

2º Parecer da Animar  
relativo ao documento

**ORIENTAÇÕES  
PARA UMA ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO RURAL**

Documento de Trabalho  
/Versão de 27.12.05



**Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local**

Av. Santos Dumont, 57 - 1º Esq.

1050-202 LISBOA

[www.animar-dl.pt](http://www.animar-dl.pt)

[www.facebook.com/associacao.animar](https://www.facebook.com/associacao.animar)

<http://agencianimar.com>

[www.cidadaniaemporugal.pt](http://www.cidadaniaemporugal.pt)

[animar@animar-dl.pt](mailto:animar@animar-dl.pt)

Telef.: 21 952 74 50/1

**DEZEMBRO 2005**



## I. INTRODUÇÃO

O presente parecer consiste num segundo contributo escrito da Animar para a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural e surge emitido no quadro de auscultação aos diferentes actores, que o Gabinete de Planeamento e Política Agrícola e Agro-alimentar (GPPAA) entendeu realizar.

Nesta óptica, o documento que agora apresentamos, não deve ser entendido como único, mas antes como complemento, quer do documento sob o título “Por uma Nova Governança Rural”, entregue na reunião entre o GPPAA e a Animar (em 21/12/05), quer das opiniões manifestadas no decorrer da mesma reunião.

A forma adoptada para este segundo contributo procura ir de encontro à solicitação expressa pelo GPPAA, no sentido da realização de algum esforço de síntese e de identificação de “pontos críticos”.

## II. ANÁLISE E CONTRIBUTOS PARA O DOCUMENTO

Em referência aos Ptos. 1 (Enquadramento) e 2 (Definição das prioridades nacionais/Objectivos estratégicos), não existem novas contribuições a assinalar.

No que concerne ao Pto. 3 (Prioridades temáticas/Objectivos específicos), atenta-se no seguinte:

**Pág.7**, penúltimo parágrafo:

- Considera-se de grande importância o estabelecimento de critérios claros para separação do âmbito de intervenção das políticas de desenvolvimento regional, das políticas de desenvolvimento rural.

**Pág.8:**

- Considera-se relevante que a abordagem LEADER também esteja presente no 3º Objectivo Estratégico - Revitalização económica e social das zonas Rurais. Contudo, não é perceptível se os seus três Objectivos específicos deverão nortear Planos de Desenvolvimento Integrados ou Intervenções Territoriais Integradas.

**Pág.9**, 2º parágrafo:

- Sugere-se o acrescento a “estratégias integradas de base sub-regional...” com dimensão adequada e eficaz, numa perspectiva de geometria flexível.  
- No 2º Quadro propõe-se a inclusão de redes regionais, além da Rede Nacional.

No caso do Pto. 4 (Coerência com as prioridades comunitárias e nacionais), não existem novas contribuições a assinalar.

Em referência ao Pto. 5.1 (Estratégia para a competitividade), regista-se o seguinte:

**Pág. 13**, Ponto 2:

- Sugere-se a inclusão da certificação de qualidade das empresas.

**Pág. 14**, Ponto 4:

- Caso seja enquadrável, no âmbito do FEADER, seria interessante considerar outros públicos como por exemplo mulheres e grupos em situação de desfavorecimento.

- Propõe-se acrescentar a “mecanismos simples de microcrédito...” e outras alternativas ao crédito tradicional. Este aspecto é aliás extremamente importante na medida em que a possibilidade de criação de iniciativas de crédito inovadoras, com recurso ao LEADER, mas que se perpetuassem para além do seu término, chegou a estar em aberto no início da preparação do Leader+, apesar de não ter tido continuidade.

À semelhança do que existe noutros países da UE, este sistema criaria novas e autosustentáveis oportunidades de apoio à diversificação económica em meio rural, a par de contribuir decisivamente para o “empoderamento dos actores locais”<sup>1</sup>.

No caso do Pto. 5.2 (Inovação e I&DE), não são sugeridas novas contribuições.

No que concerne ao Pto 5.3 (Formação profissional e conhecimento), salienta-se o seguinte:

- Seria interessante a menção sobre a necessidade de ligação/interacção com os Centros de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências (CRVCC) em meio rural. Aliás, tal interacção deve potenciar a evolução do próprio Sistema Nacional de RVC, indo para além da certificação das

---

1) Ver “O Desenvolvimento Local em Meio Rural face ao Desafio da Sustentabilidade - os ensinamentos de 10 anos de IC Leader em Portugal através de 16 cadernos temáticos” (2003); Área Temática 3 - Aprofundar as metodologias de intervenção das ADL - “As ADL como dinamizadoras e parceiras empresariais do desenvolvimento local”. INDE/CAL.

Esta, é naturalmente uma constatação que ultrapassa o universo restrito das ADL responsáveis pela gestão em parceria do Programa LEADER.

- Grande parte da “identidade LEADER” foi criada pelos territórios de intervenção definidos para aplicação do Programa.

Fazendo apelo a características marcadamente locais, os territórios de intervenção foram, regra geral, alvo de diferentes medidas de promoção da sua identidade. O reequacionamento – global e não particular – da sua territorialidade, arrastará inevitavelmente a desconstrução de identidades, aspecto de extremo impacto negativo na geração de confiança à escala local.

- Longe da menorização da preocupação com uma agricultura competitiva e sustentável em todas as suas componentes, que crie emprego e rendimento, será interessante uma melhor caracterização do espaço rural actual, onde em importantes manchas territoriais se constata que o mesmo já não é agrícola<sup>3</sup>. Esta menção apenas faz apelo à continuidade e reforço de dinâmicas de diversificação de actividades e, por isso, à melhor organização sectorial e intersectorial, à introdução da transformação e comercialização adequadas numa óptica de fileira, à instalação de novas actividades e consolidação de sectores não tradicionais e pesquisa permanente de novas potencialidades.

3) Ver Projecto Agro 62, (coordenado por Baptista, Fernando Oliveira) e estudos parcelares relativos às Freguesias de Vª Nova de S. Bento (da responsabilidade de Veiga, José Ferragolo) e Pedrógão de S. Pedro (da responsabilidade de Lourenço, Fernando).

como também na medida em que as áreas rurais em causa contam sobretudo com uma população relativamente envelhecida e carente de acompanhamento e de estímulos específicos para o seu envolvimento activo na revitalização rural.

Por último, no caso do Pto. 5.7 (Rede rural nacional), salienta-se o seguinte:

A experiência das ADL que trabalham no mundo rural demonstra a importância das redes regionais e nacionais e da cooperação interterritorial e transnacional. A própria Animar é a materialização de uma rede e tem participado e incentivado/apoiado diversos projectos em cooperação.

Conhecedores dessa importância, consideramos que aqueles dois vectores tão relevantes para os territórios rurais não estão suficientemente destacados no documento.

Sugere-se por isso que sejam estabelecidos princípios e objectivos orientadores para a cooperação entre os territórios rurais, mesmo no Pto 5.6 (Abordagem LEADER), deixando claro que este vector acompanhará transversalmente aquela abordagem nos eixos em que a mesma se verificar pertinente.

A cooperação transnacional deverá também ser objecto de atenção específica na medida em que são conhecidos “os ganhos”, para os territórios rurais, derivados de projectos concretos de cooperação com outros países europeus ou terceiros.

Além da Rede Nacional proposta, a Animar defende a criação de Redes Regionais inseridas na arquitectura da Rede definida no documento.

### III. OUTRAS CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS

- Curiosamente, o documento de orientação estratégica não menciona as ADL uma única vez, situação que cremos necessário corrigir. Esta proposta deriva da procura de rigor e, também, do elementar reconhecimento do papel desempenhado pelas ADL nos últimos 15 anos que, exercendo funções diversificadas de interesse público em condições de instabilidade financeira bem conhecidas, têm conseguido trazer novo ânimo económico e social ao meio rural, aumentar a sua atractividade, mobilizado vontades, gerado processos de melhoria considerável da qualidade de vida das suas populações e promovido a igualdade de oportunidades consagrada no texto constitucional e nos princípios de coesão social, económica e territorial da UE. Esta constatação – partilhada por quem vive e trabalha diariamente no em meio rural – não se fundamenta numa visão idílica do Desenvolvimento Local mas antes transmite o vigor e a determinação de quem aceita os desafios e procura ultrapassar obstáculos com sentido de missão e utilidade social, procurando construir, também no dia-a-dia, capacidade técnica para tal.

competências escolares e permitindo nomeadamente, caminhar no sentido da certificação profissional.

Acerca do Pto. 5.4 (Actividade agrícola, ambiente e paisagem), atenta-se no seguinte:

#### **Pág. 23:**

- Necessária clarificação das Intervenções Territoriais Integradas (ITI).

No caso do Pto. 5.5 (Floresta), não existem novas contribuições a assinalar.

Em referência ao Pto. 5.6 (Abordagem LEADER), considera-se o seguinte:

Como elemento de pormenor, mas de significativa importância na **Pág. 33**, 2º parágrafo, existe necessidade de clarificação dos contornos e das relações entre Planos de Desenvolvimento Local e ITI.

Acerca do conteúdo global deste ponto, verificados e consensualizados que estão os factores positivos evidenciados pela abordagem LEADER ao longo de 15 anos – “abordagens integradas inovadoras do Desenvolvimento Local, a dinamização da participação dos agentes locais na gestão dos processos de desenvolvimento, a valorização e preservação dos recursos endógenos e conservação da identidade regional, bem como as vantagens resultantes duma gestão de proximidade dos projectos e intervenções” – afigura-se incongruente, senão mesmo contraditório, apresentar como inevitável “o reequacionamento da sua territorialidade” através da “definição de uma unidade territorial de base para a definição das estratégias locais de desenvolvimento”, ou seja, a construção artificial (*top-down*), alheada das dinâmicas relacionais locais que presidiram ao desenho dos contornos territoriais nas três fases do Programa LEADER.

Condicionar as dinâmicas locais de constituição das parcerias através de critérios rígidos “previamente fixados” contraria o princípio de autonomia, próprio do conceito e da prática de Governança dos processos de desenvolvimento. E, se este se assume como um dos resultados fundamentais da abordagem LEADER, a par dos contributos para a revitalização e para a diversificação económica e para a criação de emprego nas zonas rurais, julgamos que o caminho da uniformização ou regulação prévia à luz de uma unidade territorial de referência de natureza administrativa contribui apenas para a criação de condições que limitem o desejado reforço “da representatividade das organizações da sociedade civil”.

Num território com baixas densidades relacionais, como o são os territórios tipificados como predominantemente rurais, a importância do investimento nos actores e agentes locais adquire dimensões quantitativas e qualitativas que não são compatíveis com um entendimento puro e simples da lógica de distribuição *per capita*. Neste particular, as dinâmicas de proximidade adquirem uma relevância determinante na vitalização dos fluxos de relações e na prossecução das políticas

de desenvolvimento. Equacionar a escala local como a escala de proximidade passa assim por uma aposta séria na consolidação das redes relacionais já estabelecidas e não, necessariamente, pelo alargamento da malha e da dimensão territorial que só contribuirá para a dispersão de esforços e conseqüente ineficácia.

À construção de uma estratégia nacional não devem ser indiferentes as características dos actores/agentes locais. As dinâmicas de Governança exigem, pela sua complexidade, como a experiência o demonstra, actores que consigam interpretar e mobilizar as vontades e a diversidade de recursos locais numa lógica de parceria (partilha de responsabilidades). A construção dos Grupos de Acção Local é disso exemplo. São, na maioria das vezes, estruturas que resultam da participação e do envolvimento dos agentes públicos e, maioritariamente, privados, representativos da sociedade civil, em torno duma estratégia local de desenvolvimento construída colectivamente. Este bem sucedido processo de iniciativa de base local está intimamente associado ao papel de facilitação e de liderança desempenhado pelas ADL. Estas entidades, em virtude da sua capacidade técnica e política, vêm reconhecido nos territórios um papel determinante na construção e na dinamização das parcerias. Aliás é talvez aqui que o Estado deve priorizar o seu papel regulador apoiando a diferenciação qualitativa dos processos de mobilização local e de geração de parcerias. A questão que se coloca é a de apoiar a construção de processos localmente autónomos sem exclusão de grupos e actores sociais com pouco conhecimento, organização e força política<sup>2</sup>.

O sucesso da abordagem LEADER não depende apenas do alargamento das parcerias e do reforço da representatividade das organizações da sociedade civil (OSC). Torna-se também necessário que essas parcerias tenham carácter estratégico (não podem ser meramente formais) e que as OSC se manifestem como Organizações Cívicas e Solidárias (OCS), entre as quais devemos incluir as Associações de Desenvolvimento Local (ADL, as entidades locais que compreendem os GAL), que poderão e deverão certamente continuar a demonstrar o cumprimento de funções de interesse público, especialmente em termos de ligações reticulares e transsectoriais de iniciativas de valorização territorial.

Ou seja, as parcerias a reforçar (e, eventualmente a alargar, quando tal não contrarie o reforço) devem implicar a acção conjugada de concertação de interesses com incidência territorial, revelando pró-actividade e capacidade de antecipar prospectivamente problemas e soluções. Trata-se da participação activa na função de

---

2) ROVER, Óscar & HENRIQUES, Maria Adosinda (2005). *“A gestão democrática em debate: O programa Leader e a sua relação com a sociedade civil local”*. Universidade de Coimbra, CES, Polícopiado.

contributo ascendente para o processo de planeamento e de ordenamento/inclusão territorial de que o meio rural mais desvitalizado tanto carece.

Naturalmente, dentro destes princípios, ampliar a dimensão dos territórios de intervenção não poderá significar restringir as condições de empoderamento (*empowerment*) das ADL. Estas entidades devem ter um papel de participação activa em qualquer eventual redefinição territorial, no justo e lógico prolongamento da sua capacidade de efectuar diagnósticos territoriais e planeamento (ex.: PDL) incidente em meio rural.

Por outro lado, como a territorialidade das áreas rurais portuguesas é geralmente débil, o seu recente processo de promoção, através dos “territórios LEADER” (1991-2006), deverá ser capitalizado, em vez de desperdiçar todo o investimento efectuado na criação de identidades e de confiança das populações nos centros de competência representados pelas ADL que contaram com os GAL. Há que lembrar que o Desenvolvimento Rural tem de se apoiar sobretudo em verdadeiros factores criativos do território, não podendo ser posto em causa por eventuais critérios funcionalistas. O Estado tem de ser estimulante e parceiro, favorecendo a governança, o “concurso de compromissos”.

Contrariamente às pretéritas tendências de aplicação da restrita racionalidade tecnoburocrática como pretenso motor do Desenvolvimento Rural, desde os anos oitenta e noventa do século XX que se reconhece na UE que o Desenvolvimento Rural só pode ser coerentemente promovido pela potenciação da territorialidade, pela endogeneização de dinâmicas, pela densificação interna e capilar do tecido socioeconómico, pelo fomento de práticas coesivas. O DL, instrumento desafiador para o efeito, exige partilha de poder e de compromissos, não sendo, todavia, incompatível com as superiores exigências da funcionalidade, com medidas de política que apostam na melhoria das acessibilidades e potenciam os fluxos, que permitem (re)organizar os recursos humanos e físicos e dotar as comunidades com meios/instrumentos de realização das actividades.

No entanto, a eventual ampliação da dimensão dos territórios de abrangência das ADL, com a perspectiva de alargamento das escalas de intervenção, mostra-se, como já foi exposto, dificilmente compatível com uma reconhecida necessária intervenção de proximidade. De facto, processos de animação social, económica, educativa, etc., para a mudança participada, implicam investigação-acção/participativa, inerentes aos verdadeiros processos de DL, os quais não se viabilizam com percursos frequentes de distâncias superiores às dezenas e centenas de quilómetros. Embora não se deva subvalorizar o papel das NTIC para atenuar e mesmo ultrapassar a barreira das distâncias, estas têm de ter um papel complementar, nunca substituindo os encontros pessoais; não só porque apenas estes são decisivos para a indução da formação em exercício e da iniciativa conseqüente,