funcionando como uma resenha das entrevistas dadas pelos mesmos sobre alguns dos assuntos mais prementes do desenvolvimento rural e dos respectivos grupos e suas intervenções. A escolha das 4 associações foi efectuada com o seguinte critério: uma do Alentejo Norte, duas do Central, e uma do Baixo Alentejo, para uma maior representatividade da amostra.

<sup>22</sup> Refira-se que com verdadeiro motor do desenvolvimento rural não se procura explicar a ideia de que são os GAL que o efectuam, mas são os GAL que reúnem a capacidade de colocar a massa crítica regional a trabalhar em prol de um objectivo comum específico. Neste caso – o desenvolvimento do território.

*intervenção...”, apesar de hoje em dia, “...os cidadãos urbanos estarem a negligenciar novamente as áreas rurais...”, este facto explica-se na opinião de João Leal, devido “...à concorrência e aos baixos preços praticados em zonas onde a atractividade é indiscutivelmente maior que nas áreas rurais...e, apesar das infra-estruturas existentes no Alentejo terem crescido imenso nas últimas décadas, o nível de vida das pessoas ter diminuído, estando neste momento a crise a sufocar o território rural...”.*

Segundo as palavras do Dr. João Leal “...as pequenas verbas disponibilizadas não foram suficientes para alavancar projectos de maior envergadura...”. João Leal, considera ainda que “...deve existir um trabalho conjunto entre as autarquias e os GAL, resultando a presença dessas entidades locais nos projectos, devido à pressão feita pelas próprias associações para as mesmas continuarem envolvidas...”.

Relativamente à questão sensível da dicotomia entre agricultura e desenvolvimento rural, a opinião de João Leal é clara: “...não existe concorrência entre as duas vertentes, existe sim essa ideia pré-concebida, sobretudo da parte dos agricultores, muito devido à noção dos mesmos, de que os financiamentos acabam por ser desviados para o desenvolvimento rural...” (contudo, no decurso da entrevista, João Leal deixou bem patente que tal situação não se verifica, na sua opinião, ao nível do Alentejo) “...faz sentido apoiar as pequenas empresas agrícolas ao invés das maiores, uma vez que as grandes empresas não criam os postos de trabalho suficientes, e as pequenas empresas conseguem contudo fixar o próprio agricultor à terra...”

Relativamente à posição do poder central, o presidente da LEADERSOR advoga “...que existe uma concorrência entre o mesmo e os GAL, sobretudo devido à gestão de dinheiros públicos...sendo que neste momento, o objectivo é sobrecarregar com competências as associações sem a devida orçamentação, de modo a que as mesmas não consigam atingir os objectivos a que se propõem...tendo a fiscalização às mesmas crescido imenso...”. Segundo João Leal, é notória a tentativa de “...transformar estas associações privadas em funcionalismo público através de uma série de medidas desadequadas...”

O PRODER, foi ainda criticado, sobretudo porque “...a sua burocratização e centralização, aliada à morosidade dos seus processos, contribui para desmotivar os trabalhadores e os próprios beneficiários...contribuindo o mesmo (PRODER), para se perderem muitas das mais-valias da abordagem LEADER, desvirtuando-se a iniciativa em si, uma vez que as estratégias eram criadas pelas associações com decisões ao nível da gestão local, criando-se hoje uma estratégia única para todo o país...sendo o programa de tão má qualidade que inicialmente nem se conseguia colocar a iniciativa em funcionamento...” O futuro, segundo o próprio director, sobretudo numa perspectiva pós-2013 “...é de alguma expectativa dados os condicionalismos existentes...”, sendo que questionado acerca do

futuro dos GAL em si mesmos, a resposta foi que *“...para o próximo quadro comunitário a sua continuação parece assegurada, mas não existem certeza de continuidade para um horizonte ao nível de 2020...”*.

Segundo João Leal, a sustentabilidade rural, e o sucesso das iniciativas rurais passam sobretudo *“...pelo objectivo de se retomar a essência dos sete eixos estratégicos do LEADER que foram completamente perdidos com o PRODER...por um maior financiamento e orçamentação das actividades e das associações e pela desburocratização dos processos...”*



#### ***Entrevista com a coordenadora técnica: Dr.ª Isabel Picão de Abreu***

Segundo a responsável pela coordenação técnica desta associação sediada na cidade de Portalegre *“...a grande mais valia destas duas últimas décadas associadas ao programa LEADER, foi a sua própria metodologia de trabalho, associada à proximidade que permite dos promotores...sendo que se o LEADER não tivesse existido provavelmente não existiriam também um grande conjunto de infra-estruturas que estão edificadas...”*, na sequência das palavras de outros responsáveis pelos GAL, e apesar de estar na posição de coordenadora técnica única e exclusivamente desde a implementação do PRODER, concorda com a ideia de existir *“... um aumento da carga burocrática das iniciativas iniciais para a actual conjuntura...sendo que o grande problema que advém desta condicionante está relacionada com o tempo que acaba por retirar para outras tarefas mais importantes”*, e acrescentou ainda que os próprios promotores *“...sentiram também eles que as candidaturas passaram a ser feitas de forma diferente...apesar de não notar diminuição do seu número devido ao aumento da burocracia associada...”* aceitando também *“...as regras instituídas devido à necessidade de transparência na questão relacionada com os fundos comunitários...”*.

Na sua linha de raciocínio, os projectos associados ao LEADER, devido à criação de emprego que permitem, *“...é que fixam os residentes...”*, considerando também que, apesar disso *“...existe a necessidade de estratégias concertadas para um desenvolvimento sustentável como um todo...”*. Para esse desenvolvimento, e contrariamente à posição, por exemplo do Presidente da LEADERSOR, Isabel Abreu esclarece ainda que *“...os fundos*



*disponibilizados pelo PRODER são suficientes para responder às necessidades existentes...” defendendo também que actualmente “...não existe mundo rural sem agricultura, nem agricultura sem mundo rural...”.*

Isabel Picão refere que *“... não acha que exista uma tentativa de transformar estas organizações em organismos públicos, mas sim como servidores desse mesmo público...”*, apontando simultaneamente que *“...a relação entre as associações e as autarquias devem ser as maiores possíveis de forma a atingirem-se objectivos diversificados que se constituam como mais-valias...”*

Questionada relativamente ao facto de ter existido uma mudança na forma como as estratégias foram territoriais foram construídas na passagem da iniciativa LEADER, para o PRODER, Isabel Abreu defende que *“...faz mais sentido uma estratégia delineada com base nas componentes específicas do território, do que o actual sistema que é constituído por estratégias de âmbito mais generalizado....o que contribui para uma desvirtuação daquilo que o LEADER foi...”*. Considerando também que *“...o PRODER é demasiado lento na análise das candidaturas, dando inclusivamente a ideia de que são os próprios GAL que acabam por ser responsáveis por essa demora....”*

A expectativa da coordenadora técnica da ADER-AL para o período pós-2013 *“....só pode passar pela continuação da actividade dos diversos GAL...”*, mas, advoga Isabel Abreu *“...que existe uma resistência entre os próprios GAL para disponibilizarem determinados dados, que criam facções dentro das próprias instituições, o que contribui para um menor entendimento entre si, situação que contudo, não se verifica no Alentejo...”* a solução passaria *“...por um maior grau de associativismo...”*, e por *“...tomar decisões imparciais que deixassem de ter em conta os conhecimentos que muitos dos órgãos de gestão das associações possuem de diversos promotores que contribuem para aprovar candidaturas com menos valor reconhecido...”*. Dificuldades como a falta de massa critica são também mencionadas como factores que prejudicam a obtenção completa dos objectivos propostos. Segundo Isabel Abreu *“...os GAL necessitam de pessoas com vontade e capacidade para desenvolver os projectos...devendo contribuir para transformar o bem pessoal numa vantagem competitiva da região...”* considerando também a coordenadora que *“...deveria existir uma transversalidade ao nível dos projectos e das suas análises, como por exemplo, analisando projectos agrícolas com projectos de turismo de forma simultânea...o que levaria à necessidade da metodologia LEADER ser aplicada também ao eixo 1 e 2 do PRODER...”*

Da perspectiva de Isabel Abreu existe ainda outro problema que deveria ser corrigido *“...a redefinição das áreas rurais, devido ao facto de existirem freguesias urbanas na região Alentejo que nem de longe de perto podem ser equiparadas a zonas urbanas de*

regiões como Lisboa, deturpa os resultados obtidos...”, devendo por isso “...existir uma maior flexibilidade na forma como as freguesias são classificadas...”



### **Entrevista com o técnico: Dr. José Nobre**

Na concepção de José Nobre “...o LEADER foi uma iniciativa que possibilitou ao Alentejo receber um conjunto de fundos comunitários de forma a tentar dotar as zonas rurais de um maior conjunto de capacidades de resposta aos problemas económicos e sociais existentes, de forma a tentar supri-los, nomeadamente mediante um conjunto de pequenos projectos...”. Para José Nobre, foi uma medida completamente acertada “...uma vez que se canalizaram fundos para as actividades realmente necessárias para cada região...permitindo assim o seu desenvolvimento consentâneo...” A participação em conjunto com as autarquias foi também um dos vectores defendidos pelo técnico da Alentejo XXI, “...uma vez que o papel das autarquias é extremamente importante como pilar do desenvolvimento rural, funcionando os GAL como um complemento da acção destas entidades públicas locais...sendo que a grande mais valia dos GAL e das Associações de Desenvolvimento Local é conseguirem fazer coisas que as próprias autarquias não conseguem passar para o terreno, visto que os Grupos, representam muitas das vezes a pequena massa critica disponível para obtenção de resultados visíveis...”

Tal como muitos dos seus colegas, também na visão prospectiva de José Nobre “...o LEADER foi ideal para apoiar pequenas iniciativas [verbas até cerca de 50.000 euros], mas estes apoios, por si só não conseguem contrariar as tendências desertificadoras das regiões...aliadas também ao facto da burocratização processual ter complicado ainda mais esta tentativa...” tal acontecimento tentou nas suas palavras ser contrariado “...com a introdução do PRODER [que permitia financiamentos até 300.000 a 400.000 euros], com a condicionante que este novo programa veio atropelar sobremaneira a própria abordagem LEADER, ou seja, se por um lado se obtiveram maiores financiamentos, por outro lado, o enquadramento da iniciativa prejudicou fortemente os resultados a obter...houve uma desvirtuação do LEADER, sobretudo através de aumentos brutos da massa burocrática, tendo o Governo acabado por baralhar um pouco aquilo que eram práticas com sucesso e resultados positivos...”

Nobre, enfatiza de tal forma esta burocratização que “...os GAL quase se transformaram em departamentos da Secretaria de Estado da Agricultura, apesar de, nuna

*nesta instituição os técnicos se sentirem como funiconários públicos na verdadeira acepção da palavra...". A burocracia hoje em dia com o PRODER é de tal forma densa, "...que os próprios técnicos se veem um pouco enredados em principios burocráticos que foram instituído, e que contribuíram um pouco para a sua própria desmotivação...". Um dos aspectos fundamentais na opinião de José Nobre para o incucesso da iniciativa PRODER, esta intrinsecamente ligado "...ao facto das recomendações que foram apontadas pelos GAL não são tidas em linha de consideração pelas entidades governativas, existindo uma absorção muito ténue das propostas efectuadas por quem realmente se encontra no terreno...". Além, apesar de considerar que a fiscalização não é "...de todo exagerada..." Nobre considera "...que a falta de consolidação da regulamentação legislativa acarreta transtornos elevados, levando inclusivamente os próprios beneficiários das iniciativas a a sujeitarem-se a enormes cargas burocráticas que levam muitas vezes à desistência dos processos que pretendem implantar..."*

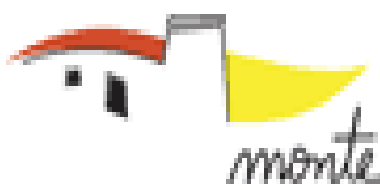
Relativamente a uma das questões mais sensíveis, a dicotomia entre o mundo rural e o mundo agrícola, José Nobre considera que *"...o mundo rural é um espaço [que representa a esmagadora maioria do país] onde existem estruturas próprias, onde dentro delas se enquadra a agicultura – o mundo rural e a agricultura não são concorrentes mas sim compatíveis, porque o território rural abrange muito mais do que a própria actividade agrícola, não devendo o agricultor desejar ser o centro nevrálgico das estratégias delineadas..."*

Além disso, como Nobre sustenta *"...o facto de existir um grande grau de proximidade entre as associações alentejanas permitem uma interligação com sucesso entre os mesmos, sendo comunicação extremamente positiva, e, inclusivamente se necessário, essa colaboração estender-se-à a GAL de outras regiões do território..."* Quando confrontado com o período pós-2013, já no âmbito do novo quadro comunitário de apoio, José Nobre denuncia a sua preocupação *"...se os GAL desaparecerem, pois iriam criar-se cenários graves em muitas regiões..."* desejando o técnico que aquilo que se passe *"...seja um regresso a uma ligação directa entre a União Europeia e os próprios GAL em termos de canalização de verbas, uma vez que o PRODER não é a forma mais amigável de se desenvolverem os territórios..."*. A continuação dos GAL é de extrema importância sobretudo porque *"...neste momento o maior interlocutor que o ministério que controla o desenvolvimento rural detêm nos territórios são os próprios GAL..."*

Outra das grandes críticas apontadas por José Nobre ao actual estado da arte, passa sobretudo pelo facto de *"...as grandes decisões que são tomadas para o mundo rural, actualmente, serem definidas pelos urbanos, o que constitui tomadas de decisão muitas vezes pouco produtivas...tendo as estratégias criadas a nível governamental, ao invés das emandas*

da Comunidade Europeia contribuido para o emboprecimento dos próprios territórios, e da acção das próprias associações...”.

Para o futuro, José Nobre aponta como factores cruciais “...uma mudança imediata da relação entre os GAL e as estruturas comunitárias, voltando-se a uma forma de relacionamento vigente nas três primeiras iniciativas com verbas e financiamentos a chegarem de forma directa às associações...”. Além disso, “...reduziria os níveis burocráticos existentes nas relações entre o ministério e os GAL, de forma a permitir aos trabalhadores canalizar os seus esforços para o trabalho com as pessoas, reduzindo-se drasticamente as exigências legais existentes actualmente...”



#### **Entrevista com a coordenadora técnica Dr.ª Marta Alter**

De acordo com Marta Alter “...a iniciativa LEADER foi positiva porque conseguiu uma grande aplicação a nível territorial, tendo sido apoiadas diversas iniciativas que potenciaram o dinamismo das regiões onde de enquadravam...”. Contudo, a passagem para a concepção PRODER ficou marcada “...pelo facto de uma directiva comunitária quando passa para um âmbito nacional, a perspectiva da própria iniciativa em si vai acabar por se diferenciar de Estado para Estado, devido às especificidades próprias dos territórios em si mesmos...”. Marta Alter considera contudo “...que se conseguiu consagrar de alguma forma a iniciativa PRODER em algumas das suas características, contudo, perdeu-se grande parte da liberdade que se possuía. A burocracia criada passou a obrigar ao cumprimento de uma série de requisitos que se consubstanciou numa perda efectiva de tempo para adoptar novas estratégias e de espaço para tal, devido ao fechamento que o sub-programa 3 consolida...”

Do ponto de vista da coordenadora técnica do MONTE ACE, “...a burocracia criada pelo PRODER preocupa, mas o ponto mais crítico passa sobretudo pelo facto das estratégias de desenvolvimento local não caberem dentro do sub-programa onde a abordagem LEADER se insere...sendo necessário constituírem-se grandes estratégias de plano em conjunto com outras entidades”.

Relativamente às questões relacionadas com a desertificação, Marta Alter considera que “...aquilo que fixa efectivamente as pessoas na região é o trabalho, contudo, o facto de o Alentejo não trabalhar como um todo nas questões do emprego prejudica a obtenção dos resultados, sendo necessária a utilização de um conjunto de estratégias

*diversificadas entre os mais diferentes sectores, como a saúde ou a educação, por exemplo...". Além disso, "...a escassa quantidade de massa humana e crítica influenciam negativamente também essa fixação, situação essa que deveria ser melhorada com melhores políticas públicas...e através da colaboração com autarquias e outras entidades públicas como as universidades para inverter esta tendência de saída da massa crítica disponível...". Em suma, na sua opinião "...o LEADER sempre foi demasiado pequeno para contrariar tendências estruturais como a desertificação, uma vez que as próprias verbas utilizadas apenas conseguem apoiar parte de projectos que se pretendem de grande envergadura...."*

Marta Alter considera de forma central que *"...muitas vezes, os GAL são os verdadeiros agentes para o território rural...sendo que por exemplo, o MONTE ACE coloca a ênfase nos recursos endógenos da região, em detrimento de apoio a empresas de forma, a menos que esses projectos sejam realmente mais-valias económicas e sociais...".* Relativamente às fiscalizações efectuadas, Marta Alter considera *"...elas não me fazem sentir uma funcionária pública...acho inclusivamente as mesmas procedimentos normais..."* ainda assim, sugere que *"...quanto mais próxima for a localização geográfica do GAL relativamente a Lisboa, maior a probabilidade de auditorias..."*

Outros dos aspectos acordados foi a passagem da abordagem LEADER para sub-programa 3 enquadrada no PRODER, que segundo Alter *"...se consubstanciou num grande conjunto de alterações onde as iniciativas não minimamente compatíveis...as próprias taxas de execução do PRODER iniciaram-se com valores baixíssimos devido à morosidade na criação da estrutura única do organismo pagador..."*. Para a respectiva coordenadora do MONTE ACE, é também ideia comum que *"...a iniciativa LEADER foi desvirtuada, perdendo-se pelo caminho um conjunto de características essenciais..."*, sendo que, *"...foram as próprias pressões dos GAL via Federação Minha Terra que permitiram que a iniciativa não tivesse perecido no ano de 2007..."*

Marta Alter sustenta ainda que apesar do crescimento do financiamento para o PRODER *"...perdeu-se a transversalidade que a iniciativa possuía inicialmente..."*. O papel dos GAL foi então na sua opinião essencial, *"sobretudo porque aceleraram brutalmente as baixíssimas taxas de execução que se verificava em comparação com os outros eixos do PRODER..."*

Num dos aspectos mais sensíveis da entrevista, Marta Alter clarificou ainda que *"...não se consegue fazer um termo comparativo entre agricultura entre o mundo rural e a agricultura por um ser um grande sector económico, e outro ser uma perspectiva sociológica, que não abarca somente questão como os campos, mas também as paisagens e diversas amenidades..."*, manifestando ainda dificuldade *"...em perspectivar o período pós-2013, acreditando que não fugirá muito ao regime actual com alterações pontuais..."*

Além disso, Marta Alter mostra-se ainda favorável “...a um alargamento da abordagem LEADER tanto ao eixo 1, como ao eixo 2 do PRODER...uma vez que as iniciativas iniciais preconizavam projectos dos mais variados campos de acção e pelos mais diversos actores territoriais, que são no fundo quem define a grelha das estratégias...”.

Na linha de raciocínio da responsável técnica pelo MONTE ACE “...não se devem exigir regras e comportamentos a projectos de 300.000€ pedidos a empresas que empreguem por exemplo 50 a mais trabalhadores, tal não faz sentido...”, assim, é fundamental “...criar estratégias concertadas entre organismos públicos e GAL para priorizar projectos de nível estrutural...” Quanto à questão relacionada com a união que se vive entre as entidades associativas, Marta Alter refere que “...a falta de união verifica-se mais pelas diferentes perspectivas que cada colega possui sobre as suas próprias estratégias. Todas elas possuem as suas fragilidades, e por isso, deveriam apoiar-se mutuamente de forma a contrabalança-las em detrimento de assuntos de menor importância, e que contribuem para os GAL perderem força nas suas tomadas de decisão...”<sup>23</sup>. Para Alter, as grandes mais valias destas associações passam por “...serem parcerias territoriais, que entre elas podem discutir aquilo que é realmente importante, através de perspectivas e ideias transversais e não uniformes através de debates e democratização de raciocínios, assumindo papel de grande relevo na cooperação entre os actores que participam no desenvolvimento rural das regiões...”

Para o futuro, as suas propostas passariam grosso modo por “...políticas públicas, por exemplo ao nível da educação, especialmente em concertação com as Universidades, devendo criar-se uma aposta numa sectorialização da formação de competências e na especialização de conhecimentos com especial predominância na área da criatividade (sobretudo das amenidades rurais)...a aposta nas questões ambientais, assim como energias renováveis, e enaltecimento das paisagens e especificidades rurais Alentejanas, contribuiriam para criar um conjunto de tópicos muito importante...”

## **6.2 Contributos para uma política rural de sustentabilidade**

A sustentabilidade do mundo rural, ou pelo menos um caminhar para as condições que permitam criar sustentáculos fiáveis para induzir em regiões demograficamente desfavorecidas terá sempre de resultar de um conjunto abrangente de políticas concertadas, não só a um nível rural, mas também de um conjunto de políticas publicas de

---

<sup>23</sup> Quanto a isto, Marta Alter referiu ainda que a Federação Minha Terra tem tido um papel aglutinador muito importante para coordenar e conjugar diferentes vontades e estratégias, potenciando directrizes mais racionais e elaboradas.

natureza educativa, de saúde, culturais e criativas (entre outras) que contribuam para o território se desenvolver de forma harmoniosa e equitativa, contrariando o modelo difusor actual, por um modelo descentralizador ainda timidamente experienciado, num país onde a litoralização vem assumindo um papel aglutinador nas mais variadas formas de desenvolvimento, quer seja em massa critica, população activa ou em termos de empregabilidade apenas para citar alguns exemplos concretos.

Arrisca-se aqui, contrariar um pouco o modelo presente na construção de políticas públicas para a ruralidade. A construção de linhas estratégias e directrizes para a esfera rural, apesar de seguirem durante algumas décadas uma direcção correcta, estão paulatinamente a regressar aos decisores urbanos sem experiência, conhecimento ou vivências específicas que lhe permitam entender a questão sociológica que a ruralidade enquanto factor de desenvolvimento possui.

Para se entender a sustentabilidade do futuro rural, a premissa fundamental a seguir por parte da governança para o estabelecimento de futuras políticas para estes territórios terá de ter em consideração o ponto nevrálgico do sucesso do crescimento rural: este sucesso dependerá grosso modo da capacidade que as políticas públicas inovadas permitam uma flexibilização de estratégias tendo em linha de raciocínio que cada território é uma “ilha” marcada por características e especificidades que o transformam em algo de absolutamente inigualável em termos demográficos, económicos e sociais.

Desta forma, destacam-se algumas linhas de pensamento que deverão ser essenciais para o harmonioso desenvolvimento de zonas periféricas:

- Permitir a criação de estratégias de forma individual a cada território com base nas carências, oportunidades e potencialidades observadas pelos verdadeiros stakeholders regionais – os residentes e actores locais.
- Permitir, e apoiar construção de um mecanismo de participação em rede de estruturas regionais criadas com intuito de troca de experiências em diferentes regiões como forma de personalizar e de aplicar no próprio território formas e meios de execução (entenda-se aqui, não as mesmas estratégias) que sejam possibilitadoras de obtenção de sucesso. Essas entidades permitiriam um trocar de experiências fundamental, quer a nível de redes internas, quer a nível de redes externas com as mais recentes directivas lançadas dos estudos internacionais e casos de benchmarking inovador.

- Redefinir as NUTS nacionais a, criando diferentes caracteres de clusterização para cada um delas, tornando cada região num potencial polo de competitividade associado ao desenvolvimento de áreas sectoriais (sectorialização), através do apoio de entidades públicas (com especial ênfase nas Universidades regionais), para potenciar uma especialização própria para um mercado de trabalho tipificado.

A desertificação e desumanização das áreas rurais terá de ser fortemente combatida, não só através de iniciativas como a LEADER que vimos realmente que conduziu a resultados animadores, mas a projectos estruturais com financiamentos robustos e apoios comunitários distribuídos de forma parcelar conforme a obtenção de resultados conseguidos em termos de taxas de execução. É fundamental desenvolver planos regionais, sobretudo para áreas rurais de:

- Atração de novos mercados, com base numa reconfiguração permitida por uma redefinição educativa dos polos de ensino locais, assim como de estruturas de apoio criadas ou até emanadas das próprias autarquias.
- Atração de novos sectores, essencialmente de um sector centralizado sobre o qual a economia regional e rural se basearia, consubstanciando toda a sua estratégia ao redor de políticas públicas de promoção dessas mesmas virtudes.
- Criar novas formas de captação de residentes, através de incentivos fiscais e de arrendamento criados no âmbito de uma política mais alargada de orçamento estatal com vista a uma deslitoralização do país não de um modo difusor, mas sim de uma perspectiva descentralizadora.

O reposicionamento económico rural é de importância central. A captação de empresas e indústrias ligadas ao sector regional/rural a desenvolver deveria ser potenciado através de processos que:

- Fossem marcados por baixos níveis de fiscalidade, com incentivos ao à empregabilidade e associados a custos de trabalho diminutos e altos níveis de competitividade e produtividade promovidos por uma queda da taxa social única e das contribuições para a segurança social, contrabalançada por uma sobretaxa financeira obtida através de um percentagem de lucros obtida após o “break-even” em caso de sucesso da implementação empresarial.



- Criar assim economias de escala com capacidade de exportação, mas fundamentalmente de exportação que garanta a sua continuidade económica e em termos de empregabilidade em períodos recessivos ou de inversão de paradigma. Assim, promover junto dos trabalhadores, estímulos para a sua formação pessoal e profissional, não através de baixos níveis salariais, mas sim através de uma diferenciação pela qualidade do produto final (veja-se o caso concreto do sector do calçado).
- Redimensionar os apoios à agricultura e alterar o paradigma vigente de destruição de culturas. A agricultura enquanto sector económico deverá ser apoiado como tal, e deverá permitir através de apoios comunitários e nacionais produzir níveis sustentáveis de produção para garantir a sustentabilidade da região, assim como de fixar a população de níveis mais baixos de qualificação que serve de complemento aos sectores mais desenvolvidos a surgir.
- Criar estratégias e planos divergentes dos actuais relativamente à educação e à saúde, não afastando os mesmos das zonas mais desertificadas, mas implementando políticas que permitam não a deslocação dessas infra-estruturas para o litoral, mas sim o de permitir o fluxo do litoral para junto dessas infra-estruturas que em muitos casos resultam em investimentos falhados.
- Construir estratégias de marketing territorial internacionalizadas, onde se conseguisse enunciar a excelência das actividades praticadas no sector onde a região rural apostou. Desta forma, a fuga de cérebros seria evitada através de projectos de abertura ao exterior e de características de internacionalização presentes em feiras e exposições de relevo global.

Os novos quadros comunitários de apoio ao desenvolvimento rural deverão ainda:

- Apostar no capital humano existente nas zonas rurais, dotando a pouca massa crítica existente em perímetros desertificados de melhores condições de aprendizagem e desenvolvimento pessoal como chamariz a outro tipo de mão-de-obra mais aqualificado estimulado pelas condições de aposta efectuada pelos governos locais na sua massa populacional.
- Reforçar o associativismo, sobretudo a nível das estruturas locais (GAL) com forte reforço das Federações Minha Terra, e da estrutura a ser criada no âmbito da potenciação de redes que permitiriam um maior contacto em termos de redes internas e externas.

- Permitir um recurso sustentável dos recursos naturais, acautelando o seu esgotamento através de quotas de utilização de forma a controlar os abusos provocadores de deficiências e bolhas ao nível de preços e de utilização.
- Contrariar o declínio demográfico não só através de políticas de natalidade positivas, nomeadamente através de incentivos monetários a cada nascimento, como a reduções ao nível fiscal por cada filho, assim como vantagens fiscais com a fixação dos dependentes nas regiões de residência e preparação dos próprios nas instituições locais para a especialização sectorial necessária para se consubstanciar como mais-valia da região onde se enquadra.

O desenvolvimento rural do futuro, nomeadamente a forma como o mesmo vai conseguir contrariar os aspectos austeros das crises económicas que se verificam com cada vez mais regularidade, assim como das próprias características específicas que os tornam menos atractivos, dependerá em muito de determinadas capacidades: todos os níveis governamentais, deverão ser capazes de criar estratégias únicas e exclusivas para cada território, potencializando as suas mais-valias endógenas, assim como as amenidades que lhes permitirão obter vantagens competitivas e concorrenciais numa visão de atractividade relativamente a zonas onde a capacidade de captação seja previsivelmente maior. A aposta na economia rural deverá passar por um conjunto de investimentos que não se deverão constituir única e exclusivamente com fundos despejados nas regiões, mas através de alterações legislativas ao nível da aplicação de impostos e benefícios potenciadores da captação da massa cinzenta capacitada. Olhar as especificidades, e conseguir perceber de forma integrada as vantagens das diversas regiões via NUTS (sobretudo a nível rural), construindo para cada uma delas estratégias não concorrenciais e de não atropelo, serão a pedra de toque para um processo descentralizador que ultimamente tem visto regressões (sobretudo com a passagem para o PRODER), que deverá assentar em parcerias entre entidades públicas e privadas que retirem o peso dos investimentos públicos das regiões e criem um “*commitment*” das entidades privadas com a sustentabilidade futura do país em termos de coesão regional e nacional.

Desta forma, caminhar para um processo de regionalização administrativa, poderá ser um dos aspectos mais importantes para conseguir induzir nas regiões as condições necessárias para potenciar a sua competitividade e produtividade futura, pois só um conhecimento íntimo do território permitirá delinear estratégias de maior fulgor e obtenção de sucesso.

Numa perspectiva de suporte daquilo que de refere é fundamental no futuro um conjunto de aspectos que será de grosso modo, de grande importância para a vitalidade rural de um país predominantemente periférico:

- Promover as riquezas naturais das regiões rurais através de estratégias de marketing adequadas e criadas com base em grupos de trabalho destacados para o potenciamento publicitário da região.
- Criar, sobretudo na região Alentejo, onde se verifica um déficit de aposta nas energias renováveis, espaço para criar condições através de incentivos fiscais para instalação de infra-estruturas de beneficiação ecológica, marcando ainda mais as vantagens do campo perante a cidade.
- Dotar, efectivamente as zonas rurais de serviços públicos eficientes e que sirvam para resolver os problemas aos residentes, e não só como medida que tarda em sair dos documentos.
- Constituir pólos tecnológicos suportados em condições de atractividade aos individuos mais capacitados em termos de investigação e desenvolvimento, de forma a captar de forma premente cada vez mais níveis de massa cinzenta para a região.
- Modernizar a ruralidade sem esquecer as suas particularidades específicas que, ao invés do supostamente expectável não são factores de redução de captação, mas sim, num novo estilo de vida, marcado por restrições ao nível económico e a um brutal aumento das situações de stress e patologias associadas ao foro psicológico pode funcionar como o único escaparate para uma vivência pacífica, onde a capacidade de trabalho, aliada ao ritmo de vida não-hostil, permitam retirar de cada um as suas melhores potencialidades.

Assim, a aposta em determinadas especificidades acima referidas, não só criariam condições para captar emprego, sobretudo através de introdução no mercado de um novo estilo de empresariado mais moderno mas ruralizado que, suportado em parcerias com as entidades privadas da região, teriam condições para suportar o seu próprio financiamento e desenvolvimento sem a subsidi dependência inerente ao tecido empresarial nacional. Em conjunto, e como forma de estímulo à competitividade entre regiões, e entenda-se aqui, competitividade em termos distintos de concorrencia lidade, dada a criação de clusters de distintas opções produtivas, medidas como as seguintes poderiam eventualmente contribuir para resultados sustentáveis:

- Instituir prémios anualizados para a região que obtivesse os melhores resultados a todos os níveis de paradigmas de desenvolvimento sustentável, coordenando-se essas melhores experiências através da agência criada (já mencionada em pontos anteriores) para utilização amplificada.
- Dotar as estruturas regionais de toda a responsabilidade pela gestão dos dinheiros públicos, assim como pelos resultados – regionalização.
- Conceder total liberdade de acção aos actores do terreno, onde os programas criados fossem responsabilidade completa dos verdadeiros conhecedores dos problemas e mais valias territoriais, orientados contudo por estruturas profissionais que colocassem no terreno a potencialidade do apresentado (GAL).
- Contratualizar os objectivos num processo inicial de forma a evitar a dispersão de comportamentos, e conseguindo desta forma a especialização técnica necessária para a excelência na obtenção de resultados.

O futuro da sustentabilidade rural é, não só importante do ponto de vista territorial, como também um complemento a muitas outras políticas que permitirão a redução de custos em matérias como por exemplo a redução dos níveis de fome em zonas desertificadas (por exemplo) ou de aumento dos níveis de iliteracia em populações mais carenciadas. Assim, seria importante também:

- Criar programas estruturais com uma visão holística de diversas estratégias baseadas em tópicos de desenvolvimento distintos, fortemente centrados em abordagens “*bottom-up*” que permitam uma centralização regional dos objetivos e da contratualização dos mesmos pelos actores responsáveis pela sua execução.
- Criar através de estratégias regionais, que em conjunto com o governo central (não esquecer aqui a componente da regionalização), as estratégias previamente delineadas em termos regionais, corresponda a um programa mais vasto a nível nacional que desenvolva o país em termos estruturais como um todo, baseado no trabalho das diferentes zonas territoriais.

Ao nível da política pública LEADER, verificaram-se um conjunto de características que dotaram a iniciativa como uma das mais prometedoras em termos de reconversão das áreas rurais. Os seus sete eixos centrais, foram e deverão ser os percursos daquilo que é o trabalhar do rural, e das estratégias de futuro. Contudo, um dos passos atrás dados no

processo ficou marcado pela transformação do programa LEADER para sub-programa da iniciativa PRODER. De características comunitárias para vertentes mais nacionalistas, a descentralização conseguida através de verbas obtidas de forma directa, e directrizes definidas mais livremente foi contrariada por uma linha de políticas públicas mais restrita, comum a todo o território (o que origina desenvolvimento muito pouco equitativo visto não se ter em consideração as características específicas de cada região) e que foram um retrocesso, pelo menos na região Alentejo dos bons resultados que se vinham verificando. Assim, parece claro, que existiu um retrocesso na passagem de Rubião entre a iniciativa LEADER enquanto programa comunitário, para o PRODER enquanto iniciativa nacional.

Com base nas avalizadas experiências de terreno, e profundo conhecimento da situação por parte das entidades (GAL) que hoje são a única e verdadeira ponte territorial entre uma estrutura como o Ministério e as regiões rurais. Preconizam-se um conjunto de acções e comportamentos que continuem a proporcionar aquilo que os dados demonstram ao longo dos últimos 20 anos (especialmente nos 17 da iniciativa LEADER) – uma inversão, ainda que dentro dos limites promovidos pelos apoios concedidos, no empobrecimento e no esvaziar estratégico da periferia nacional.

Através de uma análise dos dados do documento de trabalho, verifica-se que a iniciativa LEADER, dentro das suas probabilidades e dimensões, contribuiu indubitavelmente para um crescimento ao nível da empregabilidade e investimento verificado em zonas de cariz rural. Pela voz dos promotores, verdadeiros apoiantes e coordenadores das iniciativas de cariz civil que conduzem a uma sustentabilidade rural futura e duradoura, são expostos um conjunto de perspectivas e propostas que redireccionarão os actuais projectos para uma trajetória que já foi seguida de forma mais eficaz e sucedânea.

Assim, torna-se crucial levar em linha de consideração na construção das políticas públicas futuras da ruralidade aspectos como:

- Transformar o LEADER numa iniciativa estruturalmente maior, quer em termos de níveis de financiamento quer através de uma dotação financeira bem mais substancial dos projectos de forma a abarcar programas estruturais de maior envergadura, e que permitam contrariar um combate ainda ineficaz contra a desertificação e desumanização de regiões periféricas, assim como regressar às suas origens de programa de embrião comunitário, nomeadamente através de uma reorçamentação para um novo conjunto de competências que lhe são conferidas no âmbito da estruturação rural concertada.

- Dotar as zonas rurais de acessibilidades e preços competitivos sobretudo numa perspectiva de turismo e actividades de lazer, tendo em consideração as novas concorrências surgidas devido a novas explorações de mercados distintos por concorrentes que não estavam segmentados nessas áreas, e que tiveram de recorrer a novas estratégias decorrentes da crise financeira.
- Apostar numa estratégia concertada de parceria com organismos públicos, sobretudo de autarquias e universidades que permitam uma descentralização mais eficaz e sustentada de novos planeamentos rurais, criando estratégias holísticas e plurisectoriais (por região).
- Enquadrar as políticas agrícolas e as políticas rurais num rumo de convergência, tendo em consideração que as mesmas acabam por depender uma das outras, do ponto de vista que o mundo rural engloba o terreno agrícola, e a agricultura consubstancia-se como um sector de actividade económico fundamental para a sustentabilidade das terras em terrenos desertificados, permitindo uma fixação de residentes, através de uma aposta em pequenas e médias empresas de cariz agrícola que produzem e originam trabalho fixador.
- Re-adequar as políticas públicas rurais de forma a serem enquadradas legislativamente no âmbito da actividade não só de entidades públicas, mas também no ramo do sector privado sem fins lucrativos, explorando uma área de acção cada vez mais produtiva, e com experiência e resultados adquiridos ao longo de duas décadas de trabalho, mais concretamente através de um menor número de mexidas nas leis, consolidando os programas e decretos instituídos, criando hábitos de trabalho sustentáveis e rotineiros que permitam eliminar a morosidade da análise.
- Reduzir ao mínimo os níveis de burocratização que o PRODER introduziu, nomeadamente ao nível da aceitação dos processos de candidatura aos fundos comunitários, assim como reduzindo a morosidade e a centralização que o PRODER introduziu no sistema (nomeadamente contribuindo inclusivamente para baralhar estratégias que efectivamente apresentavam já taxas de execução e níveis de resultados consideráveis), e que acabam por retirar tempo útil para construção e estruturação de programas amigáveis e estruturantes a nível rural nas diferentes regiões.
- Regressar de forma rápida aos sete eixos fundamentais do LEADER que foram desvirtuados com a iniciativa PRODER e que contribuíram para afastar do mundo rural as decisões fundamentais de desenvolvimento local.

Importa implementar novamente uma metodologia LEADER ao invés de uma acção burocratizada e institucionalizada das estruturas centralizadas que colocam os urbanos a constituir estratégias locais em detrimento de programas nacionais delimitados numa política de clusterização eficiente.

- Apesar do manuseamento de fundos públicos e comunitários, importa aligeiras as cargas fiscalizadoras e de auditorias, sobretudo a entidades que por razões geográficas estão mais próximas dos polos difusores que aquelas que estão mais deslocalizadas. A fiscalização de verbas e projectos de montantes médio/baixos, não terá de ser necessariamente tão exigente como as auditorias a empresas ou instituições de grande porte.
- Aumentar os níveis de abertura dos GAL à própria sociedade civil como forma de captar a massa crítica necessária na defesa das suas posições e na importância das suas tomadas de decisão, reforçando internamente o associativismo para criar uma voz única e consonante entre as diversas associações que lhes permita sugerir e ter voz presente nas estratégias criadas por entidades centrais e polarizadoras. Além disso, este reforço de associativismo deverá contribuir para um fortalecimento da partilha de experiências para proliferação de exemplos positivos.
- Alargar a metodologia LEADER aos restantes eixos do PRODER de forma a tratar as estratégias de uma forma concertada e dinâmica, permitindo assim que programas estruturais possam ser executados sem se verem limitados pelas suas próprias características.
- Trabalhar para uma reestruturação ao nível das freguesias rurais e urbanas a nível nacional e regional, eliminando situações bizarras como a equiparação de freguesias urbanas de uma cidade média do interior, com uma freguesia urbana de Lisboa. Tal capacidade, alargaria o poder de inserir estratégias em territórios que injustamente estão excluídos das linhas de acção de desenvolvimento rural por factores questionáveis. A flexibilização da definição de rural e urbano deveria ser estendida tendo em consideração as condicionantes de cada Estado Membro, ao invés de uma definição universal.
- Incrementar o relacionamento dos GAL com as estruturas comunitárias, regressando-se a um relacionamento institucional semelhante ao vivenciado nas três primeiras iniciativas LEADER, e que através de uma canalização de verbas permitiu o desenrolar de actividades de forma bem mais produtiva. Além disso, importa com essa atitude conceder maior

liberdade de acção (contrária ao programa LEADER) aos promotores e beneficiários que lhes permita identificar e promover soluções decorrentes das suas próprias conclusões do terreno.

- Alargar o sub-programa 3 a outro tipo de programas que permita criar planos inovadores em conjunto com sectores económicos como a saúde, a educação, a criatividade (entre outros...) que permita que o desenvolvimento não seja apenas executado num pilar, mas alargado a pilares diferenciados e multidisciplinares.
- Como já referido anteriormente, deveria ser criado um gabinete de estudo que redefinisse as NUTS em diferentes sectores de especialização que através de formação concreta em instituições públicas ou privadas preparasse os residentes para executar o seu trabalho na sua região em prol de um designio estratégico que conduziria a uma descentralização eficiente. Diferentes regiões, diferentes sectores de produção, maior grau de competitividade, produtividade e harmonização de riqueza em termos de PIB.
- Criar um sistema de abertura de concursos menos burocrático, mais aberto e simples para obter os resultados desejados por parte quer de promotores quer dos próprios beneficiários, para além de sustentar verbas através de sistemas de apoio bancário que possam corresponder atempadamente aos atrasos nos recebimentos das verbas que induzem a menor qualidade e relação de trabalho dos próprios GAL.
- Fomentar uma formação continua da rede de equipas técnicas preparando-os para trabalhos cada vez mais complexos e com enfoque na obtenção de resultados, sobretudo através de uma simplificação dos processos legislativos e da sua respectiva consolidação, evitando no futuro “falsos arranques” como o verificado com o PRODER devido à extensão temporal da criação da entidade gestora dos fundos disponíveis para a concretização de objectivos.

Além disso, devem levar-se ainda em linha de consideração medidas como as explicitadas nos pontos seguintes de forma a potenciar o crescimento rural, não isoladamente, mas de uma forma concertada e articulada, de forma a conseguir sustentabilizar o processo, e garantir no futuro medidas e acções criados de atractividade no território periférico, e por acréscimo no incremento da coesão económica e social do Estado como um todo.



- Reforçar o papel descentralizador das autoridades locais, sobretudo na sua capacidade de estabelecimento de parceriais com entidades privadas que criem os mecanismos financeiros que permitam apostas estratégicas em vectores produtivos de crescimento, sobretudo nas actividades de cariz produtivo, ainda que me menor escola do que o previsto numa fase inicial do processo.
- Retirar o LEADER do actual programa QREN/PRODERE que limita exponencialmente a sua transversalidade, e dificulta a criação de iniciativas dentro do próprio desenvolvimento rural que poderão contribuir para se obterem mais valias a partir de programas concretos e específicos de apoio às necessidades mais concretas das zonas rurais mais desfavorecidas.
- Promover de forma alargada todas as acções a serem levadas a cabo pelas associações, de forma a conseguir captar junto do público uma capacidade de acção e decisão fundamental para garantir força de opiniai pública de forma a congregar e movimentar opiniões nas circunstâncias em que a actividade de lobbying faz sentido sem colocar em causa a sustentabilidade económica e social do país como um todo.

## CONCLUSÃO

Ao longo do último século (XX) o conceito de desenvolvimento rural foi conhecendo múltiplas abordagens e diversas formas, sociológicas ou quantitativas de definição, sendo que a partir da década de 60, sobretudo após a criação da Comunidade Europeia como a começamos a conhecer e a identificar, foi o período que demarcou o maior número de alterações na forma como se pensou um vector de crescimento e sustentabilidade territorial como a ruralidade a sua importância para um crescimento saudável de níveis de coesão económicas e sociais não só a nível europeu, como a nível estadual e regional. A evolução dos próprios tempos, especialmente o fenómeno globalizante que surgiu na sua forma mais agressiva e transformadora, contribuíram também para se olhar para os diferentes modelos de desenvolvimento rural tendo em consideração outras perspectivas e outros tópicos de interesse para credenciar e sustentabilizar a sua introdução numa agenda recheada de questões económicas e de cariz particularmente financeiro com equinócio no período entre 2008 e a actualidade.

Mas esta inclinação para as diferentes perspectivas que foram surgindo do desenvolvimento rural, sobretudo através do trabalho de diversos autores de relevância, levantou a questão que seria concretizada com o princípio concretizador do reconhecimento da importância do rural no mundo moderno, o documento : o Futuro do Mundo Rural, surgido no final da década de 80, e que assinalou como que o nascimento de uma nova forma de encarar a questão do paradigma rural. A sua oposição ao urbano, assim como as oportunidades que o mesmo proporcionava, começaram a ser encaradas como um escaparate para um melhor ordenamento territorial, não só como forma de escoar civilizações demasiadamente concentradas e baseadas em modelos difusores ineficazes, mas também como através de uma capacitação de qualidade de vida a todos aqueles que permaneceram nessas regiões periféricas por amor ao campo, ou por impossibilidade de seguir o trilho da maioria da população que hoje se classifica como urbanizada.

Mas este entendimento do rural, sobretudo o novo paradigma criado já no século XXI, resultado de múltiplas experiências realizadas em duas décadas de trabalhos, incrementou a possibilidade dos desafios e das ameaças à sustentabilidade das estratégias escolhidas originarem os resultados pretendidos com os modelos definidos para obtenção de sucesso. Tornava-se essencial dotar essas regiões de competitividade, produtividade e sustentabilidade que lhes permitissem olhar em frente sem se considerarem logo de início como perdedores ou esquecidos da civilização moderna e tecnologicamente evoluída.

A melhor forma para contrariar esta tendência, teria de partir de um conjunto de políticas públicas que sustentassem esta diminuição de distância entre níveis de vida e

condições de desenvolvimento, sobretudo através de uma dedução massiva das disparidades e da passagem de uma perspectiva exclusivamente agrícola do que se entendia como rural, para uma perspectiva que compreendia o rural como uma vivência muito particular decorrente de vários sectores produtivos que não só a exploração de terras, mas também uma série de amenidades e potencialidades de valor acrescentado. No lançamento de políticas de indole pública experimentais, surge a criação daquela que foi a precursora do que se entende como o início de uma concertação de esforços para o desenvolvimento das regiões periféricas: a iniciativa LEADER. A iniciativa LEADER, que durou cerca de 17 anos, foi composta por três fases, e resultado dos seus objectivos alcançados, e das suas premissas conquistadas, dentro das limitações criadas pelo seu experimentalismo e pelo próprio desconhecimento do que seria o trabalho no campo, conseguiu ainda assim uma viragem na linhagem que o mundo rural induzia. Posteriormente, e já numa nova fase de desenvolvimento, a iniciativa LEADER foi inserida na perspectiva mais ampla do PRODER, o que, algo polemicamente acabou por em determinadas opiniões desacelerar o processo que vinha em crescendo nos últimos anos,, e traduzir-se num ligeiro passo atrás naquilo que se prendia para uma ruralidade sustentável.

Assim, e com base na criação do LEADER, a questão da descentralização, sobretudo de competências de estruturação e delineação de estratégias passou a focalizar-se numa componente mais regionalizadora, com base em abordagens inovadoras de baixo para cima e não de cima para baixo como se foi verificando nos primórdios do conhecimento do rural como vector de crescimento. Nesta linha de raciocínio, o aparecimento dos GAL foi de crucial importância para reverter resultados mediocres e fracos, para resultados com um nível de obtenção de objectivos, ainda que não completamente satisfatórios, dadas as limitações a que se viram restringidos, mas a conseguir atingir metas promissoras e que estimulam trabalhos, estratégias e programas para o futuro. A importância do papel dos GAL é fundamental no desenvolvimento rural, assim como na descentralização e por consequência na harmonização e reequilíbrio territorial que se pretende para um território equitativo e baançado correctamente em componentes macro e microeconómicas, mas também de aspecto social. Conceitos como a gestão de projectos com parceiros locais privados e públicos, a criação de equipas de trabalho especializadas no desenvolvimento local, as novas formas de governança local, a abordagem integrada que se formou, a requalificação das estruturas organizativas a um nível mais regional, o trabalho em rede e em cooperação entre entidades, assim como a promoção do território da melhoria da qualidade de vida, da criação de emprego e diversificação de actividades económicas, como, fundamentalmente, a demonstração da capacidade de todo e qualquer território,

por básicas que sejam as suas infra-estruturas, e escassa que seja a sua massa crítica, conseguem com um conjunto de medidas focalizadas para um objectivo concreto, potenciar resultados como os verificados ao longo do documento de trabalho aqui realizado, e que procura em suma um pilar essencial para a sustentabilidade futura – a redução das assimetrias existentes. Não só a nível estadual entre si, mas primeiro a nível intra-estadual de forma a criar as condições necessárias ao crescimento do país ao ritmo dos seus congéneres europeus e internacionais.

Os GAL, por si, não possuem as condições necessárias para reverter tendências desertificadoras ou de desumanização de espaços interiorizados ou ruralizados, mas prova-se através dos dados obtidos que, a sua acção, sobretudo através do crescimento do número de projectos e de empregos, que contribui de forma inequívoca para uma descentralização e um enriquecimento de áreas rurais anteriormente negligenciadas. O próprio conceito LEADER, iniciativa comunitária, foi uma experiência europeia que introduziu em Portugal uma das primeiras iniciativas em termos de descentralização de competências que, em nossa opinião, erradamente se contraria com a abordagem PRODER. Os GAL, serão sem dúvida um vector de extrema importância no futuro caso não caiam no esquecimento das entidades governativas, erro que não está colocado de parte, pois os dados, e não simples conjunturas demonstram a sua importância. Hoje, as zonas rurais, sobretudo delimitadas à área de estudo aqui focalizada – o Alentejo – está dotada de infra-estruturas de qualidade, emprego que não existia, e a desertificação, ainda que se continue a verificar, reduziu o ritmo com que se processava. Hoje, o campo, já não é o parente pobre das políticas públicas nacionais e europeias, mas visto como o escaparate para evitar o sufoco habitacional da litoralização que se engalanou desde a criação do Estado Novo.

Ao nível da sustentabilidade futura, várias propostas são lançadas para melhorar e dotar não só os GAL, como também os próprios Estados para conseguirem obter níveis de sustentabilidade futura que permitam seguir a senda dos resultados bastante satisfatórios já obtidos, sobretudo porque programas estruturais como os impostos para a ruralidade, apenas começam a dar os seus verdadeiros frutos a longo prazo, situação que se pretende, não se reverta com as novas políticas insaturadas no âmbito do PRODER. Algumas das propostas resultam da análise efectuada junta dos verdadeiros promotores do desenvolvimento rural no terreno (os GAL), a sua posição deverá ser vinculada pela preponderância, e pelo profundo conhecimento detido das carências dos territórios onde se inserem, mas também pelo “know-how” adquirido ao longo dos últimos anos com uma iniciativa que de experimental passou a sucesso num pequeno espaço de tempo. Além disso, são apresentados ainda casos de sucesso, “benchmarks” que realmente funcionam e

que optam por políticas de onde se pode retirar também um grande conjunto de ilações a nível nacional, de forma a seguir através da exemplificação (daquilo que pode ser replicado) os bons exemplos. A inovação é deveras importante, mas não devemos também colocar de parte, que por vezes, enquanto o processo de novas soluções e o descobrimento de movimentos que propiciem rápidos desenvolvimentos, replicar estratégias com sucesso<sup>24</sup> pode ser visto como um catalisador para retomar os níveis de inovação necessários para o crescimento económico endémico.

Assim, e com base nesta sequência lógica, a própria União Europeia, consciente da necessidade de não deixar cair, nem perder alguns valiosos resultados obtidos com as práticas aplicadas no decurso das últimas duas décadas, para o futuro começa também a preparar já, uma linha de acções contínua de apoio e sustentação do que poderá ser o rural, sem abandonar a sua verdadeira essência, mas concretizando os objectivos a que se propõe. Assim, começam já ser preparadas políticas públicas da Estratégia Europa 2020, que consigam colmatar as falhas que surgiram no documento precursor, que diga-se em abono da verdade foi também em parte abalado pela violenta crise económico-financeira que se criou mundialmente a partir de 2008; um aprofundamento e enraizamento das políticas territoriais levadas a cabo nos últimos anos, sobretudo depois do sucesso obtido na década de 90, e início do século XXI com o LEADER, conseguindo fomentar e potenciar a nível europeu um solução que se direcione não só a nível orçamental, mas também a nível territorial para um federalismo que sustente a União como uma potência mundial preparada para encarar os desafios do futuro como solução capaz de resistir às quebras de mercado, e não como um sistema lento, falho e moroso de respostas reactivas a condicionantes macroeconómicas pouco estimulantes; uma programação financeira mais musculada para 2014-2020, com enfoque no desenvolvimento das áreas rurais.

---

<sup>24</sup> Como se pode verificar pela importância da presença dos casos de benchmarking expostos ao longo da dissertação, muitas das vezes, seguir algumas soluções com resultados conseguidos, pode ser um estímulo correcto para num ambiente próprio criar as condições necessárias a potenciar a inovação interna através de novos modelos e técnicas.

## Bibliografia

- Ahner, D.** (2006) "Rural development policies in the European Union", *Options Mediterraneennes*, nº71, pp. 17-25.
- Amin, A. & Thrift, N.** (1995) "Institutional issues for the European regions – from markets and plans to socioeconomics and powers of association". *Economic Society*, nº24, pp. 41-66.
- Anderson, J.** (1994) *Public policy making*, London, Princeton University Press.
- Anriquez, G. & Stamoulis K.** (2007) "Rural development and poverty reduction: is agriculture still the key?" Agricultural Development Economics Division, The Food and Agriculture Organization of the United Nations, *ESA Working paper nº07-02*.
- Bach, S.** (2000) "Decentralization and privatization in municipal services: the case of health services", *Sectoral Activities Programme Working Paper 164 (Geneva, ILO)*.
- Banco Mundial** <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> com consulta no dia 10 de Março de 2011.
- Barrocas, C. & Ganhão, M.** (2008), *15 anos de programa LEADER no Alentejo: avaliação de impactos*, Beja, Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento Integrado do Alentejo.
- Bealer, R.; Willits, F. & Kuvlevsky, W.** (1965) "The meaning of rurality in American society: some implications of alternative definitions". *Rural Sociology*, nº30, pp 255-266.
- Becattini, G & Rullani, E.** (1993) "Sistema locale e mercato globale". *Economia e Politica Industriale*, nº80, pp 25-48.
- Bergmann, H.** (2008) "The new rural development paradigm and trust across Northern Ireland: measurement and policy lessons" paper presented in *Annual Agricultural Economics Conference* at the Royal Agricultural College, Cirencester, 31<sup>st</sup> of March to 2<sup>nd</sup> April.
- Bertrand, A.** (1973) *Sociologia rural: uma análise da vida rural contemporânea*, São Paulo, Edições Atlas.
- Birkland, T.** (2010) *An introduction to the policy process: thesis, concepts and models of public policy making*. New York, M.E Sharpe.
- Blakely, E.** (1984) *Rural communities in a advanced industrial society: dilems and opportunities*, Santa Barbara, Praeger Publishing.
- Blanc, M.** (1997) "La ruralité: diversité des approches" in *Economie Rurale*, nº242, pp 5-12.
- BMVEL** (Federal Ministry of Consumer Production, Food and Agriculture) (2002) "Active regions – Shaping rural futures: competitions winners", Bonn, BMVEL

- Braddon, D. & Foster, D.** (1996) *Privatization: social science themes and perspectives*, London, Ashgate Publishing Limited.
- Bradley, T.** (1984) "Segmentation in local labour markets" in Bradley, T. and Lowe, P. *Locality and rurality: economy and society in rural regions*, Norwich, GEO Books.
- Brooks, S.** (1989) *Public policy in Canada: an introduction*, Toronto, McClelland and Stewart Inc.
- Bryden, J.** (1998) "Novas perspectivas para a Europa rural: tendências globais, respostas locais", via <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/global/art01.htm>
- Bryden, J.** (2007) "Changes in rural policy and governance: the broader context" in Copus, A. (ed.) *Continuity or transformation? Perspectives on rural development in the Nordic countries*, Workshop hosted by Nordregio, Stockholm, pp 23-32.
- Chambers, R.** (1983) *Rural development: putting the last first*, London, Prentice Hall.
- Comissão Europeia** (1988) "The future of rural society" Commission of the European Community, Commission Communication [Com (88) 371 final].
- Comissão Europeia** (1997) "Situation and outlook: rural development" CAP 2000 working document of the Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development. (DG VI).
- Comissão Europeia** (1997b) "LEADER Magazine nº16", Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (1998) "Agricultural policy and rural development". Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development, Info Press.
- Comissão Europeia** (1999) "Ex-Post evaluation of the LEADER community initiative 1989/1993 - Final Report", Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (2001) "A abordagem LEADER - um guia básico", via [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pt.pdf) consultado no dia 11 de Fevereiro de 2011.
- Comissão Europeia** (2001a), "LEADER: de uma iniciativa a um método - capítulo I: génese de uma política europeia de desenvolvimento rural ", via [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/pt/dossier/chap1.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/dossier/chap1.pdf), consultado no dia 11 de Fevereiro de 2011.
- Comissão Europeia** (2001b), "LEADER: de uma iniciativa a um método - capítulo II: LEADER: uma acção de desenvolvimento territorial" via [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/pt/dossier/chap2.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/dossier/chap2.pdf), consultado no dia 15 de Fevereiro de 2011
- Comissão Europeia** (2002) "Industrial policy in a enlarged Europe", Commission Communication COM (2002), 714 final of 11.12.2002.

- Comissão Europeia** (2004) “*New perspectives in rural UE rural development Fact Sheet*”. Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (2006a) “*A abordagem LEADER: um guia básico*”. Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (2006b) “*Synthesis of midterms evaluation of LEADER+ - Final Report*” Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (2007) “*LEADER Magazine: uma selecção das melhores práticas do LEADER+*” Bruxelas, Direcção geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural.
- Comissão Europeia** (2009) “*Rural Development Report: rural development in European Union – Statistical and Economic Information*” Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (2009b) “*Ex-Post evaluation of LEADER +*” Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Comissão Europeia** (2010) “*Rural development in the European Union – Statistical and Economical Information: report 2010*”. Brussels, Directorate-Generale of Agriculture and Rural Development.
- Cordovil, F.** (1997) “Desenvolvimento rural e a conservação do campo”, *Revista Dinâmica do Centro de Estudos Sobre a Mudança Socioeconómica, Working paper nº7*.
- Covas, A.** (2004) *A Política Agrícola Comum na era da Globalização*, Coimbra, Almedina.
- Cunha, A.C.** (2004) *Política Agrícola e Desenvolvimento Rural: temas e problemas*, Lisboa, Edições Colibri.
- Davey, K.** (2003) “*Fiscal decentralization*” United Nations Public Administration Network, via <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017650.pdf> com consulta no dia 10 de Março de 2011.
- Dinis, G., Panyik, E. & Breda, Z.** (2010) “O papel dos GAL no desenvolvimento do turismo em áreas rurais em Portugal” in Figueiredo, E. et al (2010) *Mundos Rurais em Portugal: múltiplos olhares, múltiplos futuros* Livro de Actas disponível em. <http://www.sper.pt/4cer/LivroActasFinal.pdf>, pp. 313-318.
- Diniz, F & Gerry, C.** (2002) “*A problemática do desenvolvimento rural*” via [http://home.utad.pt/~des/acervo\\_des/2002dinfrasprodes22.doc](http://home.utad.pt/~des/acervo_des/2002dinfrasprodes22.doc)
- Doeringer, P.** (1984) “Internal labour markets in rural areas” in Osterman (ed.) “*Internal labour markets*”, Cambridge, MIT Press, pp-271-280.
- Dye, T.** (1992) *Understanding public policies*, London, Prentice Hall.
- Ferrão, J.** (2000) “Relações entre o mundo rural e o mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro” in *Revista Sociologia: Problemas e Práticas*, vol.33, pp. 45-54.



- Gerston, L.** (1997) *Public policy making: process and principles*, New York, M.E. Sharpe.
- Guerrero, O. & Marchione, E.** (2009) “*Simulated microregions Project: na agent-based approach*”, paper presented for Center of Computacional Finance and Economic-Agents (CCFEA), University of Essex, February 13<sup>th</sup>, 2009.
- Halfacree, K.** (1993) “Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural” . *Journal of Rural Studies*, Vol.9, pp 23-37.
- Halfacree, K.** (1995) “Talking about rurality: social representations of the rural as expressed by residents of six English Parishes”. *Journal of Rural Studies*, Vol.11, pp 1-20.
- Hoggart, K.** (1990) “Let’s do away with rural”. *Journal of Rural Studies*, Vol.6, pp 245-257.
- Hossain, Awal** (2000) “*Administrative Decentralization: a Framework for discussion and its Practices in Bangladesh*”, Department of Public Administration, University of Rajshasi, via <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN019445.pdf> com consulta no dia 19 de Fevereiro de 2011.
- Iacoponi, L.** (1998) “La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio” in Ragazzi, D. (a cura di) *L’agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale* Atti del XXXIII Convegno Sidea, Napoli.
- Jollivet, M.** (1997) “Des campagnes paysannes au rural vert” in Jollivet, M. (org.) *Vers un Rural Posindustriel*, Paris, L’Harmattan, pp 77-97.
- Kayser, B.** (1986) *Ils ont choisi la champagne*, Paris, Editions d’Aube.
- Ketels, C.** (2004) “Competitiveness in Rural Regions” *Magazine: Economic Development America*, pp 8-10.
- Kraft, M. & Furlong, S.** (2007) *Public policy: politics, analysis and alternatives*, New York CQ Press.
- Kurucu, Melis** (2010) “*Analysis of Rural Development Strategy Changes of the EU between 1990 and 2013 considering LEADER programmes*”, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Mestrado em Economia Europeia.
- Lasswell, H.D.** (1936) *Politics: who gets what, when, how*, Cleveland, Meridian Books.
- LEADER** (2001) “*Inovação em meio rural: a competitividade dos territórios rurais à escala global: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial á luz da experiência LEADER*” Caderno nº6, Fascículo nº5, LEADER
- Leborgne, D. & Lipietz, A.** (1991) “Two social strategies of new industrial spaces” in Benko, G. & Dunford, M. (ed.) *Industrial Spaces and Regional Development: the transformation of new industrial spaces*, London, Belhaven Press, pp 27-50.
- Lefebvre, H.** (1970) *The urban revolution*, Minnesota, published by University of Minnesota in 2003.

- Lowi, T.** (1972) "Four systems of policy, politics and choice" *Public Administration Review*, Vol.32, pp 298-308.
- Lynam, S.** (2006) *Community development and public policy: guidance on the application of community development approaches to different aspects of anti-poverty and social inclusive work*, Dublin, Combat Poverty Agency.
- Lowe, P.; Murdoch, J. & Ward, N.** (1995) "Network in rural development: beyond endogenous and exogenous approaches" in Van der Ploeg J.D & Van Dick, G. (eds) *Beyond modernization: the impact of endogenous rural development*, Assen, Neth, Van Gorcum, pp 296.
- Lowe, P.; Ray, C.; Ward, D.; Wood, D. & Woodward, R.** (1999) *Participating in rural development* Dublin, European Foundation for the improvement of living and working conditions.
- MADRP** (2005) *Orientações para uma estratégia de desenvolvimento rural: grupo de reflexão estratégica*, Lisboa, MADRP.
- MADRP** (2007) *PRODER 2007-2013 – Programa de desenvolvimento rural: continente*. Lisboa. MADRP.
- MADRP** (2007) *PRODER 2007-2013: implementação de uma estratégia para a competitividade* . Lisboa, MADRP
- Marsden, T.; Murdoch, J.; Lowe, P.; Munton, R. & Flynn, A.** (1993) *Constructing the Countryside*, London, UCL Press
- Martins, N.** (2006) *Políticas públicas para o desenvolvimento económico territorial: enquadramento e experiência francesa*. Apresentação na Casa do Ambiente e do Cidadão, Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- Mathieu, N.** (1998) "La notion de rurale et le rapports ville/campagne en France: les années quatre-vingt-dix". *Economie Rurale*, Vol.247, pp 11-20.
- Matthews, A.** (1988) "Variation in conceptualization and measurement of rurality: conflicting findings on the elderly widowed". *Journal of Rural Studies*, Vol.4, pp. 141-150.
- Meyer, W. & Elbe, S.** (2005) "Competition and regional governance: new approaches to ecological sustainable development in Germany – Experience from 18 regions" paper presented in *7<sup>th</sup> Nordic Environmental Social Science Research Conference*, Gotenburg, Gotenburg University.
- Meyer, W. & Elbe, S.** (2006) "Initiating network governance by competition: experiences from 18 German regions", in Cheshire, L et al. (eds. 2005) *International Perspectives on rural governance: new power relations in rural economics and societies*. New York, Routledge, pp 81-98.

- Murdoch, J.** (2000) "Networks – a new paradigm for rural development?". *Journal of Rural Studies* Vol.16, pp 404-419.
- Nações Unidas** (2001) "*Decentralization and the emerging role of municipalities in the ESCWA region*" Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations, 2001
- Nath, V.** (2001) *Political decentralization – a complementary rather than a substitution approach*, London School of Economics, United Kingdom.
- Nemes, G.** (2005a) "Integrated rural development: the concept and its operation" *KTI/IE Discussion papers* KTI/IE, Budapest.
- Nemes, G.** (2005b) "The Politics of rural development in Europe" Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, *Discussion Paper MT-DP 2005/5*, Budapest.
- Nemes, G.; High, C. & Huzzir, F.** (2006) "Reflexive agency and multilevel governance: mediating integrated rural development in South Transdanubia" in Cheshire, L; Higgins, V. & Lawrence, G. (ed.) *Rural governance: international perspectives*, Abingdon, Routledge, pp 98-112.
- Neto, P. & Natário, M.** (2009) "O novo paradigma de desenvolvimento rural: os pólos de excelência rural", *CEFAGE-UE Working Paper 2009/03*
- OIR** (2003) "*Ex-post evaluation of the community initiative LEADER II – final report*" by OIR – Management MbH, December, 2003.
- OCDE** (1987) "*Report of the world commission on environment and development: our common future*". Oxford, Oxford University.
- OCDE** (1995) "*Competitiveness policy: a new agenda*". Paris, OCDE Publishing.
- OCDE** (2003) "Placed based policies for rural development – the micro regions strategy – Mexico". Paris, OCDE Publishing.
- OCDE** (2005) "*OCDE and entrepreneurship Outlook*". Paris, OCDE Publishing.
- OCDE** (2006) "*The new rural paradigm*". Paris, TDPC.
- OCDE** (2007) "*Innovative rural regions: the role of human capital and technology*" OCDE Rural Policy Conferences – Key Messages, Cáceres, Spain, 21-23 March, 2007.
- Oliveira, H.** (2004) "*Reforma da descentralização administrativa: breve análise da criação de novas autarquias locais em Portugal*" in [verbojuridico.net](http://verbojuridico.net) com consulta no dia 23 de Fevereiro de 2011.
- Pahl, R.** (1966) "The rural-urban continuum". *Sociologia Ruralis*, Vol.6, pp 299-327.
- Palhano, R** (2008) "A importância da descentralização do governo". *Jornal "O Imparcial"* de dia 24/03/08, Opinião nº4, Secretaria de Estado do Planeamento e Orçamento, pp 1-3.
- Pateman, C.** (1996) *Democratisation and citizenship in the 1990's: the legacy of T.H. Marshall*, Oslo, Institute for Social Research.

- Pezzini, M.** (2000) "Rural policy lessons from OECD countries" . *Economic Review* – Federal Reserve Bank of Kansas City, vol. 85, pp 47-57.
- Picchi, A.** (1994) "The relations between central and local powers as context of endogenous development" in van der Ploeg, J. & Long, A. (ed.) *Born from within: practice and perspectives of endogenous rural development* Assen, Van Gorcum, pp 195-204.
- Piore, M.; Sabel, F. & Storper, M.** (1991) "Tre risposte ad Ash Amin e Kevin Robins" in Pyke, F., Becattini, G. & Sengenberger, W. (ed.) (1991), *Distretti Industriali e Cooperazione fra Imprese in Italia*, Firenze, Banca Toscana, pp 233-249.
- Polanyi, K.** (1973) *The Great Transformation*, New York, Rinehart and Company.
- PROVERE** (2008) *PROVERE: Programa de valorização económica de recursos endógenos. Das ideias à visão: visão e parcerias* Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa.
- Putnam, R.** (1993) *Making democracy work: civil traditions in Modern Italy*, London, Princeton University Press.
- Rahman, S.** (1996) *Decentralization practices in Bangladesh: problems and potentials* Rashani University Studies.
- Rambaud, P.** (1969) *Société rurale et urbanization*, Paris, Seuil.
- Ray, C.** (1999) "Endogenous development in the era of reflexive modernity" *Journal of Rural Studies*, Vol.15, pp 257-267.
- REGIONEN AKTIV** via [http://www.regionenaktiv.de/01\\_regionen\\_en.html](http://www.regionenaktiv.de/01_regionen_en.html) consultado no dia 28 de Fevereiro de 2011
- REGIONOMICA** via <http://www.regionomica.de/> consultado no dia 3 de Março de 2011.
- Redfield, R.** (1947) "The folk society" *American Journal of Sociology*, nº41, pp 293-308.
- Rondinelli, S. & Nellis, J.** (1986) "Assessing decentralization policies in developing countries: the case of cautious optimism". *Development Policy Review*, Vol.4, pp. 3-23.
- Saraceno, E.** (1994) "Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy". *European Review of Agricultural Economics*, Vol.21, pp 451-474.
- Saraceno, E.** (1996) *Conceito de ruralidade: problema de definição em escala europeia*, Roma, INEA.
- Schmitt, B.** (1996) "Avantages comparatifs, dynamique de population et dynamique d'emploi des espaces ruraux" *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, Vol.2, pp 363-382.
- SEDESOL** (2003) *Reglas de Operacion Programa Desarrollo Local*, via [www.Sedesol.gob.mx/transparência/reglas2003/desarrollolocalmicroregiones.pdf](http://www.Sedesol.gob.mx/transparência/reglas2003/desarrollolocalmicroregiones.pdf) com consulta no dia 9 de Março de 2011.

- Sion, R.** (2002) “*Key drivers of economic development and inclusion in rural areas*” Initial scoping study of the socio-economic evidence base for DEFRA, DEFRA.
- Singh, K.** (1983) *Rural development: principles, policies and management*, London, SAGE Publications Ltd.
- Scheijman, A & Berdegué, J.** (2003) “*Desarrollo territorial*” Tech. Rep. RIMISPI – Centro Latino Americano de Desarrollo Rural, 2003.
- Slee, B.** (1994) “Theoretical aspects of the study of endogenous development” in van der Ploeg, J. & Long, A. (ed.) *Born from within: practice and perspectives of endogenous rural development*, Assen, Van Gorcum, pp 184-194.
- Smith, B.** (2003) “*Public policy and public participation: engaging citizens and community in the development of public policy*” prepared for Population and Public Health Branch – Atlantic Region, Canada.
- Solari, A.** (1979) “O objecto da sociologia rural” in Szwnescsany, T. & Queda, O. *Vida rural e mudança social*, São Paulo, Companhia de Edição Nacional, pp 10.
- Sorokin, P. & Zimmerman, C.** (1929) *Principles of rural-urban sociology*, New York, Henry Holt and Company.
- Sorokin, P.; Zimmerman, C. & Galpin, C.** (1931) *Systematic source book in rural sociology*, New York, Russel & Russel.
- Stauber, K.** (2001) “Why invest in Rural America – and how? A critical public policy question for the 21<sup>st</sup> century”. *Economic Review*, Federal Reserve of Kansas City Bank, Kansas City, pp 33-63
- Tampieri, G.** (2007) “Innovation in rural áreas: an exception or a must?” Speech at the 2007 OCDE Rural Conference *Innovative rural regions: the role of human capital and technology*, Caceres, Extremadura, Spain, 22<sup>nd</sup> March, 2007.
- Teixeira, E.** (2002) “*O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*”, AATR-BA, 2002.
- Terluin, I. & Post, J.** (2001) *Employment dynamics in Rural Europe*, New York, CABI Publishing.
- Thompson, N & Ward, N.** (2005) *Rural areas and regional competitiveness*, Newcastle Centre for Rural Economy, University of Newcastle – Upon Tyne.
- Troughton, M.** (1999) “Redefining rural for the 21st century” in Ramp, W.; Kulig, J. Townsend, I. & McGowan, V. (ed.) *Health in rural settings: contexts for action*, Lethbridge, AB, University of Lethbridge Press.
- Van der Ploeg, J.; Renting, H.; Brunori, G.; Knickle, K.; Mannion, J.; Marsden, T.; Roest, K.; Guzman, G. e Ventura, F.** (2000) “Rural development: from practices and policies towards theory” *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, pp 341-407.

**Van der Ploeg, J. & Van Dick, G.** (1995) *Beyond modernization: the impact of endogenous rural development*, Assen, Van Gorcum.

**Vermeire, B; Gellynck, X.; Steur, H. & Viaene, J.** (2006) "Networks in rural economy: valorising endogenous and exogenous drivers of innovation" in Fritz, M.; Rickert, U. & Schiefer, G. (2006) *Actes of 110<sup>th</sup> seminar of European Association of Agricultural Economists*, Insbruck, Austria, pp 293-307.

## NETGRAFIA

<http://ader-al.pt/>

<http://www.adl.litoralalentejano.pt/>

<http://www.alentejoxxi.pt/>

<http://www.esdime.pt/>

<http://www.terrasdentro.pt/>

<http://www.rotaguadiana.org/>

<http://www.leadersor.pt/inicio/>

<http://www.monte-ace.pt/site/>

<http://www.minhaterra.pt/>

[http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011\\_apresentacao](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao)

<http://paginas.ispgaya.pt/~vmca/Documentos links/censo2001.pdf>