

# EDITORIAL

## VEZ E VOZ

Revista da Animar,  
Associação Portuguesa para  
o Desenvolvimento Local

Edição Especial,  
Dezembro\* de 2014

### O Rural - Leituras, Dinâmicas, Animação e Desenvolvimento

\* 2.<sup>a</sup> edição, revista  
e aumentada

#### Editor Convidado:

Luís Moreno - IGOT / CEG,  
Universidade de Lisboa

Edição realizada no âmbito  
das actividades do Projecto  
RURANIMAR - valorização  
e articulação de políticas e  
práticas de animação em  
contexto rural

PRRN - Programa da  
Rede Rural Nacional

Este número especial da revista *VeZ e Voz*, no âmbito do Projecto RURANIMAR - *valorização e articulação de políticas e práticas de animação em contexto rural*, parte do nosso reconhecimento de uma realidade que importa evidenciar: sendo **o Rural** objecto de políticas públicas e múltiplos olhares, múltiplas representações, é necessário um esforço permanente para garantir que estas apropriações (cívicas e políticas) se traduzem em condições societárias de desenvolvimento, com base pessoal, comunitária, local e territorial, para a sustentabilidade sistémica do nosso meio, implicando todos os níveis e escalas da nossa existência. Este desenvolvimento, uma expansão da capacidade de durável criação e resiliência de pessoas, lugares e sistemas humanizados, tem **no Rural** uma parte essencial do seu sustentáculo.

Este processo passa então por um cuidado permanente com **o Rural**, fazendo reconhecer as condições da sua existência, resistência e persistência, de modo alargado e capilarizado, abrangendo desde velhos a novos actores, desde os já existentes a outros que processos de animação deverão induzir / activar. Relevamos aqui os actores do tecido associativo, incluindo diferentes tipos de Organizações Cívicas e Solidárias (OCS) e Associações de Desenvolvimento Local (ADL), participando com outros elementos dos tecidos social, económico e institucional em formas de valorização que “territorializem o Rural”.

Considerando que o essencial do cuidado com **o Rural** se faz com processos de animação / activação / estímulo, tal passa pela afectação de meios correspondentes, a reunir e combinar / articular nas esferas das políticas e das práticas. Esta publicação, trazendo uma síntese sobre análises e reflexões de investigadores centrados nas dinâmicas e políticas de desenvolvimento rural, da academia e de instituições mais directamente envolvidas no processo, pretende ser mais um contributo, necessariamente modesto, a complementar com outros, para uma reflexividade em torno de velhos e novos compromissos para a mais valorizada e valorizadora reapropriação do Rural, na perspectiva em que alguns estudos recentes a possa alimentar, sem prejuízo de uma projecção dos principais aspectos, na perspectiva dos actuais desafios da animação em contexto rural. Esta projecção tem lugar no ponto 1, o primeiro de um conjunto de 11 apontamentos que dão conteúdo a esta edição (não apenas os 10 da 1.<sup>a</sup> edição).

Para além do primeiro ponto, de enquadramento e leitura conjunta, os textos subsequentes que aqui se trazem procuram traduzir o essencial de trabalhos já desenvolvidos, tanto no âmbito do projecto apoiado pelo Programa da Rede Rural Nacional (PRRN) que agora nos enquadra, como em diferentes contextos de um projecto imediatamente anterior do PRRN (Dinâmicas e Políticas de Desenvolvimento Rural), por sua vez sem deixar de ter em conta outros apoiados pelo mesmo programa (projetos "ASAS - Aldeias Sustentáveis e Ativas" e "À Descoberta do Mundo Rural").

Luís Moreno

## VEZ E VOZ

Revista da Animar,  
Associação Portuguesa para  
o Desenvolvimento Local

Edição Especial (2.ª) | Dez. 2014

### Director

Eduardo Figueira

### Coordenação Editorial Geral

Mário Alves

### Coordenação desta Edição

Luís Moreno

### Redacção e Administração

Rua Antero de Quental  
Bairro Olival de Fora  
Edif. Ninho de Empresas  
2615-640 VIALONGA

Telef.: 21 952 74 57

vezevoz@animar-dl.pt

www.animar-dl.pt

www.facebook.com/  
associacao.animar

ISSN: 1646-852X

### Impressão

O Ribatejo  
Centro Nacional de Exposições  
Quinta das Cegonhas  
Apartado 355  
2000-471 Santarém

Tiragem:

1000 exemplares

Distribuição gratuita

**A informação e as opiniões  
expressas nos artigos são da  
exclusiva responsabilidade  
dos autores.**

Também nesta edição, a revista  
Vez e Voz respeita as opções  
dos autores dos textos  
relativamente ao último acordo  
ortográfico da língua portuguesa.

# SUMÁRIO

	Pág.
<b>EDITORIAL</b> <b>Luís Moreno</b>	1
<b>1. O Rural - Leituras, Dinâmicas, Animação e Desenvolvimento</b> <b>Luís Moreno</b>	5
<b>2. O rural no Portugal que encolhe</b> <b>Joaquim Cabral Rolo</b>	13
<b>3. Diversificação das atividades e criação de emprego: destinatários e beneficiários das políticas</b> <b>Ana Novais e Maria João Canadas</b>	21
<b>4. Aprendizagem ao Longo da Vida: contributos para um novo rural</b> <b>Isabel Rodrigo, Armindo Mendes, Paula Janeiro, David Machado, Filomena Machado</b>	25
<b>5. Transição Rural ou Regresso à Terra? A situação dos Jovens agricultores face às políticas e dinâmicas</b> <b>Pedro Soares</b>	29
<b>6. O Rural de Baixa Densidade no Sul. O caso do Alentejo</b> <b>José Ferragolo da Veiga</b>	37
<b>7. Pequenas empresas agro-industriais, sistemas extensivos do sul e desenvolvimento rural</b> <b>Inocência Seita Coelho</b>	41
<b>8. Agricultura e inovação</b> <b>Pedro Reis</b>	47
<b>9. Aposta numa Agricultura Sustentável ao serviço duma Alimentação Saudável</b> <b>Vitor Barros</b>	53
<b>10. Os incêndios e a gestão florestal privada</b> <b>Maria João Canadas, Ana Novais e Marco Marques</b>	57
<b>11. O Desenvolvimento Rural e Local face aos desafios da Governança em Portugal</b> <b>Luís Moreno</b>	63
Referências bibliográficas e recursos documentais utilizados	69



# 1. O Rural - Leituras, Dinâmicas, Animação e Desenvolvimento

Luís Moreno  
IGOT / CEG, ULisboa

## O contexto para novos significados do Rural

Tal como refere adiante Joaquim Cabral Rolo, “o rural existe”, nem que seja “porque existem políticas públicas que o têm como objeto”, e não já tanto no sentido de antigas representações de base urbanita, algo ‘subdesenvolvidas’ em contextos de dominação elitista ou pré-democrática, dotadas de simbolismo menorizador e traduzidas em apreciações consideravelmente depreciativas. O Rural é hoje representado de modo diverso, mas com um peso crescente de uma dignificação - que a muitos ainda não pode satisfazer - inerente aos processos de qualificação de pessoas e comunidades, de modo alargado a espaços mais ou menos afastados dos centros urbanos e eixos de valorização de base urbano-industrial.

Esta ‘resignificação dignificante’, que está longe de ser para todos, deve-se efectivamente a um contexto de afirmação ‘modernizadora’ do interesse público estendida ao domínio que antes mais não era que agrário. Tal como referem alguns autores, “o rural é um filho do ordenamento do território”, nascido como tal “no início dos anos cinquenta [do séc. XX], quando geógrafos, sociólogos, economistas se mobilizaram, nesse período de pós-guerra de renascimento económico e de reconstrução das instituições, para esclarecer os poderes públicos na sua preocupação de melhor ordenar o território nacional” (Perrier-Cornet & Hervieu (2002:11), recorrendo a M. Bodiguel,

1986). Esta afirmação de académicos, feita com apoio de outros e referindo-se ao caso da França, não deixa de ilustrar a situação de um país que foi determinante nas orientações da Política Agrícola Comum (PAC), da CEE / UE, e influente nas políticas adoptadas noutros países, sobretudo os democráticos com economia de mercado, na Europa. Assim o Rural torna-se alvo de cuidados especiais por parte dos responsáveis políticos, como inerente ao desenvolvimento institucional que traduz preocupações de equidade para a estruturação equilibrada e abrangente da sociedade, da economia e do território.

Deste modo, não obstante muitas insuficiências, próprias de paradigmas / contextualidades societais limitantes, o crescimento e apropriação da riqueza em vários países da Europa, no século XX, veio a ter repercussão no meio rural, primeiro privilegiando a vertente sectorial e produtivista e, depois da crise dos anos 70, uma valorização pluridimensional, embora espacialmente selectiva e com diferentes graus de densidade e de diversificação, que tem acompanhado formas menos centralizadas e mais participadas de reestruturação socioterritorial.

Estendendo-se ao século XXI, estas mudanças vêm reflectindo a evolução do processo de mundialização / globalização empresarial e financeira, o qual tem induzido sucessivas pressões para investimentos de mais curto prazo na competitivi-

dade (ou aplicações e despesas em nome dos mesmos), em detrimento dos orientados para as diferentes dimensões da coesão, apesar da vocação amenizadora das políticas nacionais e comunitárias, sempre obrigadas a reformas. Assim, a dialéctica global-local, trazendo consigo alguma perda e redefinição de capacidade regulatória aos ‘níveis meso’, tem levado a efeitos de polarização, com vertentes socioeconómicas e territoriais e com consequências no meio rural (além das mais visíveis no urbano) e nas condições da sua diferenciada (des)animação. Este é o contexto em que se releva o interesse dos vários estudos que aqui se apresentam, de modo resumido.

### Tipos e dimensões do Rural...

O primeiro dos estudos segue uma preocupação já traduzida em diferentes ensaios de trabalhos anteriores, no sentido de interpretar a ocupação, organização e uso do território (áreas rurais e urbanas), de modo a apoiar a formulação de políticas. Isso passa, no caso, pela ‘delimitação do rural’, como que um ‘zonamento’ para racionalizar intervenções públicas diferenciadas face a necessidades específicas dos territórios, identificando ‘tipos de rural’ distintos. Na linha do interesse dos cinco tipos de delimitação do rural em Portugal continental já inventariados por Azevedo (2010), considerando apenas alguns de autores do séc. XXI, também adiante Joaquim Rolo apresenta outra tipologia que aprofunda a obtida com o Projecto Agro 62 (Baptista, 2003). Neste trabalho mais recente, J. Rolo mostra-nos a expressão espacializada do resultado da análise estatística, ao nível do concelho, da combinação ponderada de indicadores de peso demográfico, de peso do sector primário no conjunto das actividades, bem como dos índices de potencial demográfico, capital humano e interdependência urbana. Esta “zonagem (...) do rural à entrada da década de 2010” corresponde à identificação de

sete tipos de rural: três categorias de “baixa densidade” (Norte, Centro e Sul, com atributos distintos entre si), duas categorias de “transição” (agrícola e de indústria e serviços), uma de “rural denso” e uma de “rural metropolitano”.

Este trabalho releva o ainda enorme peso do Rural no continente português, a par do fosso existente entre este e o Urbano. O peso do Rural evidencia, contudo, um acentuado contraste entre... 1) o rural de baixa densidade, sendo mais de 60% da superfície rural, apenas 15% da população (20% da população rural) e um peso económico de 10%; 2) o rural de alta densidade, com apenas 20% da superfície rural total, 70% dos residentes, quase 60% da população rural e gerando mais de 50% da riqueza económica.

Já o fosso Rural-Urbano é demonstrado pelas profundas disparidades de potencial demográfico e de capital humano, levando o autor a questionar, por um lado, o alcance dos objectivos de “programação e implementação” do *Acordo de Parceria 2014-2020*, bem como da estratégia e das medidas do *Programa de Desenvolvimento Rural 2014-20*, para reverter “a tão profunda disparidade entre as manchas do rural de baixa (a que acresce, em boa medida, a de transição) e de alta densidade e a distância de potencial demográfico e de capital humano entre o rural e o urbano dos diferentes territórios do rural”. Por outro lado, face aos “60% de inativos no rural” e ao “declínio do peso relativo dos jovens”, acentuado na década de 2000, surge a questão: “que instrumentos e procedimentos do *Portugal 2020*, sobretudo dos domínios da ‘competitividade’ e da ‘inclusão social e emprego’, se perspetivam para os vastos espaços do rural privados de jovens e ancorados nas transferências monetárias dos regimes de segurança social?”

Uma análise de Joaquim Rolo mais centrada na dimensão agroflorestal permite-nos salientar

alguns aspectos complementares para a consideração dos grandes traços estruturantes do nosso Rural e que importam à problemática que desejamos dar relevo. Assim, os inícios do século XXI permitiram observar: “prosseguimento da retração das componentes classificadas como ‘agricultura’ e ‘floresta’ e, em oposição, a expansão da categoria ‘matos’ (...) [diminuindo] a superfície total das explorações, a superfície agrícola utilizada (SAU, -5%) e, sobretudo, a superfície agrícola em cultivo”, levando a que “perto de 50% da SAU” não esteja “submetida a qualquer intervenção humana”, salvo “o eventual acompanhamento dos gados em pascigo”. De modo correlativo, é salientada a assinalável polarização da estrutura das explorações agrícolas: pouco mais de 10% destas correspondem a empresas, responsáveis pelo grosso da recomposição da produção agrícola (“regressão dos pequenos ruminantes, das culturas cerealíferas e das plantas industriais” e o reforço da “produção de granívoros, de hortícolas, de frutos frescos, do olival e da vinha”) e da “terciarização” da agricultura. Estas empresas correspondem a 56% da SAU, a 64% do valor económico agrícola nacional, mas apenas a 20% do emprego no sector. Num pólo oposto, sem prejuízo das situações intermédias, salienta-se a pequena agricultura familiar com rendimentos do agregado doméstico sobretudo dependentes de outras proveniências que não a exploração, sendo uma parte considerável de pensões, em particular no rural de baixa densidade do centro, do norte e no rural de transição. Em todo o caso, diminuiu muito mais a população agrícola do que a população rural (-36% contra -12%), associado ao “aumento, em todos os territórios do rural”, da inserção das famílias agrícolas em domínios da economia externos aos das suas explorações.

A problemática, que suscita mais algumas questões, é essencialmente a do Ordenamento do

Território, no sentido de promover a coesão territorial, a par da coesão económica e social, já que J. Rolo nos interpela perguntando “que instrumentos, nas sinergias possíveis dos fundos estruturais, para o estancar da dinâmica de um rural cada vez mais circunscrito à mancha da alta densidade e de contínuo encolhimento e insulamento territorial do país?”.

### **Um Rural onde se empreende e se aprende...**

Noutro contributo, Ana Novais e Maria João Canadas mostram-nos elementos sobre a “diversificação da economia e criação de emprego” em meio rural, no âmbito de uma das medidas do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-13 (ProDeR). Com recurso a inquéritos dirigidos a candidatos e a beneficiários efetivos de financiamento público no Alentejo, verificaram-se algumas particularidades inerentes a territórios de baixa densidade, com escassos projectos, poucos candidatos jovens e poucos do sexo feminino. Havendo também condições de candidatura algo contrastadas, as aprovações traduziram situações “de compromisso entre projetos de menor risco e [com] maior probabilidade de prosseguir sem o apoio público”, projectos que careciam desse apoio para acontecerem, “mas com maior risco de insucesso”, e projetos com maior contributo “para a criação de emprego ou para a estabilização de um negócio com a salvaguarda do emprego existente”.

Em regra, configuraram-se situações em que a diversificação traduzia um quadro de complementaridade da acção das ADL (apoio a diferentes segmentos) e de diferentes apoios públicos a vários detentores de explorações com orientação multifuncional, sobressaindo activos jovens (< 45 anos) do sexo masculino, “com elevado nível de escolaridade e (...) algum capital”. A pluriactividade e plurirrendimento são aqui inerentes a investimentos de consolidação de negócios ou instala-

ção de novas atividades, reforçando ou criando “um ou dois postos de trabalho ou mais, entre os quais o [do promotor], de um familiar ou de um sócio”. Como se refere também, muitas destas atividades (em que se acentuaram as ligadas ao turismo e lazer) “representam mais do que um negócio e são modos de vida (...) na região de residência ou de opção”, tendo de se reconhecer uma viabilidade inerente ao capital social (mais que meros meios de investimento material) de agentes e actores, mais ou menos empreendedores, fruto de laços e pontes interpessoais, com especial mediação organizacional / institucional em que se releva o “trabalho de acompanhamento das ADL”.

Outro registo traz-nos o contributo que explora igualmente a dimensão do ProDeR 2007-13 sobre “diversificação da economia”, acrescentando contudo o recurso à medida “Melhoria da Qualidade de Vida”, mas agora de modo combinado com outra política, a incidente na “Aprendizagem ao Longo da Vida” (ALV). Trata-se do estudo de Isabel Rodrigo e colaboradores, que avalia, de certo modo, a ALV como “instrumento estratégico de desenvolvimento rural local, à escala individual e das próprias comunidades, e o papel crucial das ADL” nestes processos. Apoiando-se em trabalho de campo nos territórios de intervenção da Rota do Guadiana, da ESDIME e da ADICES (Alentejo Sul e região de Viseu / Dão-Lafões), o estudo aproveitou a existência de pessoas envolvidas em Educação e Formação de Adultos (EFA), em ‘Centros Novas Oportunidades’, e que submeteram candidaturas de projectos de investimento às Acções das Medidas 3.1 e 3.2 do ProDeR.

Das conclusões deste estudo sobressaem vários impactes positivos da certificação proporcionada pela EFA nas trajectórias pessoais e profissionais de mulheres e homens, mas também com efeitos nas dinâmicas socioeconómicas das comunidades

rurais de pertença: “melhoria ou reforço da estabilidade e das condições de empregabilidade”, conquista de dimensões individuais de cidadania, afastamento das condições de pobreza e exclusão social e emancipação das mulheres. Considerou-se que o sucesso foi possível “porque as duas políticas públicas aqui subjacentes (...) ‘desceram’ aos territórios, foram aplicadas de forma articulada e orientadas para as necessidades dos mesmos e ainda operacionalizadas com base em modelos flexíveis” que traduziram o crucial “papel e funções das ADL” na mediação e na mobilização das comunidades.

### **Transição Rural: jovens e outros face às forças centrípetas...**

Noutro apontamento, Pedro Soares traz-nos os contributos de um estudo onde mostra uma certa realidade da instalação de jovens agricultores (JA) que, podendo parecer a alguns “uma espécie de ‘regresso à terra’”, na verdade consubstancia o fenómeno da “transição rural”, que “levou à perda de hegemonia da agricultura nos territórios rurais, à multifuncionalidade do espaço rural e a um novo contexto social, cultural e de relacionamento com o urbano e com as infraestruturas, sobretudo as de comunicação”. De facto, os resultados de um inquérito aplicado na Região Centro (Dão-Lafões) permitiram verificar que a busca “de um rendimento complementar a uma outra atividade principal” terá sido a motivação essencial para investir na agricultura, em certos casos compensando a perda / redução “de proventos salariais na atividade original, normalmente ligada a um contexto claramente urbano”.

A forma predominante de acesso à terra (comodato e transmissão) associa-se significativamente à instalação de JA (vários deles licenciados em domínios académicos sem relação directa com a agricultura) em explorações que antes pertenciam a familiares, pelo que o prémio à primeira

instalação pôde servir como “financiamento a essas explorações, sobretudo num contexto de grande dificuldade de acesso ao crédito bancário”, sem prejuízo dos casos em que será patente uma “antecipação da passagem da exploração para familiares mais jovens, dando-lhe continuidade”, em dedicação exclusiva ou a tempo parcial, em qualquer dos casos em áreas mais ou menos próximas da residência. Assim, procurar terra em local mais distante e que implicasse lá residir foi visto como impensável, apoiando outros contributos que demonstram a propensão para uma certa continuidade no abandono dos campos e do trabalho agrícola não entrosado com modos de vida urbanos.

As condições de crise e fragilidade, analisadas com recurso a estudos de caso no Alentejo (concelhos de Alvito e Serpa), foram alvo da atenção de José Veiga, que demonstra a importância que a manutenção do ‘terciário social’ e diferentes funções dos centros de apoio ao meio rural tiveram para alguma atenuação dos piores efeitos da crise, afectando em particular “grande número de trabalhadores não qualificados, em trânsito entre a agricultura, o emprego autárquico e a construção”. No entanto, sendo os recursos naturais “cada vez mais apropriados por atores externos”, as populações locais revelam-se “cada vez mais dissociadas do espaço agroflorestal e remetidas às localidades urbanas”, envolvendo maior mobilidade para o exterior em detrimento de se “percorrer o espaço interior”.

### **Extensificação, inovação e o sustento da saúde...**

Incidindo em áreas de baixa densidade, mas na perspectiva dos sistemas extensivos do sul e das correspondentes pequenas empresas agro-indus-

triais, Inocêncio Seita Coelho mostra-nos a grande importância de uma realidade que se afirma primeiro pela extensão geográfica, mas também pelo seu papel na criação de riqueza não substituível, na “geração de emprego, no abastecimento de pequenas unidades de agro-indústria, no suporte aos objectivos de conservação da natureza”, tendo implicações positivas em todas as dimensões da sustentabilidade rural/territorial. Os desafios colocados são os da optimização de produtividades, de modo a garantir formas de eficiência que não ponham em causa os equilíbrios existentes e a compatibilidade de usos múltiplos e complementares.

Os principais domínios envolvidos fazem evidenciar a necessidade de fazer permanecer e desenvolver os pequenos negócios (que só aparentemente contradizem os modelos de racionalidade dos maiores proprietários / gestores do fundiário), apoiados na produção tradicional de qualidade comprovada, caso dos produtos da apicultura, da agropecuária extensiva, como os queijos, os enchidos, conservas diversas, o azeite, as plantas aromáticas e medicinais (PAM), etc., em muitos casos em modo de produção biológico. São produções que exploram nichos de mercado compensadores sem deixar de preservar a territorialidade – de multifuncionalidade e extensificação compatíveis com a conservação do património natural e ambiental – que dá sentido à afirmada qualidade perante os consumidores (tanto longínquos como próximos, incluindo nestes os visitantes e turistas) exigentes e atentos. Subsistem problemas a exigir soluções de organização, em grande parte em função de apoios públicos, necessários como ‘custos da sustentabilidade’ de um sistema de elevado interesse geral / público.

O trabalho de Pedro Reis dá-nos conta, por sua vez, do apuramento de vários tipos de inovação

---

<sup>1</sup> Para uma incidência mais aprofundada nesta dimensão, em meio rural, cf. por exemplo Machado (2013), relevante estudo desenvolvido em paralelo e no mesmo âmbito de outros aqui abordados.

desenvolvidos em explorações agrícolas ou em situações de transformação agroalimentar, desde 2009 (aproximadamente). Utilizando uma amostra ilustrativa (não representativa) de 32 indivíduos, alvo de um inquérito realizado presencialmente - após selecção de alguns dos “produtores e empresas mais dinâmicos” - o estudo permitiu identificar inovações de quatro tipos (desenvolvimento de novos produtos e de novas máquinas, de variedades e estudos de adaptação e de melhoramento de processos tecnológicos) e chegar a conclusões importantes.

As principais conclusões salientam dimensões da inovação nem sempre bem percebidas “pelos agentes económicos” porque estes têm privilegiado a inovação tecnológica e o enfoque “na novidade no mercado” (não necessariamente na “orientada para o mercado”). Assim, admitindo embora a não incidência na inovação social - “que tem uma grande importância na agricultura e nas actividades económicas em meio rural” - são também indicadas como muito relevantes as “inovações organizacionais e de *marketing*”, além das inerentes aos tipos identificados. Muitas destas mostram “benefícios ambientais” e a base local / relacional (proveniente da própria exploração, empresa ou grupo a que se pertence) revela-se fundamental, inclusivamente para jovens produtores individuais e microempresas. Para tal foram importantes as relações interpessoais, o trabalho em rede e as “parcerias com instituições universitárias ou do setor empresarial”, sendo uma afirmação de um capital social (*bondig* e *bridging capital*, em particular) que explica uma declarada resistência aos efeitos da crise e às “situações adversas no mercado”.

O texto de Vitor Barros coloca-nos perante a ligação entre agricultura sustentável e alimentação saudável, explorando as contradições existentes entre a persistência do apoio - inclusivamente da

PAC - a uma agricultura / agropecuária convencional, com impactes negativos na pegada ecológica e no favorecimento de dietas hipercalóricas e ‘subracionais’, e a carência de “modelos alternativos de exploração com vocação alimentar”. Estes referir-se-ão aos incidentes em “produções de proximidade e de estação”, propiciando “uma cozinha simples”, ao invés da dependente de alimentos processados e/ou de origens longínquas e estranhas ao meio excepcional envolvente dos portugueses, entre outros povos que puderam ter acesso à Dieta Mediterrânica (DM), recentemente reconhecida como Património Cultural Imaterial da Humanidade e como sinónimo de nutrição preventiva das doenças da civilização.

Na verdade Vitor Barros associa a promoção da saúde à necessidade de valorização das condições sistémicas de favorecimento da sustentabilidade da mesma, o que passa por repensados estilos de vida, de alimentação e de consumos em geral, que implicam as produções que lhes dão origem. Por exemplo, dietas assentes em maior peso de frutos e legumes autóctones, e menor peso de carnes e vegetais alógenos, significam mais e melhores produções locais / regionais e menores custos associados a transportes e à poluição, às terapias e cuidados de saúde curativos, às perdas de tempo pessoal e profissional, em quantidade e qualidade. Podemos dizer que se propõem soluções para dilatar a duração das situações de bem estar físico, mental e social das pessoas, em espaços alargados (do rural ao urbano), o que passa pela promoção de aspectos de racionalidade inteligente que associamos à redução do stress pessoal e ambiental e redução da entropia.

### **Uma ‘floresta de dificuldades’ para a acção colectiva e gestão do ‘Rural’...**

Na sua síntese de estudo sobre as soluções de ordenamento e gestão do espaço rural afectado por incêndios florestais, Maria João Canadas, Ana

Novais e Marco Marques trazem-nos os termos de uma equação difícil, na medida em que esse espaço é caracterizado por pequena propriedade, fragmentação e diversidade de objetivos dos proprietários. Assim, o papel da figura das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), criado em 2006, é problematizado tendo em conta os múltiplos factores de entrave a esta forma de acção colectiva, que se verificam às “escalas da política pública, dos contextos locais e dos proprietários florestais”.

São identificadas limitações decorrentes de uma concepção algo tecnocêntrica do instrumento ZIF, as quais se acentuam com a desadequação de apoios face às condições específicas do três tipos de ZIF: *pequenas ZIF do pinhal*, *médias ZIF em rural mais denso* e *grandes ZIF do montado*. Ora, sendo o primeiro tipo “aquele que se confronta com os maiores custos de transacção iniciais associados à identificação (ausência de cadastro florestal), comunicação e mobilização dos aderentes, em maior número e mais envelhecidos”, é também o tipo com menor apoio financeiro potencial por aderente, maior peso da área com maior susceptibilidade aos incêndios, e onde é menor a taxa de progressão das ZIF.

Mais se evidenciam as contradições ao mostrar que a medida em causa se enquadra em políticas públicas traduzidas em despesa orçamentada para o combate a fogos florestais quatro vezes superior à prevista para a prevenção, o que parece “retirar lugar a esforços de remoção preventiva de combustíveis”, aumentando as cargas combustíveis, o que “conduz a maiores incêndios que consequentemente engrossam o orçamento para o combate (a armadilha do combate)”. Neste contexto, regista-se a desilusão e o desânimo de proprietários com uma solução parcial e deficitária que pouco atende a “problemas

estruturais” cuja solução não está apenas dentro das fronteiras do rural e das ZIF “e que se prendem com a rentabilidade da floresta, o abandono agrícola, a valorização dos incultos, o envelhecimento da população rural, e a entrega ao mercado da produção de bens de carácter público”.

### **Governança e inovação socioterritorial: desafios e défices... do ‘Rural’?**

No último apontamento, Luís Moreno traz-nos uma reflexão, apoiada em diferentes estudos, sobre os desafios da Governança face aos processos de Desenvolvimento Rural e Local em Portugal. Considerando que a realidade do país se situa entre os paradigmas de ‘governança’ e de ‘governança’, tal significará que esta última se tem apresentado, quanto ao meio rural, como um exercício importante mas algo limitado de articulação co-responsável de poderes, representando uma certa diversidade de actores nas / das áreas rurais que procurariam cumprir objectivos de interesse geral / público. No entanto, apesar do instrumento fundamental que foi o Programa LEADER, inspirando e dando sequência a uma abordagem e iniciativas de de inovação socioterritorial com impactes múltiplos, as influências numa governança rural que se pretendia indutora de maiores e melhores apropriações do Rural para a sustentabilidade deste... não deixaram de traduzir as condições e contradições da ‘europeização’ de Portugal, num grau correspondente à debilidade da sociedade civil, maioritariamente ‘insustentada’ para os desafios de governança multinível para os quais é (e mais poderia ser) solicitada.

A maior sustentação que se operou foi em termos de absorção de muitas das dinâmicas mais críticas pelas forças de uma ‘institucionalidade funcionalizada’ e correlativo ‘agencialismo dependente’, traduzindo-se “num quadro de valorização trunca-

da das interioridades” (das pessoais às territoriais)”. O efectivo poder obtido pelo grosso das organizações ‘do Rural’ tornará mais defensável falar numa certa ‘governança territorial’, algo problematizada na medida em que o défice do rural territorializado se associa a outros défices de participação e de representação. Neste quadro, a maior propensão para a governança rural local ter-se-á verificado, apesar de tudo, 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 territórios “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 dos das outras áreas”.

Em qualquer caso, afirmam-se perspectivas desafadoras no quadro de intervenção cofinanciada de 2014-20, que têm vindo a dar “algum ânimo às

organizações que se capacitaram com a ‘dinâmica Leader’, em particular com a figura do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), dos regulamentos comunitários”. Com o DLBC “e outros instrumentos correlativos, contemplam-se oportunidades (...) para uma (re)apropriação do ‘rural’ que viabilize as “estratégias de proximidade” e maior controlo estratégico e multiparticipado dos processos de mudança, que possa reforçar a coesão e o desenvolvimento rural, num contexto de territorialidade activa e sustentável”. Tendo em conta a necessária valorização das parcerias de governança entre as áreas urbanas e as áreas rurais, para o efeito, o maior óbice prende-se com o que decorre da observação, por via de certos estudos (Copus et al., 2014; OECD, 2013), de que estes processos tendem a privilegiar o *hinterland* rural próximo das cidades e não propriamente as áreas rurais periféricas / mais distantes ou menos acessíveis...

## 2. O rural no Portugal que encolhe

Joaquim Cabral Rolo

INIAV

### *Rural*

Mais que não seja porque existem políticas públicas que o têm como objeto, o *rural* existe<sup>2</sup>. No entanto, é ambígua a interpretação do que é o *rural*. Pela sua fluidez, trata-se de um conceito não consensual. Todavia, querendo compreender as dinâmicas e as possibilidades das políticas de desenvolvimento (rural) há que o delimitar para que se retenham as interações entre os espaços circunscritos e as pessoas que neles vivem e lhes dão vida.

Assim, tem-se como opção nuclear de entendimento de *rural* os aglomerados populacionais de pequena dimensão (lugares ou povoados rurais) - cf. Baptista, 2001: 56. O que tem como correspondência objetiva a população que neles vive (*população rural*) e a superfície das categorias de qualificação do solo rural envolvente (*superfície rural*). Vertentes que se operaciona-

lizam pelos critérios: *população rural* - a população que reside isolada e em aglomerados populacionais com menos de dois mil habitantes; *superfície rural* - a superfície não urbana, ou seja, a superfície das categorias de solo rural destinadas ao *aproveitamento agrícola, pecuário e florestal ou de recursos geológicos, a espaços naturais de proteção ou de lazer ou a outros tipos de ocupação humana que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano*.

Com este procedimento, congregam-se as três dimensões decisivas de observação dos territórios e de delineamento de políticas: organização do povoamento e dos espaços residenciais; atividades das pessoas; ordenamento e uso do espaço biofísico envolvente.

Face ao significado explicitado de população rural, o corolário é que em cada concelho - a unidade base de referência do ensaio empreendido - *pode haver, e é o que sucede na maior parte dos casos, população urbana e população rural*.

### Uma tipologia do *rural*

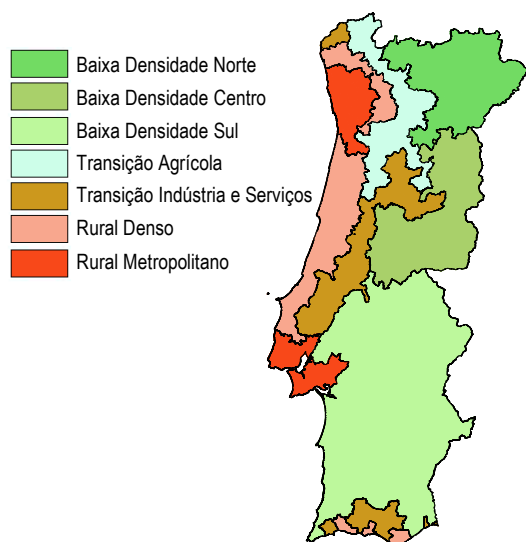
Da conjugação dos critérios de demarcação do *rural* advém o indicador determinante da sua delimitação: n.º de habitantes rurais numa determinada superfície rural (densidade populacional rural). A este indicador, junta-se, de imediato, o peso dos grupos socioeconómicos do setor primário no conjunto dos ativos que vivem no *rural*. A análise estatística destes e dos

---

<sup>2</sup> Este texto tem sustentação nos resultados obtidos (J. C. Rolo e F. Cordovil) no projeto “Dinâmicas e políticas para o desenvolvimento rural” (ANIMAR/ISA-UTL/INIAV, I.P./Rota do Guadiana), financiado pelo Programa da Rede Rural Nacional (PRRN) - para eles se remetem explicitações metodológicas e das fontes de informação a que aqui se aludem de forma sumária - e, em particular, no artigo J. C. Rolo e F. Cordovil (2014), *Rural, agriculturas e políticas* elaborado no âmbito do projeto *Rur:Animar*, “Valorização e articulação de políticas e práticas de animação em contexto rural” da responsabilidade da ANIMAR, também com financiamento do PRRN, e a quem o Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV, I.P.) prestou colaboração a título de consultadoria científica.

indicadores relativos aos índices potencial demográfico, capital humano e interdependência urbana (este sem a distinção entre *rural* e *urbano* de cada concelho) conduziu à zonagem (tipologia de situações dos concelhos do Continente) do *rural* à entrada da década de 2010: (i) *baixa densidade*, com a demarcação do *norte*, do *centro* e do *sul*, com dimensão de atributos distinta entre si; (ii) rural de *transição*, com a individualização

dos agrupamentos concelhios *agrícola* (o peso relativo, na população ativa - do *rural* e do *urbano* de cada concelho -, dos grupos ligados ao setor primário é superior à média do *rural* no Continente) e de *indústria e serviços*; e (iii) *alta densidade*, onde se segregam as unidades territoriais do rural *metropolitano* (os concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto) e do rural *denso*.



**Tipos de Rural – Indicadores de Caracterização**

Tipos de Rural	Densidade Populacional Rural (hab./Km <sup>2</sup> )	% do Primário na P. Ativa Rural	Índice de Potencial Demográfico #	Índice de Capital Humano #	Índice de Integração Urbana #
Baixa Densidade Norte	16	21	15	16	12
Baixa Densidade Centro	16	9	12	13	13
Baixa Densidade Sul	10	15	24	22	15
Transição Agrícola	52	11	32	30	13
Transição Indústria e Serviços	62	4	35	37	20
Rural Denso	120	4	45	45	29
Rural Metropolitano	181	3	62	58	76
Continente	44	6	40	40	46

# #Valores padronizados, na base 100, onde 100 é o máximo concelho. O mínimo concelho e os valores intermédios são obtidos dividindo a diferença entre o valor concelho e o mínimo pela amplitude Máximo – Mínimo e multiplicando por 100:

$$X_{ip} = (X_i - \text{Mín.}X) / (\text{Máx.}X - \text{Mín.}X) \times 100$$

**Potencial demográfico** - valores padronizados da semissoma dos valores padronizados dos índices (INE, *Censos 2011*) de juventude (população com menos de 15 anos/ população total residente) e de sustentabilidade potencial da população (população com 15 a 64 anos/população com 65 e mais anos).

**Capital humano** - conjugação dos indicadores: potencial demográfico, a que se atribuiu um peso de 60%; e 40 % do conjunto dos grupos socioeconómicos com ‘profissões intelectuais, científicas e técnicas’ na população total ativa.

**Integração urbana** - indicador, reportado à globalidade do concelho, avaliado pela semissoma dos valores dos indicadores: escala urbana de proximidade (valor da população total residente em concelhos cuja sede dista a menos de 45’ por automóvel, incluindo a população do próprio concelho, apurado com base na informação do Google Maps, em dezembro de 2012, privilegiando o trajeto mais rápido); e “centralidade urbana” (valor dos índices de centralidade sustentado no n.º e tipo de funções prestadas às populações pelos centros urbanos - INE, 2004 e Id., CESAP, 2002) - cf. Rolo & Cordovil (2014).

**Nota:** os indicadores de caracterização dos tipos de rural reportam-se à componente *rural* de cada tipo de rural.

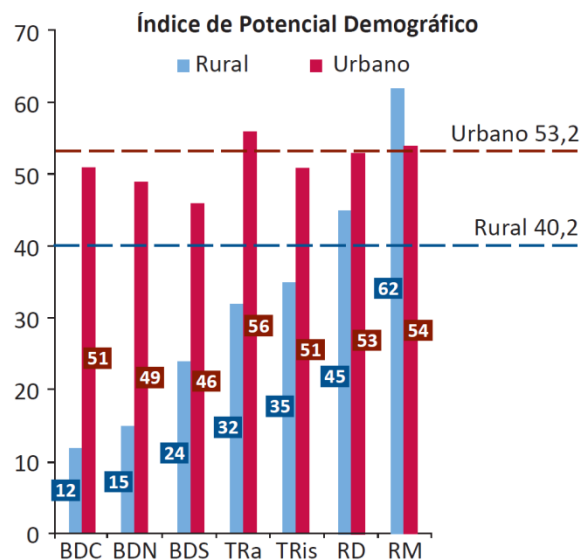
## Factos e interpelações

Da tipologia construída sobreleva-se a dimensão do *rural* e o fosso que existe entre o *rural* e o *urbano*. Sobre aquela, o facto: o potencial demográfico e económico do *rural* concentra-se em 83 concelhos. Este grupo de concelhos, que circunscreve apenas 20% da *superfície rural* do Continente português, acomoda perto de 70% dos residentes, quase 60% da *população rural* e gera mais de metade da riqueza económica (outro tanto do valor económico da produção agroflorestal e indústrias conexas - o complexo agroflorestal) - constitui o rural de *alta densidade*<sup>3</sup>. No outro polo congregam-se 109 concelhos, formando a extensa mancha do rural de *baixa densidade*. Com uma quota de *superfície rural* superior a 60% alberga apenas 15% da população (20% de *população rural*) e a sua valia económica fica-se pelos 10%. Pese a relevância territorial, o seu contributo para o valor acrescentado do complexo agroflorestal situa-se abaixo de 25% e a quota de produção agrícola e silvícola que detém (cerca de 41%) é pouco superior à do rural de *alta densidade*.

Quanto ao fosso entre o *rural* e o *urbano* a tipologia é elucidativa: fosso quer no âmbito de cada tipo/subtipo de rural, quer entre os tipos/subtipos de rural. A situação de proximidade do índice de potencial demográfico do *rural* face ao *urbano* no rural *metropolitano* contrasta totalmente com o que se regista nos espaços de *transição* e, sobretudo, nos da *baixa densidade* do *centro* (12, contra 52) e do *norte* (15 contra 49). Por sua vez, a distância entre o *rural* e o *urbano* no respeitante ao capital humano exprime-se pelas grandezas 40 contra 67 no *urbano* em média do Continente, as quais são bem mais contrastadas nos espaços da *baixa*

*densidade*, mostrando o quão é acentuada, aqui, a fragilidade do *rural*.

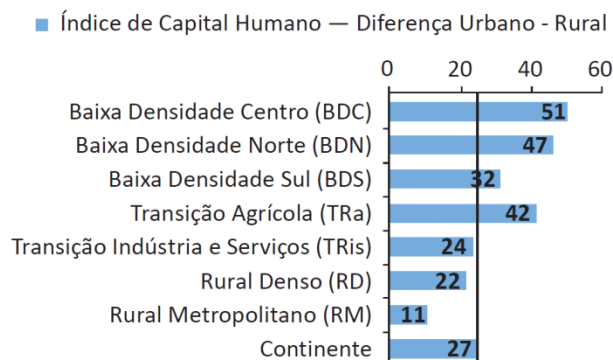
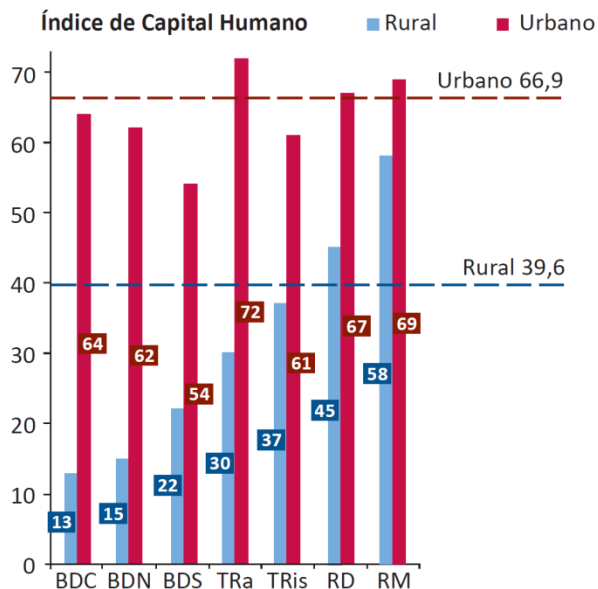
Diante destes factos, vai a “programação e implementação do Portugal 2020” contribuir para estancar o processo de encolhimento territorial do país, revertendo a tão profunda disparidade entre as manchas do rural de *baixa* (a que acresce, em boa medida, a de *transição*) e de *alta densidade* e a distância de potencial demográfico e de capital humano entre o *rural* e o *urbano* dos diferentes territórios do *rural*? - Como se compatibilizará a orientação do *Portugal 2020* para as “intervensões centradas no objetivo



de melhoria dos serviços públicos (...) em função da localização dos destinatários da intervenção (população e/ou empresas) com aquelas tão fundas clivagens? - Que contributo poderá advir da estratégia do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-20, e das respetivas medidas que estão em delineamento, no atenuar daquelas assimetrias?

<sup>3</sup> Excluem-se os concelhos: Amadora, Entroncamento, Lisboa, Maia, Matosinhos, Porto, S. J. da Madeira, Odivelas, Trofa, Valongo e Vizela. Os quais, acentue-se, concentram cerca de 15% dos residentes no Continente e um pouco mais de 25% do valor da economia.

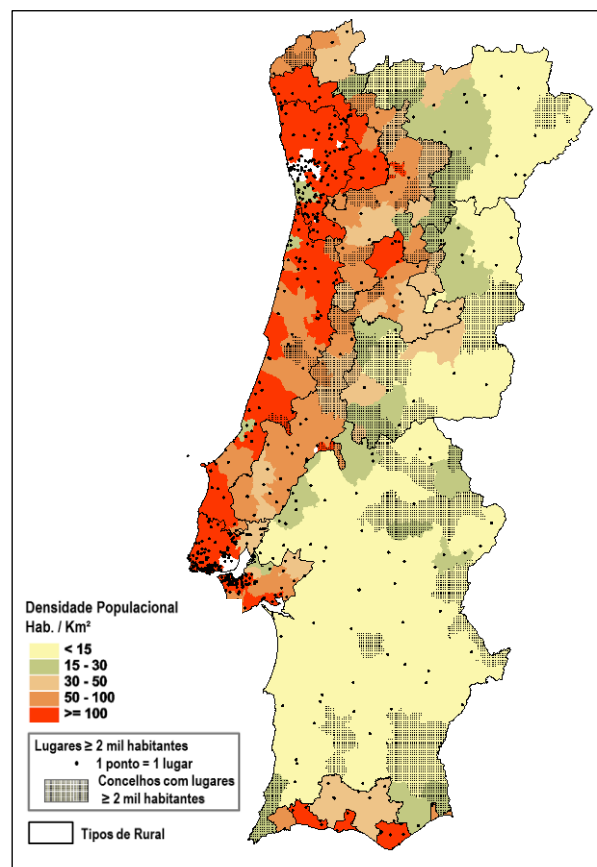
<sup>4</sup> *Acordo de Parceria* que Portugal submeteu à Comissão Europeia sobre a estratégia de aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, FEEL.



### As pessoas do *rural* (e do *urbano*)

A trajetória da *população rural* desde 1980 revela o seu contínuo declínio em qualquer um dos tipos de *rural* (na média do Continente: 66% dos residentes em 1981, 45% na atualidade). Foi muito expressivo o aumento da *população urbana*, com especial incidência no tipo de rural de *alta densidade*.

A relação entre o número de lugares/aglomerados rurais e a sua dimensão populacional (o n.º de pessoas por aglomerado rural) mostra que a rarefação humana dos povoados rurais é o principal fator explicativo da variação negativa da *população rural*. Nos anos 2000, exceto no *centro* e *sul* da *baixa densidade*, o crescimento dos domicílios com mais de 2.000 habitantes (os da *população urbana*), superou a deslocação populacional para os aglomerados com o estatuto de cidades. Ocorreu, também, (i) o crescimento generalizado do número de aglomerados com mais de 10.000 pessoas e dos respetivos residentes - em especial no rural de *transição*; (ii) o ganho de expressão dos povoados com 2.000 a



5.000 residentes no rural de *transição*, que contrastou com a relativa estabilidade na *alta* e na *baixa densidade*; (iii) o elevado florescimento dos aglomerados de 5.000 a 10.000 habitantes no rural de *alta densidade*, que destoou das mudanças irrelevantes na *baixa densidade* e na *transição*.

Todavia, a dinâmica do povoamento de robustecimento do *urbano* não alterou a muito forte extensão dos vazios urbanos. Nos tipos de rural de *baixa densidade* e de *transição* são notáveis as porções de território que não contam com a presença de qualquer aglomerado populacional com 2.000 ou mais habitantes.

De assinalar, entretanto, que o trajeto de esvaziamento do *rural* em benefício do *urbano* decorreu em paralelo, embora com diferenças entre as unidades do rural, com uma muito expressiva intensificação das deslocações inter concelhias da população ativa e estudantil.

No transcurso dos anos 2000 a estrutura social da população modificou-se, mas persiste a tendência pesada da sociedade portuguesa, com reflexos distintos nos tipos de *rural* e particularmente mais gravosa no *rural* do que no *urbano*: o abaixamento do capital humano em resultado da diminuição do potencial demográfico, a qual tem na sua origem, sobretudo, o declínio do peso relativo dos jovens.

Sobre a inserção das pessoas na atividade económica uma primeira nota, que decorre de critério da tipologia do rural: a trajetória de diminuição do peso relativo da população ativa do setor primário, mais intensa no *rural* do que no *urbano*, só foi contrariada na *baixa densidade* do *sul*, onde a importância, hoje, dos ativos no primário supera o registo de 2001 quer no *urbano* quer, e ainda mais, no *rural*. Face à maior quebra, aqui assinalada, do peso dos ativos na indústria, comércio e serviços, aquela evolução é reveladora

da particular insuficiência de alternativas de emprego fora do setor primário.

Uma segunda nota respeita aos segmentos de população inativa e desempregada. A forte degradação na década da taxa de desemprego foi, em geral, mais intensa no *urbano* do que no *rural*, em particular, os mais elevados índices e os maiores crescimentos registam-se no *urbano* dos territórios de *alta densidade* e de *transição* da *indústria e serviços*. Quanto aos inativos, e com eles a remissão para o desempenho das transferências (formais: pensões/reformas, subsídios; e informais: a cargo da família, apoio social) como fonte de proventos, é funda a clivagem entre o *rural* e o *urbano* – por ex., na *baixa densidade*, os 60% de inativos no *rural* comparam com menos de 45% no *urbano*. Saliente-se que a acentuada quebra de relevância na década de 2000 do todo das transferências, quando cresce a importância, mais no *rural* do que no *urbano*, dos réditos das pensões e reformas, advém de sobremaneira da redução muito forte de residentes com “principal meio de vida” a cargo da família, ou seja, de jovens.

Nesta moldura, que instrumentos e procedimentos do *Portugal 2020*, sobretudo dos domínios da “competitividade” e da “inclusão social e emprego”, se perspetivam para os vastos espaços do *rural* privados de jovens e ancorados nas transferências monetárias dos regimes de segurança social?

### **Espaço e agriculturas**

No contexto nacional e adentro das manchas do *rural* é enorme a relevância dos usos do solo *agrícolas e ou florestais* – o aqui designado, no quadro da *superfície rural*, espaço agroflorestal. Apesar do seu contínuo declínio, em benefício de “outros usos” como as “áreas sociais” e as “águas

interiores”, estima-se que signifique um pouco mais de 70% no rural de *alta densidade*, cerca de 85% na mancha de *transição* e se situe no patamar dos 90% no rural de *baixa densidade*. Em tão vasto espaço cabe destacar o prosseguimento da retração das componentes classificadas como “agricultura” e “floresta” e, em oposição, a expansão da categoria “matos”.

Os dados estruturais sobre as explorações agrícolas são reveladores do recuo territorial da agricultura, mormente no decurso da década de 2000: diminuiu a superfície total das explorações, a superfície agrícola utilizada (SAU, -5%) e, sobretudo, a superfície agrícola em cultivo (a SAU abatida da extensão de terra arável limpa ocupada por pastagens pobres: -10%). Hoje, perto de 50% da SAU não está submetida a qualquer intervenção humana, a não ser o eventual acompanhamento dos gados em pascigo – é a quota das pastagens pobres, que compara com os 35% apurados em 1999.

A retração espacial da agricultura (e da floresta) entrelaçou-se, no decénio, com os grandes traços de transformação que se enunciam. Uma pesada quebra da população de algum modo ligada a explorações agrícolas, pelo trabalho ou apenas pela vivência quotidiana (a *população agrícola*); a sua diminuição (-36%) esteve bem acima da *população rural* (-12%), no âmbito da qual, agora, não vai além de 20% e nas manchas do *rural* apenas é prevacente no *norte* da *baixa densidade*. Tal quebra foi acompanhada por um aumento, em todos os territórios do rural, da inserção das famílias agrícolas no mercado de trabalho exterior à exploração.

O esvaziamento de *população agrícola* decorre de uma muito expressiva diminuição do emprego nas explorações agrícolas, com abatimentos mais pronunciados na componente do trabalho familiar – mas que persiste, no panorama global,

maioritária (80%) – do que no assalariamento. A saída de gentes e a extinção / inatividade de explorações agrícolas proporcionou um aumento generalizado da dimensão média da base fundiária das explorações que, todavia, não atenuou os fortes contrastes entre os tipos de rural da sua relação com as unidades de trabalho que mobilizam.

Neste quadro, e com o encolhimento da superfície agricultada que se apontou, qual o resultado em termos de produção? Sabe-se o quão minguido (e em declínio) é o seu contributo ao nível macroeconómico, mas importa aqui referir que o volume (em valor económico) da produção nacional primária agrícola e florestal se manteve praticamente inalterado ao longo dos anos 2000. Contudo, ocorreram mudanças importantes na sua composição: regressão dos pequenos ruminantes, das culturas cerealíferas e das plantas industriais e o reforço das quotas de produção de granívoros, de hortícolas, de frutos frescos, do olival e da vinha. E também nos fatores para tanto mobilizados de que se destaca o incremento da importância dos gastos em serviços – a “terciarização” da agricultura.

Resta a alusão aos agentes económicos da produção primária agrícola. Hoje, das 305.266 explorações agrícolas com SAU contadas em Portugal (INE, *RA2009*), 32.381 têm o registo de *empresas não financeiras na atividade agrícola*<sup>5</sup>. Este reduzido núcleo de *empresas*, concentra 56% da SAU e gera 64% do valor económico agrícola nacional; mas, pelo seu perfil estrutural e tecnológico que lhes permite *rivalizar com as explorações dos países com agriculturas mais competitivas*, a sua quota no emprego ronda

---

<sup>5</sup> INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE). Toma-se a atividade agrícola em correspondência com a divisão 01 da CAE Rev.3 (Agricultura, produção animal, caça e atividades relacionadas) – cf. INE (2012).

apenas os 20%. No seu âmbito, pouco mais de 7.000, com uma dimensão económica superior a 100.000€, ocupam 34% da SAU e contribuem com 47% para o valor da produção. A observação centrada em exclusivo no universo das explorações do Continente conduz à mesma ilação: uma parte substancial da produção agrícola nacional encontra-se na dependência de muito poucas unidades. Nestas, são de focar as com o estatuto de sociedade, cuja relevância tem vindo em crescendo. E, as que sobram? - Na pluralidade de modalidades existentes (de orientação produtiva, de dimensão, de

combinatórias de trabalho familiar e de assalariados, de articulação com os mercados de trabalho e ou os regimes de segurança social), com diferenciada implantação nos tipos de rural, sobrelevem-se a da *pequena agricultura familiar* com rendimentos do agregado doméstico ancorados sobretudo em outras proveniências que não a exploração; e, dentro desta, o estrato onde pontificam as pensões como fonte de réditos, que assume particular relevo territorial no rural de *baixa densidade* do *centro* e do *norte* e no de *transição*.

Tipos de agricultura <sup>(a)</sup> no Continente português em 2009							
Importância (% no total) <sup>(b)</sup>	Pequena <sup>(c)</sup>		Média		Grande <sup>(d)</sup>		Produtores singulares c/ rendim. ≥ da expl.
	Total	Familiar c/ rendim. ≥ exterior à expl.	Total	C/ rendim. ≥ da expl.	Total	Empresários c/ rendim. ≥ da expl. e Sociedades	
Social	82	71	9	4	9	6	16
Territorial	38	28	25	10	38	25	27
Económica	24	19	20	10	56	37	32

(a) Classificação das explorações em função da dimensão económica (DE, em valor da produção padrão total, VPPT), da natureza jurídica dos produtores e, no caso dos produtores singulares, da origem dos rendimentos dos agregados familiares (exclusivamente da exploração, principalmente da exploração e principalmente de outras origens – salários, pensões / reformas, outros “negócios” (INE, RA2009, apuramento específico: cf. Rolo e Cordovil, 2013). (b) Social = (n.º explorações x 0,3) + (unidades de trabalho ano, UTA, x 0,7); Territorial = SAU + floresta estreme (das explorações agrícolas); Económica = VPPT. (c) Inclui as *muito pequenas* (< 8.000 € de DE) e *pequenas* (8.000 a 25.000 € de DE) explorações. (d) As explorações com > 100.000 € de DE.

É neste quadro estrutural que vai ser vertida a estratégia do *Portugal 2020* e, em especial, a atinente à afetação dos apoios financeiros decorrentes da política agrícola comum. Não se põe em causa a importância de tais apoios que, de resto, têm colocado a atividade agrícola como das atividades mais subsidiadas – em 2010, coube-lhe “20,4% do total de subsídios à exploração afetos às empresas não financeiras, apenas seguida de perto pela Educação (19,2%)” – INE, 2012. A questão nuclear que importa refletir é a da sua

afetação, e dos critérios que para o efeito são fixados, em conformidade com as grandes problemáticas do país. Que partição (e tipo de apoios) entre o núcleo restrito de *empresas* em elevado estágio de competitividade e que já asseguram a fatia substancial da produção agrícola nacional e todas as outras modalidades, diversas, de agentes que também moldam as paisagens dos territórios do rural? – Que instrumentos, nas sinergias possíveis dos fundos estruturais, para o estancar da dinâmica de um rural cada vez mais

circunscrito à mancha da *alta densidade* e de contínuo encolhimento e insulamento territorial do país? - E, nesta linha, e enfatizando que “*Poucas matérias são tão relevantes para desenvolvimento económico, para a coesão e para o aprofundamento da cidadania como o ordenamento do território*” (Silva, 2013), que política pública do domínio do setor agroflorestal e rural pode ser desenhada em prol desta problemática? - É que se entende o *ordenamento do território*, na senda da criação de riqueza/bem-estar das pessoas, como o ajustamento das ocupações do solo aos condicionalismos

ecológicos e, sobretudo, o processo de relacionamento efetivo da sociedade (da população, seja ela *rural* ou *urbana*) com o seu espaço. Proporcionará esta perspetiva alguma possibilidade de estreitar o fosso entre o *rural* e o *urbano* e, portanto, de incrementar a coesão territorial - que, claro, tem de ser económica e social?

### 3. Diversificação das atividades e criação de emprego: destinatários e beneficiários das políticas

Ana Novais e Maria João Canadas  
ISA-ULisboa

Para avaliar as realizações do ProDeR importa conhecer quem são os seus beneficiários, na medida em que, no processo de concepção e implementação de uma política pública, eventuais divergências podem ocorrer entre o destinatário idealizado e o beneficiário real dessa política. No estudo que se dá aqui a conhecer<sup>6</sup> esboçamos o perfil socioeconómico dos candidatos e dos beneficiários efetivos da medida 3.1 Diversificação da Economia e Criação de Emprego do ProDeR que se caracteriza, como todo o subprograma 3, pela abordagem de implementação LEADER. Baseamo-nos principalmente em informação recolhida por inquérito dirigido a candidatos em três territórios de intervenção, *Vale do Sôr*, *Terras Dentro e Margem Esquerda do Guadiana*. Procuramos saber quem, entre aqueles que o programa define como destinatários da medida, toma conhecimento e se mobiliza para pedir apoio público para um projeto de investimento e quem efetivamente beneficia dos apoios públicos. De

fora ficaram os destinatários que não chegaram a ser candidatos.

Não se evidenciaram diferenças significativas entre os candidatos que têm apoio e os que não têm apoio. Os beneficiários da medida 3.1 são residentes locais e, se não o são, detêm ou compram terra onde procuram criar a sua ocupação ou construir um projeto de vida. Visam com os seus investimentos consolidar os seus negócios ou instalar novas atividades e, com estes, consolidam ou criam um ou dois postos de trabalho ou mais, entre os quais o seu, de um familiar ou de um sócio. Muitas destas atividades representam mais do que um negócio e são modos de vida, modos de valorizar as suas artes e conhecimentos/saberes, desenvolver uma ocupação de que se gosta, na região de residência ou de opção. Os candidatos são maioritariamente do género masculino, ativos jovens (menos de 45 anos), com elevado nível de escolaridade e dispõem de algum capital. Nestes territórios de baixa densidade (densidade rural de 10 hab./km<sup>2</sup>), os GAL confrontaram-se com a ausência de candidatos mais jovens, com a fraca presença de candidatos mulheres e, alguns, com a escassez de projetos a concurso.

O valor de cerca de 50 mil euros que o erário público paga, em média, por cada posto de

---

<sup>6</sup> O texto aqui apresentado tem sustentação noutra mais desenvolvido (Novais e Canadas, 2013), para o qual se remetem mais explicitações e a devida remissão para outras fontes de informação para além das referências que constam adiante.

trabalho criado e cuja permanência se acautelada por seis (ou dez) anos no quadro da medida 3.1, não pode ser considerado elevado. Esses postos de trabalho são ocupados por residentes que tendem a ter qualificações escolares elevadas, o que se supõe ser gerador de riqueza, mesmo que ocorram no quadro de empreendimentos que dependam, para a sua sobrevivência no mercado, de sucessivos e variados apoios públicos. Nos territórios Leadersor e Margem Esquerda do Guadiana, calculamos 1.6 postos de trabalho por projeto aprovado, num total de 126, contra 1.72 postos de trabalho por candidatura contratada no Continente.

A resposta das explorações agrícolas à ação que lhes é especificamente dirigida parece continuar pequena. Até ao momento, as explorações agrícolas beneficiárias de apoio pela ação 3.1.1 compreendiam apenas 0.09% das explorações do Continente. Acrescem ao número de explorações agrícolas que desenvolvem atividades lucrativas não agrícolas, que, em 2009, representavam 5% do total das explorações agrícolas do Continente e que, na última década censitária (1999-2009), têm sofrido uma evolução muito negativa, -54%. Lembre-se as dúvidas de Baptista e Arnalte (2008) sobre as potencialidades do modelo de desenvolvimento rural da multifuncionalidade da agricultura para uma parte substancial da agricultura e do rural na Península Ibérica. De certa forma, aqueles resultados legitimam a orientação da medida para os diversos sectores das economias locais.

Por outro lado, o desenho da medida de política em causa não se ajusta, segundo opinião de membros das ADL, a alguns setores agrícolas destes territórios. Referimo-nos ao regulamento da medida 3.1 que limita o apoio a investimentos de valor inferior a 25 mil euros, para operações que recaiam sobre a transformação de produtos

agrícolas. Assim, aqueles que pretendam expandir as suas empresas familiares ou “queiram apostar na transformação de produtos típicos da região”, só poderão receber um apoio público de 15 mil euros, no máximo.

Nos territórios estudados, os apoios públicos canalizados pela acção 3.1.2, distribuem-se por pequenas indústrias de produtos alimentares (panificadora e conserva de frutos) e artesanais (chocalhos) ainda ligadas a mercados agrícolas, mas que diversificam para novos produtos visando mercados urbanos, e por serviços, desde os de base territorial (alojamento e animação turística), aos de artes gráficas e *design*, que ambicionam projetar-se muito para além do mercado local. O contributo da medida de política para o desenvolvimento rural avaliar-se-á pelo sucesso destes empreendimentos e das dinâmicas económicas que induzirem. A reduzida taxa de sobrevivência das microempresas em Portugal, se, por um lado, baixa as expectativas, mostra quão necessários podem ser estes financiamentos e a importância de outras intervenções paralelas complementares que incluam, por exemplo, formação em gestão de negócios e microcrédito. A título ilustrativo apresenta-se o caso de um dos beneficiários inquiridos, para quem o apoio recebido foi fundamental para estabilizar a sua empresa, que declarou ter já beneficiado de um financiamento canalizado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional para a sua instalação. Como em Ibery *et al.* (2010), concluímos que a experiência anterior com subvenções ou intervenções públicas aumenta a probabilidade de ouvir e tomar conhecimento da existência do programa de apoio e de levar a bom termo a candidatura. Por outro lado, as ADL reconhecem e avaliam positivamente a existência de “alguma complementaridade” entre o trabalho que

desenvolvem noutras áreas e o trabalho que fazem de coordenação do subprograma 3 do ProDer. Pondera-se aqui duas preocupações, uma com o perigo da eventual existência de ‘*serial adopters*’ – pessoas que fazem uso repetido de fundos públicos, através dos seus contactos e experiência – o que enviesaria o programa contra aqueles que não têm experiência e outra, com a sobrevivência dos pequenos empreendimentos rurais que a faz depender de financiamentos públicos sucessivos, na ausência (ou não) de soluções de crédito mais ajustadas àqueles empreendimentos.

Os investimentos em atividades de turismo e lazer, assim como atividades náuticas e hípicas, absorveram uma parte maior dos fundos de financiamento da medida 3.1. Com efeito, entre um campo vasto de alternativas, no regulamento de aplicação da medida (Portaria n.º 520/2009 de 14 de Maio) dá-se particular destaque àquelas atividades. Um dos beneficiários inquiridos manifestou preocupação com o efeito que a crise económica poderá ter sobre a procura por alojamento turístico em espaço rural. Com efeito, na região do Alentejo e nos últimos cinco anos (2008 a 2012), as dormidas nos estabelecimentos de turismo no espaço rural e de turismo de habitação, depois de um forte crescimento com um pico em 2010, indiciam uma descida do número a uma taxa de variação negativa na ordem dos 10%. Este andamento acentua-se na taxa de ocupação-cama que, embora superior à do País, não atingiu os 25% em 2012. O número de estabelecimentos estabilizou em torno dos duzentos e três. Entre os proponentes de investimentos em agroturismo, encontramos aqueles cujas principais motivações se exprimem em manter a ligação ou regressar ao campo, pôr em prática um projeto de vida ou responder a um desafio centrado na valorização de um património

familiar. Estas motivações poderão imprimir à iniciativa uma maior resistência às conturbações do contexto económico, mas também nalguns casos, sobrepor à lógica empresarial uma outra lógica, mais centrada na família, o que, eventualmente, conduzirá a uma passividade maior perante o “negócio” e a um menor efeito na dinamização das economias locais. Nenhum destes inquiridos tinha como plano de médio prazo abandonar as suas atuais profissões ou mudar a residência para o local ou área do investimento. De qualquer forma, isto também não parece sugerir um perfil semelhante aos empreendedores de “fim-de-semana” de turismo rural de Valencia descrito por Arnalte e Muñoz (2009), que mantêm os seus empregos urbanos e se deslocam semanalmente (em média cerca de 100 km) para se ocuparem dos seus empreendimentos que têm baixa taxa de ocupação e limitados efeitos na criação de emprego. Diversos autores chegaram a este último resultado.

Os proponentes de investimentos turísticos contam-se entre os que se candidataram com projetos de custo total superior a 150 mil euros e, entre estes, os que apresentaram os maiores valores de custo total. Por conseguinte, não se aproximam dos produtores de Ilbery *et al.* (2010) que se sentiram excluídos, pela regra de um valor mínimo de projeto de 82,5 mil euros, do regime de subvenções *Processing and Marketing Grant* (PGM) do programa de desenvolvimento rural inglês (ERDP, 2000/06) e que expressaram preferência por crescimento por incrementos menores (ou seja, por investimentos de menor valor). Com efeito, contrariamente aos beneficiários deste programa, os nossos inquiridos não estão ligados a uma exploração agrícola ou, se estão, têm na agricultura uma atividade secundária.

Uma última questão é se alguns destes investimentos de valor relativamente mais alto teriam prosseguido mesmo sem o apoio público. Quem apresenta projetos com despesas de 200 mil euros tem de suportar uma despesa privada na ordem dos 100 mil euros, demonstrar uma autonomia financeira de 15% e a viabilidade financeira do projecto, o que é acessível a “quem dispõe de capital”. Ao apoiar estes projetos dar-se-ia tendencialmente prioridade a projetos com menor risco. Desenha-se aqui um problema de decisão de compromisso entre projetos de menor risco e que têm maior probabilidade de prosseguir sem o apoio público, projetos que carecem desse apoio para acontecerem, mas com maior risco de insucesso, e projetos que mais

contribuem para a criação de emprego ou para a estabilização de um negócio com a salvaguarda do emprego existente.

Os muitos e diversos ajustamentos ao regulamento de aplicação da medida 3.1 que foram sendo negociados não o libertaram da carga burocrática desmobilizadora de alguns candidatos e superada por outros apenas com o trabalho de acompanhamento das ADL. A experiência de contacto com estas associações, a prática de candidatura a anteriores programas públicos de apoio, os conhecimentos e ligações a entidades com acesso privilegiado a informação relevante fazem diferença na passagem de um destinatário a candidato e deste a beneficiário efectivo.

## Referências

- Arnalte, E. e Muñoz, C. (2009), “Desarrollo rural en la Península Ibérica: algunos modelos en el mediterráneo español”, em F. Baptista, R. Jacinto e T. Mendes (coord.), *Os territórios de baixa densidade em tempo de mudança*, Câmara Municipal de Proença-a-Nova / Centro de Ciência Viva da Floresta, pp. 9-20.
- Baptista, F. e Arnalte, E. (2008), “Producción agraria, gestión ambiental y transición rural. Tres dimensiones de la ‘cuestión rural’ en la Península Ibérica”, *Papeles de Economía Española*, nº117, pp. 180-190.
- Ilbery, B., Watts, D., Little, J., Gilg, A.; Simpson, S. (2010), “Attitudes of food entrepreneurs towards two Grant schemes under the first England Rural Development Programme, 2000-2006”, *Land Use Policy*, nº 27, pp. 683-689.

## 4. Aprendizagem ao Longo da Vida: contributos para um novo rural

**Isabel Rodrigo\***

**Armindo Mendes\*\***

**Paula Janeiro\*\***

**David Machado\*\***

**Filomena Machado\*\***

Começa-se por esclarecer alguns elementos de natureza conceptual e metodológica que suportaram o trabalho<sup>7</sup> cujas principais conclusões são, de seguida, apresentadas de forma resumida (Rodrigo *et al.*, 2013).

A Educação ao Longo da Vida (ELV) e a Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) constituem os dois principais paradigmas que, com génese e conteúdos distintos, pautaram, nas últimas décadas, as políticas de Educação de Adultos à escala internacional. O paradigma ELV foi proposto pela UNESCO no início da década de 1960, está associado aos valores humanistas e ideias de valorização pessoal, e representou a primeira tentativa de construção de uma identidade em torno da educação de adultos. Defendendo uma combinação inovadora de educação formal, não-formal e informal, a ELV constituía um instrumento político que possibilitava a definição de políticas de educação de adultos que, baseadas na emancipação destes

últimos, combinavam necessidades de crescimento económico com as de reforço da democracia. Posteriormente, na década de 1990, propostas europeias configuraram o paradigma ALV que passa a dominar a orientação das políticas transnacionais de educação de adultos. Com esta substituição, os princípios, orientações e objectivos a alcançar com aquelas políticas foram alterados de forma significativa. Com efeito, a passagem de “educação” para “aprendizagem” sintetiza uma alteração da conceptualização política das funções sociais da educação e formação de adultos, restringindo-a a finalidades, essencialmente, de competitividade e crescimento económico.

É na viragem do milénio que Portugal adopta o paradigma ALV registando-se, deste modo, uma viragem na política pública nacional de Educação e Formação de Adultos (EFA). Baseado no Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) adquiridas ao longo da vida, aquele novo paradigma contrasta com o do ensino recorrente que, lançado no início da década de 1980 e decalcado do modelo vocacionado para os jovens, com a excepção de ser ministrado em horário pós-laboral, era até aí a única modalidade educativa formal destinada a

\* Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa.

\*\* Rota do Guadiana - Associação de Desenvolvimento Integrado.

<sup>7</sup> *Aprendizagem ao Longo da Vida: Contributos para um Novo Rural* (2013), Lisboa, Animar, ISA, INIAV, Rota do Guadiana, Caderno 1, 55 p.

adultos. A partir de 2000, o conceito ALV foi operacionalizado: (i) por três principais dispositivos (Processo de RVCC, Cursos EFA e Formações Modulares Certificadas) e metodologias (Histórias de Vida conjugadas com Balanço de Competências) que, após 2005 viriam a ser incorporadas na *Iniciativa Novas Oportunidades* (INO), que funcionou entre 2005-2010, (ii) a criação de Centros de RVCC, nos territórios do Continente e da Região Autónoma da Madeira (RAM)<sup>8</sup> cujo número, sobretudo, após o início de funcionamento da INO (Dezembro de 2005, momento a partir do qual aqueles passam a ser designados por Centros Novas Oportunidades/CNO), aumentou e dispersou, quer nos dois territórios nacionais antes mencionados, com destaque para a NUT II Norte, quer entre os vários tipos de Entidades Promotoras dos referidos Centros, (iii) de uma Rede Nacional de Centros, e (iv) de um Sistema Nacional de Acreditação de Entidades Promotoras de Centros RVCC.

Os elementos antes enumerados evidenciam a amplitude e diversidade de recursos organizacionais, humanos e materiais mobilizados na aplicação da nova política pública nacional de qualificação de adultos. Ilustram, também, a forte expectativa que Portugal depositava para, através da nova política de qualificação de adultos, se aproximar dos níveis de escolaridade registados, há muito, pelos seus parceiros europeus. Em 2000, do total dos activos nacionais, 64,2% não possuía o 9º ano de escolaridade (na altura, o limiar de ensino obrigatório). Destes, 8,9% não tinha qualquer nível de instrução, e 33,9% e 21,4% detinham, respectivamente, quatro e seis anos de

escolaridade. Por seu lado, enquanto 59,8% da população da UE-15, entre os 25 e os 64 anos, tinha completado pelo menos o ensino secundário, em Portugal só 19,4% o concretizara.

Em Portugal, a literatura científica em torno da EFA é, ainda, pouco abundante e tem versado, sobretudo, questões relacionadas com a organização, funcionamento e monitorização da INO, e a avaliação dos impactes desta iniciativa pública nas trajectórias socioprofissionais, pessoais e familiares dos adultos envolvidos em processos de RVCC, e no contributo da mesma para minimizar a pobreza e exclusão social. Praticamente inexistentes são, porém, os estudos que reflectiram sobre os modos como a ALV pode ser utilizada como instrumento estratégico de desenvolvimento rural local, à escala individual e das próprias comunidades, e o papel crucial das ADL na concretização destes processos. É no âmbito destas questões que o presente trabalho se inscreve.

Concretamente, o estudo pretendeu apurar, à escala local rural, os impactes da EFA nos percursos individuais, profissionais e pessoais, dos agentes sociais envolvidos, directa ou indirectamente, na diversificação da actividade económica em meio rural, e no próprio processo desta diversificação, bem como o papel e tipos de intervenção das ADL na concretização dos mesmos. Para o efeito, foram eleitos instrumentos de duas políticas nacionais, a saber: os três principais dispositivos subordinados ao conceito ALV (Processo de RVCC, Cursos EFA e Formações Modulares Certificadas) no que respeita à EFA, e as Medidas e Acções do Subprograma 3 do EIXO 3 “Dinamização das Zonas Rurais”, do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente - 2007/2013 (ProDeR)<sup>9</sup>, para

<sup>8</sup> A informação relativa à Região Autónoma dos Açores (RAA) não é considerada neste trabalho dado que, nesta Região, foi criado um sistema próprio (*Estado da Educação 2011*:137).

<sup>9</sup> Mais concretamente, o estudo centrou-se na Medida 3.1 “Diversificação da Economia e Criação de Emprego” (Acções

a análise da “Diversificação da Actividade Económica” em meio rural. Por outro lado, para a recolha da informação empírica foram seleccionados os territórios rurais de influência das seguintes ADL: Rota do Guadiana, ESDIME e ADICES. A justificar esta escolha está o facto de nos mesmos se localizarem entidades responsáveis, simultaneamente, por Centros Novas Oportunidades e pela elaboração/submissão de candidaturas de projectos de investimento às Acções das Medidas 3.1 e 3.2 do ProDeR. Por fim, a selecção dos indivíduos a inquirir foi feita com base nas listas, obtidas por cada uma das três ADL, disponíveis na base de dados do Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO), do Ministério da Educação e Ciência, e relativa aos adultos que frequentaram os dispositivos enumerados.

A evidência empírica foi recolhida por inquéritos por questionário. Este, depois de testado, foi ministrado presencialmente a 32 indivíduos. Inutilizado um dos inquéritos, porque muito incompleto, a distribuição dos inquiridos pelos territórios seleccionados foi a seguinte: Rota do Guadiana: 11, ESDIME: 13 e ADICES: 7 inquiridos. O trabalho de campo decorreu em Outubro de 2012, no território da Rota do Guadiana, e em Janeiro e Março de 2013 nos territórios da ESDIME e ADICES, respectivamente. O universo dos 31 inquiridos não constitui uma amostra estatisticamente representativa, pelo que as evidências empíricas deste estudo não podem ser extrapoladas para a escala nacional. Porém, é de notar que algumas das conclusões que as mesmas sugerem, sobre

dimensões específicas, estão em sintonia com as de estudos com incidência à referida escala.

De seguida apresentam-se as principais conclusões do estudo.

Os impactes da certificação proporcionada pela EFA nas trajectórias, pessoais e profissionais, das 18 mulheres e 13 homens inquiridos, foram diversificados. Reflectiram-se nas respectivas vidas pessoais e profissionais, mas também nas dinâmicas socioeconómicas das comunidades rurais de residência e na sociedade portuguesa.

As alterações registadas na situação na profissão dos inquiridos, antes e após a certificação obtida, permitem concluir sobre o contributo directo e positivo da mesma para as trajectórias, sociais e profissionais, ascendentes, melhoria ou reforço da estabilidade e das condições de empregabilidade, para a conquista de dimensões cruciais que compõem o estatuto individual de cidadania, para escapar à pobreza e exclusão social e, ainda, para a emancipação social das mulheres.

A certificação de saberes e competências adquiridas ao longo da vida assegurou ainda outros tipos de funções que se reflectem no funcionamento das empresas dos 15 inquiridos que, no momento de realização do inquérito eram trabalhadores por conta própria e, em consequência, no das comunidades rurais onde aquelas se localizam. A confirmar o referido estão, por um lado, os benefícios daquela certificação para a reorientação do tecido rural para novas abordagens de actividades tradicionais e, deste modo, para estimular e reforçar as dinâmicas socioeconómicas e as economias dos territórios rurais. O estímulo e reforço destas dinâmicas e economias concretizaram-se através da criação de emprego à escala local rural e, consequentemente, de riqueza *no* e *para* o local, e da construção/concretização de projectos individuais feitos *pelos* e *para* os residentes rurais. De

---

3.1.1 “Diversificação das actividades na Exploração Agrícola”, 3.1.2 “Criação e Desenvolvimento de Microempresas” e 3.1.3 “Desenvolvimento de Actividades Turísticas e de Lazer”, e na Medida 3.2 “Melhoria da Qualidade de Vida” (Acção 3.2.2 “Serviços Básicos para a População Rural”).

sublinhar que, nos casos estudados, as dinâmicas socioeconómicas descritas não se circunscreveram às sedes de concelho ou vilas, onde regra geral as mesmas tendem a concentrar-se, mas também foram (re)criadas nas aldeias gerando emprego onde este mais escasseia.

A realidade factual evidencia ainda que os vários tipos de impactes positivos enumerados foram possíveis porque as duas políticas públicas aqui subjacentes (Educação e Formação de Adultos e Diversificação da Actividade Económica em meio rural) “desceram” aos territórios, foram aplicadas de forma articulada e orientadas para as necessidades dos mesmos e ainda operacionalizadas com base em modelos flexíveis que, imbuídos na crença da importância do papel dos agentes locais e das (múltiplas) actividades e identidades dos territórios rurais, mobilizaram as

comunidades. Para a concretização do referido, o papel e funções das ADL foram cruciais. Foram estas que asseguraram a ligação do local à “envolvente” nacional, quebrando a dicotomia “local *versus* nacional” e, conseqüentemente, a natureza “insular” que ainda caracterizam algumas acções de desenvolvimento rural, e converteram os destinatários/beneficiários daquelas políticas em (co)produtores das mesmas. Estes processos de descentralização permitiram concretizar experiências de autonomia, individual e colectiva, e ainda desenvolver e alargar as bases de desenvolvimento sustentável das comunidades rurais. Em suma, as ADL contribuíram para a concretização do ideário socioeconómico e político subjacente ao desenvolvimento rural sustentável.

# 5. Transição Rural ou Regresso à Terra? A situação dos Jovens agricultores face às políticas e dinâmicas<sup>10</sup>

Pedro Soares  
IGOT-ULisboa

## 1. Introdução

O abandono dos campos e do trabalho agrícola, as diversas ruturas que atravessam o mundo rural, verificam-se por todo o território e estão vincadamente espelhadas na leitura das estatísticas sobre a matéria. O envelhecimento médio dos agricultores é um dos indicadores mais significativos da falta de renovação geracional no setor, mas também da sua diminuta atratividade económica e social.

Tradicionalmente, a entrada de jovens na atividade agrícola surgia pela sucessão familiar, com transmissão da propriedade e da exploração, que se dividia e recompunha em função dos elementos da nova geração e dos respetivos percursos familiares. Porém, face à competição intersectorial, há décadas que a agricultura e os territórios rurais têm vindo a perder jovens.

Segundo o Recenseamento Agrícola de 2009 (RA09), “a média de idades dos produtores agrícolas ronda os 63 anos, mais 11 anos do que a da população agrícola em geral” (INE, 2011),

sendo certo que a população agrícola familiar também envelheceu acentuadamente, passando a média de idade de 46 anos em 1999 para 52 anos em 2009, reflexo de um envelhecimento demográfico mais acelerado na população dos territórios rurais do que na população em geral. Como consequência, os grupos etários mais jovens perderam peso absoluto e relativo no conjunto da população agrícola familiar. Apenas um terço dos indivíduos tem menos de 45 anos. Parecendo contrariar esta tendência inelutável de envelhecimento da agricultura e dos territórios rurais, verificou-se nos últimos anos um fenómeno de reaproximação à agricultura de ativos com idade média muito inferior à média etária dos produtores agrícolas. Este movimento, que já envolve milhares de indivíduos com idade inferior a 40 anos, relaciona-se com o apoio do ProDeR à instalação de “jovens agricultores” em explorações agrícolas no território nacional, a tempo inteiro ou parcial.

O Relatório de Execução 2011 do ProDeR indica que desde a implementação da ação de apoio à instalação de jovens agricultores (ação 1.1.3) até 2011 foram apresentados 6321 pedidos de apoio no território nacional.

---

<sup>10</sup> Este texto que apresentamos tem sustentação noutro mais desenvolvido (Soares, 2013), para o qual se remetem mais explicitações e a devida remissão para as fontes de informação que aqui se omitem.

A título de referência, para uma melhor perceção da dimensão relativa deste fenómeno no contexto dos recursos humanos existentes na agricultura portuguesa, é de referir que o RA09 indica existirem 6845 produtores agrícolas singulares com menos de 35 anos. Este é um número muito próximo dos 6321 jovens agricultores que, em quatro anos, apresentaram projetos de instalação. O contingente de pessoas com menos de 40 anos que manifestaram, com a candidatura ao ProDeR, uma intenção de se estabelecer como agricultores foi, apenas em quatro anos, semelhante à totalidade de jovens existentes na atividade.

É certo que apenas uma parte dos projetos de instalação apresentados foram concretizados. Em termos acumulados, até 2011, foram contratados 3257 pedidos de ajuda, pouco mais de 51% dos apresentados para aprovação, que correspondem a um total de 134,4 milhões euros de despesa pública, com 100,1 milhões euros de comparticipação FEADER.

Porém, analisando a ação 1.1.1 (modernização e capacitação das empresas), com um investimento proposto acumulado, entre 2007 e 2011, num montante superior a 4 mil milhões de euros, verificou-se que 35% das candidaturas (2725) correspondem a “jovens agricultores”. A importância deste movimento revela-se no facto quase paradoxal de, num sector em acentuado processo de envelhecimento, 16% do indicador “Formação Bruta de Capital Fixo” no sector agrícola, para o período 2009 - 2011, ser da responsabilidade dos “jovens agricultores” com candidaturas ao ProDeR.

De acordo com o balanço apresentado ao Comité de Acompanhamento do ProDeR, em Junho de 2012, 14 % do investimento daquele programa comunitário no Continente ocorre especificamente nas medidas de apoio à instalação de jovens agricultores, correspondendo a 25% do

investimento ProDeR na Região Norte, 14% na Região Centro, 9% na Região Lisboa, 7% na Região Alentejo e 26% na Região Algarve.

## **2. Um quadro analítico para um novo contexto agrícola-rural**

A comunicação social em geral manifestou surpresa quando começou a tomar contacto com uma certa dimensão do movimento de instalação de jovens agricultores, envolvendo um investimento muito apreciável, na ordem dos 150 milhões de euros anuais em média, num período de crise, de crescimento do desemprego e da emigração, de falta de crédito e de investimento público e privado. A interrogação mais comum relacionava-se com o suposto surgimento de uma dinâmica de “regresso à terra”, depois de décadas de abandono, despovoamento e desvalorização social da agricultura e dos territórios rurais.

A perceção que ganhou corpo é de que alguma coisa de diferente se passava na agricultura e no rural. Os estudos sobre o rural já tinham detetado esta mudança, mas ainda não existia uma narrativa com dimensão pública que a colocasse ao nível do escarpate ou das redes sociais. A reportagem sobre o quadro técnico que decide “deslocalizar-se” para uma área rural, investir num projeto agrícola ou num turismo rural, mantendo via internet alguma atividade na sua profissão original, despertou atenção e curiosidade, evidentes na sucessão de peças jornalísticas sobre esse tema que a imprensa e os meios audiovisuais publicaram.

Contudo, essa é apenas uma visão icónica da problemática. As mudanças em curso são profundas, partem do interior do rural que passou a articular-se intensamente com o urbano e se dissocia da agricultura como elemento hegemónico. O rural ganhou a multifuncionalidade de quem o olha do exterior como espaço de consumo, de usufruto e de lazer, ou de quem lá permanece mas vive de atividades

não-agrícolas, de rendimentos que não têm na agricultura a origem principal.

É neste contexto de um rural em mudança que ocorre a vaga de jovens agricultores, com características que já não se coadunam com o rural passado. Uma das alterações regulamentares no sistema de apoios do ProDeR que permitiu um rápido crescimento do número de candidaturas foi, precisamente, o fim da obrigatoriedade de dedicação a tempo inteiro à exploração agrícola. Duas décadas depois da dedicação exclusiva ou predominante ter sido uma exigência do primeiro regulamento comunitário que esboçou uma política de renovação geracional para a agricultura, em 1985, a pluriatividade do jovem empresário agrícola passou a ser admitida, como reflexo de uma nova realidade em que a atividade agrícola passou a cruzar-se frequentemente com o exercício de profissões qualificadas e caracteristicamente urbanas, da mesma forma que a articulação entre território urbano e rural crescia. É por isso que o termo “regresso à terra” não é rigoroso, apesar do apelo romântico que transporta. De facto, no rural em mudança já não parece ser possível qualquer regresso.

### **3. Da Comunidade para Portugal: uma política de apoio aos jovens agricultores**

Desde a primeira referência a uma política de apoio aos jovens agricultores, em 1985, a legislação comunitária, reconhecendo as vantagens que pode trazer para a adaptação das explorações ao desenvolvimento económico, foi sendo progressivamente alterada e adaptada às novas realidades que iam surgindo. Alguns Estados-Membros, como por exemplo a França, aprofundaram esta política com medidas nacionais de discriminação positiva face aos jovens agricultores; outros, como Portugal, limitaram-se a aplicar a legislação comunitária depois de

devidamente transposta para a ordem jurídica interna.

As medidas comunitárias de apoio aos jovens agricultores têm tido um carácter estrutural, como são o regime de apoio à primeira instalação, as ajudas ao investimento na respetiva exploração, à formação profissional e à assistência técnica. Do ponto de vista das ajudas de mercado não existe qualquer medida específica dirigida a jovens agricultores.

Enquanto em França o envelhecimento estrutural dos produtores agrícolas começou a ser prevenido, logo nos anos 60 do Século XX, com linhas de crédito bonificado de apoio à instalação de jovens agricultores, em Portugal as primeiras políticas de incentivo ao rejuvenescimento do setor tiveram de chegar pela via comunitária.

#### **3.1. As medidas de apoio aos jovens agricultores em Portugal**

Em Portugal as políticas de apoio à instalação e ao investimento de jovens agricultores iniciaram-se em 1986, com a entrada na Comunidade Económica Europeia e foram postas em prática através dos mecanismos previstos na PAC.

O enquadramento comunitário mais recente foi realizado pelo Regulamento (CE) 1698/2005 do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER, onde são explicitadas as medidas de apoio à instalação de jovens agricultores, no âmbito do objetivo de aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal. Conjugado com a medida de reforma antecipada de agricultores e de trabalhadores agrícolas, igualmente presente naquele regulamento, o apoio à instalação dos mais jovens visava, na perspetiva do legislador, facilitar e incrementar a transferência da atividade agrícola para uma nova geração de modo a que o resultado configurasse

uma mudança estrutural no setor, muito pressionado pela elevada média etária.

Foi no seguimento deste regulamento que o Estado português elaborou um plano estratégico nacional, o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), onde se enquadra o programa nacional de desenvolvimento rural, o ProDeR 2007-2013, que inclui as ações 1.1.1, para modernização e capacitação das empresas, e 1.1.3, de apoio à primeira instalação de jovens agricultores.

Deixando de existir maiores condicionamentos anteriores, fixados com o Regulamento (CEE) 797/85, um prémio de instalação no montante de 40 mil euros e um subsídio que varia entre 50% a 60% do investimento, passaram a constituir o essencial dos apoios concedidos no âmbito do ProDeR.

Em 2011 foi aprovada uma alteração ao Programa, que teve particular incidência no regime de apoio a instalação de jovens agricultores. Uma das principais recomendações da avaliação intercalar do ProDeR referia “constituir motivo de preocupação a possibilidade da instalação de jovens agricultores não ser duradoura, traduzindo-se o prémio atribuído num valor efetivamente não gerador de desenvolvimento rural.” Recomendava, em consequência, que a atribuição do prémio estivesse associada à realização de investimentos e propunha a majoração do apoio ao investimento agrícola e não agrícola realizado pelos jovens em primeira instalação e a atribuição de prioridade no acesso as várias medidas. Com a Portaria n.º 184/2011, o prémio à primeira instalação passa a ser atribuído em cofinanciamento aos candidatos que realizem investimentos nas respetivas explorações e de forma proporcional a esse investimento, exigindo-se que o prémio esteja

associado a um plano empresarial de desenvolvimento da exploração.

Torna-se compreensível que o prémio à primeira instalação tenha passado a estar associado a um projeto de investimento. O pressuposto do prémio é o de garantir uma espécie de fundo de maneiço que permita a subsistência do jovem agricultor, enquanto o investimento não entra no seu “ano cruzeiro” em termos da produção e do rendimento. Ora se não há investimento, presume-se que a exploração está em condições de gerar um rendimento que garanta as necessidades do agricultor, não se justificando a atribuição do prémio.

O outro lado da questão é que, naquele caso, não há qualquer incentivo (prémio) para que ocorra uma renovação geracional na gestão e mesmo na propriedade da exploração, o que acaba por colocar em causa o objetivo da melhoria da eficácia das estruturas agrícolas. Na ausência de prémio à primeira instalação, o jovem agricultor não tem qualquer estímulo alternativo ligado à sua condição.

### 3.2. A execução das medidas do ProDeR de apoio aos jovens agricultores

No período de 2007-2011 foram apresentadas 6321 candidaturas à ação 1.1.3, primeira instalação de jovens agricultores, com um forte crescimento entre 2008 e 2009 (74%) e entre 2011 e 2012 (129%). De acordo com o estudo “Jovens Agricultores do ProDeR, alguns indicadores”, da responsabilidade da Autoridade de Gestão do ProDeR, a evolução das candidaturas em 2012 e nos três primeiros meses de 2013 confirma a tendência de crescimento dos pedidos de apoio. A distribuição regional das candidaturas relaciona-se muito mais com o peso da agricultura na geração de emprego nas economias regionais, com valores mais significativos a norte, do que com a importância da estrutura produtiva agrícola (peso

do VAB da agricultura na economia regional), que se manifesta mais a sul. De facto, é nas regiões centro e norte que ocorrem mais de 70% dos pedidos de apoio e onde o emprego está mais fortemente sustentado na atividade agrícola. Em subregiões do norte, como Alto Trás-os-Montes e Douro, o emprego na agricultura é superior a 40% do emprego total. No caso de Dão-Lafões, na região Centro, o peso da agricultura no emprego total é mais elevado do que a média nacional. Nestes três casos, o número acumulado de candidaturas é o mais elevado do país.

Os investimentos predominantes realizados por jovens agricultores em cada região seguem uma linha de especialização produtiva tradicional. Em Dão-Lafões, o maior investimento é na atividade “Aves e ovos”; no Douro é em “Frutos” e “Vinho e vinha”; no Oeste é na atividade “Hortícolas e flores”; no Alentejo Central incide na “Pecuária”; no Baixo Alentejo privilegia o “Olival e azeite”; a “Apicultura” está a ser recuperada e é o investimento com maior volume no Algarve e em Alto Trás-os-Montes.

A idade média dos jovens apoiados é de 30 anos, têm como qualificação mais frequente o ensino secundário, instalaram-se maioritariamente nas regiões do interior. Correspondem a cerca de um terço dos beneficiados com ajudas do ProDeR no âmbito de projetos de investimento. É um movimento com uma dimensão apreciável para o contexto da agricultura portuguesa, contribui para melhorar os níveis de qualificação e para rejuvenescer o setor, mas representa apenas 2% dos agricultores recenseados.

#### **4. A instalação de jovens agricultores na região Centro**

Procurando obter um “zoom” sobre a realidade regional da instalação de jovens agricultores, foi possível aceder a dados atualizados para a região Centro, através da Direção Regional de

Agricultura e Pescas da Região Centro (DRAPC) do Ministério da Agricultura (MAMAOT). A análise dessa informação constitui uma novidade e é esclarecedora quanto à realidade de um movimento dirigido ao investimento na agricultura, protagonizado por novos empresários do setor com menos de 40 anos, seguramente com qualificações superiores à média dos produtores agrícolas da região que, mais de 75 por cento, não têm qualquer nível de instrução escolar ou têm o 1º ciclo (RA09).

A partir de 2008 até ao 1º trimestre de 2012, foram aprovados 839 projetos para primeira instalação de jovens agricultores em concelhos da Região Centro, com um investimento total de cerca de 57 milhões de euros. Foram ainda aprovados, na ação 1.1.1, projetos de 339 jovens agricultores, para a mesma área geográfica, correspondendo a um investimento de aproximadamente 66 milhões de euros.

Num cenário de desinvestimento agrícola generalizado, não será exagero considerar o surgimento de quase 1200 novos projetos para investimento na agricultura como um verdadeiro movimento, no sentido de uma dinâmica até agora desconhecida e que, de certo modo, poderá assemelhar-se a uma tendência diferente da que é estrutural de abandono da agricultura e do mundo rural. Tudo isto apesar da plena consciência de que o número de jovens agricultores instalados com apoios do ProDeR na Região Centro, desde 2008, corresponde apenas a pouco mais de 1 % da perda total de produtores agrícolas na mesma área geográfica, entre 1999 e 2009 (RA09).

O investimento total programado para este conjunto de cerca de 1200 projetos contabiliza aproximadamente 123 milhões de euros, com uma média por projeto de 103 mil euros. Porém, nem sempre são os concelhos com maior quantidade de projetos aprovados os que

mobilizam maior investimento. É o caso de Vila Nova de Paiva, Aguiar da Beira e Coimbra que não se encontram no último decil dos concelhos com maior número de projetos, mas no que respeita ao investimento estão nos 10 por cento com maior volume programado. Os restantes concelhos incluídos no grupo de maior investimento são Leiria, Fundão, Vouzela, Castelo Branco e Idanha-a-Nova. O padrão de localização do investimento mostra uma distribuição ao longo das principais vias rodoviárias IP5/ A25, IP1 e IP2 e na área dos maiores eixos urbanos da região.

O maior volume de investimento programado está ligado a novas culturas na região, a novas técnicas e a novos mercados. Substituem, em geral, outras culturas tradicionais ou culturas de ciclos económicos ultrapassados, como é o caso do tabaco na área de Castelo Branco. As hortofrutícolas constituem nova opção para novos investimentos. No corredor de Lafões, a cultura de mirtilos é uma inovação e o objetivo de grande parte dos projetos, com produção destinada à exportação. Os métodos de cultivo também mudam. Modo de produção biológica, técnicas de controlo e programação da rega que não exigem permanência na exploração, entre outras.

O quadro económico e social vivido no país desde 2008, com uma crise que levou ao crescimento do desemprego, escassez de soluções profissionais mesmo para os que possuem formação média e superior e diminuição dos rendimentos do trabalho, associado a uma elevação da formação escolar e profissional dos mais jovens em relação às gerações anteriores, configuram fatores locais conducentes à inovação.

Em termos de pré-requisitos externos ou institucionais, a abertura a partir de 2007 de ações do ProDeR para apoio a iniciativas empresariais de jovens agricultores e a respetiva circulação de informação, nomeadamente através dos serviços

de extensão rural do Ministério da Agricultura, constituíram elementos cruciais. A carência de financiamento inicial era, frequentemente, suprida pelo prémio à primeira instalação, a fundo perdido, no valor de 40 mil euros. Para além do prémio, o ProDeR financiava cerca de 55 por cento do investimento programado.

A elevada concentração de projetos apresentados nos concelhos de Lafões, da região Centro, determinou a opção por aquele território para o aprofundamento do estudo sobre os jovens agricultores, através da realização de um inquérito dirigido a uma amostra de jovens agricultores.

### **5. O jovem agricultor em Lafões próximo da média nacional**

Realizou-se um inquérito a uma amostra aleatória de 27 jovens agricultores com explorações instaladas nos quatro concelhos da região de Lafões (Nº de inquéritos por concelho - Vouzela: 16; S. Pedro do Sul: 6; Oliveira de Frades: 3; Castro Daire: 2) - Castro Daire (parte), Oliveira de Frades, São Pedro do Sul e Vouzela, que integram a NUTS III - Dão-Lafões.

O espaço rural desta região de Lafões é caracterizada pelo tipo rural *agrícola*, com predomínio de uma agricultura diversificada, pequenos ruminantes, aves e alguns produtos de qualidade certificada, muito marcado pelo vale do Vouga - S. Pedro do Sul, Vouzela e Oliveira de Frades - por onde se desenha o corredor urbanizado de Lafões que se articula intimamente com o traçado da IP5/A25.

A média etária dos inquiridos é de 30,4 anos de idade. A maioria é do sexo masculino (66,7%) e um pouco mais de metade das respostas indica que são maioritariamente solteiros (55,6%). Cerca de metade tem frequência ou formação universitária completa (44,4%), mas 81,5% não

tinham formação agrícola no momento da candidatura ao ProDeR.

Antes da instalação como jovens agricultores, 48,1% dos inquiridos eram trabalhadores por conta de outrem e 29,6% estavam na situação de desempregados. Apenas 11% eram já empresários, proporção igual à dos estudantes. Após a instalação das explorações, cerca de metade dos jovens agricultores é trabalhador por conta de outrem (51,9%) e os restantes são empresários.

A principal motivação (66,7%) para a candidatura às ações destinadas aos jovens agricultores prende-se com a procura de obtenção um rendimento complementar. Apenas 18,5% teve como objetivo iniciar desse modo uma profissão, enquanto atividade principal, e para 14,8% foi a situação de desemprego que os impulsionou para a candidatura a um projeto de instalação de uma exploração agrícola.

O acesso à terra foi conseguido através de um contrato de comodato (cedência gratuita) na maior parte dos casos (59,3%). A compra de terra é inexpressiva, mas o arrendamento (18,5%) e a transmissão da exploração (16,7%) são significativos. Mais de 80% reside na freguesia onde se localiza a exploração (70,4%) ou muito perto (11,1%). Porém, a atividade na exploração a tempo parcial é predominante. Mais de metade (55,6%) dedica apenas  $\frac{1}{4}$  do seu tempo de atividade à exploração e apenas 22,2% está a tempo inteiro.

Os destinos da produção são, maioritariamente, os mercados regional e nacional, mas já se encontram 18,5% das produções direcionadas para a exportação. A organização própria dos produtores para o escoamento dos produtos é ainda reduzida, com predominância das empresas integradoras na avicultura. Apenas 8,3% declararam colocar a produção no mercado através de cooperativa, associação ou organização de produtores.

## 6. Conclusões

Aquilo que à primeira vista poderia parecer uma espécie de “regresso à terra”, não é mais do que a consumação da “transição rural”, enquanto fenómeno que levou à perda de hegemonia da agricultura nos territórios rurais, à multifuncionalidade do espaço rural e a um novo contexto social, cultural e de relacionamento com o urbano e com as infraestruturas, sobretudo as de comunicação.

Os rendimentos obtidos pelos jovens agricultores das suas explorações agrícolas podem ser resultado de dedicação exclusiva, fruto de uma opção profissional determinada pela persistência do desemprego. Contudo, os resultados do inquérito permitem perceber que a procura de um rendimento complementar a uma outra atividade principal, constituirá a principal motivação para o investimento na agricultura, também como forma de compensar a possível perda de proventos salariais na atividade original, normalmente ligada a um contexto claramente urbano.

Os novos empresários agrícolas podem ou não ter formação na área da agricultura, sendo certo que todos são obrigados a frequentar um curso de empresário agrícola após a aprovação do projeto financiado pelo ProDeR. No entanto, são vários os licenciados em áreas curriculares sem ligação direta à agricultura. A falta de saídas profissionais ou uma certa prevenção em relação a uma possível perda de emprego a curto ou médio prazo coloca a agricultura como uma espécie de “porto seguro” para uma atividade económica que garanta um rendimento em caso de dificuldades laborais.

Através das formas contratuais predominantes de acesso à terra (comodato e transmissão), nota-se, com peso significativo, a instalação de jovens

agricultores em explorações pré-existentes que pertenceram a familiares. Desta forma, o prémio à primeira instalação pode funcionar como financiamento a essas explorações, sobretudo num contexto de grande dificuldade de acesso ao crédito bancário. Por outro lado, a transmissão ou cedência da terra por comodato, poderá constituir uma antecipação da passagem da exploração para familiares mais jovens, dando-lhe continuidade.

No entanto, seja nos casos de dedicação exclusiva ou nos de atividade a tempo parcial, os inquiridos procuram que as explorações se localizem o mais próximo possível da residência, sendo certo que mudar a residência para o local da exploração, ou procurar terra em local que implicaria a mudança para lá, está fora de questão. O objetivo é poder aproveitar os espaços intersticiais com capacidade agrícola, sem dispensar residir próximo dos serviços próprios dos centros urbanos, mesmo que se trate de pequenos centros urbanos, como é o caso do corredor urbanizado de Lafões. Esta situação é compensada pela fácil acessibilidade a vias de comunicação que permitem uma forte mobilidade com a rede urbana de nível superior.

Esta é uma nova realidade que se desenha, mesmo em regiões onde a “transição rural” ainda sente algumas dificuldades na alteração das relações entre as pequenas economias rurais e os sistemas urbanos. A crise pode estar a desenvolver um efeito catalisador neste fenómeno que, longe de ser uma espécie de novo repovoamento dos territórios rurais, confere um efeito económico e social positivo a esses espaços, mas que integra o seu próprio processo de transformação. O padrão geográfico de implantação dos jovens agricultores, como foi demonstrado, transporta os territórios rurais para uma nova articulação com os territórios urbanos, e contribui para que a diferenciação seja cada vez menos económica, social ou cultural. Apesar de tudo isto, o abandono da agricultura e o despovoamento do mundo rural parecem continuar a ser persistentes.

# 6. O Rural de Baixa Densidade no Sul. O caso do Alentejo

José Ferragolo da Veiga  
DRAPAL

O presente artigo parte de dois estudos de caso realizados pelo autor, um sobre o concelho de Alvito no fim dos anos 1990 e outro sobre a freguesia de Vila Nova de S. Bento, concelho de Serpa, em 2004/2005 e centra-se na análise das consequências da atual crise económica e financeira no rural de *baixa densidade* no Alentejo.

Trata-se de um artigo exploratório, uma vez que os impactos da crise se agravaram em anos recentes (2012 e 2013), em relação aos quais os dados estatísticos disponíveis, desagregados ao nível local, são ainda escassos.

A crise, que começou em 2008 por ser financeira mas que rapidamente se tornou também económica, expandiu-se pela miríade de espaços nacionais, regionais e locais (rurais) com impactos no espaço-tempo muito diferenciados. Portugal e a região Alentejo encontravam-se já, nessa data, numa situação de relativa fragilidade. Desde o início da década de 2000 (dois últimos anos da década de 1990 no caso do Alentejo) que as taxas de crescimento do PIB apresentavam valores muito baixos e o impacto da crise financeira fez-se sentir sobretudo em 2009. As políticas de estímulo à economia, então tomadas em consonância com as orientações da União Europeia, permitiram uma ligeira recuperação em 2010 mas agravaram os desequilíbrios macroeconómicos que já se

vinham registando (défice orçamental, dívida pública, saldo da balança de transações correntes). A inversão política com a introdução de políticas restritivas, em particular a partir de 2011 com o Memorando de Entendimento, agravou inevitavelmente o estado de recessão económica e as economias rurais viram-se forçadas a iniciar novas transformações, recomposições económicas.

Nos dois casos estudados, a construção entrou em declínio na década 2001-2011, juntando-se ao declínio da agricultura, e apenas os serviços continuaram a criar emprego (população residente empregada), mas a um ritmo inferior ao da década anterior. Aprofundou-se a tendência para a terciarização.

As estruturas do emprego da população residente por ramos da atividade económica registaram no entanto evoluções diferentes na mesma década.

No concelho de Alvito os três principais ramos em 2001, administração pública, construção e agricultura, registaram uma redução no emprego em 2011. Mais acentuada na construção, que caiu para menos de metade, mais atenuada na agricultura (-17,2%) e na administração pública (-8,7%). Apesar deste decréscimo a população empregada na agricultura decresceu menos do que em décadas anteriores. Os ramos que conseguiram superar os primeiros impactos da

crise, criando emprego, foram os ramos da saúde e apoio social, as atividades de consultoria e administrativas, a educação e em muito menor grau, a indústria transformadora. Resistem com ligeiras quebras o comércio e reparação de veículos e o alojamento e restauração. A economia do concelho de Alvito aprofundou a sua evolução para a economia social começando a ganhar peso, agora já com algum significado, o emprego qualificado no setor dos serviços.

No caso da freguesia de Vila Nova de S. Bento são os dois principais ramos em 2001, a agricultura e a construção, que registaram reduções no emprego mais acentuadas em 2011, -49% em ambos os ramos. A administração pública, quarta em importância em 2001, regista também um decréscimo de -25%. Superaram os primeiros impactos da crise, criando emprego, o comércio e reparação de veículos, a indústria transformadora e as atividades de consultoria e administrativas. Resistiram mantendo o emprego o alojamento e restauração, a saúde e apoio social e a educação. A economia da freguesia de Vila Nova de S. Bento aprofundou a sua vocação de entreposto comercial para os mercados locais e sub-regional e desenvolveu uma atividade industrial que começa a ganhar peso. Também neste caso começou a ter alguma relevância o emprego qualificado no setor dos serviços.

Contudo, nem todos os empregos da população residente correspondem a atividades económicas localizadas no respetivo concelho e freguesia, há população residente que se desloca para trabalhar ou estudar fora.

No caso do concelho de Alvito as atividades económicas aí localizadas garantem o emprego a 67,8% da população residente empregada, 32,2%, saem do município para trabalhar. No caso da freguesia de Vila Nova de S. Bento as atividades económicas aí localizadas garantem uma maior

percentagem de emprego à população residente, 81,7%, saem da freguesia para trabalhar 18,3%. Esta nova informação permite concluir que o concelho de Alvito, dada a sua melhor localização, desempenha também uma função residencial importante.

Caminhos diferentes apresentam assim diferentes resiliências à crise económica e financeira. Nos dois casos estudados ganham relevo dois desses caminhos, um mais apoiado na economia social (saúde e apoio social; educação) e na função residencial, e outro mais sustentado numa vocação local de entreposto comercial e de localização de indústrias transformadoras, ligadas ou não aos recursos locais. Um com maior suporte autárquico, outro mais suportado na iniciativa privada local. O primeiro caso parece estar a resistir melhor. O segundo apresenta maiores dificuldades, a que não é alheia a sua maior dependência da agricultura e da construção.

Os dois grandes grupos socioeconómicos em 2011 são no concelho de Alvito e na freguesia de Vila Nova de S. Bento os reformados e os trabalhadores por conta de outrem, representam 68% e 63% da população residente respetivamente. Ambos diminuíram em termos absolutos de 2001 para 2011 muito embora o seu peso relativo na população residente tenha aumentado ligeiramente. Estes dois grandes grupos socioeconómicos, reformados e os trabalhadores por conta de outrem, veem os seus rendimentos ameaçados, diminuição das pensões e reformas, redução dos salários, emprego temporário, desemprego de longa duração, com consequências gravosas para as economias locais.

A crise económica e financeira agravou o grave problema destes espaços rurais que é o emprego de um grande número de trabalhadores não qualificados, em trânsito entre a agricultura, o emprego autárquico e a construção, atingindo-se

taxas de desemprego muito elevadas, em particular em Vila Nova de S. Bento.

Já nos grupos dos dirigentes e quadros, menos importantes, o seu crescimento foi notório, com destaque particular para os quadros intelectuais e científicos e para os quadros técnicos intermédios. A tendência foi semelhante mas o seu peso final em 2011 é claramente superior no concelho de Alvito, 6,6%, do que na freguesia de Vila Nova de S. Bento, 3,9% da população residente.

O grande grupo dos empresários, pequenos patrões e profissionais independentes, constituído essencialmente por estes dois últimos subgrupos, apresentou diferentes evoluções, diminuição no concelho de Alvito e ligeiro aumento na freguesia de Vila Nova de S. Bento, onde o seu peso é mais importante (9,0% contra 6,9% da população residente no concelho de Alvito).

Os impactos da crise nas configurações locais de atores estão a conduzir a mudanças no peso relativo dos diferentes grupos socioeconómicos que não são no entanto ainda muito significativas.

As estratégias dos diferentes atores estão agora mais condicionadas por um contexto de maior incerteza, tornando-se defensivas em maior percentagem. Um poder autárquico mais enfraquecido pode pôr mais a descoberto a fraca capacidade institucional local e a erosão progressiva do capital social que já se estava a verificar.

O impacto da crise parece estar a conduzir a uma maior pressão da população residente sobre o usufruto dos recursos locais e a uma maior retração das populações urbanas.

A agricultura, que ocupa a quase totalidade do espaço (espaço agroflorestal) tem o seu lugar entre os ramos principais. O seu contributo é contudo contraditório. A agricultura é um “sector heterogéneo” e a sua abordagem na evolução dos

espaços rurais deve ter em conta essa heterogeneidade.

Com a crise a agricultura tem assumido, em maior ou menor grau, historicamente um papel de almofada (refúgio). Os primeiros sinais que se registam traduzem de facto um maior envolvimento das famílias nos trabalhos agrícolas, mas apenas a tempo parcial, e um ligeiro acréscimo do emprego de mão-de-obra não familiar. A utilização geral da mão-de-obra (UTA - Unidade de Trabalho Ano por exploração) registou no entanto, em ambos os casos, no período 1999/2009, um ligeiro decréscimo.

Os recursos naturais continuam a ser cada vez mais apropriados por atores externos que exercem a sua ação à distância, facilitada no caso do Alentejo pela dimensão da propriedade, e as populações locais estão cada vez mais dissociadas do espaço agroflorestal e remetidas às localidades urbanas. As populações residentes aumentam a mobilidade para o exterior mas deixam de percorrer o espaço interior, desenvolvem-se novas relações da população rural com o espaço e surgem novas formas de utilização e de gestão do espaço.

As economias rurais estão cada vez mais expostas e vulneráveis às mudanças globais.

## ANEXO

Evolução da população residente empregada por ramo da atividade económica entre 2001 e 2011

	Concelho de Alvito					Freguesia de Vila Nova de S. Bento				
	2011	%	2001	%	Δ	2011	%	2001	%	Δ
Agricultura e floresta	135	14,2	163	16,0	-28	170	17,5	333	28,1	-163
Indústria extrativa	2	0,2	1	0,1	+1	1	0,1	2	0,2	-1
Indústria transformadora	71	7,4	67	6,6	+4	99	10,2	76	6,4	+23
Eletricidade, gás e vapor	4	0,4	3	0,3	+11	8	0,8	7	0,6	+8
Água, saneamento e resíduos	10	1,0				7	0,7			
Construção	82	8,6	177	17,4	-95	121	12,4	238	20,1	-117
Comércio e reparação de veículos	104	10,9	108	10,6	-4	207	21,3	190	16,1	+17
Transporte e armazenagem	14	1,5	30	2,9	-11	16	1,6	19	1,6	+5
Informação e comunicação	5	0,5				8	0,8			
Alojamento e restauração	55	5,8	58	5,7	-3	53	5,5	51	4,3	+2
Finanças e seguros	17	1,8	14	1,4	+3	7	0,7	5	0,4	+2
Atividades imobiliárias	5	0,5	26	2,5	+29	2	0,2	10	0,8	+23
Consultoria científica e técnica	25	2,6				12	1,2			
Atividades administrativas e serviços de apoio	25	2,6				19	2,0			
Administração pública	177	18,6	194	19,1	-17	89	9,2	119	10,1	-30
Educação	81	8,5	65	6,4	+16	68	7,0	67	5,7	+1
Saúde e apoio social	108	11,3	79	7,8	+29	50	5,1	33	2,8	+17
Artísticas e recreativas	5	0,5	12	1,2	+11	4	0,4	11	0,9	+9
Outras atividades de serviços	18	1,9				16	1,6			
Atividades das famílias	11	1,2	20	2,0	-9	17	1,7	23	1,9	-6
<b>Total</b>	954	100	1.017	100	-63	974	100	1.184	100	-210

Fonte: INE - Censos 2001 e 2011

## 7. Pequenas empresas agro-industriais, sistemas extensivos do sul e desenvolvimento rural<sup>11</sup>

Inocência Seita Coelho  
INIAV

Sistemas extensivos correspondem, essencialmente, a atividades produtivas com reduzido nível de input externo em nutrientes e agro-químicos, ausência de sistemas generalizados de rega, baixo grau de mecanização, e/ou baixos encabeçamentos, uso preferencial de raças autótonas e ocupação das parcelas de pasto permitindo uma utilização livre por parte dos animais.

Os sistemas extensivos - montados, pastorícia, olival tradicional, e outros - estruturam cerca de dois terços do território de Portugal Continental. A importância destes sistemas não se reduz à sua extensão geográfica; é, também, extremamente relevante o seu papel na criação de riqueza, na geração de emprego, no abastecimento de pequenas unidades de agro-indústria, no suporte aos objetivos de conservação da natureza, tudo isto no contexto daquelas vastas regiões onde se localizam.

A definição de estratégias relacionadas com os sistemas extensivos tem, forçosamente, de procurar suporte nos eixos definidos pelas articulações dos sistemas extensivos com a sociedade rural, com a propriedade fundiária,

com o pequeno negócio/projecto, com a conservação do ambiente e dos recursos.

Uma estratégia para a valorização dos sistemas extensivos deverá focar-se em duas vertentes de preocupações, qualidade e sustentabilidade ambiental, económica e social.

Na vertente produtiva dos sistemas, articulação do fundiário com o pastoreio, a estratégia deverá assentar na procura da inovação na perspectiva de balizar o limite da intensificação possível sem desvirtuar o carácter extensivo do sistema, ou seja, até onde será possível intervir na pastagem natural, melhorando-a, aumentando a sua produtividade, sem alterar a característica extensiva dos sistemas. Já no olival tradicional dever-se-á centrar na preocupação em operacionalizar métodos de gestão eficientes de pequenas parcelas pois, como se sabe, uma parte muito significativa desse olival é constituída por pequenas propriedades. Premente apresenta-se o estudo da caracterização genética das variedades tradicionais da oliveira e otimização das mais valias trazidas por essas mesmas variedades aos azeites tradicionais, a maior parte constituindo DOP's e IGP's.

Nos montados a estratégia deverá dar ênfase especial à implementação de modelos de gestão

<sup>11</sup> O texto que apresentamos apoia-se noutro mais desenvolvido (Coelho, 2013), para o qual se remetem mais explicitações e a devida remissão para as fontes de informação de que aqui prescindimos.

consentâneos com a conservação dos recursos naturais e em simultâneo contribuir para a satisfação das necessidades económicas das populações locais. Ponto central deverá ser a investigação das causas e respetiva debelação da morte súbita do arvoredor que está a grassar pelo sul do país.

No eixo pequeno negócio / desenvolvimento rural, definido pela articulação dos sistemas extensivos / agro-indústria, a estratégia dever-se-á preocupar com a procura de modelos eficientes de pequenos negócios, na respetiva diversificação e na forma de os expandir nos territórios rurais, procurar algo parecido a uma nódoa de gordura. É essencial a adopção de inovações relativas a novos produtos com suporte nas matérias-primas fornecidas pelos sistemas extensivos, e em novos métodos de produzir bens já conhecidos e com procura de mercado. Tema central no que respeita à sustentabilidade económica dos sistemas extensivos reporta-se às condições de desenvolvimento e implementação da produção de produtos tradicionais de qualidade comprovada, e em especial à respetiva denominação de origem certificada.

No eixo relativo à conservação dos recursos naturais e ambiente, no caso dos sistemas extensivos, como se advoga privilegiar-se a respetiva conservação com uso, surge como fundamental a valorização da multifuncionalidade dos sistemas mas também, a valorização dos bens ambientais presentes em abundância nestes sistemas.

Temas que são transversais aos três eixos atrás identificados dizem respeito aos aspectos relativos às alterações climáticas e aos seus efeitos, à diminuição do consumo e ao uso eficiente da energia fóssil, à conservação da biodiversidade, ao sequestro do carbono e ao efeito estufa que não

poderão ser esquecidos das preocupações manifestadas na estratégia.

Entendemos que os pequenos projetos / negócios de transformação / laboração de matérias-primas com origem local e de valorização dos bens e serviços ambientais (paisagem e biodiversidade) constituem elementos essenciais do modelo, que parece mais adequado, de desenvolvimento rural, em regiões de predomínio de sistemas agrários extensivos.

No extensivo da parte sul do país a compreensão dos mecanismos de articulação entre o *modus faciendi* desses pequenos projetos e as racionalidades dos proprietários / gestores do fundiário é elemento fulcral no estudo e na perceção das dinâmicas de desenvolvimento rural, relacionado com os sistemas produtivos.

Dever-se-á ter presente que no âmbito dos sistemas extensivos típicos do sul de Portugal há a considerar duas realidades distintas no que respeita à estrutura da propriedade fundiária / unidade produtiva: por um lado temos os sistemas agroflorestais (agro-silvo-pastoris) e florestais em que as propriedades / explorações de grande dimensão têm um peso muito significativo e, por outro lado, temos os olivais tradicionais em que as pequenas e médias propriedades / explorações detêm o maior quinhão.

Parece consensual, pelo menos para a maioria dos autores, que as racionalidades dos proprietários / gestores fundiários se têm centrado, nos últimos dois séculos de história rural alentejana, na procura da maximização das rendas patrimoniais.

Também ficou claro, pela demonstração aportada pelas investigações de vários autores, que as políticas agrárias do Estado Novo foram, ao longo do tempo e no seu conjunto, favoráveis à

satisfação desse objectivo mor. Grandes dimensões em superfície, com baixos níveis de intensidade produtiva e de custos de operação, associados a um complexo sistema de apoios, com suporte nas políticas agrárias, conduzem a baixos valores de rendas patrimoniais por unidade de área e a valores globais muito assinaláveis.

Se esta realidade se aplica às explorações / propriedades em que predominam os sistemas agroflorestais, já não adere à situação dos sistemas de olival tradicional que foram, praticamente, abandonados à sua sorte pela política agrária, na parte final do Estado Novo. Em consequência, iniciou-se um longo período de crise e abandono de parte significativa da área do olival tradicional. Na base desse abandono esteve a emigração e a migração para os centros urbanos de parte significativa dos pequenos olivicultores, tudo isto associado a fatores tais como a não disponibilidade de mão-de-obra, envelhecimento da população ativa, mobilidade social ascendente nas famílias e outros. Esta realidade ainda se mantém, pois a PAC não tem conseguido resolver a contento o problema da rentabilidade e do abandono do olival tradicional.

No que respeita aos sistemas agroflorestais, no período que tem decorrido após a adesão à União Europeia, as medidas da PAC vieram substituir de alguma forma, ou melhor dizendo, deram continuidade, embora com exceções, aos mecanismos de apoio à atividade produtiva, da política agrária do Estado Novo e, conseqüentemente, têm contribuído, em grande parte, para a continuidade da satisfação dos objetivos das racionalidades dos proprietários / gestores da grande propriedade fundiária alentejana.

Aparentemente o pequeno projeto/ negócio parece contraditório com os pressupostos anunciados das racionalidades dos

proprietários/gestores do fundiário, mas só aparentemente. Senão vejamos.

Se pensarmos em pequenas unidades de produção de enchidos, de queijos, de mel, de azeite, de PAM'S, de medronho ou de outro bem qualquer, é pouco frequente encontrarmos unidades desse tipo englobadas em grandes propriedades fundiárias. São empreendedores, como agora se diz, de outro tipo, que nalguns casos também são proprietários de pequenos/médios patrimónios fundiários, geralmente obtidos por herança, noutros casos não possuem terra. Muitos destes projetos já estão a laborar em modo de produção biológico.

Estes pequenos negócios, como tantos outros, precisam de assegurar o abastecimento mínimo de matéria-prima para poder trabalhar em condições normais. O grande domínio extensivo pode constituir a origem de parte significativa da matéria-prima de que a pequena unidade de transformação necessita.

Mas muitas das dificuldades destes pequenos negócios centram-se na desadequação das normas relativas às questões sanitárias e nos financiamentos ao investimento existentes serem insuficientes para a pequena escala deste tipo de produtores.

A matriz dos constrangimentos que modelam a aplicabilidade das diversas medidas da PAC à disposição dos proprietários/gestores do fundiário dos sistemas extensivos vai condicionar a disponibilidade dos sistemas para fornecer matérias-primas a essas unidades. É claro que as características dessas matérias-primas também vão condicionar, e de que maneira, essa disponibilidade. É mais fácil conseguir das grandes propriedades abastecimento de porcos do montado do que leite de ovelha, que implica toda a operação de ordenha, por exemplo. Tudo o que intensifica, por princípio, é mais

problemático de concretizar, no que respeita aos sistemas extensivos e às racionalidades económicas dos proprietários/gestores do fundiário.

As últimas reformas da PAC, nomeadamente o desligamento das ajudas e a dificuldade crescente em legitimar junto da sociedade a atribuição das ajudas baseadas na produção, muitas vezes originando excedentes, fonte de novos custos para o orçamento comunitário, tem levado paulatinamente os proprietários/gestores do fundiário a abraçar o paradigma ambiental. Um primeiro passo fundamental que está a ser dado tem sido justificar o direito da propriedade privada aos bens e serviços ambientais com origem no fundiário. O que nos interessa aqui não é discutir a justeza ou não desse direito, mas sim colocar a questão de saber se esse novo enfoque do fundiário (na procura de novas rendas) interfere na disponibilidade do proprietário/ gestor em articular com o pequeno projeto contribuindo para o abastecimento de matéria-prima, ou seja, se a “produção de bens ambientais” implica a extensificação produtiva ou não e, conseqüentemente, a diminuição do montante de matérias-primas à disposição dos pequenos projectos de transformação implantados no meio rural.

A valorização dos bens e serviços ambientais não parece incompatível com a racionalidade prevalecente do proprietário/gestor do fundiário em sistemas extensivos do sul. A tentação que está a surgir, por parte de muitos proprietários do fundiário, em limitar o acesso dos consumidores de paisagem e de ambiente, pode constituir no futuro forte constrangimento ao pequeno negócio emergente do turismo rural e ambiental.

Fica claro que é, essencialmente, via abastecimento de matéria-prima e serviços ambientais que os pequenos projectos se

articulam com os sistemas extensivos. Essa possibilidade de articulação depende do tipo de matéria-prima em si e da racionalidade económica dos proprietários/gestores do fundiário.

Se é importante aferir no terreno se se verifica, e de que maneira, essa articulação entre o pequeno negócio e a propriedade fundiária/ unidade produtiva, não deixa de ser da maior importância auscultar de que modo a crise que se abateu sobre a sociedade e a economia portuguesa se está a repercutir no dia a dia do pequeno projeto. Importa verificar o efeito directo no negócio da retração do consumo, mas também comprovar de que modo um possível efeito de contração nos níveis de produção de matérias-primas nos sistemas extensivos afecta o abastecimento do pequeno projecto.

Estas duas facetas da crise, em princípio, serão comuns tanto aos projetos ligados aos sistemas agro - florestais como aos negócios com base no olival tradicional.

Realizou-se um inquérito a 20 proprietários/gestores de pequenas empresas agro-alimentares localizadas nos concelhos de Moura, Serpa, Mértola e Almodôvar.

Procurou-se inquirir um leque alargado de tipos de empresas no que se refere aos produtos / serviços transformados / fornecidos pela empresa, mel, PAM, azeite, queijos, pão, turismo rural, enchidos, conservas, aguardente de medronho. Procurámos ter presente o leque diversificado de recursos disponibilizados pelos sistemas extensivos do sul do país.

## Conclusões

Os sistemas de produção extensivos predominam na zona do rural de baixa densidade, de Trás-Os-Montes ao Algarve, passando pelas Beiras e pelo

Alentejo. A diversidade é uma característica desses sistemas e de cada uma das regiões onde estrutura o rural.

O modelo que assenta nos pequenos projetos/negócios de transformação/laboração de matérias primas com origem local e de valorização dos bens e serviços ambientais tais como a paisagem e a biodiversidade através do turismo rural, demonstra ser o mais adequado ao desenvolvimento rural, em regiões em que predominam os sistemas extensivos.

Tal modelo está mais ajustado a tirar partido das características dos recursos do extensivo. Muitos são produções atomizadas, verdadeiros nichos de mercado em que na respetiva produção impera a dispersão e extensividade e a economia do tipo natural, com recurso à recolção.

Este modelo permite a diversificação e dispersão de atividades em meio rural e demonstra capacidade de resistência à crise.

Este modelo também se mostra bem adaptado e demonstra capacidade de tirar partido da qualidade intrínseca dos produtos do extensivo, nomeadamente do porco de montanha (enchidos), dos produtos da pecuária extensiva (queijos) e do azeite.

Muitos dos projetos são aderentes ao modo de produção biológico, demonstrando o pequeno

projeto estar bem adaptado a este novo modo de produzir.

O escoamento é um dos problemas maiores que os produtores enfrentam. O escoamento da produção ao dispor do pequeno negócio pode assumir dois tipos diferentes. Enquanto marca própria, associado a produto de qualidade (DOP, IGP, MPPB, etc.) ou através de um escoamento agrupado. Aqui a grande dificuldade reside na fraca capacidade de organização dos pequenos produtores.

Este modelo contribui de forma muito positiva para o desenvolvimento local ao acrescentar valor no local a partir de matérias primas produzidas na região.

Estes pequenos projetos contribuem, no seu conjunto, para o emprego significativo de mão de obra local, tendo por isso papel social de relevo.

Os apoios públicos constituem suporte fundamental para a implementação e funcionamento e sobrevivência das pequenas empresas que são as células base deste modelo de desenvolvimento das zonas rurais de baixa densidade.



## 8. Agricultura e inovação

**Pedro Reis**  
INIAV

No âmbito do estudo realizado<sup>12</sup>, são apresentados e discutidos os seus principais resultados, de acordo com os objetivos inicialmente traçados: comparar a inovação no setor primário com o perfil dos outros setores de atividade económica, expresso no inquérito comunitário à inovação (CIS); contribuir para o conhecimento sobre a inovação na produção e pequena transformação de produtos agrícolas; contribuir para o conhecimento dos efeitos da crise sobre as atividades de inovação e qual o contributo desta para reagir aos efeitos da crise.

### 1. O contexto nacional

Os resultados CIS 2010 indicam que 60,8% das empresas em Portugal desenvolveram atividades de inovação (inovação tecnológica e não-tecnológica) no período 2008 a 2010, e que 46,6% indicaram ter desenvolvido inovação tecnológica (inovação de produto, inovação de processo, assim como atividades de inovação abandonadas ou incompletas). Nos casos de estudo, apenas quatro casos não registaram inovações tecnológicas, nos últimos cinco anos: os três produtores avícolas que estão integrados em empresas integradoras e um caso em que as inovações ocorreram há mais de cinco anos. Este resultado deve-se ao facto de termos selecionado

os casos a partir dos beneficiários do apoio ao investimento e procurando os mais dinâmicos.

Os principais tipos de inovação introduzidos nas explorações agrícolas ou empresas foram as inovações tecnológicas, destacando-se a introdução de novos produtos, culturas ou variedades, e a introdução ou melhoramento significativo de sistemas de controlo ou certificação da produção, 75% e 72%, respetivamente. A inovação com atividades lucrativas não agrícolas registou-se apenas em 22% dos casos, sendo de referir que destes sete casos, três deles correspondem à produção de energia elétrica de fontes renováveis (painéis solares e co-geração). Os outros tipos de inovação foram a alteração do modo de produção, a introdução ou melhoramento significativo de serviços de apoio à agricultura, o processamento de produtos agrícolas da própria exploração e mudanças ao nível da logística de produtos ou fatores de produção (com valores relativos entre os 38% e os 50%). Nesta parte importa realçar três tipos de inovação pelo seu elevado peso relativo: novos produtos, culturas ou variedades; sistemas de controlo de qualidade ou de certificação de processo ou produto; a produção de energia elétrica de fontes renováveis. As principais atividades de inovação tecnológica foram os investimentos em melhoramentos fundiários, construções e plantações (97% dos casos), seguindo-se a aquisição de maquinaria avançada e equipamentos (84% dos casos) e a formação do pessoal com vista à introdução de novas produções, tecnologias ou sistema de

---

<sup>12</sup> O texto aqui apresentado tem sustentação noutra mais desenvolvido (Reis, 2013), para o qual se remetem mais explicitações e a devida remissão para as fontes de informação.

produção (81% dos casos). Mais de metade (69%) não participaram em projetos de investigação ou de desenvolvimento tecnológico, nem disponibilizaram a unidade de produção para a participação em estudos ou projetos de investigação, através de outra entidade (56%). Estes resultados são comparáveis com os obtidos na indústria e serviços, onde a principal atividade de inovação tecnológica, aferida pelo número de empresas com essa atividade, é a aquisição de maquinaria, equipamentos e *software*. Se considerarmos o montante da despesa, no CIS 2010, então a principal atividade são as atividades de I&D realizadas dentro da empresa, devido ao elevado investimento realizado pelas empresas de grande dimensão.

Em relação às fontes de informação, verificou-se que a principal fonte de informação era a proveniente da própria exploração agrícola, empresa ou do grupo a que pertence. De salientar que, a generalidade (84%), indicou como sendo de importância *alta* (o grau mais elevado) e expressou-o de forma enfática. Comparando com o CIS 2008 (o último inquérito a publicar resultados sobre este indicador), a informação interna é a principal fonte de informação para as empresas da indústria e dos serviços.

No entanto, a indústria alimentar, bebidas e tabaco foi a que registou dos valores menos altos e a informação interna é muito mais importante para as grandes empresas do que para as pequenas (CIS 2008). Seguiram-se, com uma importância média alta, os fornecedores de fatores de produção, as fontes de informação digitais, os clientes ou consumidores, e as outras explorações ou empresas da mesma fileira ou setor de atividade económica. As fontes consideradas menos importantes foram os serviços do Ministério da Agricultura, as instituições do ensino superior, o INIAV, as outras instituições públicas com atividades de investigação, e as

associações de desenvolvimento local, rural ou regional. Os consultores e instituições privadas com atividades de I&D surgem numa posição ligeiramente abaixo da mediana mas com respostas muito extremadas. Os resultados obtidos são similares aos do CIS 2008 para a indústria e serviços, divergindo muito no tocante à informação proveniente das empresas concorrentes ou do mesmo setor de atividade.

Na produção agrícola a cooperação estratégica e partilha de conhecimento parece ser superior ao efeito da concorrência. Tal facto estará associado a vários fatores, nomeadamente: face à atomização da produção a concorrência não afeta o preço de mercado; existem efeitos de concentração de mercado que facilitam o escoamento; é difícil manter o segredo ou excluir outra exploração de copiar uma inovação tecnológica; pode ser importante a afirmação de liderança, por estatuto social ou posicionamento no mercado. O facto da informação proveniente das instituições tradicionalmente responsáveis pela investigação agrária e extensão rural, serviços do Ministério da Agricultura (INIAV e direções regionais de agricultura), ter sido considerada muito pouco relevante pelos respondentes, estará certamente associada às expectativas e perceção que os produtores agrícolas têm destas entidades. Por um lado, os produtores têm a expectativa que o Estado dê o seu apoio na procura de soluções para os principais problemas tecnológicos, e não só, das explorações e do setor. É o expectável, de acordo com o modelo linear de inovação e com o papel assumido pelo Estado ao longo de várias décadas. Por outro lado, verificou-se uma forte regressão das atribuições, e sobretudo dos recursos, atribuídos aos serviços oficiais, sem que as instituições privadas tenham sustentabilidade financeira, que lhes permita assegurar as funções de extensão rural e aconselhamento técnico, de

forma generalizada e sustentada. É ainda de referir que, tanto as cooperativas como as associações de produtores e de desenvolvimento rural, surgem como tendo pouca importância como fontes de informação.

Em relação à cooperação com outras entidades para a introdução de novos produtos, tecnologias ou sistemas de produção, mais de metade dos inquiridos (53%), afirmaram que tiveram parcerias com fornecedores de equipamentos, sementes, agroquímicos e outros fatores de produção. Apenas um quarto dos inquiridos afirmou ter cooperado com clientes ou consumidores, ou com outras explorações agrícolas ou empresas do mesmo setor de atividades. Os fornecedores de fatores de produção são também os principais parceiros nos setores da indústria e serviços mas, nestes setores de atividade económica, a cooperação com os clientes ou consumidores está a um nível próximo da cooperação com os fornecedores de fatores. O nível de cooperação indicado no presente estudo é muito superior aos resultados obtidos no CIS 2010 mas tal deve-se, certamente, ao enviesamento causado na seleção dos produtores agrícolas e da pequena transformação agroalimentar.

Os objetivos considerados mais importantes para a inovação tecnológica foram (valores relativos dos casos indicamos como de *alta* importância): a melhoria da qualidade e segurança do pessoal ao serviço (83%); a melhoria da qualidade e segurança dos produtos alimentares (79%); aumentar a produtividade (81%), a capacidade de produção (79%) e ganhar quota de mercado (80%). No CIS 2010, o objetivo considerado mais importante foi a melhoria da qualidade dos produtos (51%). No presente estudo, os objetivos considerados menos importantes, foram o aumento da eficiência do uso da água e da energia. A redução do impacto ambiental foi considerado o fator menos relevante

no CIS 2010, mas na produção agrícola surge ligeiramente abaixo da mediana.

Ao nível da inovação organizacional, mais de metade (56%) introduziram, nos últimos cinco anos, novas formas de organização das tarefas, da atribuição de responsabilidades ou da tomada de decisão. No relacionamento com entidades externas, a inovação quedou-se pelos 22% dos inquiridos. Na indústria e serviços, a inovação interna é também superior à inovação de organização no relacionamento com outras entidades.

Na inovação de *marketing*, verificou-se que 56% inovaram em novas técnicas ou meios de comunicação para a promoção de um bem agrícola, enquanto apenas 19% inovaram nos métodos de distribuição ou de colocação dos produtos no mercado. No CIS 2010, as novas técnicas ou meios de comunicação foram as inovações de marketing mais referidas e os novos métodos de distribuição e colocação de produtos foram as menos indicadas. O principal objetivo para a inovação de *marketing* foi aumentar ou ganhar quota de mercado (83% consideraram de importância alta). A introdução de produtos em novos grupos de clientes / consumidores teve a mesma importância da introdução em novos mercados geográficos (valor de 67%). Estes resultados são similares ao CIS 2010.

As principais inovações com benefícios ambientais foram a redução do uso de produtos fitofarmacêuticos, em especial os mais fitotóxicos, (69% dos casos) e a introdução de práticas de conservação ou recuperação do solo (72% dos casos). Importa salientar que estas inovações ambientais são específicas da atividade agrícola. As inovações menos frequentes foram o recurso às energias renováveis (31% dos casos) e a utilização de embalagens reutilizáveis (41% dos casos). Um dos resultados mais interessantes foi verificar que 84% dos inquiridos afirmaram que a

introdução das inovações ambientais foi motivada pela adoção voluntária de práticas de conservação dos recursos naturais e do meio ambiente. Os outros motivos, desde regulamentares até incentivos financeiros, obtiveram respostas afirmativas apenas entre os 13% e os 31%. Também no CIS 2008, a principal motivação indicada foi a adoção voluntária de implementação de boas práticas ambientais, incluindo a indústria dos alimentos, bebidas e tabaco, mas com um valor mais baixo e as inovações ambientais são diferentes.

Em resumo, podemos afirmar que o perfil de inovação na produção agrícola, construído a partir das respostas ao inquérito lançado a 32 casos de estudo de explorações agrícolas ou pequena indústria agroalimentar, é semelhante ao verificado para os outros setores de atividade económica, indústria e serviços. As divergências surgem no grau mais elevado de inovações e de importância dos objetivos, devido a terem sido selecionados os agentes económicos mais dinâmicos. Há também uma maior partilha de conhecimento e informação entre as explorações agrícolas e empresas, e um elevado peso da adoção voluntária de inovações com benefícios ambientais.

## 2. Inovação desenvolvida na exploração agrícola ou transformação agroalimentar

No presente estudo inquiriram-se os produtores sobre o desenvolvimento de alguma atividade inovadora desenvolvida na própria exploração agrícola ou empresa, nos últimos cinco anos, incluindo o desenvolvimento de um produto ou processo utilizado na atividade produtiva da exploração agrícola, em resposta à necessidade de resolver um problema específico. Em mais de metade dos inquiridos (53%) ocorreram inovações de mercado, desenvolvidas pela própria unidade produtiva, ou em parceria com outras

entidades. O tipo de inovações foi muito diverso, podendo agrupar-se em quatro tipos:

- Desenvolvimento de novos produtos (nova embalagem para azeite, sangria, doces, licores, pickles, misturas de chás e de condimentos);
- Desenvolvimento de novas máquinas (colheita, poda, rega e aração de terreno);
- Novas variedades e estudos de adaptação;
- Otimização de rega e *softwares* específicos (tecnologias).

Metade dos inovadores transmitiram a inovação desenvolvida a outras explorações e apenas duas foram remuneradas por essa transmissão. Os novos produtos agroalimentares, as máquinas de colheita (desenvolvidas por empresas de média dimensão), equipamentos e sistema de rega não foram transmitidos a outras empresas. Houve dois casos com transmissão onerosa das inovações: plantas híbridas e *software* de controlo de processo. Nas inovações transmitidas, de forma graciosa, temos a adaptação de máquinas (por micro empresas), tecnologias e sistemas de produção. Estes resultados são coerentes com a orientação do investimento privado em I&D e inovação. Este investimento orienta-se mais para a transformação agroalimentar e desenvolvimento de equipamentos, agroquímicos e novo material vegetal. No caso da fitotecnia e da adaptação de equipamentos, a difusão livre é mais comum. Nestes casos é mais difícil assegurar o retorno do investimento pois é mais difícil, seja pelo segredo industrial, seja pela venda do equipamento, agroquímico, sementes ou plantas certificadas. Isto significa que, nalgumas áreas é mais fácil alavancar o investimento privado enquanto noutras tem de haver uma maior intervenção das instituições públicas com atividades de investigação científica e desenvolvimento tecnológico. O estudo revelou a existência de uma relação entre a dimensão da empresa e o tipo de

inovação. Nas entidades de maior dimensão, médias empresas, foram identificados casos de desenvolvimento de máquinas, em parcerias com outras entidades (empresas ou universidades). As microempresas, empresas de menor dimensão, verificou-se que as inovações foram ao nível dos produtos processados, como o vinho, doces, chás e doçaria. Os estudos com variedades e novas tecnologias surgiram mais associados às pequenas empresas. Verifica-se assim que existe um grande potencial de inovação e de criação de valor através de inovações incrementais e da pequena transformação agroalimentar. Por outro lado, as empresas de maior dimensão revelam um dinamismo inovador que deve ser promovido.

O método de seleção dos inquiridos conduziu-nos aos produtores e empresas mais dinâmicos, mais inovadores. Tal facto revelou-se através de uma questão sobre o posicionamento da exploração ou empresa na introdução de uma inovação no mercado ou na região. Em 21 casos (65%), os inquiridos foram os primeiros a introduzir uma determinada inovação na região onde se inserem. Em relação aos outros casos, temos um aviário e quatro produtores de mirtilos que foram dos primeiros 20% a introduzir a inovação e os outros quatro casos (incluindo dois aviários) foram seguidores. Neste ponto importa fazer uma referência ao nível bastante elevado dos inquiridos, quanto às habilitações literárias e formação agrícola, em relação ao panorama nacional. O capital humano é crítico na capacidade de absorver conhecimento, adotar as melhores práticas agrícolas, florestais, agroalimentares e comerciais, e na capacidade de inovar. Considerando o baixo nível de qualificações e de aprendizagem ao longo da vida, importa promover fortemente esta área de intervenção, e fomentar as ligações pessoais e as colaborações entre entidades para incrementar o capital social.

### 3. A inovação e a crise económica e financeira

Em relação à crise, a grande maioria (69%), indicou que esta não afetou de forma relevante as atividades de inovação, o acesso a fontes de informação ou na participação em atividade de introdução de novos produtos, tecnologias ou sistemas de produção. Apenas 19% referiu que teve um efeito negativo relevante ou muito grande e, em dois casos, foi expresso inclusive que teve um efeito positivo relevante. O principal efeito negativo foi a indisponibilidade de capitais próprios ou dificuldades de acesso ao crédito, tendo sido expresso alguns casos de suspensão de investimentos previstos. Por outro lado, a maioria dos inquiridos indicou que as inovações, introduzidas nos últimos cinco anos, tiveram um impacto positivo sobre os efeitos da crise no funcionamento e rentabilidade da sua exploração agrícola. Os principais efeitos da inovação, na resposta à crise, foram conferir uma melhor capacidade de adaptação às alterações ocorridas nos mercados (59% dos casos) e permitiram a angariação de novos clientes ou entrada em novos mercados (56%).

### Conclusões

Existe uma dinâmica de inovação que não é completamente percecionada pelos agentes económicos porque têm subjacente apenas a inovação tecnológica, associada à investigação e focada na novidade no mercado. O setor agroalimentar tem uma elevada capacidade de inovar, com um perfil semelhante aos outros setores de atividade económica. As inovações organizacionais e de *marketing* têm uma importância muito elevada, o que demonstra uma abordagem muito clara de resposta às necessidades, gostos e preferências dos consumidores. A inovação orientada para o mercado é crucial na inovação da produção agrícola e agroalimentar. No entanto, importa não esquecer a inovação social, que não foi abordada neste estudo e que

tem uma grande importância na agricultura e nas atividades económicas em meio rural. As inovações com benefícios ambientais surgem, sobretudo, pela adoção voluntária de práticas de conservação dos recursos naturais e do ambiente. As principais inovações são ao nível da redução do uso de produtos de proteção de plantas e da conservação do solo. Estes resultados demonstram uma vontade declarada de afirmação mais ecológica. Este facto estará associado a vários fatores: a eliminação da imagem ecologicamente negativa da agricultura (poluição com pesticidas e nitratos, degradação do solo); um maior conhecimento e consciencialização dos produtores quanto à importância de conservação do ambiente e ao aproveitamento dos serviços do ecossistema; as oportunidades de uma *produção mais verde*, tanto ao nível da valorização de produtos e serviços diferenciados no mercado como na captação de subsídios.

A principal fonte de informação para a inovação é a proveniente da própria exploração, empresa ou grupo a que pertence, tendo sido referida de forma enfática pelos entrevistados. No setor agroalimentar verifica-se uma maior partilha de conhecimento, em relação à generalidade dos outros setores económicos, mas o segredo industrial é muito importante na transformação agroalimentar, mesmo na pequena transformação. Ao longo dos últimos anos, o Ministério da Agricultura foi transferindo a extensão rural e aconselhamento técnico para as entidades privadas, sobretudo associações e cooperativas mas também consultores privados. A esmagadora maioria dos produtores agrícolas não têm capacidade financeira para pagar estes serviços e as associações que os prestam estão muito

dependentes do financiamento público. Esta situação obriga à procura de formas inovadoras de partilha e difusão de conhecimento entre os produtores agrícolas e os outros agentes económicos relacionados com esta atividade, nomeadamente redes do conhecimento e inovação.

O estudo permitiu identificar o conjunto diverso de inovações para o mercado, desenvolvidos pelos próprios produtores ou empresas, ou em parcerias com instituições universitárias ou do setor empresarial. O tipo de inovação depende da dimensão da unidade produtiva porque a capacidade económica e financeira é crucial para as atividades de inovação. No entanto, identificou-se um grande potencial inovador em jovens produtores individuais e em micro empresas. Além do fator financeiro, é fundamental promover o capital humano e social, fomentando a aprendizagem ao longo da vida, as relações interpessoais e o trabalho em rede.

Em geral, os inquiridos da amostra referiram que a crise não teve um efeito significativo (positivo ou negativo) nas atividades de inovação, apesar de serem referidos casos de não investimento programado. Os inquiridos indicaram que a inovação permitiu responder melhor aos efeitos da crise, nomeadamente através de uma melhor adaptação às alterações nos mercados e à redução de custos. Estes resultados comprovam que a inovação confere, não só uma maior capacidade competitiva e novas oportunidades de criação de valor, mas também uma capacidade de resistência às situações adversas no mercado.

## 9. Aposta numa Agricultura Sustentável ao serviço duma Alimentação Saudável<sup>8</sup>

Vitor Barros<sup>9</sup>

O título encerra uma complexa tarefa, porquanto o modelo de agricultura sustentável não se encontra muito avançado entre nós.

A agricultura sustentável (Barros, 2011) é uma declinação do conceito de desenvolvimento sustentável, que remonta a 1987 e que é um modo de desenvolvimento que procura conciliar o progresso económico-social e a preservação do ambiente, considerado este como património a transmitir às gerações futuras. Ou seja, é um tipo de desenvolvimento que enfrenta dois grandes desafios, a saber: (i) o uso sensato dos recursos naturais aliado a um progresso técnico orientado para o bem-estar e (ii) o respeito pelo princípio da equidade intergeracional.

Nestes termos, para que um sistema de produção alimentar seja sustentável, torna-se necessário que a oferta permita a todas as classes da população serem bem alimentadas, que os impactos ecológicos da alimentação sejam reduzidos, que o futuro da agricultura esteja salvaguardado e que uma economia verde à volta da oferta alimentar ocupe um lugar adequado.

Ora, nenhum destes objetivos foi ainda atingido nas sociedades ocidentais. Pelo contrário, a prática agrícola dominante, na procura de ganhos

de produtividade, vem-se caracterizando por uma significativa poluição dos aquíferos, por uma redução apreciável da biodiversidade, pelo crescente desequilíbrio dos ecossistemas naturais e por gerar quantidades massivas de gases com efeito de estufa.

Reverter esta situação, melhorando o potencial alimentar do planeta constitui, por conseguinte, um desígnio societal, para o que importará melhorar a fertilidade dos solos, limitar a impermeabilização da superfície agrícola e cessar a destruição das florestas.

Em simultâneo uma mudança de paradigma nutricional deverá inspirar as políticas públicas, numa perspetiva de redução da despesa pública com a saúde, pela via da promoção de uma nutrição preventiva.

Um contributo para a resolução da situação descrita passa pelo reforço do papel da agricultura no envolvimento na luta contra o aquecimento climático, promovendo-se o desenvolvimento de uma agroecologia capaz de reforçar as atividades de fotossíntese, de conseguir um crescimento generalizado da matéria orgânica dos solos, de associar melhor as culturas e os rebanhos e de reduzir os *inputs* químicos.

O peso orçamental da alimentação nas despesas familiares não tem parado de se reduzir em detrimento de outros consumos de massa (INE). Com efeito, de cerca de 30% nos finais dos anos oitenta do século passado, atualmente cifra-se em 13,3%. Peritos internacionais chamam a atenção

<sup>8</sup> Originalmente publicado na Revista *Factores de Risco*, n.º 31. Ano 9. Janeiro/Março 2014, da Sociedade Portuguesa de Cardiologia.

<sup>9</sup> Investigador Principal no INIAV, I.P., Coordenador da Comissão Nacional da Candidatura da Dieta Mediterrânica

para o facto de que importará manter este tipo de despesas em torno dos 15 a 20%, por forma a estabilizar as despesas com a saúde.

Para podermos atingir um padrão de alimentação saudável importa então organizar a produção alimentar em função de uma nutrição preventiva, pela utilização de uma larga gama de produtos vegetais naturais (cereais, frutas e legumes e leguminosas secas), complementada com consumos moderados de produtos animais e óleos vegetais. A exploração adequada da diversidade da qualidade nutricional dos referidos alimentos resultará na composição de centenas ou milhares de receitas.

Infelizmente acabou de se proceder a mais uma reforma da PAC (Política Agrícola Comum), em que este grande desígnio de adaptar as produções agrícolas às necessidades nutricionais humanas não esteve no centro das preocupações.

Com efeito, constituindo a melhoria da disponibilidade de frutos e legumes uma missão maior que a sociedade deverá esperar dos seus agricultores, a PAC tem contribuído para que os nossos campos estejam cada vez mais ocupados com prados e pastagens permanentes ou grandes culturas para a alimentação animal e cada vez menos com terra arável e culturas permanentes. O caso português inscreve-se nesta tendência, com a agravante do crescimento da área de pastagens permanentes se basear na expansão de pastagens pobres, que dão contributos insignificantes para a produção forrageira e para a proteção e valorização do ambiente e da biodiversidade. Ou seja, em termos de ocupação e uso do solo, o perímetro territorial da agricultura convencional das grandes culturas e dos sistemas que lhe têm vindo a suceder por degradação/extensificação tem vindo a aumentar, ao invés de ser limitado para dar lugar a modelos alternativos de exploração com vocação alimentar.

Importa, pois, ter uma outra ambição e pôr a política ao seu serviço, designadamente pelo apoio a modos de produção biológico, de proteção e produção integradas, sementeira direta, de fileiras nutricionais produtoras de alimentos funcionais naturalmente ricos em ómega 3, ...

É um facto que muitas das alternativas defendidas passarão por mudanças nos comportamentos dos consumidores. Mas também é verdade que terá que haver forte vontade política para os sensibilizar.

Em termos concretos, se se pretende privilegiar sistemas alimentares com impacto positivo na saúde e na pegada ecológica, de acordo com uma preocupação de desenvolvimento sustentável, deveremos desejar que os consumidores adotem padrões alimentares naturais, mais vegetarianos, limitando o consumo de produtos transformados, procurando produções de proximidade e de estação e fazendo uma cozinha simples.

É certo que nos encontramos numa fase de transição alimentar, caracterizada por fortes alterações energéticas. Em média consumimos cerca de 750 calorias a mais por dia, substituímos alimentos ricos em amido por alimentos ricos na dupla infernal açúcar-matéria gorda, continuamos a adicionar generosamente sal e outros aditivos. Aqui chegados temos duas opções: ou seguimos nesta trajetória, com todas as doenças civilizacionais a ela associadas e de todos bem conhecidas, ou revertemos a situação.

A favor da reversão e, portanto, da adoção de comportamentos alimentares saudáveis, encontra-se reunido um conjunto de condições para se poder construir uma oferta alimentar segura: dispõe-se, como nunca, de recomendações nutricionais de alta qualidade e fiabilidade e conhece-se a natureza e a bondade de regimes tradicionais.

A este último respeito, foi recentemente reconhecida a Dieta Mediterrânica (DM) como Património Cultural Imaterial da Humanidade, facto que cria uma oportunidade única para contribuir para a resolução de muitas das questões elencadas ao longo do texto.

À luz dos grandes princípios que caracterizam a DM (Barros, 2013) ganhamos todos em observar uma maior sobriedade energética. O consumo médio diário atual por português ultrapassa as 3800 calorias (INE). É caso para dizer ‘não havia necessidade’... Aliás, uma das chaves da

prevenção é, segundo especialistas, não colocar o organismo em luta contra o excesso de energia.

Um outro ponto fraco diagnosticado frequentemente liga-se com a extrema pobreza em micronutrientes em relação ao seu conteúdo energético dos alimentos transformados.

A qualificação da DM como PCIH constitui também uma oportunidade para voltar a agricultura para a produção de outras culturas, como é o caso das leguminosas secas, em queda acentuada de consumo e mesmo este feito, no essencial, a partir de importações.

## Bibliografia

AAVV, *Mediterra. La Diète Méditerranéenne pour un Développement Régional Durable*, CIHEAM, 2012

BARROS, Vitor, Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentáveis: Políticas públicas e sua aplicação no caso da Companhia das Lezírias, *in Agrorural. Contributos Científicos*, INRB e INCM, 2011, p. 480-492

BARROS, Vitor (Coordenador), *Dieta Mediterrânica. Um Património Civilizacional Partilhado*, 2013, 22 p.

INE, *Inquéritos às Receitas e Despesas Familiares*, (vários anos)

INE, *Estatísticas Agrícolas*, (Balanças Alimentares)

Museu Municipal de Tavira, *Dieta Mediterrânica. Património Cultural Milenar*, CMTavira, 2013, 81 p.



# 10. Os incêndios e a gestão florestal privada<sup>15</sup>

Maria João Canadas, Ana Novais e Marco Marques

ISA-ULisboa

## **Incêndios, pequenez e incúria dos proprietários**

O problema dos incêndios florestais é particularmente relevante nos países de clima mediterrânico e admite-se que a sua importância se venha a acentuar por efeito das alterações climáticas. Esta constatação adquire ainda maior pertinência para Portugal, onde se tem vindo a destacar a maior densidade de área queimada por hectare de território, comparativamente a outros países do Sul da Europa.

Na contabilidade da área ardida ao longo das últimas três décadas, evidenciam-se os anos de 2003 e 2005 com valores da ordem de, respectivamente, 400 mil e 300 mil ha. Para além da superfície total ardida, a maior novidade dos anos 2003 e 2005 foi o aparecimento de áreas queimadas contínuas acima dos dez mil hectares.

De entre os factores que contribuem para aumentar a ocorrência de incêndios e a sua dimensão, são referidos o aumento das áreas contínuas de floresta e matos e da carga combustível das mesmas e, em geral, as alterações relativas dos usos do solo. Estas alterações culminam na distribuição registada em 2010, que confere à floresta 35% do território continental, 32% para matos e pastagens e 24% para a

agricultura, numa manifesta inversão da preponderância que esta última assumia na década de 1950, quando ocupava cerca de metade daquele território. Esta inversão é acompanhada de uma significativa mudança nas funções dos espaços florestais e incultos, resultante da dissociação entre a agricultura e a economia doméstica da população rural, entretanto menos numerosa por efeito do êxodo rural. À autonomização da figura de proprietário florestal da de agricultor junta-se, por efeito dos movimentos repulsivos daquela população, o afastamento geográfico entre o local de residência dos proprietários e as suas matas. A resultante geral em termos de gestão florestal é descrita, por alguns, como de “incúria dos proprietários”.

Quando se procuram soluções e se fazem diagnósticos, a reduzida dimensão e a fragmentação da propriedade são sempre trazidas para o primeiro plano. Este problema é aliás de presença recorrente, qualquer que seja a perspectiva de leitura da realidade da floresta portuguesa. Com efeito, a superfície florestal pertencente a proprietários florestais privados não industriais é preponderante (73% do total), e estima-se que em termos numéricos este universo seja dominado por proprietários com pequenas e muito pequenas matas. Em suma, os fogos rurais da entrada do século XXI trouxeram para a ribalta o

<sup>15</sup> Este texto constitui uma síntese adaptada do trabalho apresentado em Canadas, Novais e Marques (2013), para o qual se remetem mais explicitações e a devida remissão para as fontes de informação.

diagnóstico da pequenez da propriedade florestal e da incúria na sua gestão.

### **Aparecimento e expansão das ZIF**

Por consequência, no rescaldo da temporada catastrófica do estio de 2003, surge uma conjuntura propícia à aprovação da intervenção dinamizadora do Estado no ajustamento estrutural da gestão florestal, um propósito que já fermentava há muito.

Reconhece-se, no preâmbulo do decreto-lei que, em 2005, instituiu um novo arranjo de gestão florestal – a Zona de Intervenção Florestal (ZIF) – que cabe ao Estado dinamizar a “constituição de explorações florestais com dimensão que possibilite ganhos de eficiência na sua gestão” (Decreto-Lei nº 127/2005, de 5 de Agosto). Para ser constituída, esta ZIF deveria contar com uma entidade gestora (que veio a ser frequentemente uma associação de produtores florestais), que elaboraria um plano de gestão florestal para o conjunto da superfície integrada nesta área. Na revisão da lei, aprovada no início de 2009, é expressamente referido para as ZIF o objectivo de ultrapassar o bloqueio resultante da estrutura de “propriedade minifundiária” e de infra-estruturar o território para o tornar “mais resiliente aos incêndios” (Decreto-Lei nº 15/2009, de 14 de Janeiro, artigo 4º, p. 225).

A primeira ZIF constituiu-se legalmente em 2006. Desde esta data, o número destas zonas não tem deixado de crescer, sendo actualmente de 161. Entre Novembro de 2006 e igual mês de 2011, a área acumulada de ZIF atingia já os 800 mil hectares, estimando-se o número de aderentes na data da constituição das ZIF em mais de 20 mil. Decorrida uma década sobre o Verão tórrido de 2003, e vários anos desde a promulgação do enquadramento legal das ZIF, que pretendia contrariar o flagelo dos incêndios através de um adequado ordenamento e gestão florestal, move-

nos o objectivo de analisar e discutir os entraves ao seu funcionamento. Esta análise ocorre num momento em que grassa o cepticismo – “as ZIF não passaram do papel” –, arvora-se a necessidade de desenvolver e apoiar novos ou renovados arranjos de gestão – “sociedades de gestão”, fundos imobiliários florestais –, ou de enquadramento institucional – IMI da propriedade rústica –, ou anunciam-se acertos à moldura legal vigente.

### **Política e territórios. Uma tipologia das ZIF**

No trabalho que desenvolvemos e que aqui se apresenta teve-se por objectivo principal discutir os entraves à implementação da gestão florestal em comum no âmbito das ZIF. Encarando esta gestão como um exemplo de acção colectiva, assumiu-se que os factores de entrave da mesma são múltiplos e operam a diferentes escalas. Consideram-se as escalas da política pública, dos contextos locais e dos proprietários florestais. Este trabalho propõe uma tipologia para as ZIF existentes, e discute práticas e atitudes dos aderentes tendo por base um inquérito realizado numa amostra de aderentes de uma ZIF.

No texto da medida de política que a instituiu, a ZIF surge como um instrumento para a gestão do espaço agro-florestal inovador no panorama dos arranjos cooperativos ou colaborativos entre proprietários florestais privados, porque ambicioso, ao propor a gestão em comum da paisagem, com centralização do planeamento dessa gestão. No enquadramento legal, o que desde mais cedo se clarificou e precisou foi a sua delimitação espacial: área contínua, de baixo índice de compacidade, em suma, à escala da paisagem, em conformidade com as exigências técnicas para uma maior defesa do espaço, designadamente ao nível do risco de incêndio. À luz dos critérios utilizados para incentivar a constituição e funcionamento inicial das ZIF, este ideal técnico sobrepôs-se à leitura das

necessidades e prioridades em termos de susceptibilidade aos incêndios e das condicionantes à acção colectiva, levando ao crescimento em área das ZIF e entrando o olhar à diversidade local do contexto socio-económico e institucional.

Isto mesmo é reforçado pela tipologia de ZIF / territórios a que se chegou. Tomando o contexto local como unidade de análise, a elaboração da tipologia teve em conta as condicionantes locais e factores-chave à gestão em comum do espaço agro-florestal. Chegou-se a três tipos que se denominaram de *pequenas ZIF do pinhal*, *médias ZIF em rural mais denso* e *grandes ZIF do montado*, cujas áreas médias são, respectivamente, de 2821 ha, 4730 ha e 26994 ha. O primeiro tipo é o mais numeroso, com 53% do número total de ZIF, 40%, para o segundo e apenas 7%, para o terceiro. É no tipo das *pequenas ZIF do pinhal*, o que apresenta a maior percentagem de área de maior susceptibilidade aos incêndios, que é menor a taxa de progressão das ZIF, dada pela percentagem das que apresentam PGF aprovado. Pelo contrário, as *grandes ZIF do montado* apresentam maior taxa de progressão, mas não estão nem em zonas de pequena propriedade nem de grande susceptibilidade aos incêndios.

Tento em conta que os apoios para a constituição e funcionamento das ZIF no âmbito do Fundo Florestal Permanente foram atribuídos em função da área, e dado o diferencial de número de proprietários aderentes entre aqueles três tipos de ZIF, o apoio financeiro potencial por aderente resulta muito desigual, de 568 euros nas *ZIF do pinhal*, 919 euros nas *ZIF do rural mais denso* e 17543 euros nas *grandes ZIF do montado*. O primeiro tipo, o que recebe menos por aderente, é aquele que se confronta com os maiores custos de transacção iniciais associados à identificação

(ausência de cadastro florestal), comunicação e mobilização dos aderentes, em maior número e mais envelhecidos. O grupo das ZIF de grande dimensão, que recebe 30 vezes mais por aderente, pelo contrário, apresenta características que reduzem consideravelmente os custos de transacção (todas têm cadastro, baixo número de proprietários aderentes) facilitando a mobilização do grupo para um objectivo comum.

Esta tipologia permitiu assim evidenciar, por um lado, que o curto percurso de evolução das ZIF aprovadas acabou por não convergir para a resolução do problema da “pequenez da propriedade” e da susceptibilidade aos incêndios. Por outro lado, mostrou que os custos de transacção para a acção em comum e o potencial de comportamentos oportunistas, com os actuais referenciais de área impostos às ZIF, são mais elevados precisamente nas ZIF/territórios onde o diferencial de benefícios públicos pela concretização da acção colectiva poderiam ser maiores comparativamente à situação actual.

A tipologia fornece igualmente uma grelha de leitura para as propostas e reivindicações que têm vindo a público no sentido de desbloquear o funcionamento das ZIF. Quando está em causa o fomento da acção colectiva através da constituição de organizações (as ZIF) que seguem uma moldura legal extensível ao espaço nacional, parece inegável a vantagem de explicitar o sistema de condicionantes ecológicas, socioculturais e económicas a que as ZIF e as estratégias de política e incentivos devem dar resposta. Um exemplo a funcionar bem é correntemente considerado essencial para mobilizar aderentes nas ZIF já constituídas, como para a constituição de novas. Contudo, a escolha desse(s) exemplo(s) não pode deixar de atender à diversidade de situações, evidenciada pela tipologia apresentada, a que é preciso dar resposta.

### **Proprietários florestais e ZIF. Um estudo de caso**

O inquérito aos proprietários florestais, num estudo de caso pertencente ao cluster das *pequenas ZIF do pinhal*, permitiu caracterizar e discutir as práticas e atitudes dos aderentes relativamente a algumas alternativas em termos de arranjos institucionais e normas de funcionamento das ZIF. Menos de metade dos inquiridos participou em reuniões da ZIF, menos de um terço concorda com a gestão por delegação na entidade gestora, cerca de metade opta pelo critério “uma pessoa, um voto” para a tomada de decisões e a maioria (70,8%) está disposta a pagar pela realização de intervenções no espaço agro-florestal executadas por parte de entidades públicas ou associativas. Há um reconhecimento grande da necessidade de remunerar serviços que lhe sejam prestados; já a disponibilidade para aceitar a delegação da gestão segue outro registo.

Os proprietários que participam em reuniões da ZIF são os mais associados ao critério “uma pessoa, um voto”. Os proprietários mais próximos de uma lógica económica de exploração-reserva e que externalizam as operações florestais estão mais dispostos a pagar do que os restantes, mais enquadrados numa lógica económica de trabalho-reserva marcada pela internalização das intervenções produtivas. Ter tido experiência de incêndio nas suas terras e estar informado sobre as operações de prevenção que têm vindo a ser feitas localmente são variáveis muito associadas à gestão por delegação.

A análise realizada permitiu evidenciar a importância de variáveis como lógica económica ou modelo de trabalho, de recurso menos usual no estudo da acção colectiva, para explicar as opções declaradas dos proprietários em termos de modelo de gestão, tomada de decisão ou disposição a pagar. Salientou-se também a importância de diferentes formas de capital social

para o sucesso de distintos tipos de acção colectiva, designadamente, gestão directa e gestão por delegação.

Em termos de implicações, de ordem mais prática, destaca-se a questão da coexistência entre gestão directa e gestão por delegação. No debate público, esta coexistência é encarada sobretudo entre ZIFs. Não obstante, os resultados do estudo de caso apontam para a necessidade de também ponderar a coexistência numa mesma ZIF, de acordo com as preferências ou necessidades dos proprietários. Outra questão é a dos incentivos financeiros à gestão conjunta, tendo em conta que actualmente está disposto a pagar quem já o faz, não sendo por isso de esperar uma alteração da disposição pela mera junção dos proprietários.

### **Notas conclusivas**

Este aspecto leva-nos de volta às políticas públicas e a questões a que não se ambicionou aqui dar resposta. Que benefícios económicos para os proprietários é de esperar das ZIF e quais os incentivos necessários no âmbito de distintos modelos, nomeadamente, gestão directa ou delegação da gestão? Tem vindo a ser evidenciado para outros países que sem benefícios significativos, a cooperação / coordenação não acontece, continuando a dominar a acção independente. É então relevante progredir na demonstração junto aos proprietários dos benefícios da maior escala espacial de gestão na redução do custo por hectare do controlo da carga combustível. E quando a coordenação da gestão não consegue ganhos económicos relevantes para os proprietários envolvidos, há necessidade de incentivos financeiros para ultrapassar os custos de coordenação (informação GIS, reuniões, comunicação) ou simplesmente premiar resultados ecologicamente favoráveis. A questão do suporte financeiro à acção colectiva é realmente recorrente na bibliografia internacional.

Encarando as cooperativas como instrumentos para implementar a política florestal nacional na floresta privada, nomeadamente de pequena dimensão, muitos governos suportam-nas financeiramente através de subsídios directos à organização ou indirectos, pela canalização de subsídios a acções de gestão dos proprietários. Nalguns países chega-se mesmo à atribuição de incentivos aos proprietários para aderir a cooperativas locais.

A actual conjuntura em Portugal não é de molde a alimentar grandes expectativas relativamente à disponibilidade de financiamento público. No entanto, várias são as vozes que têm vindo a salientar os custos económicos e ecológicos de uma política que negligencie a prevenção dos incêndios, a qual não dispensa a acção colectiva. Uma política que enfatize o combate pode degradar a eficácia de longo prazo da gestão da prevenção dos fogos florestais. Ao retirar lugar a esforços de remoção preventiva de combustíveis, aumentam as cargas combustíveis que conduzem a maiores incêndios que consequentemente engrossam o orçamento para o combate (a

armadilha do combate). Decorre da ideia de que o país não pode dar-se ao luxo de continuar a gastar muito mais em combate do que em prevenção. Para 2013, por exemplo, veio sendo referido que a despesa pública orçamentada para o combate a fogos florestais (74 milhões de euros) era 4 vezes superior à orçamentada para gastos com prevenção (20 milhões de euros).

Alguns dirigentes associativos chamam a atenção para o perigo de desilusão dos proprietários com as ZIF por verem goradas as expectativas criadas aquando da constituição destas. Independentemente da agilização de alguns procedimentos e dos acertos à moldura legal vigente das ZIF, vale a pena lembrar que os territórios rurais onde se pretende implementar a acção colectiva deparam-se com problemas estruturais cuja solução não está unicamente dentro das suas fronteiras e que se prendem com a rentabilidade da floresta, o abandono agrícola, a valorização dos incultos, o envelhecimento da população rural e a entrega ao mercado da produção de bens de carácter público.



# 11. O Desenvolvimento Rural e Local face aos desafios da Governança em Portugal<sup>16</sup>

**Luís Moreno**  
IGOT-ULisboa / CEG)

Em Portugal, a passagem da “governança à governança”, ou seja, a transição entre um paradigma de exercício político-administrativo racionalista, hierárquico e burocrático para outro de coordenação horizontal e vertical entre múltiplos actores que são envolvidos em finalidades e objectivos comuns, encontra no processo de desenvolvimento rural um campo de ilustração e problematização privilegiado. A realidade portuguesa situa-se aqui entre o primeiro e o segundo paradigma, este em demorada construção desde a crise internacional dos anos 70 do século XX e o ‘renascimento’ da democracia em Portugal. Não apenas quanto ao meio rural, após uma fase de governança bastante excludente das ‘interioridades’, das autonomias e das participações plurais (pessoas individuais e colectivas, lugares e instituições), as respostas aos desafios inerentes à ‘europeização’ de Portugal (desenvolvimento em função de políticas europeias) têm sido dinamicamente (re)modeladas por processos – com componentes conflituais e colaborativas – que traduzem o jogo entre os interesses liberais e de subjugação às forças da

economia de mercado e os de afirmada representação privilegiada do domínio público.

Como as políticas europeias orientadas para o desenvolvimento rural têm resultados diferentes conforme as condições socioculturais, económicas, políticas e territoriais de cada país / região, com especificidades construídas no espaço e no tempo, ao focar a realidade de Portugal interessou-nos salientar os aspectos que entendemos como capitais e determinantes dos processos de desenvolvimento rural em curso e das suas tendências e desafios para os próximos anos. Referimo-nos às condições em que os actores sociais e institucionais têm podido exercer e manter / reforçar o seu compromisso com os processos de valorização das áreas rurais, em função de um percurso de limitados mas significativos ganhos de capital social / relacional e territorial, além do económico. Verificamos que tal tem sido possível na sequência de processos de desenvolvimento do território assentes na descentralização (a nível municipal desde 1979-81) e num determinado *empoderamento* (porém,

---

<sup>16</sup> O texto aqui apresentado tem sustentação noutra mais desenvolvido (Moreno, 2013), para o qual se remetem mais explicitações e a devida remissão para as fontes de informação.

raras vezes emancipatório), logo também numa aumentada responsabilização de actores e aquisição de capacidade de controlo de diferentes formas de reestruturação localmente relevantes e de construção da sustentabilidade.

A grande medida de política que viabilizou o início desta “territorialização” do desenvolvimento rural (DR), colocando o Desenvolvimento Local como instrumento do DR, foi o Programa LEADER (Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural), a Iniciativa Comunitária (IC) que desde 1991 contribuiu para a construção de uma forma de inovação socioterritorial - e potenciadora de outras formas - a que se pode chamar ‘governança rural’: exercício articulado e co-responsável de poderes, representando a diversidade de actores nas / das áreas rurais, de forma a cumprir objectivos de interesse geral / público. Com 20 Grupos de Acção Local (GAL) em 1991-93, 48 GAL em 1994-99 e 52 GAL em 2000-2006, praticamente todo o ‘Portugal Rural’ (incluindo diferentes tipos de ‘rural’ e com densidades distintas) foi abrangido com correspondentes ‘territórios LEADER’. Como os GAL se constituíram como parcerias estratégicas, a coordenação associativa das mesmas - Associações de Desenvolvimento Local (ADL / GAL), que foram responsáveis pelos Planos de Acção Local (PAL) / Planos de Desenvolvimento Local (PDL) - foi uma originalidade europeia de revalorização rural pela (re)construção de ‘território’ (rural multi-apropriado...), realizada com o desenvolvimento do seu capital, o ‘capital territorial’ (capital intelectual, social, político e material).

Dois resultados da dinâmica LEADER que, de forma indirecta e, em parte, também directa, proporcionaram visibilidade e representação aos processos de Desenvolvimento Local / Rural

foram as organizações-chapéu / associações de 3º grau ‘Animar’, desde 1993, e ‘Federação Minha Terra’, desde 2000, que enquadraram o associativismo da ‘territorialização das baixas densidades’, com funções de mediação e negociação numa perspectiva de governança multinível, bem como do trabalho em rede dos seus membros. Já antes (desde os anos 1970-80) outras organizações contribuíram para a representação e governança de um certo rural, o da agricultura (em sentido lato) e do turismo, mas essencialmente adstritos a aspectos da micro-economia e serviços do meio rural, não incidindo propriamente na luta pela integração e articulação local das políticas e das intervenções.

Apesar da grande qualidade conceptual, de variável mas globalmente eficaz operacionalização e de importantes resultados do LEADER, generalizadamente reconhecidos após diversas formas de avaliação (estudos técnicos e académicos, apreciações dos actores, etc.), a disseminação e *mainstreaming* do seu modelo, inclusivamente com projecção extra-europeia, não deixou de acarretar uma certa resultante dos sucessos: a generalizada diluição dos impulsos de inovação crítica com a absorção dos actores mais dinâmicos pela sistémica institucionalidade funcionalizada. Esta não deixou de contar com a ‘securitária’ burocratização no processo de satisfação de compromissos inerentes a uma ‘governança multinível’, em particular num contexto de restrição de recursos, num país e numa Europa a fazer face a diferentes crises. Foi assim inevitável a complexificação do processo de ‘governança rural’, em especial com o fim do Programa LEADER (2006) e com a adopção da ‘abordagem Leader’ no quadro de programação cofinanciado pela UE de 2007-2013 (QREN / Eixo 4 do Programa de Desenvolvimento Rural

do Continente), que marcou uma nova fase de ‘agencialismo dependente’.

Com a redução dos meios para sustentar o modelo social europeu que garantia certas orientações da Política de Coesão, sucederam-se as restrições: além ‘da redução das liberdades’ – tanto as de iniciativa cívica crítica como as de tolerada cedência à tradicional assistência municipalista – no LEADER, também o tipo de dinâmicas inovadoras no âmbito da IC EQUAL (2001-2009) só em parte pôde ser enquadrado na programação de 2007-2013. E outras IC (caso do INTERREG) só indirectamente podem favorecer as áreas de baixa densidade, mas não propriamente a ‘governança rural’. De notar que nos referimos à redução do investimento na dimensão imaterial crítica, de governança rural para o envolvimento incluído na multi-apropriação de territorialidades carentes de sustentação, a induzir iniciativas de integração de contributos para uma economia plural e territorializada, e não tanto na governança agro-rural para favorecer a continuidade de participações sobretudo viabilizadoras de pouco (insuficientemente) ligadas acções de satisfação de interesses particulares, algo corporativos ou sectoriais e/ou de utilitarismo de reduzida sinergia e limitado alcance no espaço e no tempo. Mesmo o Programa da Rede Rural Nacional (PRRN), que se insere nesta última situação de reduzida sinergia utilitarista (para o “intercâmbio de informações e conhecimentos especializados entre os agentes dos territórios rurais”), apenas enquadró o funcionamento da Rede (RRN) desde 2010, sob a responsabilidade coordenadora de um organismo do aparelho político-administrativo do governo central, tendo tido um progresso lento, em função de reduzidos meios e de limitações de participação dos actores /

membros da RRN, nem sempre dotados dos recursos para tal.

Queremos dizer que a valorização das interioridades (valorização do potencial endógeno de pessoas e lugares, com o cruzamento de estímulos externos e internos, em parceria e em rede) que as políticas de coesão tentarão promover, se vem mostrando comprometida com o aperto funcionalizante e centrado no relativo reforço dos meios ao dispor dos poderes tradicionais, que mais (sobre)valorizam o ‘comer e dar a comer’ que o ‘saber e propiciar o saber’, mais o ‘obter e estimular a obter’ que o ‘preservar e estimular a dosear’.

Situamo-nos num quadro de valorização truncada das interioridades (das pessoais às territoriais), num contexto em que a recuperação da tecnocracia, agora mais dotada de instrumentos e princípios pela institucionalidade europeia de obediência a políticas públicas que se situam no seguimento da globalização empresarial e financeira, serve para apertar os caminhos de um utilitarismo neo-centralizador e bloqueador de ‘diversidades sem cabimentação’. Assim, numa perspectiva que se contrapõe à urbano-centrada, podemos dizer que terá havido uma considerável quebra na continuidade das condições de empoderamento de uma debilitada sociedade civil no / do meio rural, maioritariamente desfavorecida com uma herança de desqualificação, descrédito e ‘disempowerment’, inerentes às duradoras práticas de dominação e exclusão pré-democráticas. Desta forma, com um rural contextualmente ‘menos plural’, induz-se uma participação mais confinada aos ‘valores seguros’ (sectores tradicionais e formas de inovação a estes ligadas) e, quanto aos ‘inseguros’ (caso das forças que se envolviam na animação socioterritorial), registou-se algum peso acrescido de reactividade e desânimo, em combinações

variáveis conforme as perdas sentidas e o nível de precarização dos ‘profissionais das ligações’. Consideramos nesta categoria os vários técnicos que se têm envolvido em projectos e processos de estímulo aos actores (incluindo os institucionais tradicionais, por vezes desconfortavelmente solicitados para outras opções de resposta aos problemas) e, assim, de lento desenvolvimento do capital social / relacional, também organizacional e territorial.

Podemos dizer que, não obstante as intervenções inovadoras semeadas nos anos 70 e 80 do século XX e desenvolvidas desde então, as condições do segundo decénio do século XXI vieram a criar um impasse crítico quanto a contrariar a relativa debilidade da sociedade civil comprometida com a valorização do ‘rural’ e quanto a superar a fraca densidade relacional afecta a actores não estatais, a diferentes escalas, implicando efeitos interactivos com as limitações dos outros actores. Embora a dinâmica LEADER e os seus efeitos induzidos tenham dado visibilidade e representação aos processos de Desenvolvimento Local / Rural, o persistente peso do tradicionalismo administrativo, com restrições de base centralista e municipalista, somando-se aos efeitos da crise sistémica com gestão constritiva, veio a instalar a incerteza e as dúvidas sobre as orientações da inovação social e institucional e sobre a qualidade das parcerias e do trabalho em rede associados a tais processos, na perspectiva de uma discutível ‘governança rural’. Mais defensável será falar numa certa governança territorial, algo problematizada, em que o défice do rural territorializado (com maiores contrastes entre o Norte e o Sul de Portugal continental, grosso modo, e não incidindo no Portugal insular) se associa a outros défices de participação e de representação.

Verificou-se, a propósito, que num território nacional de ordenamento desequilibrado, alguns défices de capacitação organizacional e de governança (“vícios de institucionalismo ortodoxo e insuficientemente desafiado”), sob efeitos da crise e dos processos de dificultada reestruturação em curso, traduzem-se também em representações do rural inconsistentes. Por um lado, temos um discurso público de apelo ao empreendedorismo dos actores do mundo rural; por outro uma funcionalização instrumentalizadora dos actores associativos, um esbatimento da sua marca na “cartografia da territorialidade rural” (redução à representação pontual dos GAL, desde 2007, perdendo-se anteriores delimitações territoriais das áreas de actuação) e lapsos / lacunas da sua presença nos espaços de participação para a governança. Mas outra contradição, complementarmente importante, resulta de o PRODER (2007-13) ter excluído a abordagem LEADER e os seus actores das elegibilidades inerentes aos processos de valorização socioeconómica em função de investimentos ligados à agricultura, em sentido lato (eixos 1 e 2 do regulamento 1698/2005 de apoio ao Desenvolvimento Rural, mesmo incluindo o último várias ITI e Estruturas Locais de Apoio), parecendo negar a ligação entre a assunção de que ‘não há rural sem agricultura’ e que a sustentação da dimensão produtiva em meios desfavorecidos é indissociável de uma perspectiva integrada e trans-sectorial para a inovação socioterritorial. Tal pode ser interpretado como uma desvalorização simbólica ligada a algum ‘recentramento urbano’ das visões e das estratégias, não correspondendo necessariamente a uma urbanidade criadora e desafiadora de uma ruralidade mais resiliente e de uma activação territorial mais coesiva.

Alguma fundamentação empírica ilustrativa (sem poder de representatividade de base amostral), incidente na exploração dos contributos mais capilarizados para uma governança rural, permitiu uma reflexão que reforça a necessidade de encarar esta como uma dimensão meso, entre o micro das abrangências de poder autárquico local e o ‘macro’ da esfera do poder central. De facto, por um lado, o espaço das relações de proximidade de âmbito municipal (incluindo o das freguesias), valorizado em função de recursos para a resposta a necessidades sociais básicas, basilar quanto ao encontro dos interesses públicos e privados, só indirecta e contingencialmente (ex.: em função de factores de ‘confiança pessoalista’) subsidia capilarmente a função de governança local / rural. Trata-se do nível de participação em que as pessoas quase só funcionam enquanto actores privados (geralmente identificados como ‘cidadãos’), sendo uma forma ‘difusa’, de efeitos limitados e difíceis de apreciar, em oposição ao nível dos ‘stakeholders’, em parcerias público-privado, envolvidos na concepção e implementação dos processos envolvendo cooperação transversal.

Por outro lado, reconhecendo embora que as acções localizadas - como as de escala e âmbito autárquico - não são em regra acções territorializadas, os poderes representados nos municípios não deixam de exercer uma função incontornável na ligação de dimensões micro, meso e macro dos processos de governança rural-territorial. E é nesta função de ‘stakeholders’ que se combinam ao nível meso com outras partes interessadas, em ligações formalizadas como as que constituem os GAL. E é praticamente só a este nível (local) que os cidadãos se encontram representados, em particular nas ADL, como forma de cidadania activa organizada (outros ‘stakeholders’) para a governança e o

desenvolvimento rural. Dos entrevistados (apenas umas poucas dezenas no Alentejo interior e na região do Dão), foram os participantes em ADL, de entre todos os filiados em diferentes tipos de colectividades, aqueles que mostraram o melhor reconhecimento do esforço e do protagonismo revelado pelos responsáveis associativos, traduzindo uma certa mais-valia das parcerias de enquadramento - quando o eram também de acção - nos processos que envolvem respostas concertadas e aprendizagem social motivadora, em contraponto às situações em que as pessoas sentem e não compreendem défices de eficácia face ao que depende estritamente da economia de mercado ou do aparelho político-administrativo central.

Algum tratamento de indicadores quantitativos de governança, por aproximação / ‘proxy’, a partir de dados disponíveis à escala do concelho, combinados numa fórmula que pretendeu traduzir um “Índice de Governança Rural”, mostrou que, em Portugal continental, 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 aspectos 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 das outras áreas.

Além dos GAL / “territórios LEADER”, o poder municipal representa-se também, ao nível meso, 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, quanto aos processos de interesse para o desenvolvimento rural, mas já não tanto de ‘governança rural’.

Não obstante as limitações apontadas, são colocadas perspectivas desafiantes da programação multifundos, no quadro de intervenção cofinanciada de 2014-20, que vieram a dar algum ânimo às organizações que se capacitaram com a ‘dinâmica LEADER’, em particular com a figura do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), dos regulamentos comunitários. Com este e outros instrumentos correlativos, contemplam-se oportunidades (apesar dos receios fundados na conhecida propensão para a persistência das desigualdades estruturais...) para uma (re)apropriação do ‘rural’ que viabilize as ‘estratégias de proximidade’ e maior controlo estratégico e multiparticipado dos processos de mudança, que possa reforçar a coesão e o desenvolvimento rural, num contexto de territorialidade activa e sustentável.

# Referências bibliográficas e recursos documentais utilizados

(outros elementos para além dos indicados por alguns dos autores, junto aos seus textos)

## A. Títulos de trabalhos que mais sustentaram os contributos da edição

- BARROS, Vítor (2014), *Dieta Mediterrânica e Desenvolvimento Rural*. Lisboa, Animar, 25 p.
- CANADAS, Maria João; NOVAIS, Ana; MARQUES, Marco (2013), *Gestão comum do espaço agro-florestal. Zonas de intervenção florestal*. Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 7], 92 p.
- COELHO, Inocêncio Seita (2013), *Pequenas empresas agro-industriais, sistemas extensivos do sul e desenvolvimento rural*. Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 2], 32 p.
- MACHADO, David (2013), *Terciário social. Uma outra dimensão do Desenvolvimento Local em Espaço Rural?* Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 5], 46 p.
- MORENO, Luís (2013), *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*. Lisboa, Ed. Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 3], 71 p. DOI: 10.13140/2.1.1986.3686 [ISBN: 978-989-98548-3-3].
- NOVAIS, Ana; CANADAS, Maria João (2013), *Diversificação das actividades e criação de emprego: destinatários e beneficiários das políticas*. Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 6], 62 p.
- REIS, Pedro (2013), *Inovação na produção agrícola*. Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 8], 56 p.
- RODRIGO, Isabel; et al. (2013), *Aprendizagem ao longo da vida: contributos para um novo rural*. Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 1], 56 p.
- ROLO, Joaquim Cabral; CORDOVIL, Francisco (2014), *Rural, Agriculturas e Políticas*. Lisboa, Animar / Projecto Ruranimar, 63 p.
- SOARES, Pedro (2013), *Jovens agricultores: transição ou regresso à terra?* Lisboa, Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana [Caderno 4], 38 p.

## B. Outros títulos (obras referenciadas / utilizadas no âmbito dos estudos em curso)<sup>17</sup>

- AZEVEDO, Nuno Miguel F (2010), *Tempos de Mudança nos Territórios de Baixa Densidade. As dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro*. Porto, FLUP, dissertação de doutoramento em Geografia (Geografia Humana), 369 p. + Anexos.
- BAPTISTA, F. Oliveira (coord.) (2003), *As dinâmicas socioeconómicas dos espaços rurais do continente português*. Lisboa, ANIMAR / ISA / INIA - Projecto Agro 62.
- BODIGUEL, Maryvonne (1986), *Le rural en question - politiques et sociologiques en quête d'objet*. Paris, Ed. L'Harmattan, 183 p.
- CARRIER, Mario; COTE, Serge (dir.) (2000), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Sainte-Foy, Presses de L'Université du Québec, 343 p.
- COPUS, Andrew K.; de LIMA, Philomena (eds) (2014), *Territorial Cohesion in Rural Europe: the Relational Turn in Rural Development*. Routledge, 278 p.
- COVAS, António; COVAS, Maria das Mercês (2011), *A Grande Transição: Pluralidade e Diversidade no Mundo Rural. Elementos para um novo contrato social*. Lisboa, Edições Colibri, 171 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.
- DGEEC (2012), *Sumários Estatísticos: CIS 2010 - Inquérito Comunitário à Inovação*.
- EU SCAR (2012), *Agricultural knowledge and innovation systems in transition - a reflection paper*, Brussels, 117 p.
- Governo de Portugal (2014), *Portugal 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020*. Lisboa, Governo de Portugal, Julho de 2014, 330 p. + anexos.
- GPEARI (2010), *Inquérito Comunitário à Inovação - CIS 2008*.
- GPP (2014), *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020. Versão submetida à CE a 5 de maio de 2014 sujeita a aprovação*. Lisboa, Governo de Portugal - Ministério da Agricultura e do Mar / Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP), 472 p.
- OECD (2013), *OECD Regions at a Glance 2013*. Paris, OECD Publishing, 151 p. + Annexes.  
[http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en)
- PERRIER-CORNET, Philippe; HERVIEU, Bertrand (2002), "Les transformations de campagnes françaises: une vue d'ensemble", in: Philippe Perrier-Cornet (dir) - *Repenser les campagnes*. Éditions de l'Aube / DATAR, pp. 9-31 (Chapitre 1).

---

<sup>17</sup> Tentando embora evitar eventual redundância com trabalhos já listados / referenciados nos estudos anteriores, tal poderá acontecer pontualmente.