

POR UMA NOVA GOVERNANÇA RURAL

CONTRIBUTOS PARA O PLANO
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
RURAL - 2007/2013



Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

Av. Santos Dumont, 57 - 1º Esq.

1050-202 LISBOA

www.animar-dl.pt

www.facebook.com/associacao.animar

<https://agencianimar.com>

www.cidadaniaemportugal.pt

animar@animar-dl.pt

Telef.: 21 952 74 50/1

POR UMA NOVA GOVERNANÇA RURAL
CONTRIBUTOS PARA O PND RURAL
2007-2013

Os desafios

*“(...) Definem-se como princípios orientadores que a política de desenvolvimento rural tem de **abranger todos os aspectos do mundo rural e que os programas de desenvolvimento rural a empreender devem ser concebidos a partir das realidades locais. Ou seja, a abordagem não pode assumir-se como de natureza meramente sectorial, devendo antes ser clara e fundamentalmente integrada, envolvendo, por conseguinte, as funções produtivas, sociais e ambientais e contrapondo à diversidade dos problemas estratégicas de base também diferenciadas.***

*Ainda ao nível dos princípios orientadores, (...) aponta no sentido de que a **eficácia na aplicação das políticas depende da parceria e repartição das responsabilidades, tanto ao nível da tomada de decisão como relativamente à implementação e gestão, aplicando ao longo de toda a cadeia o princípio de subsidiariedade e assumindo-se, assim, que a acção será tanto mais eficiente quanto maior for a envolvimento dos agentes locais.**”*

*Barros, Vítor (1998); “Desenvolvimento Rural na última década”
in A REDE, Associação In Loco.*

diversificação da base económica local, o apoio à promoção da igualdade de oportunidades, o apoio à educação e, em particular, à educação de adultos, o apoio à animação sócio-comunitária, o acesso local às tecnologias de informação e comunicação, a iniciativas de melhoria da qualidade de vida, à valorização dos recursos patrimoniais e ambientais, à sensibilização e educação ambiental, à promoção das competências organizacionais das zonas rurais, etc.

Através das ADL, tem igualmente sido possível efectuar a convergência de políticas à escala local, nomeadamente através da implementação integrada de diversos instrumentos de política.

Tais contributos das ADL, como se infere de diversas *considerações* iniciais ao Regulamento do FEADER⁵, não são negligenciáveis e deverão ser potenciados no quadro de programação para 2007-2013.

A Animar insere-se assim, no esforço de concertação nacional em torno da construção do PNDR, cuja margem de manobra na definição específica dos recursos financeiros é elevada, e no qual deposita elevadas expectativas acerca do seu contributo para o esforço nacional de activação social, que certamente será conducente a um futuro económica e socialmente mais sustentável.

5) Regulamento (CE) N°1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Considerações iniciais n°: 1, 3, 7, 11, 15, 23, 24, 46, 47, 48 e 50.

relativos às entidades destinatárias, de planeamento ou de intermediação, que garantam a construção de parcerias locais, assegurem a proximidade aos cidadãos e a capacidade técnica e de gestão, elementos que certamente pode ser aferidos em diversos curricula de entidades locais que tecem a malha do Desenvolvimento Local no país.

No caso concreto do Programa LEADER, além dos seus aspectos financeiros, considera-se de capital importância a manutenção de características semelhantes às actuais, como sejam: a) gestão técnica e financeira autónoma e descentralizada; b) parceria territorial público-privada e manutenção da capacidade técnica instalada; c) planeamento ascendente; d) aprofundamento da decisão localmente participada.

No caso do Programa LEADER e nas diversas iniciativas em prol do Desenvolvimento Rural Integrado será igualmente pertinente a criação/manutenção de uma estrutura nacional de animação, capaz de identificar e disseminar boas práticas, aumentar a visibilidade e atractividade do espaço rural e reforçar as competências dos diversos agentes. À semelhança do actual PIC LEADER+ será fundamental a manutenção da subsidiariedade, com organizações representativas a nível nacional, com centros de competência e de efeitos inovadores no plano regional, incentivando-se a criação ou desenvolvimento de plataformas regionais (inter-locais) com igual finalidade de animação.

Acerca do *quinto e último* princípio, a *“Promoção da Eficácia da Intervenção das entidades Públicas, Privadas e Associativas na Gestão Sectorial e do Território Nacional”*, a Animar considera importante o seu conteúdo, particularmente em matéria de “Qualificação dos agentes de desenvolvimento rural” onde, mais uma vez, se apela à abrangência da totalidade dos agentes e, nas restantes matérias, em que salientamos o desejado “Aumento dos níveis de participação e responsabilização dos agentes na concepção e gestão de políticas”.

No entender da Animar, é nas ADL e na sua intervenção participativa que se podem observar significativos contributos para a materialização desse novo conceito de ruralidade, onde a “abordagem integrada” permite o apoio a iniciativas económicas de transformação de produções primárias, o apoio a iniciativas económicas não agrícolas mas inseridas no esforço de

O caminho já percorrido pelas iniciativas de desenvolvimento local, a importância atribuída pela União Europeia às colectividades territoriais na construção de novas formas de cidadania activa e a necessidade de fazer face à gradual debilitação do Estado-Providência, levam-nos a crer que estarão lançadas as bases para a aceitação uma nova plataforma relacional Estado - Organizações do Desenvolvimento Local, na definição e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) para o período de 2007/2013.

Os desafios que se colocam ao mundo rural – sustentabilidade, coesão e competitividade – exigem uma abordagem integrada e territorializada do desenvolvimento, em contraponto com uma perspectiva sectorial. Responder a estes desafios passa, deste modo, por reforçar todo um processo de envolvimento das organizações da sociedade civil neste domínio, processo este que se tem desenhado nos últimos anos para efeitos de concretização das políticas de desenvolvimento territorial. Os efeitos positivos deste processo são por demais evidentes, quer na diversidade e integração das intervenções como na profundidade dos resultados.

A transição, a que temos assistido, do modelo clássico de Estado *Keynesiano* Intervencionista para um modelo de Estado enquanto conjunto político e institucional facilitador, de regulação da sociedade, trouxe para primeiro plano a necessidade de uma estrutura mais flexível e mobilizadora, quer nas formas de descentralização, quer nas formas de relação com as instituições da sociedade civil.

Recorrendo ao contributo de João Ferrão¹, o contexto actual exige ao Estado, mas também a outros actores, novas formas de governabilidade que pressupõem um novo conceito – o de “governança a várias escalas”.

1) FERRÃO, João (2001), “Novas Formas de Governabilidade Territorial: Um Desafio para Todos”, comunicação no VI Congresso Nacional de Engenharia do Ambiente, ASPEA, Lisboa.

Das escalas nacional, regional e local, esta última mostra-se inapelavelmente como a plataforma decisiva de implementação das políticas de desenvolvimento.

Naturalmente, as responsabilidades e meios a imputar a cada escala passam pela identificação de soluções/respostas diversas, em função dos intervenientes (actores) em presença. Terá de ser a concertação de base territorial, a vários níveis, o encontro de actores (Estado e seus organismos públicos, associações ambientais e de desenvolvimento local, universidades e cidadãos, empresas e movimentos associativos de todo o tipo) a alicerçar um sistema de respostas consistentes para o ordenamento dos territórios e estruturação das sociedades contemporâneas. O que parece certo é que nenhum actor terá o exclusivo de qualquer uma destas escalas; da mesma forma, a capacidade de actuação de qualquer deles não é, também, idêntica em todas as escalas. Isto pressupõe que a governabilidade territorial obriga a processos participados e cooperativos nas diferentes escalas, envolvendo procedimentos e actores distintos, mas cabendo ao Estado Central, enquanto elemento racionalizador, um papel central de facilitador e condutor estratégico desse esforço.

A dimensão territorial tem tido um importante papel no âmbito dos trabalhos do próprio Conselho Europeu. Já a Cimeira de Luxemburgo atribuía grande importância ao contributo do desenvolvimento local e das parcerias locais para o crescimento do emprego. Em 1996, deu-se o lançamento dos Pactos Territoriais para o Emprego e, mais recentemente, tem sido dada grande relevância ao nível local, salientando-se a importância da actuação dos diversos parceiros sociais na definição de respostas apropriadas às necessidades locais.

Este enquadramento ao nível europeu é favorável à criação de abordagens territoriais que estimulem o desenvolvimento local, seja ele considerado em meio urbano ou rural. Deste modo, as linhas orientadoras da Comissão Europeia chamam a atenção para a importância da criação de emprego a nível local para o desenvolvimento e satisfação de necessidades locais, na base de responsabilidades que não devem e – quanto a nós – **não podem** ser apenas imputadas à Administração Pública, mas especialmente às organizações locais e à população civil que as faz movimentar.

dos territórios mais frágeis⁴. A dinâmica imprimida à gestão e execução dos instrumentos financeiros que foram postos à sua disposição e a rede que implementaram no mundo rural leva-nos a considerá-los como parceiros a privilegiar no futuro PNDR, na sua qualidade de organizações verdadeiramente capazes de melhorar a qualidade de vida e a diversificação da economia nas zonas rurais.

No que concerne ao *quarto princípio orientador*, traduzido no “*Reforço da Coesão Territorial e Social*”, alguns aspectos são, na continuidade do comentário anterior, igualmente sujeitos a necessária clarificação.

Desde logo importa perceber se nesse princípio se enquadra a “*continuidade do Programa LEADER*” (adiante designado desta forma) tal como tem sido executado e no respeito pelas suas evoluções (IC LEADER, LEADER II e LEADER +) ou se são perspectiváveis, além desse Programa, outras iniciativas programáticas que utilizem igual metodologia de planeamento e implementação e semelhante abordagem territorial.

Numa primeira análise a Animar considera que o patamar de 5% como mínimo do financiamento total do PNDR adstrito ao LEADER – tal como definido no Regulamento do FEADER – é, num contexto nacional marcado por expressivas assimetrias, insuficiente. Importa assim clarificar se o presente princípio será aquele que assegura os 5% definidos como mínimo naquele Regulamento e se neles estão contidas, além do Programa LEADER, outras iniciativas.

Na perspectiva de não minguar recursos naquilo que se prevê como continuidade do PIC LEADER, essas outras iniciativas poderiam, assim, ser concretizadas no âmbito do terceiro princípio, cuja formulação também as sugere. Aliás, seria importante que, na perspectiva de acautelar eventuais desvios ao quadro de objectivos das mesmas, particularmente no que toca à participação social e ao *empowerment*, sejam definidos critérios claros

4) Tal como se sugere no parecer da ANIMAR sobre a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS) - 2005-2015 (Fevereiro de 2005), é esta proximidade, especialmente quando enquadrada numa rede coesiva de práticas, sob princípios construtivistas e de pró-actividade, que permite a revalorização da solidariedade local/inter-local e a capilarização da inovação social, verdadeiro motor da (re)construção da sustentabilidade dos territórios.

A malha fina que estas organizações da sociedade civil foram tecendo ao longo de década e meia permitiu dotar os territórios rurais de estruturas físicas e de competências técnicas capazes de dar resposta aos vários problemas decorrentes da marginalização desses territórios. Através destas organizações foi possível manter equipas técnicas, multidisciplinares, que fizeram do trabalho de parceria e da participação das populações os seus princípios orientadores.

Participaram na concepção e/ou promoção, execução e avaliação de vários programas de incidência territorial como foram o LEADER, os de Recuperação de Centros Rurais e de Aldeias Históricas (PPDR-QCA II), a Medida 7.1 do Agris, entre outros, tendo adquirido um conhecimento profundo das problemáticas dos territórios de baixa densidade relacional e com a mais fraca sustentabilidade. A sua actuação de forma integrada – entrelaçando o cultural, o económico e o social – permitiu capacitar outras organizações locais, qualificar as populações com menores níveis de competência e, assim, “puxar para cima” territórios rurais que, sem essa alavanca, estariam decerto ainda mais atrás na escala do nosso desenvolvimento.

Defende-se, por isso, que estes actores, conhecedores dos espaços e das gentes, enraizados nos territórios, ligados entre si e/ou com outros actores através de parcerias formais ou informais, sejam chamados a dar novo contributo – mais exigente e responsável – nos desafios do próximo quadro de programação.

Nos programas acima referidos, as ADL demonstraram a sua capacidade de implementar serviços básicos para a economia e populações rurais, promoveram e executaram inúmeras acções de valorização do património rural, apoiaram a criação e desenvolvimento de micro-empresas geradores de centenas de postos de trabalho e deram apoio a actividades que permitiram complementar a componente agrícola dos territórios mais frágeis.

Tais organizações assumem-se assim como verdadeiros agentes de mudança estrutural e desenvolvimento no meio rural e, estando tão próximas das populações-alvo, serão decerto actores privilegiados para, ao lado das mesmas, alicerçarem verdadeiros processos de sustentabilidade

O Estado assume um papel de particular importância, segundo Baptista² (1999), promovendo acções demonstrativas, estimulando novas ideias e novas práticas, combatendo as insuficiências do mercado e da sociedade civil e, como administração central, mobilizando parcerias com as autarquias e os agentes locais. Neste sentido, considera o mesmo autor que o desenvolvimento das áreas mais carentes deve assentar numa estratégia de actuação integrada e multi-sectorial, que implica a combinação de políticas a três níveis: (i) a nível nacional deverá “assegurar serviços universais mínimos” e garantir a “estruturação e o equipamento do território”; (ii) a nível territorial, deverá actuar em áreas específicas, através de programas operativos, com projectos ajustados aos problemas e potencialidades e à dinâmica dos actores; (iii) ainda que sem referências territoriais concretas, implementar uma política de discriminação positiva a favor de certo tipo de áreas, como sejam os esquemas de incentivos.

Concretizando, podem e devem ser preconizadas abordagens que permitam articular estas necessidades de flexibilização e abrangência em que poderão ser entendidas e desenvolvidas as novas formas de governabilidade territorial, nas suas várias escalas. Destacamos como aspectos mais importantes e inovadores os seguintes:

- **territorialidade:** iniciativas de desenvolvimento que, ao contrário de outras de cariz sectorial, tenham como base o território, assentando o processo de (re)estruturação social, económica e territorial na identificação das potencialidades e fragilidades do mesmo e adaptando as políticas de desenvolvimento a essas características;
- **planeamento ascendente (*bottom-up*):** a estratégia e a política de desenvolvimento local deverão definir-se dentro do próprio território, o que permite uma maior adequação às necessidades locais. Esta estratégia pode trazer alguns custos ao nível da perda de uma visão estratégica global, mas pode (e deve) ser colmatada através da animação e cooperação inter-territórios;

2) BAPTISTA, António J. Mendes (1999), Políticas para o desenvolvimento do interior: um contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006, Coimbra, MEPAT-CCRC.

- **parceria:** a vantagem de pôr em contacto pontos de vista e olhares diferenciados sobre uma mesma realidade por parte dos vários interesses instalados num determinado território, permitindo, assim, soluções de consenso. Para além disto, possibilita novos hábitos de trabalho que surtem efeitos sobre outras áreas;
- **versatilidade/adaptabilidade:** o enfoque deverá estar colocado nos efeitos positivos sobre o território em questão, quer sejam projectos de média ou de pequena dimensão, quer de cariz material ou imaterial, e não na sua tipologia;
- **inovação:** iniciativas que dêem grande ênfase à inovação, no sentido do que pode ser considerado novo e estimulante num determinado local.

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

No texto do Regulamento do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) surgem enunciados três objectivos estratégicos para o período de 2007-2013 no que concerne ao Desenvolvimento Rural: (i) o aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; (ii) o correcto ordenamento do espaço rural e gestão sustentável dos recursos naturais; (iii) a melhoria da qualidade de vida e diversificação da economia das zonas rurais.

No âmbito duma primeira aproximação à definição dos objectivos estratégicos e dos princípios orientadores do quadro de programação do Desenvolvimento Rural, o Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPAA), no uso da adequada interpretação das considerações relativas à coerência entre políticas e às particularidades de Portugal enquanto Estado-membro, sugere a elencagem de dois objectivos a adicionar aos primeiros três. São estes: (iv) o reforço da coesão territorial e social e (v) a promoção da eficácia da intervenção das intervenções públicas, privadas e associativas na gestão sectorial e do território rural.

Estes cinco objectivos corporizam de facto, no nosso entendimento, as cinco prioridades estratégicas duma Política de Desenvolvimento Rural para o nosso país, para o período que se avizinha.

A respeito dos *primeiros dois*, gostaríamos de acrescentar que os princípios orientadores definidos para os mesmos reflectem em grande medida o sentido que, julgamos, é necessário impor em termos de resposta aos desafios do futuro, privilegiando questões como o rejuvenescimento dos protagonistas, a inovação dos processos (sem prejuízo da dos produtos), a gestão integrada e a aposta decisiva nos sistemas de gestão de qualidade.

Relativamente ao *terceiro princípio* orientador para os objectivos estratégicos (“*Melhoria da Qualidade de Vida e Diversificação da Economia nas Zonas Rurais*”) a Animar defende também aqui um cenário claro de mudança face às estratégias levadas a cabo nos anteriores Quadros Comunitários de Apoio.

Todo o trabalho que várias entidades locais (ADL e outras) realizaram nas áreas rurais nos últimos anos levam a ponderar a adaptação de um verdadeiro novo conceito de ruralidade, olhando para os territórios não-urbanos como espaços multidimensionais em que a componente agrícola não pode, nem deve, ser preponderante como ocupação das pessoas³.

Face ao documento orientador apresentado pelo GPPAA, desde logo se impõe a necessidade de uma clarificação dos princípios orientadores relativos à Valorização do Património Rural, ao Apoio à criação e Desenvolvimento de micro-empresas e ao Apoio à diversificação para as actividades económicas complementares à agricultura. Tal clarificação permitirá uma tomada de posição e sugestões mais construtivas que contribuam para um PNDR credível e eficaz.

Mas, desde já, apraz-nos emitir as seguintes reflexões:

O princípio da subsidiariedade está subjacente na filosofia de todas as intervenções comunitárias e é imposto aos Estados Membros como se de uma regra de “direito natural” se tratasse. Daí lembrarmos o trabalho de insubstituível incidência nos territórios rurais realizado pelas ADL, desde as primeiras iniciativas comunitárias, fazendo sobressair o exemplo do PIC LEADER (após 1991).

3) Nada a obstar quanto ao predomínio da ocupação do espaço por uma agricultura diversificada e sustentável, mas não há sustentabilidade do nosso modelo civilizacional que se apoie apenas em actividades de um sector.