

## **O LEADER em Portugal Continental: contexto e elementos de uma análise geográfica de conteúdos**

Área Temática **B** – As Políticas de Desenvolvimento Rural e os novos modelos de utilização do espaço.

**MORENO, Luís**

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Centro de Estudos Geográficos

Fac. Letras – Alameda da Univ.,

1600-214 LISBOA – Portugal

Tel. 351 - 21 796 54 69 / 794 02 18

Faxe: 351 - 21 793 86 90

E-mail (pessoal): l.moreno@netcabo.pt

### **Introdução: crise, o meio rural e a promoção do capital dos territórios**

Apesar da diversidade europeia em termos de condições da economia, sociedade e território, a “conjuntura de crise estrutural” da economia mundial dos anos setenta e oitenta do século XX fez com que todos os governos fossem forçados a um padrão aproximado de reacção à mesma. Isso traduziu-se geralmente por fenómenos de descentralização, a diferentes níveis e escalas.

Ainda que alguns países da Europa Ocidental já fossem descentralizados, no que respeita ao meio rural, todos começaram a ser abrangidos, com maior ou menor intensidade, por iniciativas no âmbito da CEE incidentes na superação dos problemas de uma ruralidade em crise. A reorientação europeia teve especial influência da França, cujo tradicional centralismo tornou necessária uma metamorfose sócio-política profunda, a qual teria que implicar dinâmicas de descentralização, traduzidas em novas relações de poder em meio rural (cf. HOUÉE, 1996).

Em toda a Europa se exploraram, nos anos de reestruturação, formas inovadoras de investir na valorização multidimensional, na emancipação criadora das pessoas, procurando-se incrementar a responsabilidade de indivíduos e colectividades sobre o futuro dos territórios em que se integram. Os países com maior tradição de democracia local (ex: Dinamarca e Holanda, para além dos escandinavos fora da CEE) terão sido aqui mais influentes que

inovadores. Para compensar a fraqueza cada vez maior da regulação política nacional ou supranacional, em que já não há condições para garantir tanto “emprego seguro”, o «capital social»<sup>1</sup> passa a ter maior referência territorial e a ser mobilizado para minorar a instabilidade do “capital económico”.

Portanto, todo um conjunto de alternativas começa a impor-se, à medida que a PAC é forçada a mudar, em resposta às alterações na estrutura da economia (aspectos qualitativos e quantitativos do mercado) e da sociedade rural, acompanhadas por mudanças nas estruturas de poder e de regulação (Cf. KAYSER, 1990; BLACK; et al., 1995; BAKER; et al., 1997). A mudança de mentalidade foi particularmente importante, implicando também novas formas de interpretar e de “medir o rural”, promovendo-o como espaço de inovação social (Cf. KAYSER, 1996), numa perspectiva de responsabilidade solidária (interpessoal e interterritorial).

Por um lado, a solidariedade e a cooperação são fomentadas pelos poderes estabelecidos para tornar possível a partilha de esforços na contenção dos desequilíbrios, normalmente sob a forma de parcerias que fazem convergir a acção de instituições, profissionais e organizações (Cf. ESPARCIA et al., 2000). Por outro, acusando a debilidade do poder político, vários cidadãos e organizações vêm a afirmar um “activismo crítico”, traduzindo valores de cooperação contra qualquer forma de dominação, incluindo a das empresas e mercados<sup>2</sup>.

Como nas áreas rurais a agricultura tinha um papel cada vez menos importante como factor de emprego, desde meados dos anos oitenta que a CE influencia os diferentes países (incluindo Portugal) no sentido de sujeitar as políticas públicas ao princípio da programação com incidência regional, tentando mobilizar o potencial endógeno. Portanto, os programas tendem a ser, cada vez mais, territorializados, com maior expressão nos “programas integrados”.

---

<sup>1</sup> FRANCO (2001:153) lembra que este conceito, antecipado por Tocqueville, «é uma noção essencialmente política», pelo que não se pode gerar «capital social» sem fazer política. Cf. tb. ABRAMOVAY (1999) e RAY (2000).

<sup>2</sup> Conforme a ideia expressa no termo da Declaração Final dos Encontros Mundiais do Desenvolvimento Local de Outubro de 1998 (Sherbrooke, Canadá): «À mundialização neo-liberal nós opomos a mundialização das nossas solidariedades».

A própria PAC passa a incentivar a extensificação e a diversificação das actividades. Isto no contexto de uma preocupação de ordenamento territorial que retire às áreas urbano-industriais o quase exclusivo do emprego não-agrícola. Tanto a Campanha Europeia para o Mundo Rural (Conselho da Europa, 1987) como a subsequente Comunicação “O Futuro do Mundo Rural” (CCE/PECO-394, de 22 de Junho de 1988) traduzem e documentam esta preocupação.

Em 1988, a reforma dos fundos estruturais concretiza maior concentração dos investimentos públicos nas regiões mais carenciadas e novos processos de intervenção, sob os princípios acima referidos, que traduzem a filosofia e prática crescente de comprometimento articulado dos agentes institucionais, económicos e da sociedade civil. Isto vai tornar quase inevitável a criação de um programa inovador para contrariar o despovoamento e o ciclo de empobrecimento das áreas rurais, aproveitando métodos de trabalho e de valorização social já há muito experimentados em regiões desfavorecidas de todo o mundo (extensão rural, DC, DRI), especialmente em contextos de descolonização.

Trata-se de criar condições para substituir muita da assistência estatal por auto-assistência, através de mediações associativas qualificadas, por exemplo, dinamizando-se iniciativas locais de valorização pessoal/social, económica, cultural e política. Naturalmente, num contexto em que a crise estrutural coincide com o desafio permanente da globalização empresarial, o desenvolvimento local/rural não deixa de ser promovido como uma forma inovadora de regulação, em busca permanente de uma compatibilização entre a solidariedade e a competitividade. O discurso é o da compatibilização entre a legitimidade e a eficiência, que também se revê no binómio aprofundamento da democracia / melhoria da qualidade de vida.

Supõe-se que é a participação motivada da população na (re)construção do seu mundo tangível – o “seu território”, daí a importância da criação de identidades (micro)regionais e locais – que, ao ser impulsionada pelos desafios veiculados por uma exposição crescente à (in)formação, irá despoletar um processo sustentável (ou durável) de respostas às ameaças

globais (Cf. CRIDEL, 1994). Claro que se assume que este processo só tem viabilidade pela cooperação (em parcerias e em redes) entre os actores / territórios, tanto mais que são sobretudo os meios de baixa densidade (destituídos de massa crítica) aqueles em que se promove este movimento alternativo.

Este “cultivo” ideológico do ordenamento participado e do desenvolvimento local, envolvendo parcerias, foi então despoletado em grande escala nas áreas rurais da CE com o lançamento do PIC LEADER<sup>3</sup>. O grande objectivo deste foi complementar programas de desenvolvimento rural já em curso, com base em formas inovadoras de intervenção local, isto é, a partir da animação efectuada por grupos de actores da sociedade civil. Estes – de 12 países em 1991-95 e de 15 desde então (respectivamente, 217 e 972 colectividades) – candidatos aos fundos afectados ao LEADER, são geralmente associações que se supõem capacitadas para promover a inovação social em meio rural.

### **O PIC LEADER em Portugal**

Incidindo na revitalização de zonas específicas com dimensões demográficas entre 5.000 e 100.000 habitantes das regiões de objectivo 1 e 5b<sup>4</sup>, o programa aposta na comunicação e cooperação entre actores e instituições, a diferentes níveis, com a expectativa de obter transferências de saberes mais ou menos especializados e sua aplicação na reestruturação económica e na qualidade de vida ao nível local.

Na posse de alguns meios financeiros, os grupos de acção beneficiados adquirem assim a possibilidade de se constituírem contra-poderes ou co-poderes locais/regionais, dependendo de cada caso. São potenciais factores de provocação ou estímulo da actuação interna de cada governo local legitimado pelo sufrágio, embora esta questão seja frequentemente irrelevante quando as associações se sujeitam à tutela e controlo dos poderes já estabelecidos, situação

---

<sup>3</sup> Sigla, nas línguas latinas da CE, que resume a expressão “Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural”.

<sup>4</sup> Respectivamente, as regiões menos desenvolvidas (a maior parte da Europa mediterrânea e a Irlanda) e aquelas que revelavam a especificidade de compreender “zonas rurais frágeis”.

que em Portugal praticamente apenas excluiu a generalidade das regiões a sul do Tejo (MORENO, 2002).

Embora se tenha previsto uma centena de adesões (O Dossier da Europa 5/1991), na realidade vieram a ser aprovados 217 projectos. Do mesmo modo, previa-se para Portugal apenas 10 a 12 candidaturas, mas de facto surgiram 49. Porém, como os recursos eram limitados, «foi necessário desenvolver todo um trabalho de harmonização de intenções, compatibilização de projectos [e territórios abrangidos] e reorganização de actividades» (IEADR, 1995). O resultado final foi a apresentação de 20 Projectos de Acção Local ao Organismo Nacional Intermediário (Agosto de 1991), dando sequência à sua aprovação em Bruxelas.

Com excepção de um GAL do LEADER I (o único fracasso português), todos os outros transitaram para a “fase seguinte”, a que se juntaram mais 29 novos GAL, fazendo com que quase todo o território rural português ficasse abrangido pela influência do LEADER II (Fig. 1)<sup>5</sup>. Ou seja, a influência do LEADER passou de 37% do espaço nacional para o dobro, duplicando também o número de freguesias incluídas (de 1450 para 2914). A população abrangida passou de 14,3% para 32,6% da nacional, incluindo as ilhas. Contudo, a evolução da população até 2001 fez este valor regredir para 31,3%, o que significa que as áreas rurais contempladas pelo LEADER II viram a sua população diminuir. Para além da Alta Estremadura, a diminuição não teve excepções entre as freguesias em áreas predominantemente rurais (MORENO, 2002). Os maiores decréscimos registados surgiram em praticamente todo o interior e os menores na faixa próxima do litoral entre Tejo e Douro e noutras áreas próximas dos maiores centros e eixos de crescimento urbano-industrial (idem). Ou seja, o padrão não sofreu qualquer alteração no Continente em relação ao que era conhecido (cf. CAVACO e RAMOS, 1994).

---

<sup>5</sup> Os “territórios LEADER” ultrapassam frequentemente os limites administrativos dos concelhos, abrangendo freguesias de outros, o que se deve a planeamentos concertados que têm em conta continuidades geográficas frequentemente cortadas pelos limites concelhios. A figura só representa Portugal Continental, já que as ilhas (Regiões Autónomas de Açores e Madeira, com 6 GAL e cerca de 5% da população portuguesa no conjunto) não fazem parte do estudo.

<sup>6</sup> Neste caso, tal acontece de forma particular pela falta de atribuição de um peso ponderado às diferentes classificações de um projecto. Por exemplo, um certo projecto que incide sobretudo na promoção do TER (Turismo em Espaço Rural), mas também no artesanato, acaba por ter igual peso em ambas as componentes...

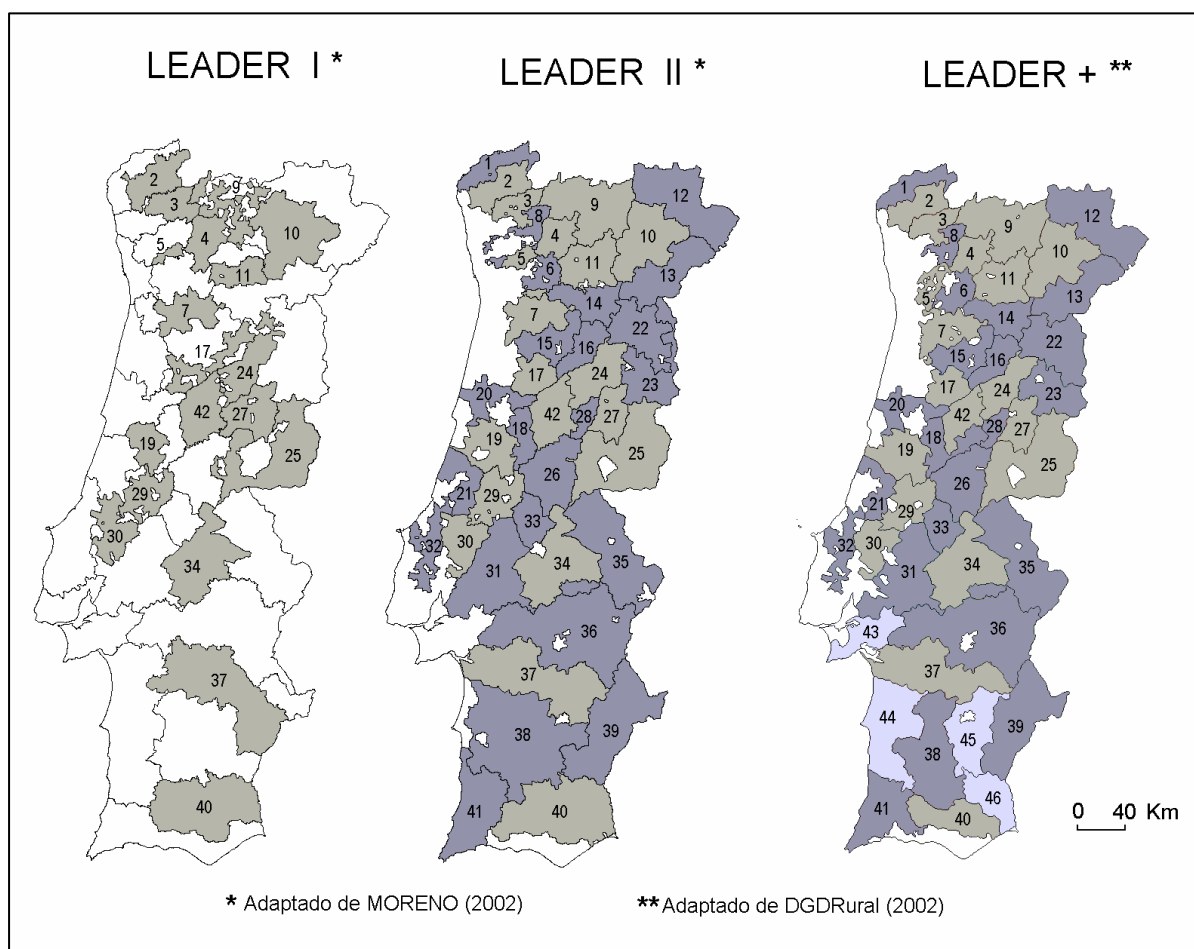


Fig. 1 - A Iniciativa Comunitária LEADER em Portugal Continental – Entidades Locais  
LEADER I (1991-93); LEADER II (1994-99); LEADER + (2001-06)

- |                      |                                    |                               |
|----------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| 1 – ADRIMINHO        | 18 – DUECEIRA                      | 35 – ADER-AL                  |
| 2 – ADRIIL           | 19 – TERRAS DE SICÓ <sup>(1)</sup> | 36 – MONTE                    |
| 3 – ATAHCA           | 20 – ADELO                         | 37 – TERRAS DENTRO            |
| 4 – PROBASTO         | 21 – ADAE                          | 38 – ESDIME                   |
| 5 – ADER-SOUSA       | 22 – RAIA HISTÓRICA                | 39 – ROTA DO GUADIANA         |
| 6 – DOLMEN           | 23 – PRÓ-RAIA                      | 40 – IN LOCO                  |
| 7 – ADRIMAG          | 24 – ADRUSE                        | 41 – VICENTINA                |
| 8 – SOL-DO-AVE       | 25 – ADRACES                       | 42 – ADIBER <sup>(2)</sup>    |
| 9 – ADRAT            | 26 – PINHAL MAIOR                  | 43 – ADREPES                  |
| 10 – DESTEQUE        | 27 – RUDE                          | 44 – ADL                      |
| 11 – DOURO HISTÓRICO | 28 – ADERES                        | 45 – Alentejo XXI             |
| 12 – CORANE          | 29 – ADIRN                         | 46 – Terras do Baixo Guadiana |
| 13 – DOURO SUPERIOR  | 30 – APRODER                       |                               |
| 14 – BEIRA DOURO     | 31 – CHARNECA                      |                               |
| 15 – ADDLAP          | 32 – LEADER OESTE                  |                               |
| 16 – ADD             | 33 – TAGUS                         |                               |
| 17 – ADICES          | 34 – LEADERSOR                     |                               |

<sup>(1)</sup> ADSICÓ no LEADER I

<sup>(2)</sup> ACIBEIRA no LEADER I

O LEADER + (2001-2006) poucas alterações veio a introduzir no conjunto, pese embora o reflexo no Sul da flexibilidade e da articulação regional do planeamento das entidades locais. Assim, não só surgiu um território antes colocado fora da influência do programa – a maior parte da Península de Setúbal (contando com cerca de meio milhão de habitantes, se não excluíssemos as cidades) – como se verificaram consideráveis reafecções territoriais (Fig. 1), com nova redistribuição de recursos por entidades locais, umas que já geriam um PAL LEADER e outras que, existindo com a mesma ou outra designação e configuração, apenas de forma indirecta beneficiaram antes do PIC.

### **Análise de conteúdo geográfico do LEADER II: em busca de uma metodologia apropriada**

Após a apresentação de aspectos gerais do contexto e da incidência espacial do PIC LEADER em Portugal Continental, incidiremos agora em algumas dimensões do conteúdo deste programa, que nem sempre ressaltam em certos trabalhos efectuados (IEADR, 1995; GEOIDEIA/IESE, 1999, 2002), dadas as tipologias demasiado agregadas que se obtiveram. Além da considerável agregação, algumas das classificações encontradas procuraram fazer com que cada objecto de análise fosse afectado a um determinado atributo-síntese, ou seja, a um tipo que procuraria abstrair a vertente essencial do conteúdo do objecto analisado. Foi o caso dos estudos referidos de 1999 e 2002, que se apoiaram na classificação de cada projecto segundo um «domínio de intervenção», obtendo 22 destes. Porém, isto acaba por encobrir, muitas vezes, aspectos “subjectivamente menores” mas que podem ter importância quando são sistematicamente ignorados. E esse procedimento pode ser particularmente inadequado quando nos confrontamos com «projectos de DL» cuja abrangência e implicação de aspectos chega a ser enorme. Estamos a referir-nos à análise das Acções do LEADER II com propósitos de avaliação que têm, além disso, excluído sistematicamente uma visão espacial comparativa.

Para superar os inconvenientes das metodologias já encetadas, no sentido de identificar padrões e tendências regionais (afinidades regionais, pelo menos quanto a determinadas orientações dos projectos), apoiamo-nos aqui na “análise de conteúdo” já ensaiada por MORENO (2002), a qual se processou de duas formas. A primeira, “semi-automática”, baseou-se no recurso à informática para a triagem e contagem das palavras relevantes, a partir de informação contida em suporte digital. A segunda implicou a prévia leitura e classificação dos cerca de 6000 projectos LEADER II de Portugal continental, com inerente criação e aplicação de tipologias.

Em contraponto a métodos acima criticados, as classificações de cada projecto passaram a ser múltiplas, de acordo com as suas valências, após a leitura do conteúdo. A intenção foi de mostrar a diversidade de incidências, através do apuramento dos multi-atributos de um mesmo objecto logo no próprio processo de classificação. Isso diminui o factor “subjectividade”, embora não o elimine, assumindo que cada classificação introduz sempre a subjectividade inerente à grelha analítica do investigador<sup>6</sup>.

### **Elementos seleccionados de uma análise de conteúdo geográfico do LEADER II**

Uma contabilização das palavras mais utilizadas nas designações dos projectos LEADER II permitiu-nos seleccionar as que colocámos no Quadro I, por ordem decrescente do seu peso no total<sup>7</sup>. Partimos do princípio de que, tal como os projectos emanam das necessidades específicas encontradas em diferentes regiões, os respectivos títulos poderiam conter elementos indicadores dos interesses sociais e económicos e das condições territoriais, permitindo distinguir algumas orientações regionais dos grupos LEADER.

Da selecção, que abrangeu verbos e substantivos entendidos como significativos para a representação das realidades diferenciadas, excluímos muitas palavras com peso por vezes

---

<sup>7</sup> Agrupámos, para qualquer contagem, as palavras com a mesma raiz, tal como algumas do quadro sugerem (ex: «tradição/tradicional»...). Assim, onde se lê «desenvolver» e «criação» poder-se-á ler também «desenvolvimento» e «criar», entre outros exemplos.



semelhante ao das escolhas, por motivos que se prendem apenas com o menor (ou nulo) poder discriminante ou com a sua tendência redundante, em relação aos termos do quadro. São exemplo: «casa» (1,65%); «rural» (1,45%); «centro» (1,35%); «produtos» (0,82%); «funcionamento» (0,77%)...

Antes de abordar os termos que melhor permitem identificar alguns padrões regionais, não

Quadro I - Peso relativo das palavras mais usadas nos títulos dos projectos LEADER II

Palavras	Nº	%
Recuperação	338	2,50
Apoio/apoiar	323	2,40
Promoção	303	2,24
Feira	269	2,00
Arte(sanato)	268	1,99
Equipamento	236	1,75
Aquisição	191	1,42
Parque	174	1,29
Tradição/tradicional	156	1,16
Cultura/cultural	149	1,10
Criação	144	1,07
Animar/animação	128	0,95
Valorização	127	0,93
Arranjo	123	0,91
Museu	98	0,71
Remodelação	93	0,69
Desenvolvimento	77	0,57
Divulgar/divulgação	72	0,54
Património	71	0,53
TOTAL	3340	24,75

deixamos de referir alguns que revelam uma certa

transversalidade a todo o Continente, como «animação», «aquisição» e «feira». O primeiro caso é ilustrativo do cuidado que este recurso metodológico deve envolver:

Embora a «animação» ocorra um pouco por todo país, no sentido de criar movimento associado à dinamização cultural e/ou ao funcionamento de actividades turísticas e/ou recreativas, acresce no Sul uma animação mais estruturante (sócio-educativa, sócio-económica, sócio-cultural), directamente conotada com o desenvolvimento das ligações entre actores para a mudança. Por isso, o investimento programado torna-se aqui mais significativo do que o número de projectos (MORENO, 2002: 209).

Das palavras que traduzem domínios da intervenção com marcada especificidade regional, a «recuperação» (Fig. 2-A), além de ser a mais frequente, é também a mais

expressiva, ao concentrar a maioria dos projectos no Norte e Centro (as maiores excepções são os territórios da Ader-Sousa, ADRIMAG, ADDLAP e ADICES). Mas também o «arranjo» pouco se evidencia no Sul e refere-se, como no Norte, ao «urbanístico» e ao «paisagístico», na maioria dos casos. Isto traduz a preferência dos respectivos promotores pelos investimentos materiais ligados ao conservacionismo patrimonial de alguma

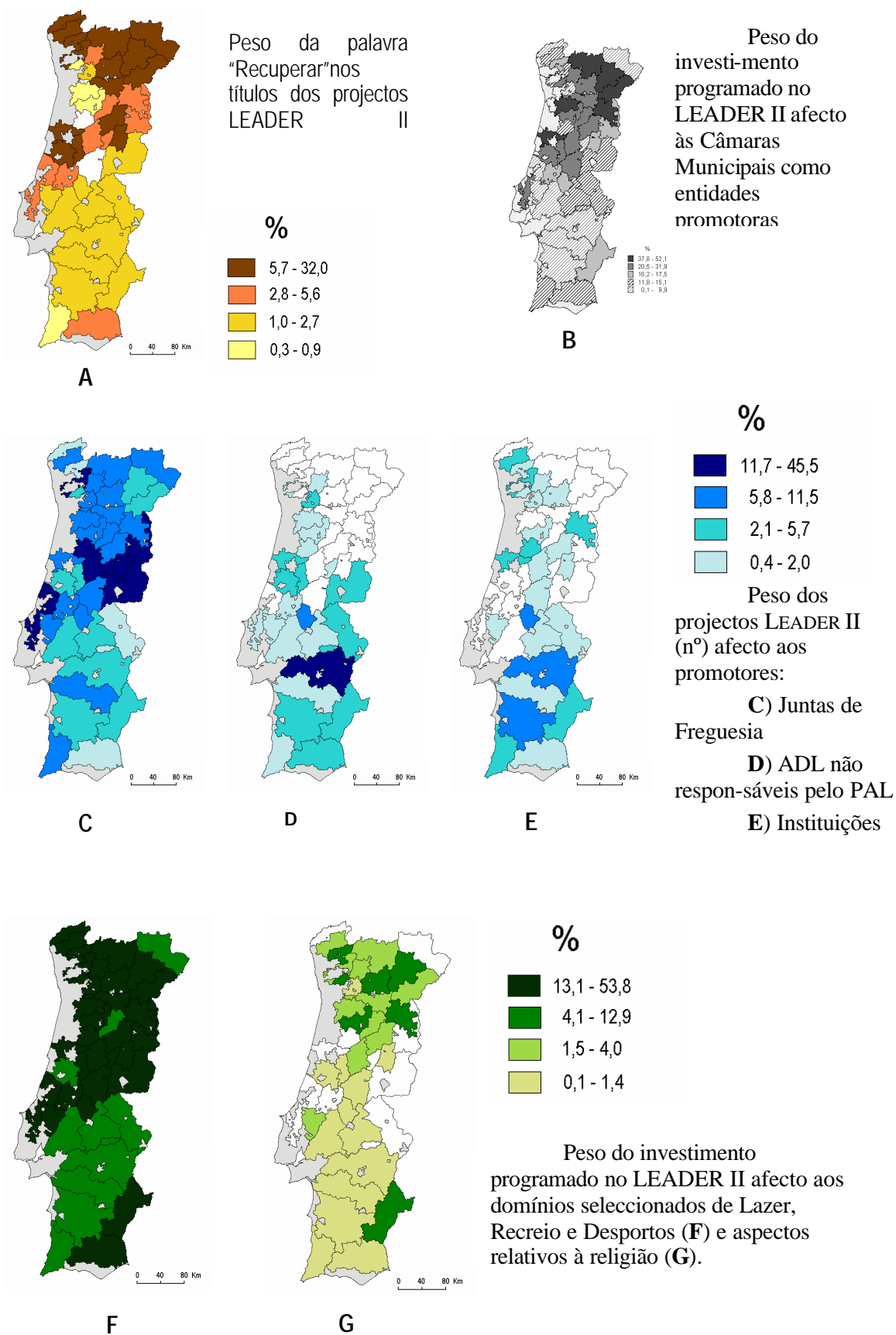


Fig. 2 – Aspectos seleccionados de uma análise de conteúdo do PIC LEADER II em Portugal Continental

monumentalidade ou, pelo menos, de referência às marcas de um passado que se deseja preservar. São exemplo de intervenções de recuperação:

fachada ou traça típica, casa tradicional, escola de música, fontanário, ponte, capela, altar e igreja, pombais tradicionais, forno comunitário, forja comunitária, lagar de azeite, moinho, casa de campo para agroturismo, eira e espigueiros, santuário, pelourinho, largo e praça...

Embora se visem objectivos de articulação com a promoção dos territórios e valorização turística, não se podem ignorar neste domínio, todavia, numerosas intervenções de duvidoso carácter inovador e que deveriam ser investimento das Câmaras Municipais com recursos exteriores ao LEADER.

No trabalho já referido (MORENO, 2002) pode observar-se que a representação geográfica da «remodelação» praticamente não tem coincidências com a «recuperação». Enquanto que este conceito implica o esforço para voltar a obter o objecto com as características originais, «remodelar» já sugere alterar estruturalmente algo, o que traduz, pelo menos, não-satisfação com o objecto-alvo. Não obstante, no Alentejo e Algarve, a remodelação prende-se frequentemente com a pequena actividade económica privada:

oficinas de olaria pedrada, bordados regionais, cerâmica ou brinquedos de madeira, restaurante ou tasca típica, hospedaria, carpintaria, salsicharia tradicional, queijaria, adega, stand promocional, atelier de confecção, unidade de fabrico de bolos, panificadora...

Os exemplos de «remodelação» da Raia Histórica e da ADICES, os que se salientam no Centro, referem-se, respectivamente, a «um edifício para museu», na Mêda, e a 13 projectos, dos quais apenas 4 se destinam ao favorecimento restrito da actividade económica, sobretudo em Mortágua.

Das muitas outras palavras significativas, denotativas das orientações de intervenção, referimo-nos apenas aqui a «equipamento» e «artesanato», que fazem parte da situação maioritária, com fraco poder geograficamente discriminante. Ainda assim, merecem alguma atenção, pelas subtilidades que encerram.

O «equipamento» é um dos termos cuja expressão no conjunto dos projectos e do investimento mostra maior generalização nacional, a par do «apoio» e da «promoção». Como

nem sempre os equipamentos são designados como tal nos projectos<sup>8</sup>, o maior peso surge entre os GAL que apoiam a aquisição de bens variados e os que preferem beneficiar da “margem de manobra” que esse termo vago permite. Sendo uma necessidade geral, são sobretudo os grupos do Sul, do litoral e do interior norte que mais deixam reflectir nos títulos dos projectos a diversidade das solicitações e/ou que aproveitam o potencial de flexibilidade da palavra.

O «artesanato» é um dos produtos culturais em que o Alto Alentejo e a raia central se ligam ao Noroeste, fenómeno cuja representação espacial significa que sobretudo a generalidade do Sul (Ribatejo incluído) e a maior parte de Trás-os Montes / Douro sejam menos representativos da incidência na valorização desta actividade. O facto traduz, por um lado, a diferenciada resistência de uma economia plural, fundada na diversidade, em que determinado aproveitamento de meios locais pôde manter-se, satisfazendo gostos e solicitações urbanas<sup>9</sup>. Por outro lado, reflecte o esforço das associações em valorizar a marca da tradição que confere certas identidades micro-regionais, especialmente em áreas economicamente desencorajadas de fazer uso intensivo dos recursos<sup>10</sup>.

A maior parte dos projectos que envolvem o artesanato diz respeito à promoção e participação em feiras ou estudos (46%), seguindo-se a constituição / melhoramento de micro-empresas ou aquisição de meios de produção (35%), apoio a artes específicas com pedra, cerâmica, olaria, azulejos e ferro (5%), tecelagem ou trabalhos em madeira, peles, cestaria, vime (4%), confecção ou transformação de produtos alimentares (4%)<sup>11</sup>, entre outros domínios.

## **Os promotores dos projectos LEADER II: claras distinções regionais**

---

<sup>8</sup> Cerca de 56% dos projectos que mencionam «aquisição» mas não «equipamentos» incluem: instrumentos musicais, aparelhagens de som, trajes e «fardamentos» (a maioria); veículos e componentes destes (ex: unidade de frio); material informático e de cópia; expositores e material promocional; etc.

<sup>9</sup> Exemplos: bordados do Alto Minho, norte alentejano e Beira Baixa, confecções têxteis do Montemuro, cerâmicas de Molelos ou de Nisa, numerosas preparações alimentares...

<sup>10</sup> Casos dos queijos das áreas montanhosas, da Estrela ao maciço calcário estremenho, bem como um conjunto diversificado de produtos, onde sobressaem os agroalimentares.

<sup>11</sup> Este valor secundariza muito a actividade real, mas menos o apoio do LEADER.

Quando consideramos a origem das iniciativas de Desenvolvimento Local em Meio Rural (DLMR) no âmbito do PIC em estudo, encontramos maior clareza na definição de especificidades “macro-regionais” do que quanto aos elementos denotativos (e também discursivos, em certos casos) dos títulos.

As principais entidades envolvidas como promotoras dos projectos, quanto ao número e ao investimento, são as Câmaras Municipais e as ADL LEADER (responsáveis pelos PAL), seguidas por indivíduos e, a uma certa distância, por empresas e Juntas de Freguesia. Outras entidades têm menor expressão, embora apresentem maior ou menor importância regionalmente marcada.

Se as ADL LEADER têm uma implantação extensiva a todo o Continente, em termos de papel cimeiro na iniciativa para o DLMR, portanto sem função discriminante, o mesmo não se passa com as Câmaras Municipais (Fig. 2-B). A forte presença destas entre os promotores a norte do Tejo (co)relaciona-se com o controlo que essas aí exercem, de forma geral, sobre as ADL, a «tutela dos poderes estabelecidos» a que aludimos atrás.

As Juntas de Freguesia (Fig. 2-C) foram em 1994-99 entidades promotoras de projectos particularmente significativos na região Centro, mas também na Estremadura e em partes do Minho, entre outros casos mais dispersos. Surgem diferentes situações, não exclusivas: entidades parceiras das ADL na própria candidatura do PAL (ex: RUDE, ADERES, ADIBER); alvo de mobilização posterior onde os membros do GAL mais as contactaram, no decurso do trabalho no terreno (ex: ADAE, LEADER Oeste) e onde o protagonismo dos seus corpos directivos mais concorreu com o das Câmaras (ex: casos anteriores, ADRIL e Sol-do-Ave) ou ainda quando preencheu carências de iniciativa de outros actores (ex: Pró-Raia, ADICES...). Esta última situação não emergiu apenas em condições de relativa rarefacção de iniciativa privada (ex: áreas de montanha) mas também quando algumas Juntas puderam fazer reconhecer os seus projectos como necessidades públicas de relevo para o DLMR.

As entidades que designamos por «ADL não responsáveis pelo PAL» (Fig. 2-D) são aquelas que reconhecemos como tal (de DL) e que diferenciamos das ALD (Associações Locais de Desenvolvimento) ou associações culturais, recreativas e desportivas. As primeiras traduzem normalmente opções acrescidas para as dinâmicas de partilha das iniciativas de promoção local / rural nas áreas em que se encontram. O seu papel como promotoras mostra-se nulo no interior do Centro e Norte, assim como no Noroeste<sup>12</sup>, com excepção da Probasto e da Dolmen, que puderam contar com iniciativas de, respectivamente, 2 e 4 ADL sem responsabilidade na gestão do PAL. De resto, a participação deste tipo associativo tem alguma expressão nos territórios mais próximos do litoral<sup>13</sup>, na Beira Interior Sul (ADRACES e ADERES) e em todo o Sul.

Nesta parte meridional do país, destacam-se os territórios<sup>14</sup> da Rota do Guadiana e da Monte-ACE. Esta associação é o único caso em Portugal de parceria horizontal entre ADL – Trilho, ADIM, Aliende e Montes Claros – que têm a incumbência de promover e acompanhar iniciativas nas suas parcelas de intervenção. No entanto, outras ADL contribuíram com iniciativas para o PAL da Monte. Por sua vez, a Rota do Guadiana conta com o papel subsidiário de várias ADL, integrando duas como associadas; uma destas foi também promotora de projectos da In Loco.

As associações culturais, recreativas e desportivas (ACRD) mostram maior presença participativa na parte setentrional da região Centro, com algum prolongamento para norte quanto ao número de projectos, e na faixa peri-litoral entre Coimbra e Lisboa, bem como no sudeste alentejano. No entanto, a sua expressão é importante em quase todo o Continente. Enquanto que a maioria dos projectos de quaisquer das ADL incide em dinamização sócio-económica e promoção territorial, os das ACRD ligam-se essencialmente à valorização

---

<sup>12</sup> Isto não significa ausência ou inacção deste tipo de ADL nessas áreas; várias que conhecemos, especialmente no Centro interior, intervêm com projectos financiados por outros programas.

<sup>13</sup> Chegando a fazer parte das parcerias para o PAL em 6 destas.

<sup>14</sup> Dos que não sobressaem, tem interesse mencionar as áreas da ADER-AL e da LEADERSOR, abrangidas pela acção e por iniciativas de uma ADL impulsionada por autarquias, a ADI-TC, alvo do estudo de MERGULHÃO (1999).

cultural, como seria de esperar. Por isso, contemplam maiores especificidades regionais.

Ilustrando apenas marcas muito gerais e sortidas de diferenciação, no seio de uma enorme diversidade, temos, no Norte e Centro:

criação de uma escola de música; renovação de trajes do grupo de cantares (...); aquisição de instrumentos musicais; aquisição de fardamento; reabilitação da casa rural quinhentista; recuperação de um moinho tradicional e de um moinho-museu e arranjos envolventes (...); orquestra ligeira juvenil; obras de acabamento da sede social do rancho; animação filarmónica na freguesia (...); arranjo de margens para pesca desportiva; museu etnográfico (...); I feira rural como há cem anos...

No Alentejo “da Esdime” e “da Terras Dentro” surgem projectos como:

promover o associativismo; promoção da saúde, prevenção da doença; implementação de ginástica na freguesia; ensinar sons, aprender cumplidades; tradição - sons e sabores; conhecer a barragem e o seu ambiente; animação intergeracional; cenas novas - encontro de teatro jovem; formação profissional na área da modelação e pintura de cerâmica; apoio à contratação de técnico permanente; traje e promoção / coral ceifeiras do Alentejo; na rota do pão e do vinho...

No que respeita às associações de agricultores, o seu tipo de iniciativa refere-se a formas de apoio à sustentação da economia da fileira agroalimentar, em domínios que poderiam não preencher os requisitos para ajudas com medidas externas ao LEADER ou apenas pela facilidade de acesso a fundos no âmbito deste programa. Alguns exemplos são:

linha de engarrafamento e rotulagem; reforço da capacidade comercial; criação de museu / sala de provas - melhoramento das condições de promoção do vinho (...); apoio ao melhoramento da raça ovina salaia; apoio à comercialização do cabrito do (...); concurso nacional de bovinos da raça (...); edição de um livro sobre a raça (...); melhoramento e manutenção do parque de leilões de gado; realização da feira do queijo de (...); formação especializada em preservação / manutenção da floresta; cadastro vitícola dos associados da (...); inventário apícola da área geográfica (...); criação de laboratório e salas de provas; dinamização da produção de batata de semente; modernização da cooperativa (...); estação agro-meteorológica (...); jornadas técnicas sobre baldios...

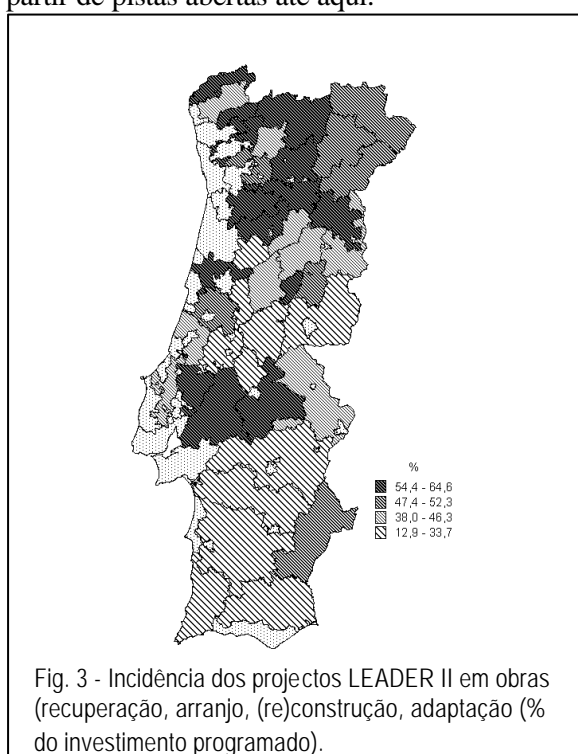
No que respeita às instituições de ensino e formação (Fig. 2-E), embora seja no Norte e Centro que mais constituem parcerias para os PAL (MORENO, 2002), é no Sul que o seu papel promotor se reflecte em marcas significativas de peso e contiguidade regional. O seu subsídio para a valorização dos saberes – dimensão essencial do DLMR – é uma realidade cuja expressão se encontra muito aquém das potencialidades. Alguns dos títulos dos projectos são suficientemente indiciadores da sua pertinência:

agricultura, ambiente e saúde pública; ETAR biológica; caracterização do perímetro de rega (...); clube de restauro de mobiliário; cooperação transnacional; conhecer as condições climáticas de (...); centro de recursos educativos; preservação da raça suína bísara; aprender com as plantas; jornadas sobre plantas transgénicas; quinta pedagógica; o audiovisual ao serviço do intercâmbio escola/meio; as árvores monumentais e a escola; projecto de desenvolvimento da educação ambiental na freguesia (...); para uma escola aberta à comunidade; eu troco, eu aprendo;

desenvolvimento educativo da serra (...); levantamento e recolha de informação - queijo (...) e produtos de salsicharia tradicional; atitudes de consumidor e cartografia do produto (...); imagem de qualidade no mercado (...); feira das profissões no mundo rural; inventário gastronómico...

### Os domínios de incidência dos promotores

Na continuidade dos pontos anteriores, procuraremos aqui ilustrar, de forma concisa, a diversidade de incidências dos promotores. Em concreto, recorreremos a uma selecção de 29 aspectos de um conjunto maior obtido com a análise multi-atributos dos projectos LEADER II, no sentido de demonstrar o multifacetamento dos contributos para o DLMR e a sua expressão geográfica comparada. Pretendemos precisar alguns aspectos das afinidades e diferenciações regionais entre os territórios LEADER, a partir de pistas abertas até aqui.



O principal aspecto da incidência dos projectos LEADER são as obras, atendendo tanto ao número como ao investimento envolvido. Seguem-se, apenas considerando o investimento, o «lazer, recreio e desporto» (Fig. 2-F), o turismo, os equipamentos, a cultura e a agricultura em geral. Naturalmente, estamos perante generalidades, sendo as «obras» a maior delas: qualquer beneficiação material as implica, seja em edifícios, caminhos, parques, jardins, margens de cursos de água, lavadouros ou mobiliário urbano, por

exemplo. Mesmo que nos restringíssemos às obras em edifícios, não faltariam tipos fundamentais: de interesse público ou privado, monumentais ou comuns, em aglomerados ou fora, etc, etc. Mas o que nos importa é distinguir a dimensão material da incidência, que tem expressão territorial (Fig. 3), de dimensões imateriais, também com significado em termos sócio-culturais, políticos e geográficos. Começamos por salientar que o peso acentuado das obras no Norte, onde os investimentos são mais vultosos, se relaciona frequentemente com investimentos públicos de iniciativa autárquica, em resposta a carências em termos de qualidade de vida – polidesportivo de (...); parque infantil de (...) – mas também a valorizações de marcos culturais com interesse turístico-recreativo e outras



«amenidades rurais»<sup>15</sup>: valorização do santuário (...); recuperação do pelourinho (...); valorização da envolvente do monumento megalítico; valorização da barragem (...); recuperação de fachadas...

Na faixa peri-tagana da APRODER, Charneca e LEADERSOR, a segunda mancha importante de contiguidade nesta matéria, algumas obras de interesse público, em construções ou noutras finalidades sociais, por vezes no âmbito da solidariedade, não escondem uma maioria de iniciativa privada. No entanto, esta diminui claramente de oeste para este, tal como se esvanecem as marcas de uma economia rural (?) elitista que o território da APRODER evidencia: alojamento TER; restauração; centro equestre; centro hípico; centro de estágio e animação; piscina; picadeiro; sala de recepção a grupos; PME de piscicultura; PME de fotografia; loja de flores; centro de negócios; pavilhão de caça...

Na Charneca e na LEADERSOR, as obras de promotores privados incluem ainda os restaurantes, centros hípicos e outras estruturas equestres, mas juntam-se oficinas de ferro forjado, cerâmica, latoaria, bate-chapas, prestação de serviços à agricultura, agro-turismo, queijaria, etc.

Para além do aspecto enquadratório das «obras», focaremos apenas as grandes distinções espaciais, as que emanam das mais importantes especificidades regionais, resultantes do encontro entre as condições ambientais, estruturais e socioculturais e as orientações dos grupos LEADER. Na consciência de que a explicação das excepções escapa frequentemente ao âmbito deste PIC, com recursos e tempo de actuação limitados, reafirmamos que desejamos sobretudo definir os grandes conjuntos, numa perspectiva de síntese, seguindo o trabalho de MORENO (2002).

### **As grandes distinções regionais quanto às incidências do LEADER II: uma síntese.**

As incidências dos promotores, que dão as grandes características aos respectivos territórios LEADER, mostram que os projectos da metade Norte de Portugal continental acusam maior peso dos investimentos materiais, a resposta às carências urbanísticas e de qualidade de vida da população, assim como alguma aposta no turismo (menor e com menos generalização que na fase do LEADER I). O investimento no ambiente no Norte interior faz parte da orientação que parece apostar num processo de compatibilização entre a valorização de todo o património (natural e cultural) – para simultânea potenciação da atractividade para visitantes e turistas – e dotação de condições de bem-estar à população, que interessa reter.

---

<sup>15</sup> Sobre a definição deste conceito, cf. COVAS (1999).

A região Centro, representativa do investimento generalizado na cultura, é bastante diversa, pois reflecte o cruzamento de tendências várias. Uma primeira separação faz-se entre a parte raiana e a restante. Os projectos LEADER na metade leste distinguem-se claramente do Centro ocidental pela sua maior aposta na educação e na cooperação, tanto nacional como internacional – neste caso em função das incentivadas políticas transfronteiriças – e também pelo menor peso dos projectos que envolvem a comercialização, privilégio dos territórios que enquadram as montanhas e a sequência de pinhais que se ligam ao Ribatejo. Os projectos em que a agricultura mais pontua fazem também sobressair toda a faixa de territórios fronteiriços e os que envolvem o sistema Estrela – Cova da Beira, prolongando-se, para norte, até à raia nordestina. São as áreas em que a agricultura, tradicionalmente mais desfavorecida, carece de estímulos inovadores como os que o LEADER propicia.

A segunda clivagem do Centro é igualmente importante, na medida em que esta região faz a transição entre o Norte e o Sul, sendo mais nítida a separação entre a Beira Interior Sul e a Norte. Assim os projectos da parte norte revelam maior peso das obras, aquisição de equipamentos, publicidade e marketing e aposta no turismo, assim como na dotação de recursos para o lazer/recreio. A parte sul regista projectos mais marcados pela incidência nas empresas (ligando-se ao Alentejo Norte), no emprego e na formação, reflectindo o peso do meio empresarial, sobretudo representado no território da ADRACES (eixo urbano-industrial Castelo Branco, Fundão e Covilhã).

Na abordagem do Sul, fazemos principalmente um contraponto geral ao Norte, concebido a traço grosso, para o nosso raciocínio, como a parte do Continente a norte da Serra da Estrela. Isto significa apenas que não confrontamos as condições muito gerais dos projectos do sul do Tejo com os do Ribatejo e Oeste e do Centro-Sul.

Os conteúdos dos PAL na parte meridional do Continente revelam uma baixa proporção relativa de obras, mas não de aquisição de equipamentos. Os investimentos no turismo e no lazer/recreio são pouco representativos da orientação essencial, que se prende mais com a formação, a educação e a cooperação, bem como o fomento do emprego e das pequenas e micro-empresas. A elaboração de estudos e de material promocional são também importantes, embora os primeiros não se destaquem em relação ao Norte peri-duriense. Em suma, sobressai no Sul o investimento imaterial, facto que não é anulado por particularidades territoriais, como as da Rota do Guadiana (em que a preocupação com o património mais se destaca) e do norte alentejano, área de transição, nem o é por orientações dos GAL

ditadas por sensibilidades desenvolvidas e aplicadas (caso da In Loco, a propósito das incidências na valorização do ambiente por alguns dos seus membros).

## Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo (1999) “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural”, Seminário sobre *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável* - Fortaleza, Ceará (Brasil)
- BAKER, Susan; et al. (eds) (1997), *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*. London / New York, Routledge, 270 p.
- BLACK, R; BULLER, H; HOGGART, K (1995), *Rural Europe: identity and change*, Ed. Arnold, London, 319 p.
- CAVACO, C; RAMOS, A S (1994), *Do despovoamento rural ao desenvolvimento local*, Lisboa, PAOT-DGDR, 259 p.
- COVAS, António (1999), *As amenidades rurais: um contributo para o desenvolvimento das zonas desfavorecidas*, Lisboa, DGDRural, 55 p.
- CRIDEL (coord.) (1994), *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, CE - Politiques régionales de la Communauté Européenne, Études de développement régional, Luxembourg, 233 p.
- ESPARCIA, J; MOSELEY, M; NOGUERA, J (eds) (2000), *Exploring rural development partnerships in Europe: an analysis of 330 local partnerships across eight EU countries*. UDERVAL and Countryside & Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education, UK (Research Working Paper 1).
- FRANCO, Augusto de (2001) “O conceito de capital social e a procura de um índice sistêmico de desenvolvimento local integrado e sustentável”, in: SILVEIRA e REIS (org.) – *Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro, RITS, pp. 153-162.
- GEOIDEIA/IESE (1999), *Estudo de avaliação intercalar do PIC LEADER II: relatório final*, Lisboa, DGDR, Comissão Nacional de Gestão do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, 169 p.
- GEOIDEIA/IESE (2002), *Avaliação final (ex-post) do PIC LEADER II*, Lisboa, DGDR, Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, 170 p.
- HOUÉE, Paul (1996), *Les politiques de développement rural: des années de croissance au temps d'incertitude*, Paris, INRA, Economica, 2e édition revue et augmentée, 321 p.
- IEADR (1995), *Programa de Iniciativa Comunitária LEADER: relatório final*, Comissão Nacional de Gestão, MA-IEADR, Vol. 1, 100 p.
- KAYSER, Bernard (1990), *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Colin.
- KAYSER, Bernard (1996), *Ils ont choisi la campagne*, Éditions de l'Aube, 206 p.
- MERGULHÃO, Luís Filipe (1999), “O desenvolvimento em regiões rurais em perda e o papel das associações de desenvolvimento - o caso da ADI-TC”, in: CAVACO, C - *Desenvolvimento Rural: Desafio e Utopia*, Lisboa, CEG, EPRU nº 50, pp. 423-430.
- MORENO, Luís (2002), *Desenvolvimento Local em meio rural: caminhos e caminhantes*. Lisboa, FLUL, dissertação de doutoramento em Geografia Humana, 498 p. + apêndices.
- RAY, Chris (2000), *Endogenous socio-economic development and trustful relationships: partnerships, social capital and individual agency*. Univ. of Newcastle - CRE.