







GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS
DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL





TÍTULO:

Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local
e Inovação Institucional

AUTOR:

Luís Moreno

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

PMP - Serviços e Equipamentos Gráficos, LDA.

EDIÇÃO:

Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local
ISA - Instituto Superior de Agronomia
INIAV - Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária
Rota do Guadiana - Associação de Desenvolvimento Integrado

Outubro de 2013

Depósito Legal:

ISBN: 978-989-98548-3-3





LUÍS MORENO

GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS
DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

ANIMAR | ISA | INIAV | ROTA DO GUADIANA
LISBOA, 2013







GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Luís Moreno

Universidade de Lisboa, IGOT e CEG

1. A governança, de um sentido geral ao do enfoque no meio rural

1.1. O conceito e o seu contexto

A expressão anglófona “governance”, de mais expandido uso internacional, e as adaptações linguísticas correspondentes em todo o mundo, que a globalização favoreceu, têm vindo a aplicar-se, abundantemente, a diferentes situações e a diferentes escalas. De acordo com os dicionários, no mundo ocidental essa expressão radica pelo menos no latim “*gubernâre*” (dirigir um navio, aguentar o leme, conduzir...), a que corresponde o português vernáculo “governar”. De modo derivado, temos o “governo” (entidade, pública ou privada, que governa, controla e administra), a “governança” (acto de governar, a prática de um governo) e a “governamentalidade”, que se refere “às formas pelas quais a sociedade se torna governável” (Woods, 2011:238).

No entanto, “governance” – na língua portuguesa “governança” e até “governância”¹ – aplica-se com um sentido diferente de “governação”, esta última conotada com a restrita acção dos poderes públicos. Assim, a governança (em português, pelo menos desde o séc. XV, em correspondência de sentido com o francês *gouvernance*, termo caído em desuso e originário de uma espécie de dança da Flandres) será um certo exercício de “governação”, envolvendo maior abrangência de actores...

Neste novo sentido, as línguas portuguesa e francesa fizeram a recuperação dos significantes antigos, como tradução do inglês *governance*, o que permite ultrapassar as limitações de possíveis expressões como *regulação*, demasiado centrada no *económico*, ou *regulação política*, muito conotada com a esfera estatal (cf. Benko e Lipietz, 1992, de acordo com Moreno, 2007). Assim, para uma aceitação internacional, a definição de “governança” do PNUD surge como um «exercício de autoridade política, económica e administrativa na gestão dos assuntos de um país em quaisquer níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através dos quais cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, se confrontam com as suas obrigações e mediam as suas diferenças» (UNDP, 1999:2).



Esta última definição permite, todavia, enquadrar situações muito diferentes em todo o mundo, ainda que sob a mesma matriz de influência alargada e globalizada da “passagem da governação à governança” inerente à decadência do “do modelo moderno e racionalista de Estado” (Ferrão, 2010:130) e à emergência de um paradigma pós-funcionalista, pós-fordista, pós-estruturalista e pós-keynesiano, com o processo de reestruturação económica e sociopolítica subsequente à crise dos anos 70 do século XX. Dito de um modo mais relevante para a finalidade em causa, será a «pas-

¹ Neologismo em português encontrado pela primeira vez em OCDE (2001), aparentemente devido ao desconhecimento do tradutor da validade da expressão “Governança”, já utilizada antes em português no mesmo sentido.

sagem de um paradigma de “governo” (estatal, vertical, hierárquico, burocrático) para um outro de “governança” (coordenação horizontal e vertical entre múltiplos atores – públicos, privados e associativos – envolvidos em projectos comuns)» (Ferrão, 2013:23). Todavia, mesmo quando nos referimos a países industrializados e mais desenvolvidos, ainda há aqui grandes diferenças entre a realidade norte-americana e a da Europa continental, como macro-exemplos, muito gerais e não considerando diferenciações internas, do papel do Estado e do exercício da administração pública, em transformação, com implicações práticas nas políticas de promoção do desenvolvimento territorial: regional, local e, querendo uma certa perspectiva, rural/urbano (Considine e Giguère, 2008; Torre e Traversac, 2011).

Isto significa que não só serão diferentes, em diferentes países e regiões, os mecanismos de decisão próprios da democracia representativa, em função de condições socioculturais e políticas diferenciadas, com matrizes históricas e generativas distintas, com especificidades construídas no espaço e no tempo impossíveis de ignorar (cf. Moreno, 2007), como também, de modo interactivo e por razões sistemicamente imbricadas, há características próprias da sociedade civil. Por isso, a governança que se associa aos processos de desenvolvimento territorial² traz consigo a absoluta necessidade de “garantir a adequada representatividade da diversidade e complexidade que caracterizam as sociedades de hoje”, complementando a dimensão mais ortodoxa da democracia desenvolvida no século XX com os processos que se associam ao “envolvimento de actores diversificados (cidadãos, sociedade civil organizada, actores económicos,

² Entre as principais determinantes do desenvolvimento territorial surge a Governança, a par de outras dimensões: Económica, Tecnológica, Sociocultural, Ambiental e de Ordenamento do território. Neste contexto, a governança implica considerar vários elementos, como: níveis de “de participação, políticas regionais integradas, capital social, distribuição de poderes pelos vários níveis administrativos, capacidade de inclusão e promoção da cooperação territorial” (Medeiros, 2013: 13).



etc.) e o uso de metodologias mais descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e decisão (planeamento estratégico, orçamento participativo, agenda 21 local, júris de cidadãos, etc.)” (Ferrão, 2010:132). Trata-se de algo inerente ao modelo social europeu e à base contratual das relações que têm sustentado a estratégia e as políticas europeias de coesão (Camagni, 2005; Faludi, 2005).

A referência ao “desenvolvimento territorial” não é isenta, pois a perspectiva de governança que nos interessa, na mesma linha de Governança e Santangelo (2006) e de Davoudi et al. (2008), assenta na concepção de território como “uma construção social e política” e inerente à existência do “capital territorial”, conceito surgido já no início do século XXI para agregar diferentes formas de capital no território: intelectual, social, político e material (idem). Daqui decorre então o conceito de “governança territorial”, processo de organização e participação coordenada de actores “para desenvolver o capital territorial de um modo não-destrutivo, no sentido de melhorar a coesão territorial a diferentes níveis” (idem:37).



Esta mesma perspectiva, que na nossa óptica se centra na valorização das escalas nacional/regional e, sobretudo, local, convoca os contributos do “paradigma territorialista” e dos modos e modelos de valorização do potencial de desenvolvimento endógeno, sem excluir a necessária implicação dos estímulos exógenos, de acordo com a aplicação nas políticas públicas dos princípios de subsidiariedade (vertical e horizontal), programação, adicionalidade, parceria e avaliação, tal como foram adoptados desde a reforma dos Fundos Estruturais da UE em 1988, no mesmo ano e em sintonia com a produção do importante documento “O Futuro do Mundo Rural” (Moreno, 2007). O modo como a governança (territorial) irá significar inovação social e institucional e como irá depender de novas parcerias e de trabalho em rede, neste contexto, mostrando as dinâmicas do capital relacional implicado no desenvolvimento territorial/rural em Portugal, será a essência da perspectiva adoptada, adiante.

1.2. Notas metodológicas sobre o estudo da governança do/ no rural em Portugal

O entendimento da governança territorial/rural implica a obtenção de diferentes perspectivas sobre as condições de exercício dos poderes para a gestão dos interesses públicos e privados relativos aos territórios rurais. Isso passa por saber quem são os actores e quais são os seus quadros, instrumentos e processos de actuação, ou seja, as pessoas individuais e colectivas que detêm interesses e responsabilidades e a dinâmica relacional em função do tecido institucional pertinente às mudanças em meio rural.

Para este entendimento considerou-se ser particularmente adequado o recurso a uma triangulação que pudesse combinar o aproveitamento de um processo de observação múltipla desde meados dos anos noventa, sem excluir os aspectos de enquadramento, que serão focados de seguida e mais adiante retomados, sempre que relevante, pois defendemos que a adequada análise da governança não dispensa uma atenção às condições de mudança política e institucional, as quais se colocam em função de uma construção histórica e social.

A observação múltipla refere-se, em primeiro lugar, à observação participante realizada no âmbito do trabalho voluntário numa organização-rede associativa e de promoção do desenvolvimento local, com responsabilidades no processo de governança do/para o meio rural. Em segundo lugar, consideramos a observação académica, inerente à investigação universitária (geografia social e desenvolvimento local em meio rural), não obstante esta se ter cruzado pontualmente com alguma investigação-acção no âmbito da participação activa em processos associativos de promoção da valorização de pessoas e comunidades/territórios. Em terceiro lugar, mas no seguimento natural dos caminhos anteriores, alguma participação no projecto “Dinâmicas e Políticas de Desenvolvimento Rural” (DPDR), no qual este trabalho se enquadra, com aproveitamento de inquéritos efectuados e algumas entrevistas.



A referida triangulação fecha-se com a ligação dos contextos supra à captação sistemática de numerosa informação escrita adicional (fontes secundárias), que traduziu não só a opinião e a posição de diferentes actores face ao jogo de poderes, mas também elementos analíticos e factuais provenientes de estudos, salientando aqui os de avaliação.

1.3. A governança em Portugal e o contexto europeu: algumas luzes

Antes de incidirmos na “governança rural” e na sua situação em Portugal consideramos por agora o seu enquadramento em domínios socioterritoriais mais abrangentes (todo o país e a situação deste no quadro da Europa), na medida em que estes condicionam fortemente as especificidades rurais e micro-regionais e as suas relações de poder no espaço nacional.

Considerando que a governança pressupõe o cultivo e o desenvolvimento de relações de confiança entre as pessoas e as instituições, bem como práticas que favorecem o entendimento das opções de políticas públicas, alguns indicadores “proxy” foram já utilizados para a comparação entre vários países da Europa (Quadro I).

Quadro I – Governança:
indicadores aplicados a países europeus - 2004

País	Confiança no sistema legal		Política demasiado complicada para se entender		Trab. numa org. / assoc.* nos últimos 12 meses
	Total	Nenhuma	Normal/frequente	Nunca / raramente	
Austria	4,9	3,0	28,5	34,2	23,5
Belgica	1,1	7,7	37,0	27,3	15,2
Suiça	2,7	1,3	30,8	27,7	13,3
Rep. Checa	1,0	12,1	41,2	20,0	8,1
Alemanha	2,7	3,7	32,1	27,5	20,5
Dinamarca	10,8	0,8	29,2	34,5	23,7
Estónia	2,3	6,3	38,1	24,1	3,0
Espanha	1,5	7,9	42,2	26,4	17,7
Finlândia	4,4	1,1	46,9	20,1	31,2
França	1,5	6,3	45,2	20,9	16,9
Grecia	3,9	6,2	44,5	29,7	5,3
Hungria	1,8	7,7	37,0	33,9	1,9
Irlanda	3,3	5,1	31,5	35,9	12,8
Luxemburgo	8,0	2,1	36,1	31,0	24,4
Holanda	0,4	3,0	36,5	29,1	17,2
Noruega	4,9	1,5	21,9	31,0	25,2
Polónia	0,9	18,7	47,0	23,9	5,7
Portugal	0,9	9,6	44,7	21,6	2,6
Suecia	2,8	2,4	29,8	33,0	24,3
Eslovénia	1,0	11,0	37,5	25,5	1,7
Eslováquia	1,2	12,4	28,4	28,2	8,4
Reino Unido	1,4	4,3	42,5	21,0	8,0
Ranking de Portugal	21/22	05/22	04/22	18/22	20/22

Dados originais: ESS Round 2, 2004; Fonte: base de dados do ESPON. Extraído e adaptado de BBR (2007), pp. 87-88.

* Não se inclui partidos políticos.

Mesmo sob ressalva de os elementos do quadro serem dados e de poderem suscitar dúvidas sobre as condições de apuramento (possível influência de circunstâncias especiais de um ou outro país, e da conjuntura), a posição de Portugal denota um nivelamento consistente que traduz a persistência de aspectos estruturais de défice de confiança, de entendimento dos desígnios públicos e de participação em espaços de interesse da colectividade, que diferentes autores e trabalhos reforçam, como veremos.

Com efeito, num conjunto de 22 países, Portugal era o penúltimo no *ranking* da total confiança no sistema legal e o quinto a indicar confiança nenhuma (apenas superado por quatro países de Leste). Ao mesmo tempo, era o quarto em que é frequente a política ser “demasiado complicada para se entender” (quase 45% das pessoas abrangidas pela *survey*) e em 18º entre os pesos de 22 países relativos à situação contrária (a política nunca ou raramente ser vista como complicada). Quanto ao peso relativo do trabalho numa organização ou associação “nos últimos 12 meses” (não incluindo partidos políticos), Portugal estava em antepenúltimo lugar, com valores próximos de alguns países de Leste, mas abaixo da Polónia, a qual se situava ligeiramente acima da posição da Grécia.

Procurando uma síntese sobre o significado destes dados, Portugal será então, no contexto europeu, um país em que as pessoas têm mostrado limitada confiança na aplicação da Lei, muitas não percebem o significado, o alcance, a adequação dos actos políticos, e só uma minoria exerce uma actividade voluntária em prol de colectividades. Neste sentido, Amaro et al. (2012) ilustram que Portugal tem uma das mais baixas taxas de voluntariado da Europa, a qual terá vindo a diminuir: 19%, 16% e 14%, respectivamente em 1990, 1999 e 2008 (idem: 8, com o subsídio de trabalhos de outros autores), sendo contudo valores que o estudo altera, apontando para uma taxa “que, em 2011, deve estar próxima de 20%” (idem: 10).

Os mesmos autores indicam como causas do relativo desfavorecimento algumas condições que estão também a montante das dificuldades em operacionalizar condições de (boa) governança, inerentes à capacitação cultural, social e institucional para a relacionalidade de governação com adequada participação. E essas condições começam por ser “políticas, sociais e económicas de Portugal, como país semiperiférico, chegado tardiamente à democracia parlamentar e à construção de um Estado-Providência (...), mas também “factores socio-demográficos que se prendem com baixas habilitações literárias (...) e diminuta proporção das classes média e média-alta, que condiciona a participação num voluntariado pós-

-industrial, de base organizacional, qualificado e laico, com novas áreas de motivação (ambiental, empresarial, cultural, etc.)”. Mais se refere a “participação cívica ainda incipiente”, “as características do mercado laboral português (...), que se pautam por uma elevada taxa de emprego feminino, na maioria com horários de trabalho a tempo completo” e ainda “o peso da socialização familiar na adopção de práticas de voluntariado, o que conduz a que a mudança entre gerações seja ténue” (Amaro et al., 2012:9).

Por outro lado, numa perspectiva evolutiva, a “europeização” de Portugal – “EUpeização”, segundo Medeiros (2013), tendo em conta que se trata de adequação à União Europeia e não à Europa, a que sempre pertencemos e em que sempre nos inserimos, de algum modo – teve profundas consequências sociais e alterações nos sistemas de governança. Como veremos adiante (ponto 2), desde os finais dos anos 70 do século XX que Portugal já recebia influências para uma governação mais consonante com os apoios desejados, pelo menos no âmbito das ajudas de pré-adesão (Moreno, 1992). Também Rodrigues e Stoer (1998) referem as consequências nas novas formas de parceria/“partenariado”, aspecto que é particularmente desenvolvido e ilustrado por Serafim (1999), já com a sua análise das “mediações Estado/sociedade” no âmbito do programa LEADER.

Noutra perspectiva – a dos processos de adaptação e aprendizagem face ao sistema da UE de governança multi-nível – e em período mais recente, Rodrigues (2011) mostra-nos, centrando-se nas políticas regional e ambiental, que esta última teve sucesso, mas “tal não aconteceu da mesma forma no caso da política regional, uma vez que o envolvimento de actores não-estatais se reduziu praticamente às associações empresariais e, raramente, a associações de desenvolvimento rural” (idem: 13). Este autor também identifica algumas das principais causas das limitações de governança, alinhando com autores e perspectivas acima referidos. Quatro anos antes, já alguns estudos realizados no âmbito do ESPON alimen-

tavam ideias convergentes, como BBR (2007) e Farinós Dasí et al. (2007). Neste último refere-se que “o conceito de governança é relativamente recente em Portugal” e que, “apesar de algumas referências escritas e orais que parecem propor abertura à crítica e participação, é muito difícil identificar mudanças significativas na governança local e central, ou aos diferentes níveis da administração pública” (*Annex Report B - Synthesis of National Overviews*, in Farinós Dasí et al., 2007: 51).

Num trabalho mais recente, que compara a “Europeização das políticas territoriais em Portugal e em Itália” (Oliveira e Breda-Vázquez, 2012), dá-se conta da maior fraqueza do governo local em Portugal, um corolário de um certo centralismo controlador, com um sistema de planeamento pouco flexível, ilustrado com o caso dos Pactos Territoriais para o Emprego (idem: 95). Estes autores convocam também a conhecida análise de Ruivo (1993, 2000): “dada a forte dependência do governo central, as iniciativas de desenvolvimento local costumam assentar principalmente em relações verticais, fortemente personalizadas, entre os líderes locais e nacionais, mais do que em relações horizontais e de colaboração entre actores locais” (idem, cit. por Oliveira e Breda-Vázquez, 2012:99). Este aspecto será retomado adiante, a propósito da pertinência do assunto nas dinâmicas de desenvolvimento rural.

Naturalmente que poderíamos contrapor a estas perspectivas a afirmação dos ganhos de eficaz governança inerentes à estruturação e operacionalização dos diferentes quadros comunitários de apoio (QCA) e do QREN, bem como da aplicação das regras de diferentes Programas de Iniciativa Comunitária (PIC), como por exemplo o INTERREG e o LEADER (até 2006). Este facto é realçado por Medeiros (2013), ao analisar os contributos da política de coesão da UE para o desenvolvimento territorial em Portugal (1989-2013) e ao mostrar os resultados em cada uma das consideradas dimensões da Coesão Territorial (socioeconómica; sustentabilidade ambiental; governação/cooperação territorial; policentricidade morfológica).

No entanto, este autor também mostra insuficiências nos meios e nos processos de promoção da governança/cooperação estratégica, quase restringindo a inerente inovação social e institucional aos efeitos dos PIC (INTERREG, LEADER, EQUAL...) e não tanto aos dos QCA / QREN. Esta realidade prende-se com o que já era analisado por Bateira e Ferreira (2002), de acordo com Medeiros (2013:139):

“A implementação de um novo paradigma de desenvolvimento territorial encontra, em Portugal, sérios obstáculos”, dado o receio, por parte da classe política, “em ver reforçado o empoderamento dos territórios”. Assim, por exemplo, no Norte de Portugal, um número elevado de candidaturas aos fundos comunitários “não correspondeu necessariamente a mudanças na gestão das instituições”, na mesma medida “que em Portugal o nível regional corresponde a uma mesa de negociação onde as regras do jogo impedem a formação de uma verdadeira governança regional e constituem um potente obstáculo para o processo de intermediação com o poder central. Como solução [os autores] sugerem a delegação de competências e a [atribuição de] legitimidade democrática às regiões portuguesas, de modo a abrir oportunidades (...)” para um activismo de base regional.

Recorrendo a entrevistas a representantes de várias entidades regionais (CCDR), nacionais (Observatório do QREN e IFDR), privadas (CEDRU, Ilha), e a alguns especialistas nacionais, Medeiros (2013) identificou ainda outros elementos associados à implementação da Política de Coesão da UE em Portugal, em várias valências do desenvolvimento territorial, de que consideramos aqui algumas notas sobre a governança territorial.

Em termos de aspectos positivos levantados pelo estudo, relevam-se: 1) desconcentração e reforço da capacidade de governança regional, envolvendo maior responsabilização subsidiária, entre o QCA I e o QCA III, passando mesmo a haver pensamento regional intrínseco e consequente com os Programas Operacionais (PO) regionais; 2) governança

desafiada no QREN com a introdução de elementos críticos, como os concursos competitivos, que dificultaram processos em grande parte assentes em relações pessoais já montadas; 3) criação de novas dinâmicas entre municípios, envolvendo parcerias (caso das CIM), que atenuaram os défices de regionalização (“a cooperação intermunicipal gera eficiência, escala e inovação”)³; 4) as formas mais inovadoras de governança foram particularmente estimuladas com o PIC LEADER [mais tarde também com o EQUAL]; 5) a prestação de contas pela regular gestão, com aferição por auditorias, associou-se à qualificação do capital humano na administração pública e à organização, simplificação e desburocratização administrativa.

No que toca a aspectos menos positivos revelados pelo mesmo estudo, salientam-se: 1) os processos de articulação, aos ritmos impostos,

³ Não obstante, outras perspectivas revelam insuficiências, neste domínio. A avaliação intercalar, em 2012, de um Programa Operacional do QREN, o INALENTEJO, revelou a “incapacidade dos Municípios e das CIM para alterar o paradigma da execução centrado na predominância de projetos atomizados de relevância fundamentalmente local/municipal, em detrimento de projetos com interesse e uma lógica supramunicipal, (...) de maior eficácia na supressão de debilidades regionais que exigem respostas de carácter supra-local” (IESE, 2012: 6). Mais adiante, o mesmo estudo aponta: “Apesar de constituir um objetivo do Programa Operacional, em linha com objetivos globais do QREN e dos respetivos PO, a orientação das iniciativas de investimento público (e privado) para intervenções em parceria e com um âmbito territorial alargado, não teve o sucesso esperado e desejado. Com efeito, o peso dos projetos com incidência supramunicipal atinge apenas 10,7% do total dos projetos apoiados e o número de projetos desta natureza enquadrados nos Planos de Ação das CIM foi bastante reduzido: 9, num total de 332 projetos. O investimento promovido pelos Municípios tem, assim, uma influência local estrita e assenta predominantemente em infraestrutura física e equipamento (local)” (idem: 10). O “chumbo” pelo Tribunal Constitucional, no final de Maio de 2013, da proposta do governo para a reorganização administrativa, que incluía claramente a intenção de reforço das competências das CIM, não criou também condições auspiciosas para a “solução CIM” no período 2014-20, talvez a favor de opções que reduzam um pouco a concentração das decisões nas estruturas administrativas do Estado, numa perspectiva de governança mais incluyente de organizações da sociedade civil, das comunidades e das pessoas.

envolveram um “excesso de experimentalismo”, face ao “excesso de regulamentos”, os quais foram criados numa perspectiva nacional e não regional (daí que a aplicação dos fundos tenha sido considerada “complexa, burocrática e pouco versátil”); 2) com o QREN afirmou-se uma centralização do processo de decisão das políticas e, embora recuando nos finais “para uma lógica de QCA” (maior segmentação departamental), a gestão continuou a “ser essencialmente opaca e pouco participada”; 3) o nível regional não tem representação política, não chegou a emergir uma governação regional e não foi possível uma promoção consistente de elites locais; 4) a governação das CIM revelou-se um processo difícil de implementar, dada a inexperiência (falta de formação e de massa crítica, pelo que as equipas técnicas trabalharam mais numa perspectiva de mera formalização de candidaturas do que assentando estas num planeamento prevendo afectação de recursos com base em análises e estratégias); 5) tem prevalecido o funcionamento tradicional da administração pública, faltando um planeamento dinâmico e adaptativo, para ultrapassar os inconvenientes do reducionismo formalista e burocrático, assim como falta a partilha e a “permeabilidade na transferência de conhecimento dos vários níveis de administração” (idem: pp. 148-151).

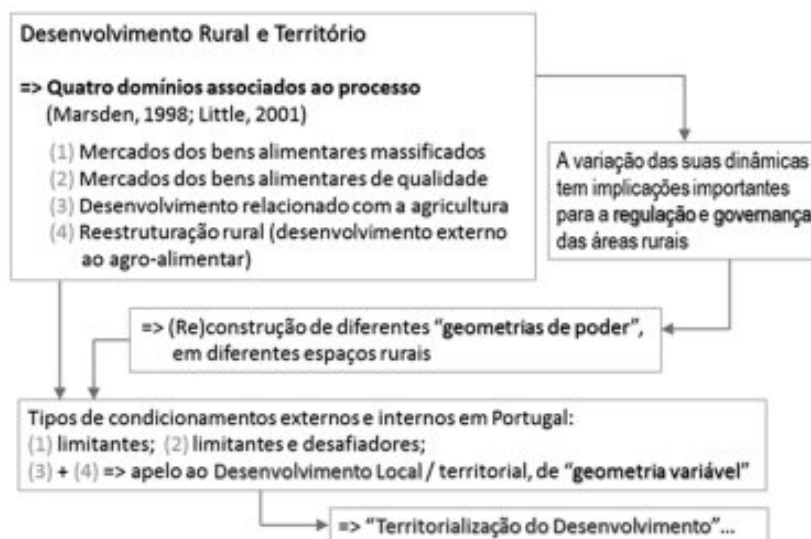
1.4. A governança “do” e “no” meio rural

Vendo necessariamente Portugal na Europa, temos incidido em aspectos de enquadramento da “governança rural” no contexto da estruturação territorial de base pública, na medida do próprio significado de ‘rural’ para o mundo académico, mais ou menos comprometido com o interesse geral/social/público: como afirmou Maryvonne Bodiguel (1986: 29), “a noção de espaço rural não existe senão em função da de ordenamento”, implicando portanto o exercício do(s) poder(es) e dando sentido aos diferentes contributos para o processo de Desenvolvimento Rural.



De acordo com T. Marsden (1998), segundo Little (2001), o processo de Desenvolvimento Rural envolve quatro domínios cujas dinâmicas

têm implicações importantes para a regulação e governança das áreas rurais: (1) Mercados dos bens alimentares massificados; (2) Mercados dos bens alimentares de qualidade; (3) Desenvolvimento relacionado com a agricultura; (4) Reestruturação rural (desenvolvimento externo ao agro-alimentar). O jogo de actores de cada um destes domínios e a sua repercussão nas políticas conduz à (re)construção de diferentes “geometrias de poder”, em diferentes espaços rurais (Fig. 1).

Fig. 1 – Domínios selectivamente influentes na Governança e no Desenvolvimento Rural / Territorial (Moreno, 2013)



Em qualquer país/região o domínio (1), sendo próprio de condições de especialização e de concorrência capitalista assente na intensificação em factores e em economias de escala, é bastante limitante da territorialidade activa para um meio rural sustentável. Podemos dizer que em Portugal este domínio corresponde à tradução da dependência externa em produtos alimentares e de certas vantagens empresariais urbano-cen-





tradas ligadas em grande parte à grande distribuição. Já os actores do domínio (2), operando nos mercados dos bens alimentares de qualidade, não deixando embora de serem limitantes das opções de um meio rural activo, são também desafiadores por suscitarem atitudes e práticas mais cuidadosas e exigentes por parte de consumidores e produtores.

Os domínios (3) e (4), envolvendo diversificação das actividades, seja com a promoção de cadeias de valor em torno da agricultura e retenção local de parte apreciável desse valor, seja com a reestruturação rural ligada a novos investimentos, normalmente com maior articulação com um ou mais centros urbanos, implicam mais peso e qualificação dos serviços. Assim, propiciam-se condições de governança assentes em maior densidade relacional, em função de novas interdependências e compromissos, defensivos e/ou proactivos, inerentes a maior participação em processos de planeamento, decisão e acção. Esta situação é própria da concretização dos objectivos públicos de coordenação para a articulação de contributos e abordagens sectoriais, no sentido de obter formas sinérgicas de estruturação socioterritorial necessárias à sustentabilidade dos processos de desenvolvimento (cf. OECD, 2006).

A forma como evoluíram e como se apresentam na Europa estes quatro domínios identificados prende-se com a evolução das políticas públicas, de modo mais ou menos ajustado às especificidades socioculturais, económicas, políticas e territoriais de cada país (ou região, em certos casos) e, nas apropriadas abrangências de espaço-tempo, em função dos condicionamentos das políticas europeias (da PAC, em particular, mas não só), ao longo do processo de construção da Europa comunitária, que é indissociável do contexto da globalização/mundialização.

De forma simultânea à “construção europeia” do pós-guerra temos a “construção política do rural”, que passou sempre pelo “processo discursivo de pensar e documentar o rural de modo a construí-lo como objecto de governança que possa ser (re)conhecido e daí tornado objecto de compromisso” (Woods, 2011:233), ou seja, a criação das «represen-



tações úteis» do rural, para a governação deste, sempre obrigou à “compreensão sobre o território que o constitui” (idem: 234). Enquanto que nos países da Europa Ocidental, em particular os que se comprometeram com a recuperação económica de modo assistido pelo Plano Marshall, passamos a ter um rural intervencionado sob preocupações que cruzaram receios fisiocratas e responsabilidades inerentes a um modelo produtivista e de planeamento/ordenamento de base keynesiana, bem como um entendimento público dessa realidade de investimento e redistribuição, já nos países da semi-periferia, incluindo Portugal, não podemos falar de uma realidade próxima.

Em Portugal, as preocupações políticas pré-democráticas mostraram-se defensivas de um centralismo conservador, contrário a formas disseminadas de responsabilização aprendente e emancipatória, restringindo a modernização a iniciativas controladas no âmbito do capitalismo monopolista de estado, neste caso de um estado paternalista e policial, valorizador q.b. de certas elites e indutor da permanência de uma cultura “colonial”, de dominação e dependência/subserviência, com desvalorização simbólica e substantiva de pessoas e lugares que pelo menos sugerissem falta de acomodação aos valores de “nacional-catolicismo” (Moreno, 2007). Do “rústico rural”, valorizou-se simbolicamente o campesinato sustentáculo da “reserva moral da nação” e garante da paz social, fazendo fugir deste meio os mais ambiciosos e/ou inconformados, uns contentando-se com as respostas internas (nacionais, mais ou menos urbano-industriais) às pressões da modernização, outros saindo do país em busca de melhores oportunidades.

Neste contexto de menorização do interior e de abafamento das “interioridades desconformes”, traduzindo-se no contraponto entre áreas e domínios de atracção e concentração de meios e áreas e domínios de repulsão/fuga e esvaziamento ou de inércia, era sobretudo aceite e estimulada a modernização especializada e a instrução para tal, para quem mostrasse merecê-la (não a educação aberta, de base liberal e propiciadora de

reflexividade e de formação cívico-política para a poliarquia responsabilizadora), permitindo que no campo mais favorecido se investisse na agricultura (embora com as limitações inerentes ao défice de investimentos laterais, a montante e a jusante), o que apenas acentuava a polarização social e das competências.

Este quadro de cultural e política redução do potencial de participação corresponde a um modelo de restrição de liberdades (Fig. 2), que envolve várias dimensões de negação e anterioridade de um “paradigma de governança”. Pela sua relevância, foram consideradas neste modelo as dimensões “poder”, “(des)envolvimento”, “lugar/local” e “integração”. A concentração do poder e a sua propensão centralizadora, quando combinados com um processo de reprodução geracional dos privilégios, associa-se ao uso da força para garantir essa continuidade, procurando anular o potencial de criação de efeitos contrários: ciclo do desempoderamento (*disempowerment*) e um encadeamento de condições redutoras (da percepção e consciência das identidades, da participação e da iniciativa).

Para autores como Acemoglu e Robinson (2013), este modelo corresponde ao paradigma da “institucionalidade extrativa”, aquele em que as instituições de um território funcionam no sentido de extrair da maior parte da população os meios que, desse modo, se concentram em grupos seleccionados...

Numa oposição paradigmática ao modelo de restrição de liberdades, as mesmas dimensões “poder”, “(des)envolvimento”, “lugar/local” e “integração” foram também consideradas para um modelo de expansão/potenciação de liberdades (Fig. 3), na linha teórica de Sen (1999), no qual tem lugar o combate ao *disempowerment* e à responsabilização restrita inerentes ao modelo anterior. Corresponde, na concepção teórica de Acemoglu e Robinson (2013), ao paradigma da “institucionalidade inclusiva”, aquela que favorece vários tipos de iniciativa e de resposta plural face a diferentes necessidades sentidas.



Fig. 2 – Modelo de restrição de liberdades:
civilização de exclusões (Moreno, 2009)



Fig. 3 – Modelo de expansão/potenciação de liberdades:
uma civilização da inclusão (Moreno, 2009)



Nesta representação da “civilização da inclusão”, as alternativas estão intrinsecamente contempladas, na medida da eliminação possível das limitações para a participação (iniciativas em prol da *res publica*), para a governança e para a democracia mais aprofundada, condições que, em



tese defensável, são indissociáveis da estruturação socioterritorial para a sustentabilidade.



Neste último modelo ou condição paradigmática da modernidade tardia, em particular em territórios como os da Europa mais inclusiva, com um sistema democrático mais amadurecido, o meio rural encontra-se territorializado, sendo função de uma urbanidade desafiadora e estimuladora de efeitos de integração e de co-responsabilização a vários níveis e escalas.

2. A “partilha de poderes” em Portugal, face ao mundo rural, desde os finais do séc. XX

2.1. Alguns registos de enquadramento até ao final dos anos oitenta

Não obstante as marcas pesadas de uma territorialidade desequilibrada em Portugal, fruto de um passado “desempoderador” (indutor de *disempowerment* na generalidade das pessoas e dos lugares), a mudança de paradigma associada à crise dos anos 70 do século XX e a mudança de quadro político, com a reintrodução da democracia parlamentar no país, com diversos apoios do estrangeiro, traduziu-se em numerosas mudanças com efeitos estruturantes.

Logo no ano de 1977, em que foi formalmente efectuado o pedido de adesão à CEE, deu-se início a um processo legislativo tendente a minorar as limitações de um Estado desajustado às novas necessidades, procurando diminuir-se a dependência política e financeira dos municípios – especialmente com a descentralização iniciada com a Lei das Finanças Locais, em 1979, concluindo-se as bases para a autonomização em 1981 – no sentido de flexibilizar criteriosamente a gestão do investimento público e fomentar maior participação e responsabilização dos actores ao nível local. Este percurso teve de vir a ser complementado com medidas



para as áreas rurais, geralmente carentes de eficiência produtiva e de alternativas económicas viáveis a montante e a jusante do sector primário. Os primeiros passos de adaptação ao contexto europeu traduziram-se em medidas de maior desconcentração de serviços – no Ministério da Agricultura (especialmente em 1984), mas não só – com maiores competências e capacidade de resposta nas regiões. Inclusivamente, algumas responsabilidades foram também atribuídas, de modo crescente, às organizações de agricultores, diversas formas associativas e cooperativas, com inspiração em modelos como o dinamarquês e com apoios das “ajudas de pré-adesão” à CEE (Moreno, 1992, 2007, 2008).

Outros percursos de ensaio de processos de governança tiveram lugar nos anos de 1980, sendo de realçar os primeiros programas-piloto «Integrados»: de Desenvolvimento Rural (Trás-os-Montes) e de Desenvolvimento Regional (PIDR do Nordeste Algarvio). Com a adesão à CEE em 1986, outros programas «integrados» se sucederam (PIDR ou OID), como medidas de política regional. Mas também se encetaram algumas experiências enquadráveis em dinâmicas de Desenvolvimento Local (DL), tais como aquelas de fomento do auto-emprego no âmbito do programa ILE da OCDE. Numa determinada perspectiva, o alcance deste foi bastante limitado mas, apesar de insignificante em termos de meios financeiros, algumas associações do sul com preocupações de DL conseguiram trilhar os primeiros anos da sua vida recorrendo a este apoio (Albino, 2004).

No caso da agricultura, programas com apoio comunitário mostraram fraca capacidade reformista (ex.: medidas baseadas no Reg [CEE] 797/85; PEDAP, PAMAF...) e a extensão rural e o seu enquadramento sofriam de inconsistência crónica. Tendo em conta a carência de programação agrícola de base regional, prepararam-se também, desde 1987, os Programas de Desenvolvimento Agrícola Regional (PDAR). Embora estes tenham sido bastante limitados na concretização da maioria dos objectivos propostos, tiveram pelo menos o mérito de ensaiar metodologias de pla-

neamento/ordenamento rural participado, ao ultrapassar o mero domínio da agricultura e ao contemplar a figura da “Comissão de Acompanhamento” logo na fase de preparação, apontando o caminho da continuada concertação de interesses. Aliás, alguns PDAR vieram a dar origem a equipas técnicas associativas e parcerias de DL (Moreno, 2007, 2008).

Não obstante as vias trilhadas nestes anos, a dinamização do factor humano nas áreas rurais continuava a ser demasiado centrado em medidas avulsas e sectoriais (Moreno, 2008), ou regionais... sem favorecer particularmente o capital social inerente a uma “governança rural”. As sementes de mudança mais promissoras só puderam assentar no contexto da Campanha Europeia para o Mundo Rural (1987) e das orientações de estratégia e de política consubstanciadas no documento da Comissão Europeia “O Futuro do Mundo Rural” (1988), quando a influência de académicos e políticos disseminava adjectivos da modernidade tardia apostos ao “desenvolvimento”, como “autocentrado”, “ascendente”, “endógeno”, “participativo”, “local” (Amaro, 2003; Moreno, 2007).

Uma das influências traduziu-se numa iniciativa seminal do ILO/ BIT e enquadrada em Portugal pelas Comissões de Coordenação Regional (CCR) do Norte, Centro e Algarve, indutora de posteriores dinâmicas de DL, decorrendo em 1987-1989. Tratou-se do programa JADE (Jovens Agentes de Desenvolvimento em Regiões de Emigração), com financiamento inicial do PNUD e posterior reforço do FSE, via IEFP. Na inerente formação para a intervenção introduz-se formalmente o conceito de “Desenvolvimento Local” e – com metodologias em que emergia a importância da investigação-acção – foi estimulada a transição entre uma fase probatória de trabalho de projecto e a inserção profissional contratualizada, com a pretendida implicação de parcerias no meio sócio-económico local.

Estes são exemplos de influências que se somaram a outras, introduzindo diferentes pressões, tanto no sistema público como na sociedade civil (induzindo a criação e desenvolvimento de organizações que referimos adiante), com tradução em procedimentos algo alternativos/inova-

dores, no sentido de resposta a necessidades crescentes que não conseguiam ser atendidas – pelo menos satisfatoriamente – com os meios habituais e mais representados.

2.2. Da ‘governança agro-rural’ à sustentação de uma governança rural territorializada

No registo dos anos setenta e oitenta, pode ser identificado um conjunto restrito de organizações da sociedade civil que traduzem o tipo de “representação do rural”, logo também o tipo de interesses defendidos no plano da embrionária governança rural da fase mais jovem da democracia portuguesa da terceira república. Como podemos ver no Quadro II, antes do último decénio do século XX são sobretudo dos domínios (1) e (2) as organizações que participam em espaços/instâncias de defesa de interesses junto de entidades públicas (do aparelho político-administrativo...) e privadas (incluindo empresas, órgãos de comunicação social), muitas vezes em órgãos consultivos, de acompanhamento. Em rigor, se excluirmos as organizações que representam o restrito segmento do Turismo em Espaço Rural, um nicho de mercado que desde cedo se afirmou sobretudo no Norte – com posterior disseminação, embora com menor peso, pelo resto do país (Neves et al., 2008) – apenas nos resta a representação da agricultura, em sentido lato.

Quanto aos domínios (3) e (4), que se prendem com o desenvolvimento rural, apenas encontram representação organizativa não-sectorial nos anos noventa, salvaguardando todavia que aqui não contamos com organizações cívicas que já contribuíram antes para esta dimensão apesar da sua inespecificidade no domínio do rural (caso de ONGA, como a LPN, a QUERCUS, e o GEOTA). Naturalmente, isto é o resultado de a realidade portuguesa em políticas públicas para o rural e a agricultura ser o seguimento, a par e passo, das orientações europeias, em especial, no caso, das inerentes à reforma da PAC.

Quadro II – Algumas das principais organizações portuguesas da sociedade civil envolvidas na defesa de interesses do/no meio rural

Organizações	Domínios ¹
CAP – “Confederação dos Agricultores de Portugal”, desde 1975 ...	(1) (2)
AJAP – “Associação dos Jovens Agricultores de Portugal”, desde 1983 ...	(1) (2)
CNA – “Confederação Nacional da Agricultura”, desde 1978 ...	(2)
CONFAGRI – Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, desde 1985 .	(1) (2) (3)
AGROBIO – Associação Portuguesa de Agricultura Biológica, desde 1985 ...	(2)
Privetur – Associação Portuguesa de Turismo no Espaço Rural, criada em 1988 ...	(3/4)
TURIHAB – Associação do Turismo de Habitação, criada em 1988 (após existência como cooperativa desde 1983/84)...	(3/4)
ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, criada em 1993	(3)(4)
Federação Minha Terra – Federação Portuguesa das Associações de Desenvolvimento Local, criada em 2000	(3)(4)
¹ Domínios de actuação cujas dinâmicas têm implicações importantes para a regulação e governança rural, conforme indicado na Fig. 1 – (1) Mercados dos bens alimentares massificados; (2) Mercados dos bens alimentares de qualidade; (3) Desenvolvimento relacionado com a agricultura; (4) Reestruturação rural (desenvolvimento externo ao agro-alimentar)	

Como excepção ao contexto de centramento no domínio agrícola, registam-se apenas ao nível micro-regional/local algumas dinâmicas pioneiras de mediação para uma governança rural, tal como podem ser interpretadas as actividades de certas iniciativas/organizações da sociedade civil; são exemplos a ADPM, desde 1980, o Programa RADIAL, em 1985-90, a Associação In Loco, desde 1988 e a Esdime, desde 1989 (Moreno, 2007, 2008).

2.2.1. O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER: o patamar de início de sustentação de uma governança rural

Apesar do contributo não desprezável das formas precursoras e potenciadoras de uma governança rural acima indicadas, tendo em conta a debilidade do capital relacional cívico-político em Portugal, só com a criação e implementação do PIC LEADER⁴ em 1991 se iniciou um processo bastante consistente de promoção da inovação e de valorização das identidades territoriais e dos recursos endógenos em meio rural, com recurso a uma nova lógica associativa.

Até 1993 (LEADER I), o novo modelo associativo representou em Portugal o trabalho de 20 Grupos de Acção Local (GAL), novos centros de competência técnica e de potenciação da inovação social em meio rural, que são em regra parcerias estratégicas público-privado, podendo um GAL coincidir com uma Associação de Desenvolvimento Local (ADL) ou haver uma dimensão de ADL extra-GAL. Diferentes sub-modelos traduziram-se em influências bastante diferenciadas em termos de capacidade de animação territorial (Moreno, 2007, 2008)⁵, em função das composições das parcerias constitutivas dos GAL, (Quadro III) em diferentes combinações e traduzindo condições socioterritoriais específicas.

⁴ Sigla de “Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural”. Trata-se de um Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) que introduziu uma abordagem territorial, integrada e participativa (LEADER I). O LEADER II acrescentou a relevância da inovação (projectos inovadores) e o LEADER+ passou a tomar como elemento fundamental a cooperação e a organização das parcerias a nível local, interterritorial e transnacional. Após 2006, o programa deixa de existir como tal, mas consagra-se a “Abordagem Leader” nos quadros nacionais e regionais de actuação programada cofinanciada pela UE.

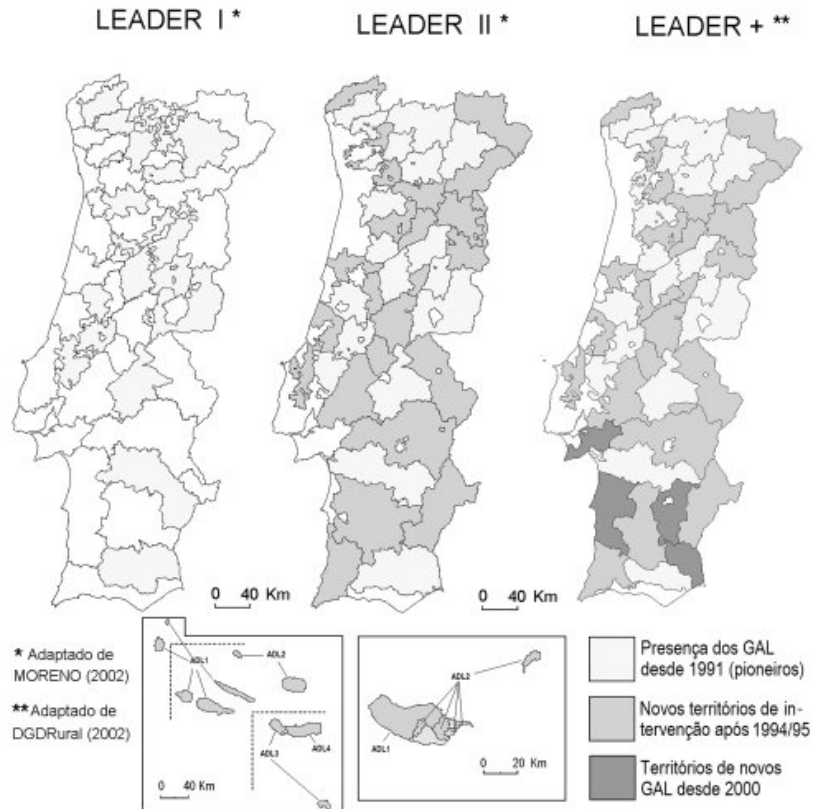
⁵ Aliás, há mesmo reconhecimento noutros estudos que, com o LEADER, “o consenso dos atores na estratégia de desenvolvimento é apenas implícita, e a sensibilização dos actores no processo de capacitação é limitada” (FAO, 2005:22).

Quadro III – Parcerias realizadas
 no âmbito da constituição dos grupos LEADER:
 situação em meados dos anos noventa
 (SERAFIM, 1999; Moreno, 2007 – adapt.)

Tipos de Parceiros nos GAL	Nº	%
Indivíduos	20	7,7
Câmaras Municipais	39	15,0
Juntas de Freguesia	6	2,3
Associações de Municípios	14	5,4
Escolas e Universidades	15	5,8
Entidades regionais	18	6,9
Caixas de Crédito Agrícola Mútuo	19	7,3
Empresas	15	5,8
Casas do Povo	1	0,4
Cooperativas	23	8,8
Associações de agricultores	23	8,8
Associações profissionais	8	3,1
Associações culturais	24	9,2
Associações religiosas	8	3,1
Associações de DL	11	4,2
Associações comerciais e industriais	15	5,8
Jornais	1	0,4
Total	260	100,0

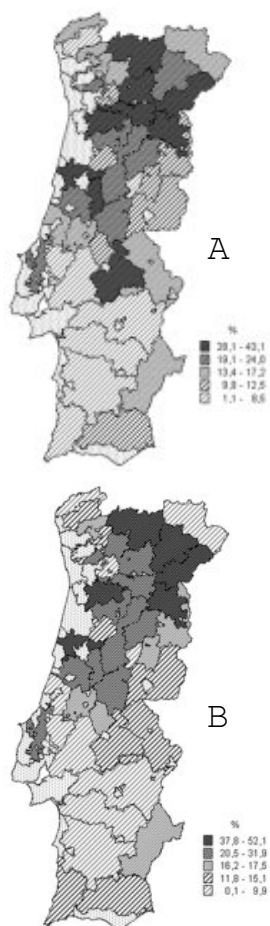
O reconhecimento positivo do efeito do LEADER traduziu-se no aumento da abrangência do programa na fase LEADER II (1994-99, com 48 GAL) e na do LEADER+ (2000-2006, com 52 GAL). Isto correspondeu à passagem de 37% para 86% do território nacional entre 1991 e 2001 e para 87,5% no período do LEADER+ (Fig. 4).

Fig. 4 – Territórios LEADER:
 intervenção e Governança com os GAL/ADL
 (Moreno, 2008)



No que respeita às diferenças de capacidade de animação territorial, verificou-se que as ADL do Sul, de um modo genérico, sempre puderam disponibilizar mais meios humanos e de qualificação mais diversa, mais facilitadora da animação estratégica, do que as da metade Norte de Portugal continental, estas com maior efeito de um controlo municipalizado (Fig. 5 – A e B).

Fig. 5 – Peso das Câmaras Municipais entre os promotores dos projectos LEADER II



(A – número de projectos;
B – investimento programado).
Fonte: Moreno (2007:160).

Este fenómeno liga-se à diferente origem das entidades; na “metade Norte” são sobretudo derivadas das estruturas tradicionais de poder, de propensão mormente conservadora, traduzidas nas lideranças locais, autárquicas e micro-associativas, de promíscuas ligações de dominação/dependência ou de protecção tutelar peri-familista. Assim, as orientações dos GAL traduzem em grande parte opções do representado poder autárquico, embora em função das exigências básicas do LEADER aprendidas com as relações institucionais internas, designadamente a Comissão Nacional de Gestão e a Comissão Nacional de Acompanhamento do Programa, sem prejuízo de outras, como as que se desenvolveram durante e após o trabalho da Célula de Animação LEADER (1999-2001 e depois disso).

A sul do Tejo, grosso modo, a maior dimensão das associações e a possibilidade que tiveram de afirmar a sua “raiz de alternativa” (Candeias, 2002), em relação a poderes autárquicos de prevalente orientação assistencialista, favoreceu uma certa autonomia e maior dinâmica dialógica que no Norte (entravada aqui pela funcionalização dependente dos técnicos dos GAL), no sentido de

uma governança assente em maior força ideológica e, na prática, mais capacitada para estimular e responder aos desafios da concertação multi-nível. Assim, várias ADL do Sul não colocaram, à partida, limites quanto ao número de colaboradores, em especial quando estes dispuseram de capacidade para viabilizar a captação e retenção de recursos para a região e/ou para gerir a sua aplicação. Ou seja, aqui os técnicos dos GAL e os apoiados por outros recursos extra-LEADER puderam complementar-se para actuações mais proactivas de resposta às necessidades rurais/locais.

Em qualquer caso, na diversidade de situações que a exposta dicotomia Norte/Sul mais não faz que modelizar, logo escondendo excepções, cambiantes e matizes, tanto o aparelho político-administrativo como os “novos poderes”/ADL tiveram de enfrentar cada vez maiores desafios, já que passaram a ser sistematicamente confrontados com as exigências decorrentes das parcerias encetadas (por vezes vistas como forçadas “concorrências”). De facto, a partilha de responsabilidades na gestão de matérias de interesse público rural/local obrigou a uma maior transparência e a um alargamento das condições de aprendizagem social e inter-institucional.

2.2.2. Efeitos induzidos pela dinâmica do LEADER e entrosamento programático, na perspectiva da governança.

Como toda a “dinâmica LEADER” teve avaliações bastante positivas, desde a sua primeira fase, passou a inspirar, informar e induzir algumas componentes dos programas nacionais com co-financiamento da UE. São exemplo, no QCA II (1994-99), com especial relevância para as áreas rurais, o PPDR (Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional) e seus subprogramas multiparticipados, como os de Recuperação de Centros Rurais e Recuperação de Aldeias Históricas – Fig. 6. Qualquer deles envolveu interessantes processos de governança, no primeiro caso por inerência à preparação dos Planos Globais de Intervenção (cf. IN LOCO, 1996; C.R.Aviz et al., 2000; CRA, 2000; Moreno, 2007).

Fig. 6 – Territórios de Intervenção no âmbito dos subprogramas do PPDR “Recuperação de Centros Rurais” e “Recuperação de Aldeias Históricas” (1994-99). (Adapt. de Moreno, 2007)

Lista de Centros Rurais



São igualmente exemplos medidas como «pactos territoriais», «redes regionais para o emprego», Acções Integradas de Base Territorial (AIBT)⁶, estas incorporadas nos Programas Operacionais Regionais (PO) do QCA III. Em vários casos estiveram envolvidas ADL constituídas no âmbito do LEADER, embora com trabalho técnico mais funcionalizado e com menor atenção específica implicada na dimensão rural. Mas a concertação fundamental apoiou-se na iniciativa municipal, possível de ilustrar com um dos casos mais visíveis, que é o do Programa das Aldeias do Xisto, enquadrado na AIBT do Pinhal Interior (PO Centro) e recorrendo ao trabalho de “gabinetes técnicos locais” (Carvalho, 2012).

Esta realidade foi acompanhada pela paulatina abertura do potencial de intervenção associado ao *mainstreaming* da “abordagem Leader”, a qual se caracteriza pelas especificidades: abordagens territorial e ascendente; o grupo local; o carácter inovador das acções; a ligação entre as acções (abordagem integrada, multi-sectorial); instalação em rede (a nível regional, nacional e europeu) e cooperação transnacional; as modalidades de gestão e de financiamento.

Abreviadamente, isto significou a inspiração para novas práticas de cooperação, parceria e “acção reticular”, responsabilizando a diferentes escalas, de forma partilhada, poderes públicos e a sociedade civil organizada. Tal aconteceu também com o Programa EQUAL... Este, concebido embora como um instrumento de incidência “não-territorial”, de valorização da igualdade de oportunidades, veio a funcionar – com a acção das ADL, em particular – como recurso de mobilização dos recursos endógenos dos territórios, incluindo meios rurais, de acordo com Antunes (2006).

⁶ Que, de acordo com Artur Cristóvão, não raro se revelaram “acções parcialmente integradas de base municipal”, dada a encontrada incapacidade de actores e agentes em desenvolver parcerias e animação regional / local (Moreno, 2004).

Esta autora demonstrou que, sendo o factor trabalho um elemento-chave nos processos de revalorização territorial, por via dos projectos, em parceria e em rede, de combate às desigualdades de emprego e empregabilidade, permitiu – com incidências na valorização pessoal e profissional – não só dinâmicas de inclusão social mas também territorial (retenção e aplicação de recursos humanos ao nível local). Também o Fórum Cidadania & Território (2013) colocou o EQUAL entre os “melhores instrumentos de política pública (...) abandonados”, sem sucessão e aproveitamento da “experiência acumulada”, apesar de ter financiado projectos que “continuam ativos, tendo sido assumidos por entidades públicas e privadas como elementos essenciais das suas estratégias de desenvolvimento territorial” (idem: 8).

No período 2007-2003, apesar de ter desaparecido a IC LEADER no quadro da intervenção (em toda a Europa e no Programa de Desenvolvimento Rural do Continente - PDRc), o Sub-Programa 3 do PDRc (Dinamização Económica das Zonas Rurais), financiado pelos Eixos 3 e 4 do FEADER, passou a ser gerido em exclusivo segundo a “abordagem Leader” (Eixo 4) pelos GAL das ADL que já tinham consolidado os “territórios de compromisso”, inclusivamente dotados de “temas federadores”/objectivos estratégicos para a mobilização interna e construção social de uma identidade.

Contudo, de modo algo paradoxal, o reconhecimento das virtualidades desta “abordagem Leader”, pressionando para que certos programas públicos, antes geridos de forma caracteristicamente *top-down*, passassem a implicar igualmente trabalho ascendente e horizontal, em que a mediação associativa se consubstanciasse em parcerias estratégicas para a governança em meio rural (Moreno, 2013), veio a prosseguir um caminho de perda de autonomia que já se sentia na fase LEADER+ (conforme testemunha a avaliação *ex post* deste Programa, promovida pela Comissão Europeia), acompanhada por perda de poder e de desvalorização da representação do ‘interesse rural’, como analisamos adiante.

2.3. O papel das novas organizações da sociedade civil de “terceiro grau”

Um dos efeitos indutores do Programa LEADER, para além dos atrás apontados, foi o surgimento de duas organizações-chapéu (associações de 3º grau): no fim da sua primeira fase, a Animar, e no fim da segunda, a Federação Minha Terra, ambas com um papel de enquadramento do novo tipo de associativismo, viabilizando a função de mediação e negociação numa perspectiva de governança multi-escalar, bem como do trabalho em rede dos seus membros.

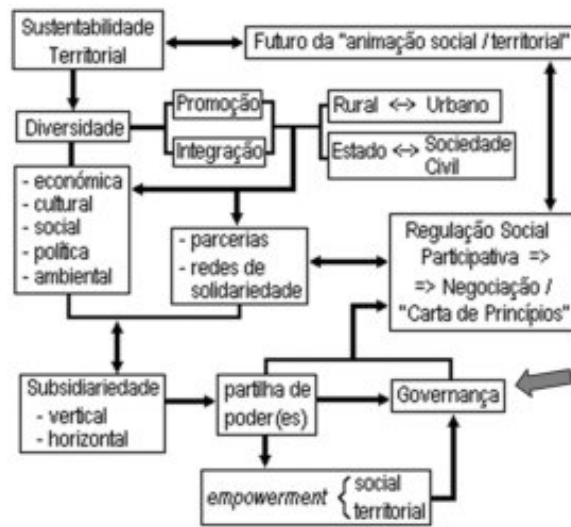
Não obstante o paralelismo, desde meados dos anos noventa do século XX que a primeira procura distinguir e privilegiar as entidades assumidas como Organizações Cívicas e Solidárias (OCS), em relação às identificadas como Associações de Desenvolvimento Local (ADL), estas últimas comprometidas de modo mais ou menos funcionalizado com o processo de governança contratualizada que o LEADER foi acentuando ao longo da sua história, até ao seu *mainstreaming*. Não obstante, há ADL que sempre se assumiram como OCS, em simultâneo, representando a “dimensão OCS” uma reflexividade crítica e política, e uma *praxis* em prol do movimento associativo, pelo que há sobreposição parcial (mas importante) dos universos.

Considerando o Desenvolvimento Local (DL) como o processo mais nuclear para a (re)construção da coesão e da sustentabilidade (social, económica e ambiental/territorial), a densidade relacional que ele viabiliza e de que carece o meio rural precisa da participação inclusiva e interactiva de OCS (Moreno et al., 2003), em particular de organizações associativas de “segundo grau”, envolvendo “plataformas regionais/mobilização inter-local” (António Covas, segundo Moreno, 2004).

Como a valorização interactiva se faz nas dimensões vertical e horizontal, a participação associativa para a governança não conta apenas com as entidades de segundo grau, em particular as ADL com GAL, mas também com as de primeiro grau (locais) e de terceiro grau (nacionais/

supra-regionais), apoiando o DL como um processo de geometria variável e a governança multinível (Fig. 7).

Fig. 7 – *Empowerment* e Governança numa modelização proposta do contexto social, cultural e político da sustentabilidade territorial (Moreno, 2004)



Neste contexto, uma certa ideologia da “governança intensificada” aponta que os desafios futuros do *empowerment* do/em meio rural passam muito pela capacidade de interpelação e estímulo das OCS, ADL e associações sectoriais/profissionais, a todos os níveis, do local ao supra-nacional, o que passará por uma postura simultaneamente construtiva e crítica, para a mudança acompanhada.

A Animar, por exemplo, afirma a necessidade de melhorar/dar novos alcances à participação e à conquista de visibilidade e *empowerment* da sociedade civil solidária, participando na *res publica* e entretecendo a auto e hetero-confiança sistémica, para compensar o sempre sentido risco de “desenvolvimentismo” com excessiva funcionalização (dependência

de objectivos algo restritos, de racionalidade tecnocentrada, própria de um certo discurso inconsistente “da eficiência”), especialmente onde se tende a cristalizar a maior presença/lógica estatal e da administração pública, em consonância com uma sociedade civil debilitada.

Por isso insiste-se, nesta perspectiva, na exigência “do Estado como parceiro e facilitador”, contratualizando com as OCS o processo de recuperação e valorização da iniciativa que dá melhor resposta às necessidades sociais, em sentido lato, favorecendo nas áreas rurais a inovação em geral, a criação de densidade relacional e reticular e a estruturação de uma “poliarquia de coesão e de sustentabilidade”⁷.

2.4. A capilarização da governança rural: das referências dos indivíduos à representação autárquica/municipal

Tem sido observado que a escala municipal e o poder autárquico correspondem ao nível máximo de abrangência que os cidadãos têm como referência para a confiança política e para as relações de proximidade próprias dos compromissos de compatibilização dos interesses públicos e privados e de gestão das expectativas de valorização pessoal e de desenvolvimento territorial (cf. Baptista, 2010). O facto de o poder municipal ter vindo a deter a legítima incidência privilegiada em investimentos materiais, em grande parte cofinanciados e com apoios do FEDER, de resposta a necessidades sociais básicas, é naturalmente uma razão essencial explicativa. Mas esta é uma razão que apenas reforça uma tendência pesada com causas anteriores: nas áreas rurais, em particular, são os espaços de proximidade os basilares de encontro dos interesses públicos e privados.

Por isso, os responsáveis nas freguesias, nos municípios e nas formas associativas tradicionais de representação de interesses (com alguma promiscuidade nestes três domínios), algumas destas últimas com respon-

⁷ cf. o Editorial do Boletim *Veç e Voz* n.º 89, Março/Abril de 2006, em www.animar-dl.pt/vezvoz/ver_artigo.php?id=44

sabilidades crescentes de mediação, polarizam a atenção dos actores individuais/privados. No entanto, “(...) divergências políticas que marcam a vida democrática a nível nacional” assumem, “pelo menos em algumas aldeias e lugares, a forma de roturas cristalizadas e incontornáveis, que se opõem à cooperação transversal entre os seus e as suas habitantes. Tal rotura não se explica verdadeiramente pelas características deste ou daquele partido (...) mas, com frequência, pela acção clientelista de quem apoia ou impede as realizações consoante a “cor” de quem as propõe. Esta tendência é invertida quando surgem líderes que anulam a acção clientelista, consensualizando práticas de governança local participada” (ANIMAR et al., 2013: 7).

Havendo “dois níveis de participação” nos “processos de governança territorial”, este dos “actores privados (geralmente identificados como ‘cidadãos’)” é a forma ‘difusa’, de efeitos limitados e difíceis de apreciar, em oposição ao dos ‘stakeholders’ em parcerias público-privado, envolvidos na concepção e implementação dos processos (Governa e Santangelo, 2006:9-10). Não obstante, considerámos ser também importante dar alguma atenção a elementos indiciais sobre os cidadãos-actores, recolhidos em trabalho de campo no âmbito do projecto DPDR, que consideramos ilustrativos de um potencial por realizar, como fazemos de seguida, de modo complementar à subsequente consideração da abrangência da acção com escala municipal e enquadramento autárquico.

2.4.1. participação de população rural em organizações/entidades associativas

De acordo com o interesse referido acima, considerámos a análise de alguns elementos recolhidos sobre 49 pessoas, sendo 22 mulheres e 27 homens, com médias de idades de 45 e de 46 anos, respectivamente, sobretudo das áreas rurais de concelhos do Baixo Alentejo central e interior e de Dão-Lafões. Destas pessoas, seleccionadas no âmbito da aplicação de um questionário com finalidades mais abrangentes, verificámos

que 62% têm o ensino básico, 27% com frequência ou conclusão do ensino secundário e 11% com ensino superior. Dominam os empresários (agrícolas ou de agro-transformação), com 59% do total, seguindo-se sobretudo profissões com funções de auxiliares de serviços diversos/ assistentes técnicos, administrativos, etc.

Analisámos o tipo de pertença ou filiação destas pessoas num ou mais dos seguintes tipos de entidades associativas (não em sentido jurídico, mas sim sociológico), bem como o tipo de participação nas mesmas: associações de Desenvolvimento Local; de carácter socioprofissional; de carácter cultural e recreativo/ clube; associação humanitária ou de solidariedade social; de ambiente ou defesa do património; cooperativa de interesse geral/social; sindicato; partido político; outra(s)...

Uma primeira verificação é que a maioria destas pessoas estava filiada pelo menos num destes tipos de entidades (88%) e que, dos 12% em situação contrária (apenas empresários e um comerciante, com graus de instrução igualmente repartidos entre o básico, o secundário e o superior), 4 pessoas já estiveram filiadas antes; apenas 2 pessoas nunca fizeram parte deste tipo de entidades.

Embora numa apreciação inicial possamos dizer que há um elevado compromisso associativo, uma observação mais discriminante, com incidência nos tipos de entidades (Quadro IV), mostra-nos que mais de um quarto se refere às associações culturais e recreativas ou clubes, seguindo-se o apoio a organizações humanitárias ou de solidariedade social, com quase 19%.

A participação nas primeiras refere-se quase sempre ao pagamento de quotas, para benefício em termos de cultura ou lazer, mas em 62% dos casos a frequência de contactos é baixa (algum contacto em 1 a 3 meses no ano, sobretudo entre as pessoas mais novas). Nas segundas, 87% das participações consiste em mais do que o simples pagamento de quotas, pois significa alguma forma de colaboração extra, ainda que em mais de metade dos casos se faça com baixa frequência (apenas 1/5 das

peças participa em mais de 6 meses no ano). Este é o tipo de entidades (de solidariedade) com as quais as pessoas mostram maior grau de satisfação (4,5 numa escala de 1 a 5).

Quadro IV – Pertença/filiação a diferentes tipos de entidades associativas (dados seleccionados dos questionários aplicados)

Tipo(s) de entidade de pertença/filiação	N.º	%
de Desenvolvimento Local	12	15,0
socioprofissional	12	15,0
cultural e recreativa/clube	21	26,3
humanitária ou de solidariedade social	15	18,8
de ambiente ou defesa do património	4	5,0
cooperativa de interesse geral/social	15	6,3
sindicato	4	5,0
partido político	4	5,0
Outra...	3	3,8
TOTAL (traduzindo casos de filiação em mais de um tipo de entidade)	80	100,0

As organizações socioprofissionais, em que se filiaram 15% dos indivíduos, são as que revelam maior grau de participação, traduzindo a preocupação com os interesses pessoais e económicos, mas são também aquelas cujo desempenho ou resultados alcançados menos satisfazem os seus membros. Num quadro de crise económica e de inerentes dificuldades, estas reflectem-se na redução da eficácia da representação dos interesses por parte das organizações, perante condições – essencialmente ditadas pelo jogo dos mercados – cujo controlo lhes escapam.



As associações de Desenvolvimento Local, com o mesmo peso de adesão das organizações socioprofissionais, revelam uma participação

de baixa frequência (embora superior às de cultura e de solidariedade) mas tripartida: 42% das pessoas apenas colaboram de algum modo que não inclui o pagamento de quotas, 33% apenas pagam quotas e 25% pagam quotas e fazem colaborações extra. A ligação a estas entidades traduz-se numa satisfação com o desempenho ou resultados alcançados pelas mesmas que só fica um pouco abaixo do conseguido pelas organizações humanitárias ou de solidariedade social (4,3 numa escala de 1 a 5).

Este facto traduz normalmente o reconhecimento do esforço e do protagonismo revelado pelos responsáveis por este tipo de associações, na sua mediação com os representantes dos poderes institucionais (em grande parte das autarquias) e no conseqüente retorno, normalmente mais favorável em meio rural que o obtido no âmbito dos processos de carácter meramente económico. Pensamos que isto corresponde ao expectável no “rural assistido” e acompanhado, numa perspectiva de combinação de sociedade-providência e de governança local, em que os processos inerentes à Rede Social de iniciativa institucional e de animação socioterritorial com projectos das ADL têm um papel compensador dos défices de eficácia no que depende da estrita economia de mercado.

2.4.2. O nível municipal: programas, iniciativas e algumas pistas para discutir uma certa escala de governança no/ do meio rural

Não obstante ser reconhecido que tanto a escala como o âmbito autárquico acarretam numerosos óbices ao desenvolvimento de uma governança rural-territorial (Covas e Covas, 2012), na linha de pensamento de M. Storper ao lembrar que “as acções territorializadas não são acções localizadas” (Governa e Santangelo, 2006:10), na verdade não dispensamos aqui, pelas razões acima expostas, alguns apontamentos. Por outras palavras, sendo embora verdade que as acções de governo/governança se referem a um território administrativo, não sendo esse [necessariamente] o caso das acções de governança (cf. idem), não é menos verdade que – segundo pensamos e podemos defender – os poderes representados nos



municípios exercem uma função incontornável na ligação de dimensões micro, meso e macro dos processos de governança rural-territorial.

Além de os municípios se representarem com responsabilidades nos “territórios LEADER” (antes do Programa, agora da abordagem...) e nas Comunidades Intermunicipais (CIM), em que muitas das possibilidades estão em aberto, passando muita da interlocução também pelas CCDR, pelas Direcções Regionais sectoriais (de Agricultura e outras) e por outras instâncias de referência político-administrativa, eles representam-se também nas dimensões da sua responsabilidade socioterritorial interna, que não pode excluir (explicitamente) o ‘rural’.

Este é o quadro em que consideramos ainda outros programas e iniciativas, além dos mencionados antes, que vieram a ter um papel que não será de desprezar no processo de desenvolvimento da governança rural, em muitos municípios, pensando na abrangência concelhia e/ou de actuação ao nível de Juntas de Freguesia.

No caso do Programa Rede Social, criado em 1997 e posto em prática dois anos depois, podemos dizer que foi dos que mais favoreceu a mediação intra-concelhia, inerente à «articulação e congregação de esforços» e à «animação sócio-local», conforme o próprio texto do documento criador. Todavia, muitas limitações se vieram a encontrar, como por exemplo a deficiente informação e falta de participação (pró)activa de autarcas das freguesias, em especial das rurais, mais desfavorecidas – mas procurou-se que novas plataformas supra-concelhias permitissem melhor articulação inter-institucional e participação da população, especialmente por via do associativismo representativo (Castro e Gonçalves, 2002; Cristóvão e Koehnen, 2004; Gonçalves, 2005; CET, 2005).

Além da Rede Social, os processos de Agenda 21 Local (Melo e Baiocchi, 2006; Queirós, 2007) e de Orçamento Participativo (Dias, 2008) revelam-se também como processos que envolvem aprendizagem social e institucional, mas a sua pertinência para a problemática da “governança rural” só pode considerar-se a montante⁸, de modo subsidiário ou como

tendo um potencial por realizar, tendo em conta experiências pioneiras (cf. Alberdi Collantes, 2008).

Querendo efectuar uma visão de conjunto e comparativa dos municípios, no sentido de procurar identificar padrões de relativa “intensidade de governança rural”, com potencial valor auxiliar na interpretação de possíveis tendências em Portugal continental quanto à nossa matéria de estudo, procurámos utilizar alguns indicadores quantitativos de governança, por aproximação (“proxy”), na forma de dados deste tipo disponíveis à escala do concelho (Quadro V).

Quadro V – Indicadores considerados para compor um Índice de Governança “Rural” à escala municipal
(base em dados disponíveis a este nível de desagregação)

Indicadores	Peso atribuído*
Número de associados em Organizações de Ambiente (ONGA)/ mil habitantes	0,20
Crimes registados/mil habitantes	0,15
Taxa média de abstenção nas eleições para a Assembleia da República (%)	0,12**
Taxa média de abstenção nas eleições para a Câmara Municipal (%)	0,18**
Associados de Organizações Agrícolas, em percentagem do total de explorações agrícolas do concelho	0,20
Investimento concelhio por habitante (2001) nos projectos do Programa LEADER	0,15
Existência de Orçamento Participativo	0,20
Existência de Agenda 21 Local	0,15

* Na fórmula do índice

** A ponderação foi feita pelo valor percentual inverso

⁸ A aprovação do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) fez contemplar, no seu Programa de Acção, entre as medidas prioritárias do ponto 6.3 (Promover a participação cívica e institucional nos processos de planeamento e desenvolvimento territorial), do Objectivo Estratégico 6: «Integrar os princípios e orientações

A combinação destes indicadores, com uma fórmula que traduzisse um “Índice de Governança Rural”, passou por um processo heurístico de calibração dos pesos atribuídos, em função de uma zonagem dos “tipos e subtipos do rural” obtidos no âmbito do Projecto DPDR. Embora a “bateria de indicadores” pudesse ser mais composta e com outras opções pontuais⁹, julgamos que o resultado nos permite uma base interpretativa, de natureza ensaística, que não contraria, no essencial, os grandes pressupostos de uma governança rural na dimensão em que é possível “contê-la” nos limites municipais.

A Fig. 8, traduzindo a representação espacial do resultado do processo descrito, mostra-nos um país, na sua componente continental, em que a maior força da governança rural estará, grosso modo, nos municípios das zonas de “baixa densidade sul” (quase todo o Alentejo), em grande parte dos concelhos de “baixa densidade norte” (70% deles com os níveis forte e médio) e “baixa densidade centro” (67% com os níveis forte e médio).

O maior peso dos municípios com um nível de governança rural mais fraca encontram-se nas zonas tipológicas de “rural de transição com indústria e serviços” e “rural de transição agrícola”, que são faixas de municípios entre os mais interiores, de baixa densidade, e os litorais de “rural denso” e de “rural metropolitano” (peri-urbano), estes entre as regiões de Lisboa e do Porto/parte do Minho.

Apesar das muitas limitações inerentes ao processo seguido, a suscitar mais investigação e aprimoramento dos meios utilizados, alguns as-

das Agendas 21 Locais nos instrumentos de desenvolvimento e gestão territorial e incentivar a cooperação aos níveis local e regional, recorrendo nomeadamente à institucionalização de parcerias, à contratualização e à implementação de Programas de Acção Territorial (2006-2009)» (p. 56).

⁹ Outros indicadores complementares poderiam ser usados, com base em dados estatísticos disponíveis, como os de “potencial de governança em meio rural”, que poderia ser traduzido, em parte, pelo peso de população em idade activa e pelo peso das pessoas com maior grau de instrução...

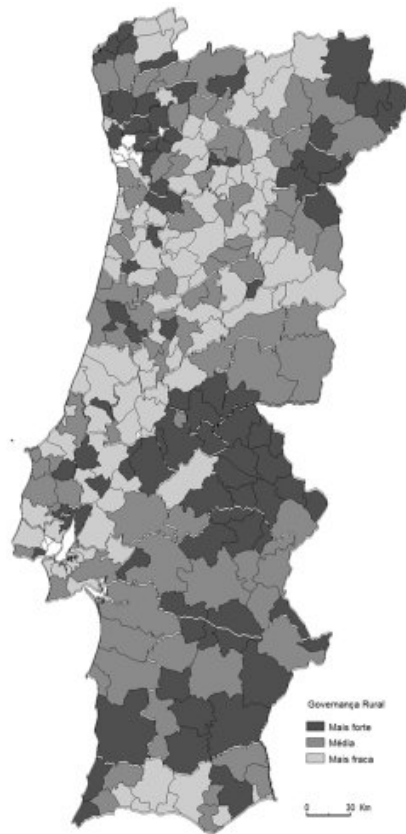
pectos gerais dão valor explicativo à distribuição encontrada: há propensão para maior governança rural local onde as estruturas de promoção do desenvolvimento local/rural e agrícola revelam maior peso relativo, em adequação estratégica ao reconhecimento de claras “identidades rurais”, em relação aos municípios em que determinadas especializações e expressões sectoriais, de implicação urbana e/ou industrial, bem como dinâmicas de mudança nesse sentido se traduzem em compromissos público/privado e de opções de tipo diverso das outras áreas.

2.5. A governança das zonas rurais: representações, programação e elementos de avaliação

2.5.1. Representação e semiologia: “pelo dedo se conhece o anão”?

No período 2007-2013, podemos dizer que o processo de desenvolvimento rural foi essencialmente enquadrado com a herança do LEADER, a qual teve lugar no Eixo IV do Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural, na forma de “Abordagem Leader”. Designado este eixo como “Melhorar a governança das zonas rurais”, indicava como objectivos

Fig. 8 – Níveis de governança rural à escala municipal: ensaio de aproximação a partir de uma combinação de indicadores



específicos a valorização do potencial de desenvolvimento local e a melhoria da governança local, com aplicação no Eixo III – “Revitalizar Económica e Socialmente as Zonas Rurais” – cujos objectivos específicos consistiam em “diversificar a economia rural, melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais e desenvolver competências” (PEN-DRural).

O Eixo IV, pressupondo um potenciar de maior desenvolvimento organizacional para a governança, levava a ponderar a aplicação de uma abordagem de Plano Estratégico (“Strategic Plan Approach”) em vez da anterior abordagem de Plano de Acção (“Action Plan Approach”), o que não dispensava maior envolvimento multiparticipado e maior alcance do acompanhamento e avaliação, sem deixar de pretender expandir o potencial criativo e inovador dos GAL com novas actividades e formas de cooperação (meios urbanos, Países de Leste...), em parceria e em redes. Na verdade, a execução do Programa de Desenvolvimento Rural (ProDeR) veio a traduzir constrangimentos, de natureza estrutural e conjuntural, que limitaram este potencial, como referimos adiante.

Passando a governança por um processo de acreditação pública dos actores envolvidos, tal reconhecimento envolve uma dimensão simbólica, a qual parece ter sofrido alguma erosão, subsequente à maior funcionalização e burocratização do LEADER que se acentuou com a evolução das suas fases de Programa e, ainda mais, na fase de Abordagem (Amado/F. Minha Terra, 2012).

Sabendo que a relativa valorização simbólica dos poderes passa pela sua representação, tendo a dimensão visual desta grande importância, podemos considerar que o desaparecimento público/publicado da representação em mapa dos “territórios LEADER” (como os da Fig. 4), transformando-os em pontos na fase “da Abordagem” (Fig. 9, não havendo divulgação de outro tipo de representação cartográfica desde 2010, pelo menos) ilustra uma espécie de diluição identitária.

Ou seja, a perda do sentido visual da territorialidade demarcada, dando lugar a uma representação cartográfica que sugere localização pon-

Fig. 9 – Representação pontual das ADL, da Federação Minha Terra



Fonte: Jornal *Pessoas e Lugares*, N.º 11, Maio 2013, p. 13

tual, não pode deixar de corresponder, de algum modo, à perda de substância, a matéria representada. E esta era antes a da abrangência micro-territorial, que fazia supor alguma forma de poder supra-municipal, quanto ao ‘rural’, conotado com uma (ideológica?) mais-valia de parcerias autónomas associadas a processos de gestão e promoção de recursos do ‘rural’.

Naturalmente, não sugerimos que a observada “desvalorização” seja algo de intencional e, muito menos, que signifique “desvalorização sistémica”, pois um Rural “sem territórios de referência”, no sentido em que se apresentava com o Programa LEADER, corresponde crescentemente a condições de flexibilização e de adequação estratégica a novos desafios da globalização, que passa por formas de inovação social e institucional com instrumentos que as Parcerias Urbano-Rural, em particular, podem corporizar (Horlings e Marsden, 2010; Tosics, 2011).

Em qualquer caso, o défice de representação da sociedade civil na governança inerente ao Desenvolvimento Rural, parece ter-se mostrado consistente, em Portugal, com uma maior assunção do peso do poder público do Estado na condução dos processos de gestão concertada, à medida que os efeitos da crise se fizeram sentir. Ainda

recorrendo à dimensão simbólica, a Fig. 10 traduz a semiologia da governança do ProDeR, reduzindo-a ao “modelo institucional da autoridade de gestão”.

Julgando embora não ser necessário mostrar o “valor do défice”, face ao que se supõe na definição de ‘governança’, sem deixar de admitir o lapso, não deixamos de sublinhar que o “modelo de gestão do ProDeR” incluía o Comité de Acompanhamento (CA), onde se encontravam representadas as entidades seguintes: Autoridade de Gestão do Programa; Administração central e regional envolvida na gestão do Programa; Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP); Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR); Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); Associação Nacional dos Municípios Portugueses; Comissão Nacional para a Igualdade; Parceiros económicos e sociais, incluindo organizações representadas no CES e **outras da sociedade civil**; Comissão Europeia; Inspeção-Geral de Agricultura e Pescas (IGAP); IFAP, como Autoridade de Pagamento.

A esta informação, lembrada na “Avaliação Intercalar ProDeR 2007-2013 - Relatório Final” (Domingos et al., 2010, pp. 123-124, com **nosso realce** no texto acima), junta-se também a de que este Comité “reúne ordinariamente duas vezes por ano e essas reuniões tratam de um espaço de participação activa e construtiva, onde todos os membros se pronunciam e participam, de acordo com as suas missões e interesses (...)”. Menciona-se ainda que “a Rede Rural Nacional (RRN) é um mecanismo de intercâmbio de informações e conhecimentos especializados entre os agentes dos territórios rurais, coordenada pela Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (...)” (idem).

Fig. 10 – A Governança do ProDeR, segundo o sítio oficial na Internet... (Abril de 2013)



2.5.2. A Governança no âmbito do ProDeR, Subprograma 3

Consideramos agora uma análise de variados contributos para uma apreciação ponderada da governança rural, no período 2007-13, com recurso a diferentes elementos de avaliação publicamente disponibilizados, em complemento de informação obtida por entrevistas e/ou consultas informais de actores institucionais de algum modo implicados no processo em estudo. Neste âmbito, focalizamo-nos principalmente naquilo que se

prende com a ‘abordagem Leader’, mas envolvendo aspectos que fazem a ligação entre o passado e o futuro.

Em consonância com a afirmada desvalorização simbólica dos “grupos LEADER”, acima, outros elementos analíticos convergem no mesmo sentido, sendo de salientar a “trajectória prolongada de estreitamento da capacidade de intervenção do segmento LEADER do sistema de actores dos territórios rurais”, associado ao “estrangulamento do potencial de acção dos GAL, fruto do modelo de financiamento e de gestão do Eixo 3 do ProDeR que reduziu a autonomia de gestão da promoção do desenvolvimento das Zonas de Intervenção (trabalho técnico e de animação)” (Neves, 2012: 3).

Numa leitura convergente e de maior síntese, Amado/F. Minha Terra (2012) resume a “evolução” do LEADER em Portugal, em vinte anos, em quatro grandes traços: maior complexidade/burocracia; maior rigidez do programa, acarretando menor flexibilidade (menor adequação territorial); maior centralização do programa, levando a menor autonomia dos GAL; menor espaço para criatividade e inovação. Este último aspecto cruza-se com carências sentidas, de modo que em “matérias de animação e de suscitação da iniciativa de projectos (em contextos territoriais de menor densidade e com custos de coberturas mais elevados), as dinâmicas de absorção de recursos” ressentiram-se “da menor proximidade existente” (Domingos et al., 2012: 139).

Vendo-se assim reduzida a disponibilidade para o desenvolvimento do capital social, em particular nas dimensões “bridging” e “linking” (pontes e ligações), mas também, de modo associado a alguma precariedade, também ao “bonding” (laços, na maior proximidade), há vários elementos da qualidade da governança que ficaram postos em causa. Num importante quadro de síntese, pesando os “contributos para a inovação sustentável ao nível da organização, do funcionamento e da actividade” dos GAL (idem: 139), ressalta alguma contradição entre os mais elevados pesos da “complementaridade de intervenções no território através da mobilização de diversos parceiros” e “modelo de Governança participativo” (Fig. 11),

afinal elementos identitários de auto-representação dos GAL por parte dos seus responsáveis/coordenadores, e a dimensão menos relevada de ‘participação’ (na tomada de decisão, na definição da estratégia local...) dos membros da equipa técnica.

De modo complementar, os “elementos de desempenho da Equipa Técnica do GAL” (Fig. 11) sugerem relativa carência de recursos humanos e de outros meios para influência externa, certamente afectando a “capacidade de mobilização de parceiros”. Mesmo um elemento cimeiro do desempenho da equipa, acima da própria ‘disponibilidade para apoio técnico aos promotores’, que é a ‘capacidade de liderança’, levanta algumas dúvidas face às representações deste conceito, normalmente conotado com a capacidade de envolver e mobilizar, mas frequentemente no sentido da atitude pessoal (carismática, assertiva, liberal, participativa, etc.) e não tanto em termos dos melhores resultados pretendidos de dinamização proactiva e de gestão eficaz de processos colectivos.

Fig. 11 – Alguns elementos de ponderação da sustentabilidade da Governança e dos GAL
(Extraído/adapt. de Domingos, et al. 2012, p. 140)

Contributos para a inovação sustentável ao nível da organização, do funcionamento e da actividade			
Equipa Técnica	Média	GAL	Média
Envolvimento e motivação	3,86	Complementaridade de intervenções no território através da mobilização de diversos parceiros	3,73
Capacitação e desenvolvimento pessoal	3,76	Modelo de Governança participativo	3,71
Articulação/complementaridade de competências e conhecimentos	3,74	Complementaridade de intervenções no território através da mobilização de várias fontes de financiamento	3,71
Pro-actividade e criatividade	3,71	Modelo de tomada de decisão	3,59
Participação na definição da estratégia local de desenvolvimento	3,68	Diversificação/reforço dos domínios de intervenção no território	3,59
Reforço de conhecimentos e competências em áreas específicas	3,59	Networking entre GAL e com outras entidades	3,41
Reforço de conhecimentos e competências em áreas transversais	3,56	Criação de grupos de trabalho temáticos	3,22
Articulação/complementaridade de funções e responsabilidades	3,54	Oferta de produtos e serviços (pagos) à comunidade	3,10
Polivalência dos técnicos em várias áreas/funções	3,39		
Participação activa na tomada de decisão	3,38		
Especialização dos técnicos em determinada área/função	3,24		

Fonte: Inquérito aos Coordenadores dos GAL, IESE, 2012

Fig. 12 – Elementos da Equipa Técnica dos GAL com influência na sustentabilidade e na Governança
(Extraído/adapt. de Domingos, et al. 2012, p. 139)

Elementos de desempenho da Equipa Técnica do GAL

	Média
Capacidade de liderança	3,61
Disponibilidade para apoio técnico aos promotores	3,60
Capacidade para definir actividades e projectos para o território	3,52
Competência dos recursos humanos	3,48
Racionalidade do modelo de gestão	3,44
Instalações e meios materiais	3,40
Capacidade de mobilização de parceiros	3,32
Dispositivos de divulgação e informação	3,31
Dotação de recursos humanos	3,05

Fonte: Inquérito aos Coordenadores dos GAL, IESE, 2012.

Não obstante normais constrangimentos, um questionário aplicado em 2012 aos membros da RRN mostrou que a maioria dos elementos desta rede considerou ‘muito importante’ (46,5%) ou ‘importante’ (19,2%) a dimensão Subprograma 3 do ProDeR no funcionamento da entidade, num universo de entidades em que 56% eram de carácter associativo/GAL, 15% organismos do Estado, 10% cooperativas, além de 19% de outras entidades (federações/redes, estabelecimentos de ensino/investigação, autarquias, sindicato...). Numa centena de respostas, apenas 30% indicaram essa influência (essencialmente acção dos GAL) como ‘pouco importante’. Tratam-se dos valores positivos mais expressivos sobre a influência das diferentes medidas de política¹⁰ para os membros da RRN, mostrando alguma transversalidade ou abrangência de implicações dos GAL entre uma diversidade de actores.

Em segundo lugar de importância, ainda quanto à influência no funcionamento de cada entidade, situou-se o Programa da RRN, com

¹⁰ O conjunto das medidas apreciadas no questionário foram: os diferentes subprogramas do ProDeR, o Programa da RRN, outras medidas cofinanciadas de apoio à agricultura, vários domínios do QREN, e medidas exclusivamente nacionais.

quase 40% dos participantes a indicarem-na como ‘importante’ (16% ‘muito importante’). Apesar desta rede ter mostrado limitações e heterogeneidade de participação dos seus membros, em fases iniciais (Berjano, Coelho e Rolo, 2010), a sua influência no processo de governança rural foi adquirindo um peso crescente, havendo correspondência com numerosas iniciativas, actividades, produtos, projectos, acesso a informação sobre eventos e documentos, etc., que a plataforma electrónica da RRN (página web) bem veio a documentar.

Ainda sobre os constrangimentos dos GAL, elementos indiciadores que responsáveis de algumas destas entidades nos transmitiram mostraram-se condizentes com certas “recomendações de natureza operacional” (no âmbito das intervenções/medidas do Subprograma 3 do ProDeR) do estudo de avaliação que temos seguido (Domingos et al., 2012: 183): “reforçar a sensibilização das Autarquias Locais em vista de uma participação mais activa nas Acções, dando um sinal de valorização/promoção dos territórios rurais”; “equacionar soluções práticas (operativas) que facilitem a execução dos projectos de cooperação, a par do reforço de co-responsabilização dos GAL na gestão dos Planos de Cooperação”.

O mesmo estudo considerou “indispensável” que, para efeitos do período de programação pós-2013, a Autoridade de Gestão e os GAL com responsabilidades no que foi o Subprograma 3 do ProDeR, procedessem a uma reflexão no sentido de, por um lado, “identificar com rigor as lições a extrair desta modalidade de enquadramento (em PDR) da Abordagem LEADER” e “sinalizar as vertentes de estratégia e de operacionalização a contemplar em futuros períodos de programação”. Por outro lado, que os GAL identificassem “vertentes transversais e multisectoriais (...) a canalizar para as futuras intervenções de desenvolvimento territorial” e “soluções de gestão e robustecimento das parcerias, que melhorem a eficácia das ELD e do modelo de gestão e dinamização das mesmas, junto dos territórios e dos beneficiários potenciais”. E ainda que, na óptica da Administração, se equacionasse “a articulação de intervenções para o

Desenvolvimento Rural (...) entre as tutelas sectoriais do FEADER, FEDER, FSE e FEMP, no enquadramento multi-sectorial da programação multi-fundos” (idem, p. 141).

2.5.3. Alguns elementos presentes na passada discussão sobre o futuro da governança (para o) ‘rural’

A perspectiva desafiadora da programação multifundos, cuja essência e, até mesmo, aplicação, não era estranha a muitas ADL, foi acentuada por Neves (2012) e também enfatizada por Lopes (2013), ao considerar a figura do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), dos regulamentos comunitários, como “uma metodologia de excelência baseada no sucesso de 20 anos da abordagem LEADER”, cuja “concretização revelará a maturidade de todos os agentes envolvidos pela capacidade de coordenação e integração que implica”, podendo “vir a constituir-se como uma oportunidade concretizada ou uma oportunidade perdida”.

Esta autora vê a perspectiva mais positiva dependente de se “recuperar na abordagem LEADER todas as dimensões que lhe conferem a sua especificidade positiva e que se perderam de forma mais significativa na transição da Iniciativa Comunitária LEADER para os Programas de Desenvolvimento Rural” do continente, Açores e Madeira. Considerando que os “processos de desenvolvimento local em curso (...) não deveriam ser interrompidos”, a autora defendeu “um processo de transição rápido e uma regulamentação muito menos complexa” que a de 2007-13 e “que potencie a abordagem LEADER/DLBC nos territórios”. Para tal, entendia ser também central a “questão da escala territorial de intervenção no DLBC”:

“Se o LEADER tem assentado a sua intervenção numa escala (10 mil a 150 mil habitantes) e natureza de territórios (território-recurso), com eficácia comprovada (...), não fará muito sentido que os restantes fundos que contribuem para o DLBC tenham uma escala e parcerias diferenciadas e/ ou sejam territórios de definição administrativa, divergentes das fronteiras LEADER, sobre-

pondo, de forma pouco eficaz, territórios com diferentes configurações. Além de poder comprometer a construção de estratégias comuns para os vários fundos (...) poderia perder-se a dimensão de proximidade que é fundamental para o desenvolvimento local” (idem: 2).

Estas preocupações, que são as da Federação Minha Terra¹¹, convergem com outras apresentadas em diferentes seminários e espaços de diálogo, no receio de que as previstas “melhorias no modelo institucional e organizacional” desejadas pelo governo – em particular no que foi contemplado com a “abordagem territorial das prioridades de intervenção” (RCM n.º 33/2013, de 20 de Maio, pp. 2990-91) – viessem a contrariar o “espaço de conforto” (e, naturalmente, mais do que isso: de viabilização de um modelo já testado) dos “territórios-recurso LEADER”. Uma das fontes de maior preocupação revela-se patente, no mesmo diploma legal, na afirmação de que...

“a territorialização das políticas públicas terá que estar alinhada com a organização territorial do Estado”, pelo que “a escala NUTS III servirá (...) de referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos. Torna-se, portanto, fundamental a criação de um quadro estratégico sub-regional claro, devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), que garanta a coerência das intervenções independentemente da forma como são implementadas (ITI ou DLBC) e que permita assumir explicitamente o desenvolvimento rural (...) como parte integrante do desenvolvimento regional. As entidades intermunicipais surgem como as mais habilitadas ao desenvolvimento destes planos estratégicos e parcerias territoriais (...). Procura-se, desta

¹¹ Colocadas de modo mais completo e estruturado como “Propostas (...) para a programação 2014-2020” no jornal Pessoas e Lugares n.º 11 [tema “Políticas públicas para os territórios rurais”], Maio de 2013, p. 8.

forma, colmatar os constrangimentos identificados no QREN relativos à sobreposição não coordenada de diversas intervenções de carácter integrado sobre o mesmo território, bem como ao subaproveitamento dos documentos de planeamento estratégico sub-regional” (idem: 2991).

Numa primeira análise, interpretamos aqui uma ortodoxa/“convencional” racionalidade estatista, apresentada como modelo reducionista de “mobilização do capital territorial”, afirmadamente fomentado pela “territorialização das políticas públicas”, e que estaria traduzido em “vários instrumentos de intervenção, como (...) PO regionais à escala NUTS II” e as Intervenções Territoriais Integradas (ITI) e DLBC, “que permitem mobilizar, em simultâneo e de forma coordenada, financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e PO a favor da prossecução de uma estratégia territorial coerente” (RCM indicada, p. 2990). O mesmo texto refere adiante que “o território de referência para operacionalização do DLBC [com a gestão dos GAL] deverá ser o mais adequado para a concretização do desígnio de cada DLBC, correspondendo, preferencialmente, a áreas sub-regionais que integram NUTS III”.

No entanto, a leitura de outros elementos do texto, não acrescentando clareza ao exposto, sugere várias possibilidades, jogando com a “coerência das intervenções” em função da “promoção das relações entre os territórios rurais e os territórios urbanos, que fundamentam as estratégias NUTS III” ou da “possibilidade de implementação de ITI noutras escalas territoriais, sobretudo numa ótica de regiões funcionais ou temáticas que se afasta das fronteiras político-administrativas, logo de uma abordagem seletiva dos territórios de incidência, sempre que a focalização temática para um território específico beneficie de uma integração de diversos instrumentos financeiros” (idem: 2991).

Numa referência a este tipo de elementos do diploma legal, o Fórum Cidadania & Território (2013), adopta uma postura crítica, considerando que, na “perspetiva de desenvolvimento territorial” do Fórum,

“estão em causa opções centrais de política pública nacional no que respeita à coesão territorial e respetivos instrumentos de intervenção, e não apenas à decisão de como utilizar em Portugal os recursos disponibilizados por fundos estruturais europeus (...)”, sem desvalorizar a importância destes (p. 3). Acrescenta que o texto do governo deixa “em aberto a clarificação de aspetos fundamentais quanto à forma de concretização das abordagens territoriais integradas, nomeadamente dos ITI de base temática e das DLBC, ficando-se apenas pelo enunciado de orientações genéricas” (p. 24).

Dando atenção a mais contributos do referido Fórum, este salienta, em termos de “opções de fundo”:

- *As abordagens integradas (...) não se esgotam nos modelos mencionados (ITI, AIDUS¹² e DLBC), devendo manter-se abertas outras vias de acesso a investimento (material e imaterial) cofinanciado pelos fundos comunitários, ou baseado apenas em recursos nacionais (...);*
- *Os territórios de referência (...) não devem ser mecânica e artificialmente ajustados a “áreas sub-regionais que integram NUT III”: fatores como os objetivos e o âmbito das intervenções, as identidades territoriais, o historial de colaboração entre atores locais públicos, associativos e lucrativos ou ainda as dinâmicas bottom-up podem justificar a delimitação de espaços pertinentes de intervenção não necessariamente coincidentes com NUT III, sendo, no entanto, essencial que essas intervenções sejam coerentes com orientações, estratégias e prioridades de âmbito mais vasto, tanto de nível comunitário como nacional, regional e sub-regional;*
- *Por razões do mesmo tipo, o desenho das AIDUS e DLBC não deve obedecer a uma predefinição rígida e restritiva de domínios de intervenção (...); a experiência mostra, aliás, que o excesso de racionalismo e rigidez, em geral defendidos como fator de previsibilidade e de clareza de regras, constitui uma*

¹² Acções Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

fonte de ineficiência na medida em que suscita soluções construídas à medida das regras existentes mas sem ligação à realidade;

- *As orientações superiores devem, portanto, adotar uma visão aberta e flexível quanto à identificação dos territórios de referência e ao âmbito das intervenções, embora sempre orientada para os resultados (...)* (adapt. de *idem*, 2013: 24-25).

A carência frequente desta última orientação – para os resultados – é um dos problemas já diagnosticados e atribuído aos contextos territoriais marcados por vícios de institucionalismo ortodoxo e insuficientemente desafiado. Mesmo em áreas onde “parcerias estratégicas” se afirmaram, como no âmbito dos “territórios LEADER”, não é raro que essas, “em lugar de funcionarem como parcerias de acção, definidas pelas problemáticas identificadas e pelos interesses e aspirações das populações que servem, constituem-se como parcerias de enquadramento, ditadas pelos mandatos que recebem da instituição de pertença de cada parceiro (...). Dito de outra forma, em vez de serem fontes de sinergias, frutos da cooperação entre quem se implica, ampliando o seu poder e entusiasmo, tornam-se, em alguns lugares, coletes-de-força colocados nos ‘destinatários’ dos projectos” (ANIMAR et al., 2013: 7-8).

Este quadro de domínio das ‘parcerias de intermediação’, fruto de um Estado financiador de entidades mediadoras (“semi-condutoras”) das suas políticas e não como “interlocutoras de políticas locais” (*idem*: 10) – enquanto sujeitos activos de processos em transformação – corresponde ao manietado controlo micro-regional e local dos recursos (materiais e imateriais, físicos, humanos e organizacionais), feito de modo dominante por mecanismos de propensão administrativa tradicional.

Com efeito, prevalecendo ainda os procedimentos defensivos da segurança de um modelo imposto de cima para baixo, eivados de formalismos e de formalidades, o ‘culto da forma e da formatação’ representam o exercício de poderes tutelares não preparados para a adaptação



flexível e criadora, mas sim inibidores de uma agilização da iniciativa concertada de base local. A recuperação da ‘abordagem LEADER’, com todo o seu potencial de ‘governança rural’, a imbricar/entretecer com outras dimensões da governança socioterritorial¹³, dificilmente poderia deixar de ser uma dimensão-chave de qualificação sistémica socioterritorial de resposta às necessidades.

3. Conclusões

No contexto sociopolítico da modernidade tardia e da falência de um quadro paradigmático restritivista das participações, com a passagem das formas de ‘governo’ às de ‘governança’, a ‘governança rural’, tal como veio a ser favorecida e potenciada pelo Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) LEADER, depois de iniciativas precursoras críticas, introduziu novos desafios à sociedade. Emanando de uma necessidade reconhecida internacionalmente, de disseminação da responsabilização contratualizada, em parcerias e redes, a ‘governança rural’ passou a ser considerada, na Comunidade Europeia, como indissociável dos processos de desenvolvimento rural e, de modo reconhecidamente mais actual, de desenvolvimento territorial e de promoção da coesão, em todas as suas dimensões.

No entanto, uma vez desafiado o papel tradicional do Estado e o exercício da administração pública, pelas formas de inovação social e institucional inerentes ao desenvolvimento local/rural induzido por Políticas Europeias, os poderes públicos nacionais desenvolvem mecanismos

13 No mesmo sentido se considerou que “o modelo de gestão dos Fundos, bem como os mecanismos de interação entre os diferentes atores e interesses, deve assegurar uma governação multinível com presença nas instâncias intervenientes de representação adequada dos processos de DLBC, o que pressupõe um cruzamento de participação nas Unidades de Gestão que venham a ser criadas para os PO regionais, para as ITI e para as EDL-DLBC” (Neves, 2013: 22).



resilientes de absorção de forças estimulantes mas algo provocatórias. O potencial de activismo cívico e de empoderamento local pouco convencional dos PIC LEADER e EQUAL, em particular, foi moderado pela estruturação de processos de governança mais controlados, algo facilitado sob a capa do *mainstreaming* da ‘abordagem Leader’.

Com uma sociedade civil algo débil/debilitada e dispersivamente solicitada para numerosos desafios sociopolíticos que em muito ultrapassam a problemática do ‘rural’, uma maior pluralidade de compromissos para o ‘desenvolvimento territorial’ permitiu a diluição de factores críticos dos interesses mais pesadamente estabelecidos e consolidados. São os valores destes últimos que ditam as medidas e os passos mais aceites para fazer face às crises...

Este problema remete para a necessidade de desenvolver um processo de maior qualificação sistémica para a ‘governança do rural’, que passa por retomar a discussão e o envolvimento das pessoas (individuais e colectivas)/actores para uma sociedade mais inclusiva, nas dimensões social, económica e territorial, a diferentes escalas. Tal se pode fazer apenas com maior compromisso político e cívico para uma valorização múltipla da territorialidade do ‘rural’, o que é indissociável da sua apropriação dialogada e expandida, em espaços de interacção e de desenvolvimento do capital social e do capital territorial.

Por apropriação do ‘rural’ estamos a referir-nos ao ganho, retenção e recuperação de ‘filiações’, com dimensões materiais e simbólicas, que permitem maior controlo dos processos de mudança. Trata-se de diversas reapropriações, tanto do rural produtivo como do rural de consumo, envolvendo a convocação e a participação estruturada e aprendente de organizações e instituições: autarquias; associações de desenvolvimento; entidades de acção social; associações ambientalistas; diversas outras entidades locais e regionais privadas; parceiros institucionais dos programas, como organismos das tutelas sectoriais e regionais desconcentradas (cf. Neves, 2012), universidades e escolas de diferentes graus, etc.



Este é o sentido de uma governança empoderada, aquela que não dispensa um processo societário de resignificação do que são e do que têm de ser as áreas complementares dos centros e eixos urbano-industriais, carentes de investimento consistente na densidade relacional e animada por sentido estratégico. As formas de representação das pessoas e lugares, dos territórios, dos seus actores (mais ou menos críticos), e o relevo dado a essa representação – simbólica e funcional/participante – não deixará de ter um papel cimeiro na dignificação desses actores e territórios, bem como de processos e produtos que acrescentam valor e capacitação do desenvolvimento, nas suas diferentes dimensões.





Referências bibliográficas

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A (2013), *Porque falham as nações. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Lisboa, Círculo de Leitores, 619 p.
- Alberdi Collantes, Juan Cruz (2008), “Agenda 21 Local, un instrumento para el desarrollo rural”, *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, nº 77, pp. 385-399.
- Albino, José Carlos (2004), *Contributo para a História do Desenvolvimento Local em Portugal*. Vialonga, Animar, 134 p.
- Amado, Joaquim/Federação Minha Terra (2012), *Estratégias de Desenvolvimento Local e os desafios da Europa 2020*. Évora, Seminário “Estratégias Locais de Desenvolvimento e os Modelos de Governança” - Universidade de Évora, 5-12-2012, 17 p. [apresentação]
- Amaro, Rogério Roque (2003), “Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria”. *Cadernos de Estudos Africanos*, nº 4, Janeiro/Julho, pp. 35-70 [idem em http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/3186/1/2003_4_02.pdf].
- Amaro, Rogério Roque (Coord.); et al. (2012), *Estudo de Caracterização do Voluntariado em Portugal - Trabalho para o Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado*. Lisboa, PROACT, 58 p. [http://www.voluntariado.pt/preview_documentos.asp?r=1954&m=PDF]
- ANIMAR et al. (2013), *Programa Mínimo de Revitalização de Aldeia – versão preliminar*. ANIMAR/ICE/ADCMOURA, Projecto ASAS - Aldeias Sustentáveis e Activas, Abril de 2013, 11 p.
- Antunes, Márcia (2006), *La gestion du Programme d'Initiative Communautaire Equal: un outil expérimental en faveur du développement local*. Univ. Paris XII - Val de Marne, Institut d'Urbanisme de Paris (IUP)/ Animar [Portugal]. Mémoire de stage de fin d'études - Master 2 Professionnel «Urbanisme et Territoires», 80 p. + annexes.
- Baptista, Fernando Oliveira (2010), “A transição rural”, in: Baptista, F O (Coord.) – *O Espaço Rural: Declínio da Agricultura*, Oeiras, Celta, pp. 125-160.
- Bateira, Jorge; Ferreira, Leonor (2002), “Questioning EU Cohesion Policy in Portugal”, *European Urban and Regional Studies*, 9 (4), pp. 297-314.
- BBR (2007), ESPON project 4.1.3. *Feasibility study on monitoring territorial development based on ESPON key indicators: Part A – Tentative Spatial Monitoring Report, Final Report; Part B – Scientific Working Paper, Final Report*. Bonn, Germany, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/The ESPON Monitoring Committee and mentioned partners, 90 p. + annexes (Part A - 2007), 215 p. + annexes (Part B - 2006).
- Berjano, M; Coelho, I S; Rolo, J C (2010), *Programa da Rede Rural Nacional – Relatório de Avaliação Intercalar*. Lisboa, Instituto Nacional dos Recursos Biológicos I.P. / Instituto Nacional de Investigação Agrária, Dezembro de 2010, 35 p. + Anexos.
- Bodiguel, Maryvonne (1986), *Le rural en question - politiques et sociologues en quête d'objet*. Paris, Ed. L'Harmattan, 183 p.
- Camagni, Roberto (2005), “The rationale for territorial cohesion and the place of Territorial Development Policies in the European Model of Society“. Vienna, Lincoln

- Institute of Land Policy, *International Seminar "Territorial Cohesion and the European Model of Society"*, 11-13 July 2005, 21 p. (accessed in http://www.intelligentcoast.org/downloads/89_archiv6289_25834.pdf)
- Candeias, José M L (2002), *A propósito das Associações de Desenvolvimento Local no Alentejo*. Alcáçovas, Assoc. Terras Dentro, 144 p.
- Carvalho, Paulo (2012), "Património Cultural, Lazeres Turísticos e Territorialização das Políticas de Desenvolvimento: o Exemplo das Aldeias do Xisto", In: Paulo Carvalho (Coord.) - *Patrimónios e Lazeres Turísticos*, pp. 31-44. Ed. Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso/eumed.net, Enciclopedia Virtual, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1225/indice.htm>
- Castro, José Luis; Gonçalves, Alda (2002), "A Rede Social e o Desenvolvimento Local", *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 4, CET/ISCTE, Lisboa.
- CET (2005), *Avaliação do Programa Rede Social: Relatório Síntese*. Lisboa, [Centro de Estudos Territoriais, Coord. Teresa Amor], ISS,IP, 25 p. [+ CD-ROM com versão completa: 152 p.]
- Considine, Mark; Giguère, Sylvain (eds.) (2008), *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*. New York, Palgrave Macmillan, 271 p.
- Covas, António; Covas, Maria das Mercês (2012), *A Caminho da 2.ª Ruralidade. Uma Introdução à Temática dos Sistemas Territoriais*. Lisboa, Edições Colibri, 229 p.
- CRA (2000), *Balanço da Intervenção Operacional "Recuperação dos Centros Rurais" - experiências, perspectivas e propostas*. Centros Rurais do Algarve, 9 p. (policopiado)
- C.R.Aviz; et al. (2000), *Centros Rurais do Alentejo, uma experiência de sucesso, uma aposta com futuro*, 8 p. (policopiado)
- Cristóvão, Artur; Koehnen, Timothy (2004), "Construção de Redes Sociais e Processos de Desenvolvimento em Municípios Rurais: casos de Trás-os-Montes", *II Congresso de Estudos Rurais*, Angra do Heroísmo, Açores, 29 de Setembro a 3 de Outubro de 2004, SPER/Univ. Açores, CD-ROM.
- Davoudi, S.; Evans, N.; Governa, F.; Santangelo, M. (2008), "Territorial Governance in the making. Approaches, methodologies, practices". *Boletín de la A.G.E.* n.º 46, pp. 33-52.
- Dias, Nelson (2008), "Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo", *e-cadernos CES*, 1, 183-205. Acedido em 30-11-2008, <http://www.ces.uc.pt/e-ca>
- Domingos, T; Neves, A. Oliveira das; Marta-Pedroso, C (Eds.); et al. (2010), *Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR). Relatório Final da Avaliação Intercalar*. Lisboa, IN+, Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento, 23 de Dezembro de 2010, 667 p.
- Domingos, T; Neves, A. Oliveira das; Marta-Pedroso, C (Eds.); et al. (2012), *Relatório Final da Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR) do ano 2011. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do ProDeR*. Lisboa/Bragança, Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, 197 p.
- Faludi, Andreas (2005), *Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society*, AESOP 05, Vienna, 8 p. [Accessed in 8-12-2010 in <http://aesop2005.scix.net/>]

- Farinós Dasí, Joaquín; et al. (2007), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level - ESPON project 2.3.2, Final Report*. University of Valencia, Department of Geography/Inter-University Institute of Local Development, 309 p. + annexes. [http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/governance.html]
- Ferrão, João (2010), “Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática”. *Prospectiva e Planeamento*, Vol. 17 2010, pp. 129-139.
- Ferrão, João (2013), “Responsabilidade social territorial e localismo ético”. *Revista de Economia Solidária*, 5, pp. 18-39.
- Fórum Cidadania & Território (2013), *O Território no centro das Políticas de Desenvolvimento e de Coesão. Contributos do Fórum Cidadania & Território para o debate e consenso no domínio do Desenvolvimento Territorial*, 17 de junho de 2013. Documento acedido em 27-08-2013 em http://content.magazine.stress.fm/
- Gonçalves, Hermínia Fernandes (2005), *O planeamento estratégico e a avaliação como elementos de aprendizagem para a gestão de parcerias: o caso da Rede Social de Macedo de Cavaleiros*. Vila Real, UTAD, 132 p. + anexos [dissertação de mestrado em Instrumentos e Técnicas de Apoio ao Desenvolvimento Rural].
- Governa, Francesca; Santangelo, Marco (2006), “Territorial governance and territorial cohesion in the European scenario”, University of Leuven – International Conference *Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures*, 8-9 June 2006, 18 p.
- Horlings, Ina; Marsden, Terry (2010), *Pathways for sustainable development of European rural regions: eco-economical strategies and new rural-urban relations*. Cardiff, BRASS Centre, Working Paper Series No. 55, 49 p.
- IESE (2012), *Avaliação Intercalar do INALENTEJO. Sumário executivo*. Lisboa, IESE, Dezembro de 2012, 17 p.
- IN LOCO (1996), *Plano Global de Intervenção do Centro Rural de Salir*. Faro, Associação IN LOCO, 155 p.
- Little, Jo (2001), “New rural governance?”, *Progress in Human Geography*, 25 (1), pp. 97-102.
- Lopes, Regina (2013), “Editorial”, *Pessoas e Lugares*, n.º 11 [tema “Políticas públicas para os territórios rurais”], Maio de 2013, p. 2.
- Marsden, T (1998), “New Rural Territories: regulating the differentiated rural spaces”, *Journal of Rural Studies* 14, pp. 107-117.
- Medeiros, Eduardo (2013), *A Política de Coesão da União Europeia em Portugal (1989-2013). Contribuições para o Desenvolvimento Territorial*. Universidade de Lisboa, CEG, Núcleo de Estratégias e Políticas Territoriais (NEST), IGOT, 197 p.
- Melo, Marcus Andre; Baiocchi, Gianpaolo (2006), “Deliberative Democracy and Local Governance: towards a New Agenda”. *International Journal of Urban and Regional Research* nr. 30 (3), pp. 587-600.
- Moreno, Luís (1992), *Informação na agricultura algarvia: os anos oitenta*, Univ. de Lisboa, Faculdade de Letras, dissertação de mestrado, 192 p. + 65 p. fig. e anexos (policopiado).
- Moreno, L (2004), “Desenvolvimento Local – Que Futuro Queremos?”, *Ver e Voz*, n.º 84, Outubro/Novembro 2004, Suplemento “Pensar o Futuro”, pp. 5-7.

- Moreno, Luís (2007), *Desenvolvimento Territorial - de um sentido ocidental às orientações coesivas para um meio rural inovador: Caminhos e Caminbantes*. Lisboa, edição do autor /Universidade de Lisboa, FLUL, 379 p. + Apêndice. [in: www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?Module=Files/FileDescription&ID=557&lang=pt]
- Moreno, Luís (2008), “O papel do associativismo na governança do espaço rural”, *Le Monde diplomatique* - edição portuguesa, II Série, nº 18, p. 3 [In: Dossiê «Portugal rural: mito ou realidade?», pp. 2-4].
- Moreno, Luís (2009), “Ativação (trans)disciplinar: entre as condições de restrição e de expansão do exercício de poderes para a mudança e inclusão social”, comunicação apresentada no *VII Congresso da Geografia Portuguesa - Trunfos de uma Geografia Activa: Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia*. Coimbra, 26 a 28 de Novembro de 2009.
- Moreno, Luís (2013), “Que poderes, organizações e territorialidade para o Desenvolvimento Rural?”, comunicação apresentada no Seminário “*Governança e Desenvolvimento Rural: Território, Poderes e Organizações Face ao Horizonte 2020*”, Peniche, Edifício Cultural Municipal, 1 de Março de 2013 (org. Animar et al.).
- Moreno, Luís (coord.); et al. (2003), *Guia das Organizações e Iniciativas de Desenvolvimento Local*. Lisboa, animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, 237 p.
- Neves, A. Oliveira das (Coord.); et al. (2008), *Estudo de Caracterização do Turismo no Espaço Rural e do Turismo de Natureza em Portugal. Versão resumida*. Lisboa, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Dezembro de 2008, 48 p.
- Neves, A. Oliveira das (2012), “Perspectivas para a Abordagem Leader em Portugal (2014-2020)”, Seminário *O LEADER e o Quadro Estratégico Comum*, 06 de Junho de 2012 (acedido em <http://www.cap.pt/0-users/Seminrio-Leader/20120606-OliveiraNeves.pdf>).
- Neves, A. Oliveira das (2013), “Velhos e Novos Desafios para os Atores dos Territórios”, Conferência *O Futuro dos Territórios Rurais. Desenvolvimento Local de Base Comunitária*, Lisboa, Federação Minha Terra, 20-09-2013, 23 p. (acedido em <http://www.minhaterra.pt/>).
- OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publishing, 168 p. [doi: 10.1787/9789264023918-en].
- Oliveira, Carlos; Breda-Vázquez, Isabel (2012), “Europeanisation of territorial policies in Portugal and Italy: a cross-national comparison”, *Policy & Politics*, vol. 40 nr. 1 (2012), pp. 89-105 [<http://dx.doi.org/10.1332/030557310X520261>].
- Queirós, Margarida (2007), “Agenda 21 local: auto-organização, cooperação e inteligência descentralizada”, *Fimisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, Vol. 42, nº 83, 2007, pp. 65-77.
- Rodrigues, Fernanda; Stoer, Stephen (1998), *Entre parceria e partenariado: amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras, Celta, 107 p. + anexos.
- Rodrigues, Miguel (2011), “O impacto da europeização nos padrões de governança em Portugal: uma análise de redes sociais”, Salvador [Brasil], *Comunicação no XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*, 15 p. [acedido em <http://repap.ina.pt/handle/10782/603>]

- Ruivo, Fernando (1993), “Um estado labiríntico: a propósito das relações entre o poder central e o poder local em Portugal”, in: Costa, M. S.; Neves, J. P. (coord.), *Autarquias locais e desenvolvimento*. Porto, Afrontamento, pp. 39-48.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado labiríntico: O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto, Edições Afrontamento, 278 p.
- Sen, Amartya (1999), *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa, Gradiva, 2003, 382 p.
- Serafim, Maria do Rosário (1999), *Outras mediações Estado/sociedade: as parcerias no programa LEADER*, Lisboa, DGDR, Col. Estudos e Análises, 192 p.
- Rodrigues, F; Stoer, S (1998), *Entre parceria e partenariado: amigos amigos, negócios à parte*, Oeiras, Celta, 107 p. + anexos.
- Torre, André; Traversac, Jean-Baptiste (Eds.) (2011), *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag/Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 207 p.
- Tosics, Iván (2011), *Governance challenges and models for the cities of tomorrow*. European Commission (Directorate General for Regional Policy), 42 p. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf).
- UNDP (1999), *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*. Oxford University Press, New York, United Nations Development Programme.
- Woods, Michael (2011), *Rural*, Routledge, Edition publ. In the Taylor & Francis e-Library, 2010, 336 p.

