

Comunicação II Congresso de Estudos Rurais

O Desenvolvimento Rural em Portugal : dos discursos à prática

Grupo 4: Instituições e políticas: da inércia à mudança

Inês Ferreira Carneiro (I.S.C.T.E)

Introdução

Os territórios rurais têm uma história económica e uma estrutura que resultam do uso da terra pela agricultura e pela floresta e de actividades industriais que utilizam a força de trabalho rural e/ou os recursos naturais rurais. No entanto, a regressão da agricultura e o aumento da importância do plurirendimento e da pluriactividade, a importância da indústria, o desenvolvimento de actividades residenciais e recreativas, bem como o crescimento do interesse social pelos bens rurais e da natureza, têm modificado grandemente o funcionamento económico desses espaços. Na realidade, se parecia assistir-se a uma “lenta morte” do mundo rural, hoje, em consequência do potencial de desenvolvimento do processo de multifuncionalidade dos espaços rurais, perspectivam-se novas formas de vivência capazes de o dotar de uma nova vida.

De facto, diminuição progressiva do fluxo migratório, a recuperação e reabilitação de casas rurais por pessoas que desejam usufruir do contacto com a natureza, a diversificação ocupacional, fazendo com que os espaços rurais não dependam somente da agricultura, o novo cariz da agricultura, quer em termos de produção como ao nível do seu papel como protectora da natureza e do meio ambiente, e uma cada vez maior reafirmação da cultura rural tradicional, fazem prever um futuro com outras perspectivas para o mundo rural.

A principal consequência das profundas mudanças verificadas nos espaços rurais europeus e portugueses foi o surgimento de uma forte heterogeneidade dos espaços rurais, heterogeneidade essa que reclama políticas de desenvolvimento diferenciadoras, que respeitem as potencialidades e dificuldades endógenas de cada território e tenham em conta a acentuada diversidade existente entre os Estados membros e mesmo entre zonas do mesmo Estado, resultado quer de diferentes contextos sócio-económicos, quer de diferentes potencialidades de evolução, no seio da União Europeia.

A metodologia proposta pelo **Desenvolvimento Rural** chama justamente a atenção para as características particulares de cada território, para a necessidade de fomento das potencialidades endógenas, bem como para o cuidado de não aplicar políticas homogeneizantes e padronizadas, o que pressupõe uma forte inovação nas perspectivas de desenvolvimento até aqui aplicadas. De facto, a persistência das desigualdades quer a nível regional, quer a nível mundial, fez surgir uma nova reflexão com incidência particular nos programas específicos dos espaços marginalizados. A crise económica e os espaços em crise foram o ponto de partida para a crítica contemporânea da perspectiva do desenvolvimento directamente ligado ao crescimento económico, fazendo surgir, então, abordagens teóricas em torno do desenvolvimento regional que conduziram a uma transição conceptual. De facto, impunha-se uma reflexão sobre estes espaços, muitos deles espaços rurais, e deste processo surgiu a problemática do Desenvolvimento Local. Neste processo, o territorialismo assume particular importância por emergir de uma situação em que se constatou que os processos orientados pelo paradigma funcionalista não foram capazes de inverter o processo de marginalização, nomeadamente dos espaços rurais. A reflexão em torno do Desenvolvimento Local traz, assim, elementos essenciais de integração da especificidade do espaço e do território no raciocínio económico e no estudo dos processos de desenvolvimento.

Deste modo, reconheceram-se as limitações das políticas meramente sectoriais, privilegiando-se, actualmente, as políticas que favoreçam as visões territorializadas nas políticas de intervenção em áreas rurais. Ultrapassaram-se as formas de Desenvolvimento Rural que se baseavam na realização de políticas agrícolas separadas da construção de infra-estruturas e equipamentos, bem como de subvenções sectoriais e ajudas à implantação de actividades industriais, sendo essencial, segundo os novos princípios, dar especial atenção à diversificação de actividades em meio rural, atenção essa que resulta da constatação de que as actividades agrícolas já não são as principais fontes de rendimentos nem as principais criadoras de emprego nas economias rurais.

No entanto, será que podemos falar de verdadeiras Políticas de Desenvolvimento Rural ao nível dos dois actores institucionais que interferem directamente na elaboração das medidas de Desenvolvimento Rural vigentes no nosso país, a União Europeia e a Administração Portuguesa, que sejam orientadas por estes princípios?

1. O Desenvolvimento Rural na União Europeia

1.1. 1988 – o ano de arranque para o Desenvolvimento Rural nas políticas da união Europeia

O ano de 1988, pela riqueza de documentação e de processos decisivos, constitui-se como um grande marco para o Desenvolvimento Rural, enquanto tema político na União Europeia. Foi com a publicação do documento *O Futuro do Mundo Rural* (COM (CEE) 501 final), em 1988, que a Comissão deu à Política Rural um impulso enquanto tema particular, demonstrando a necessidade de apoiar as mudanças estruturais que ocorrem nas zonas rurais europeias e de propor esquemas para pôr esse apoio em prática. Segundo a Comissão Europeia impunha-se uma modificação de todas as políticas ou programas que tinham um impacto real ou potencial no futuro do mundo rural.

Tendo em conta que a Comunidade não poderia dar respostas a todos os problemas de desenvolvimento de todas as zonas rurais, as suas intervenções deveriam, então, ser selectivas, notórias e coerentes, a ajustar-se a objectivos de interesse comunitário, concedendo um valor acrescentado e tendo uma vinculação com as políticas nacionais, regionais e locais.

Neste sentido este documento chama a atenção para a necessidade de uma progressiva adaptação da agricultura comunitária à realidade do mercado, nomeadamente pela adaptação das medidas de carácter social, para evitar qualquer tipo de desequilíbrio no processo de reajuste agrário. Assim, a Comissão considerava crucial pôr em prática, o mais rapidamente possível, programas de desenvolvimento rural ou regional decididos em virtude da Reforma dos Fundos Estruturais, com o objectivo de fomentar a criação de empregos alternativos e complementares nas regiões rurais, e de dar coerência às intervenções para o desenvolvimento rural. Estes programas deveriam ser elaborados em estreita colaboração com as autoridades nacionais, regionais e locais, baseando-se num processo de preparação, seguimento e avaliação em comum, que criasse uma autêntica associação de esforços.

Entretanto, nesse mesmo ano, o Conselho de Ministros dava a sua aprovação à **Reforma dos Fundos Estruturais**¹. Este foi de facto o maior impulso dado no sentido

¹ São eles:

- o **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)**, que contribui para ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontram em reconversão económica e as que têm dificuldades estruturais;
- o **Fundo Social Europeu (FSE)**, que intervém no âmbito da estratégia europeia para o emprego;

de um dos principais objectivos declarados pela União Europeia, o de resolver os problemas de que sofrem os seus espaços rurais europeus, pela criação do que chamou de **política estrutural de desenvolvimento rural**. A elaboração desta política resultou de duas concepções políticas paralelas: a **política agrícola e rural**, directamente proveniente do Tratado de Roma, e a **política regional da União Europeia**, que foi criada em meados dos anos 70, com os Fundos Europeus de Desenvolvimento Regional.

A Reforma dos Fundos Estruturais baseou-se numa estreita articulação entre a acção destes Fundos, bem como na rápida progressão dos seus recursos financeiros, articulando-se na concretização de quatro princípios directores: a **Concentração** do financiamento em regiões específicas e em acções particulares; a **Parceria** dos níveis local, regional e nacional com a Comunidade, na elaboração da programação e na sua aplicação; a **Adicionalidade** do financiamento, ou seja, a participação financeira ao nível regional, nacional e comunitário; e a **Programação** de todas as medidas, baseadas sobre planos detalhados elaborados pelos Estados membros ou pelas regiões e aprovados pela Comissão.

Na concretização do princípio da concentração, que visava o aumento da eficácia dos fundos estruturais, a estratégia concebida nesta reforma consistiu numa zonagem do espaço comunitário, pela definição dos objectivos a perseguir para cada zona e correspondente definição de instrumentos de intervenção, incluindo as respectivas condições e modalidades de financiamento: Zonas de Objectivo 1; Zonas de Objectivo 2; Zonas de Objectivo 5b; Zonas de Objectivo 6.

A abordagem regional aqui aplicada permitiu, segundo a Comissão, orientar a atribuição das ajudas financeiras às regiões com problemas específicos, mas também permitiu a combinação de recursos dos diversos fundos estruturais da Comunidade. Na verdade os programas de desenvolvimento rural aplicados nestas regiões recorriam a três fundos estruturais, o FEDER, o FSE e a Secção Orientação do FEOGA, incorporando as acções previstas para cada fundo num programa coerente, dispondo de cerca de 85% do orçamento dos Fundos Estruturais.

Por outro lado introduziram-se certos objectivos horizontais, que visavam toda a Comunidade: **Objectivo 3** - visava a luta contra o desemprego de longa duração, a

-
- o **Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção Orientação (FEOGA – Orientação)**, que contribui para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das zonas rurais menos desenvolvidas, melhorando a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas;
 - o **Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP)** (somente a partir de 1993), que é um instrumento estrutural financeiro destinado ao sector da pesca.

inserção profissional dos jovens, e a integração das pessoas expostas à exclusão do mercado de trabalho; **Objectivo 4** - destinava-se a facilitar a adaptação dos trabalhadores às mudanças na indústria e à evolução dos sistemas de produção; **Objectivo 5a** - Este objectivo pretendia realizar a adaptação das estruturas agrárias no âmbito das estruturas agrícolas através de uma série de acções elegíveis: modernização das explorações, instalação e apoio aos jovens agricultores, indemnizações compensatórias destinadas aos agricultores das zonas desfavorecidas e à promoção da comercialização e transformação dos produtos agrícolas e florestais.

No entanto, apesar da Reforma dos Fundos Estruturais realizada neste ano ter dado uma maior importância às zonas rurais europeias e aos seus problemas de evolução no mundo contemporâneo, tão bem delineado no documento *O Futuro do Mundo Rural*, essa preocupação não se revelou nas reformas adoptadas na Cimeira de Bruxelas. De facto, as modificações na PAC neste ano não contemplaram qualquer medida de desenvolvimento rural, nem sequer medidas da componente sócio-estrutural daquela. Apesar da mudança no discurso comunitário relativamente ao desenvolvimento das zonas rurais, os apoios orçamentais para atingir os objectivos descritos mantiveram-se muito pouco significativos.

Por um lado, os Fundos Estruturais, no seu todo, dispunham de um orçamento bastante reduzido no conjunto do orçamento da União, situação que se prolongou até ao ano de 1997, altura em que passaram a dispor de cerca de um terço daquele orçamento. Por outro lado, a secção Orientação do FEOGA, que financiava as medidas de desenvolvimento rural existentes, sempre representou uma muito pequena percentagem do total do orçamento da União Europeia, nunca chegando a atingir um terço do total daquele Fundo, tal como havia sido estipulado aquando da sua criação em 1962.

Além disso, estas medidas eram financiadas em regime de co-financiamento com os Estados membros, os quais suportavam 50% do financiamento, e 25% nas regiões desfavorecidas. Este regime de co-financiamento, além de não respeitar o princípio da solidariedade financeira² estabelecido, poderia também comprometer seriamente a acção destas medidas, na medida em que era obrigatório que os Estados membros dispusessem de verbas para este tipo de acções, o que nem sempre acontece, nomeadamente em Portugal.

² A **solidariedade financeira** constitui-se como um dos três pilares da PAC. Consiste no compromisso de suportar em comum os custos de funcionamento da PAC, o que é feito através de um Fundo Comunitário específico, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, FEOGA (a partir de 1965).

Cabe então questionar a eficácia da política estrutural da União Europeia, nomeadamente no que diz respeito às zonas rurais, tendo em conta que as chamadas “acções estruturais”, que englobam os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão³ representavam até 1999, apenas um terço do Orçamento Comunitário, contra 46% da Política Agrícola Comum (Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, 1997).

Sabendo que os Fundos Estruturais podem ter sido responsáveis por cerca de 14% do crescimento do PIB no período de 1994-1999 no conjunto das regiões Objectivo 1 dos sete países (Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, 1997) os seus resultados poderiam ter sido bem mais acrescidos se a dotação orçamental tivesse sido aumentada.

1.2. Uma reforma necessária...

A situação de desequilíbrio a que tinha chegado o sector agrícola nos anos 80 foi descrita no *Documento de Reflexão da Comissão Europeia sobre a Evolução Futura da PAC*, em 1991, que, assim, se constituiu como o primeiro documento público da Comissão sobre a reforma da PAC, ao pretender apresentar as linhas principais daquela, bem como lançar o debate sobre este assunto. Apesar de esta Reforma da PAC ter mantido os princípios base desta política, definidos desde o seu lançamento, é nela que, pela primeira vez, são anunciados princípios e objectivos de desenvolvimento rural:

- a **preservação da face rural** da Europa como opção da sociedade, o que implicava assegurar “um número suficientemente grande de agricultores ligados à terra”;
- a **multifuncionalidade** como perspectiva futura de encarar a actividade agrícola, ou seja, o desempenho do agricultor na exploração de outras funções associadas à sua actividade para além da produção de bens alimentares, como a preservação do ambiente e da paisagem rural, o contributo para o desenvolvimento local e o ordenamento do território. Este conceito atribui à agricultura um papel fundamental na protecção do ambiente e da paisagem rural, contribuindo de uma forma geral para o desenvolvimento rural e o ordenamento do território;
- o carácter necessariamente **integrado** das futuras políticas dirigidas ao mundo rural, assumindo-se a necessidade de incentivar a **diversificação da sua base**

³ Instrumento Financeiro criado com o objectivo de reforçar a Coesão Económica e Social dos Estados membros cujo produto nacional bruto, PNB, por habitante é inferior a 90% da média comunitária. Visa apoiar projectos no domínio do Ambiente e das infraestruturas dos transportes, com taxas de comparticipação que podem atingir os 85% do investimento.

económica, afirmando-se que o desenvolvimento rural não depende exclusivamente do sector agrícola.

Para dar resposta ao carácter mais integrado referido nos objectivos e princípios referidos, anunciam-se, neste documento, medidas destinadas a incentivar o agricultor a recorrer a práticas culturais respeitadoras do ambiente, a afectar terras agrícolas a um programa de arborização a longo prazo e a melhorar o regime existente da reforma voluntária antecipada. Além disso propunha-se uma combinação do sistema de preços com as ajudas directas, os controlos directos de produção, medidas de excepção para as pequenas explorações e medidas de acompanhamento, que seriam a concretização do princípio da multifuncionalidade. No entanto, apesar de terem sido propostas medidas direccionadas para o novo grande conceito relativo à agricultura, a sua multifuncionalidade, não foram feitas propostas concretas a favor da diversificação económica, tão urgente num contexto de cada vez menor importância económica da agricultura.

Relativamente às medidas de acompanhamento, foi na *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento e o futuro da PAC*, nesse mesmo ano (1991), que estas foram aprovadas, constituindo-se como a grande inovação da Reforma da PAC. Procurando ser a formalização do conceito de multifuncionalidade, tinham como principais objectivos dar aos agricultores um espaço de opção, para que pudessem abandonar a actividade agrícola optando por uma actividade mais diversificada, bem como encorajar a agricultura extensiva. Para isso estas medidas tinham uma vocação **estrutural** (cessação antecipada da actividade agrícola, pela concessão de ajudas aos agricultores e trabalhadores agrícolas, com um mínimo de 55 anos de idade, de modo a que pudessem cessar a sua actividade antes da idade normal de reforma – Reg. 2079/92), **florestal** (arborização das terras agrícolas, para utilização alternativa das mesmas – Reg. 2080/92) e de **protecção ambiental** (preservação dos sistemas agro-ecológicos mais débeis e prevenção ou protecção contra a poluição dos solos e das águas, favorecendo a utilização de métodos e práticas agrícolas mais compatíveis com as exigências da protecção do ambiente, da preservação do espaço natural e das paisagens – Reg. 2078/92).

Apesar de representarem algum esforço financeiro para a futura política, a verdade é que estas medidas ficavam muito aquém das expectativas criadas pelo *Documento de Reflexão*. De facto o seu impacte é extremamente limitado, na medida em que os

programas que as enquadram são, na maior parte das vezes, circunscritos a regiões específicas.

Além disso o seu financiamento por parte da Comissão é bastante reduzido quando comparado com as despesas do FEOGA – Garantia. Exemplificando, relativamente à totalidade das medidas de acompanhamento, ela apenas canalizaram 4,6% da secção Garantia do FEOGA no ano de 1997 (Lima, Figueira, 2000)⁴. Para mais continuou a não ser corrigida a antiga discriminação na aplicação do princípio da solidariedade financeira, já que as medidas de acompanhamento eram apenas co-financiadas pelo FEOGA em 50%, e em 75% nas regiões desfavorecidas.

A inovação referente às medidas de acompanhamento, tendo sido dotada de recursos adequados, podia ter ajudado a corrigir um desequilíbrio fundamental que sempre marcou a PAC, entre a política de preços, que chegou a ser exclusiva, e as componentes estrutural, de protecção do ambiente e sócio-regional. Desta forma a PAC poderia vir a dar uma resposta mais equilibrada às múltiplas dimensões da problemática agrícola e rural.

Mas a verdade é que as reacções dos países membros detentores de agriculturas intensivas ao aumento da importância destas componentes não foram as melhores. E, de um modo geral, as Organizações Agrícolas de toda a Europa recusavam a ideia de enfraquecimento do sistema de preços e garantias de mercado (com o receio de que os futuros apoios aos agricultores, até à altura “escondidos” nos elevados preços pagos por todos os consumidores e independentes dos rendimentos dos produtores, passassem a ser conhecidos nos orçamentos de cada Estado membro). E foi esta contestação um dos principais obstáculos ao alargamento da Política Agrícola Comum, nomeadamente, ao Desenvolvimento Rural.

1.3. A Nova Reforma

1.3.1. As discussões anteriores à Agenda 2000

Apesar de todas as alterações decorrentes da Reforma de 1992, a verdade é que a redução dos custos orçamentais não foi alcançada, tal como se pretendia. A PAC continuou a ter bastantes despesas com os produtos excedentários, e tal dificultou em

⁴ No entanto, nesta reforma, pôde-se verificar um melhor equilíbrio na repartição dos recursos financeiros da União Europeia ao longo do tempo, quer pela descida da quota-parte da Secção Garantia do FEOGA, que passou para menos de metade do orçamento em 1995, passando a incluir as despesas com as medidas de acompanhamento, quer pela subida dos fundos e acções estruturais, incluindo o Fundo de Coesão, que passaram a utilizar cerca de um terço do orçamento.

grande parte a transferência de verbas mais alargadas para os programas de desenvolvimento rural, bem como para os programas agro-ambientais.

É neste contexto que, a propósito do alargamento da União Europeia, a Comissão Europeia apresentou um documento na Cimeira de Madrid, em 1995, que se constitui como a verdadeira base estratégica das propostas da futura *Agenda 2000*. Nele considera-se indissociável a estratégia negocial para o alargamento da União Europeia aos países da Europa de Leste e Oriental e a evolução da PAC, sendo que, neste contexto, a Comissão traçou três cenários possíveis da evolução da PAC: o ***Status quo***, isto é, a manutenção do conjunto de políticas em vigor no contexto da PAC; o **Desenvolvimento da Reforma de 1992**; a **Reforma radical**.

O cenário privilegiado pela Comissão foi o do desenvolvimento da reforma de 1992, de forma a simplificá-la e a alargá-la a outros sectores, através de três dimensões: o aumento da competitividade da agricultura europeia, a criação de uma política rural integrada, e a simplificação radical da PAC.

No que diz respeito à elaboração de uma **política rural integrada**, concebia-se uma revisão das medidas já existentes, com vista a assegurar a coerência interna da política estrutural e a ampliá-la a dimensões de natureza social, ambiental, económica e regional. Isto porque pretendia-se que esta política visasse a diversificação das actividades nas zonas rurais, a melhoria das infra estruturas, a renovação de aldeias, a prestação de serviços públicos e privados essenciais às populações e o ordenamento do território. Nesta concepção, esta política deveria ser dirigida a todas os agentes económicos destas zonas. No entanto chama-se a atenção para a necessidade dos agricultores evoluírem para empresários rurais.

Estas propostas vieram a revelar-se bastante sedutoras, principalmente na forma como apontavam um rumo. No entanto, neste documento, não houve referência ao compromisso com opções concretas, o que veio, mais tarde, a traduzir-se em falhas importantes. De facto não se fazia referência, por exemplo, à forma como se deveriam articular a política agrícola e a política rural, não explicitando se seriam duas dimensões da mesma política, ou se, pelo contrário, seriam duas políticas diferentes. Também não se explicitava como seria feito o seu financiamento.

Também na **Conferência de Cork**, realizada em 1996, que pretendia mobilizar peritos independentes e Estados Membros para a necessidade de uma reflexão profunda sobre a evolução futura da PAC, foi possível perceber que a consciência da Comissão

de que o desenvolvimento integrado das zonas rurais europeias não se podia basear somente numa política de preços e de mercados, e numa política estrutural algo deficitária. No *Relatório de Coesão da Conferência de Cork* é apresentada uma nova reforma da política agrícola, que propunha uma estratégia de orientação de preços para o mercado e defendia, pela primeira vez, uma abordagem integrada e multisectorial do Desenvolvimento Rural, no sentido da valorização do potencial económico e da riqueza ambiental das zonas rurais, através de 10 princípios para o Desenvolvimento Rural (Preferência rural, Abordagem integrada, Diversificação, Sustentabilidade, Subsidiariedade, Simplificação, Programação, Financiamento, Gestão, Avaliação e Investigação), enunciados na *Declaração de Cork*. Foi também proposto neste documento, pela primeira vez, o estabelecimento do Desenvolvimento Rural como o **“segundo pilar” da PAC**, demonstrando uma vontade da política comunitária em dar maior importância a este.

Porém, o que se adivinhava ser um grande contributo para uma política de desenvolvimento rural veio a revelar-se uma frustração, principalmente devido ao facto de não ter havido o envolvimento dos Ministros da Agricultura dos Quinze Estados membros na conferência, e à passividade das organizações agrícolas que receavam que a nova política rural substituísse completamente a PAC. O debate que saiu da Conferência de Cork apontava para uma melhor integração do Desenvolvimento Rural nas políticas comunitárias, salientando a sua importância para o território europeu. No entanto, poucas foram as recomendações feitas na *Declaração de Cork* contempladas no Regulamento de Desenvolvimento Rural (Reg. 1257/1999), elaborado no contexto da *Agenda 2000*. Assim, Cork não teve qualquer impacto político especial, não tendo representado o impulso que se pretendia na formulação futura da PAC.

1.3.2. A Agenda 2000

Constituindo a nova **Política de Desenvolvimento Rural**, o chamado “segundo pilar” da PAC, pretendia, segundo a Comissão, estabelecer um quadro coerente e sustentável para o futuro das zonas rurais europeias. O “segundo pilar” da PAC é considerado um complemento às reformas da política de mercados, através de outras acções que promovam uma agricultura competitiva e multifuncional, no contexto de uma ampla estratégia de desenvolvimento rural.

Segundo a própria Comissão, os grandes objectivos desta política de desenvolvimento rural prendem-se com a criação de um sector agrícola e silvícola mais

forte (sendo este último reconhecido pela primeira vez como parte integrante da política de desenvolvimento rural), com a melhoria da competitividade das zonas rurais e com a preservação do ambiente natural e do património rural da Europa.

Para perseguir esses objectivos, a Política de Desenvolvimento Rural terá de cumprir dois princípios essenciais, a **descentralização das responsabilidades**, do nível comunitário para o nível local, e a **flexibilidade da programação**. Em virtude destes princípios, os Estados membros têm a possibilidade de apresentar propostas de programas aplicados à escala geográfica que consideram mais adequada, optando por medidas que resultem mais oportunas, dentro da ampla gama prevista pela legislação comunitária, em função das suas necessidades e prioridades. Desta forma cumprem-se dois princípios integradores da política de desenvolvimento rural, a **subsidiariedade** (as políticas são da competência das instituições nacionais e só quando não puderem ser realizadas satisfatoriamente pelos Estados membros, é que serão realizadas a nível comunitário) e a **parceria institucional** (associação das autoridades da União com as autoridades nacionais, regionais e locais dos Estados membros e com entidades privadas, para a realização de tarefas de concepção, execução e avaliação das políticas, programas e projectos de desenvolvimento rural).

Por outro lado, num esforço de simplificação da legislação comunitária, esta política constitui-se por um único regulamento para o desenvolvimento rural (*Apoio ao Desenvolvimento Rural através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)*, Regulamento 1257/99 de 17 de Maio), que passou a englobar todos os existentes anteriormente. Pretendia-se com este documento fazer do desenvolvimento rural o “segundo pilar” da PAC, executando uma política integrada de desenvolvimento rural sustentável através de um único instrumento jurídico que assegurasse uma melhor coerência com a política dos preços e dos mercados da PAC e promovesse a competitividade das explorações agrícolas e a diversificação das actividades dentro e fora das explorações. Pretendia-se ainda que este regulamento fosse capaz de promover todas as componentes do desenvolvimento rural, incentivando a participação dos actores locais, no respeito pelo princípio da subsidiariedade.

Desta forma, o **Regulamento de Desenvolvimento Rural (RDR)** prevê 22 medidas, agrupadas em 9 capítulos:

- I. Investimentos nas explorações agrícolas;
- II. Instalação de jovens agricultores;

- III. Formação profissional (para agricultores e outras pessoas ocupadas em actividades agrícolas e silvícolas e para a sua reconversão profissional);
- IV. Cessação antecipada da actividade (para os agricultores);
- V. Apoios às zonas desfavorecidas com constrangimentos ambientais (através de indemnizações compensatórias);
- VI. Medidas Agro-Ambientais;
- VII. Melhoria das condições de comercialização e transformação;
- VIII. Medidas florestais;
- IX. Promoção da adaptação e desenvolvimento das zonas rurais.

Constata-se, assim, que a chamada política de desenvolvimento rural apresentada na *Agenda 2000*, é constituída por nove capítulos, dos quais quatro dizem respeito exclusivamente à agricultura (I., II., IV. e VII.). Além disso, o campo de acção de outros três capítulos é bastante restrito, não respondendo devidamente aos objectivos a que se propunha esta política.

De facto, no que diz respeito à formação profissional (capítulo III.), só estão previstas acções destinadas a agricultores ou pessoas ligadas a actividades agrícolas e silvícolas. Relativamente aos apoios às zonas desfavorecidas ou com condicionantes ambientais (capítulo V.), verifica-se que estes são exclusivamente referentes à agricultura.

Em relação às medidas agro-ambientais (capítulo VI.), estas seguem uma lógica, há muito presente na PAC, de multifuncionalidade da agricultura, dotando-a de funções de preservação do ambiente, englobam os apoios às práticas respeitadoras do ambiente por parte dos agricultores, não contemplando qualquer referência fomento de energias alternativas nos contextos rurais.

Assim, só dois dos nove capítulos da Política de Desenvolvimento Rural apresentada na *Agenda 2000* dizem respeito a outras actividades que não a agricultura: o capítulo relativo às medidas florestais, um sector há muito marginalizado pela PAC (VIII.), e o capítulo da promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais (IX.).

Pretende-se com este último conjunto de medidas favorecer o desenvolvimento integrado do território rural em toda a Comunidade sendo “concedido apoio a medidas relacionadas com actividades agrícolas, com a sua reconversão e com actividades rurais, que não se enquadrem no âmbito de qualquer outra medida referida no presente título.”.

Estas medidas foram inspiradas nos programas aplicados nas regiões com um ritmo de desenvolvimento mais lento ou nas zonas rurais com problemas derivados da sua reconversão (os antigos objectivos 1, 6 e 5b dos Fundos Estruturais).

1. melhoria fundiária;
2. emparcelamento;
3. criação de serviços de substituição e gestão de explorações agrícolas;
4. comercialização de produtos agrícolas de qualidade;
5. serviços essenciais para a economia e população rurais;
6. renovação e desenvolvimento de pequenos aglomerados populacionais e à protecção e conservação do património rural;
7. diversificação de actividades no domínio agrícola ou próximo da agricultura, a fim de criar ocupações múltiplas ou rendimentos alternativos;
8. gestão dos recursos hídricos agrícolas, ao desenvolvimento e melhoria das infra-estruturas rurais, relacionadas com o desenvolvimento da agricultura;
9. incentivo das actividades turísticas e artesanais;
10. protecção do ambiente em relação com a agricultura, silvicultura e conservação do espaço natural, assim como a melhoria do bem-estar animal;
11. restabelecimento do potencial de produção agrícola danificado por catástrofes naturais;
12. introdução de instrumentos de prevenção adequados;
13. engenharia financeira.

O capítulo mais consagrado ao desenvolvimento rural, de acordo com os objectivos delineados para esta política, deveria, então, constituir-se como o instrumento de articulação de actividades nas áreas rurais, tão necessária no desenvolvimento rural. No entanto, das treze medidas contempladas neste capítulo, somente quatro não se referem à agricultura (serviços essenciais para a economia e população rurais, renovação e desenvolvimento de pequenos aglomerados populacionais e protecção e conservação do património rural, incentivo das actividades turísticas e artesanais, engenharia financeira). Apesar de se pretender fomentar a articulação entre actividades nos meios rurais através deste capítulo, dá-se, mais uma vez, clara primazia ao sector primário, o que elimina as possibilidades de concretizar esse objectivo.

Para mais, de acordo com o referido relativamente às características do Desenvolvimento Rural, a Comissão contempla que “Um elemento fundamental da

estratégia comunitária de desenvolvimento rural é o envolvimento da população local na busca de soluções para os problemas locais” (Comissão Europeia, 1999: 7). No entanto, no que se refere à Política de Desenvolvimento Rural, esta componente não está explicitamente referida. Na realidade as populações são apenas vistas, neste regulamento, como beneficiários de apoios a acções, e não como participantes na estratégia de desenvolvimento das suas regiões, uma vez que não estão contemplados na elaboração dos planos de desenvolvimento rural de cada Estado membro.

No entanto, o relevo dado à Iniciativa Comunitária LEADER revela alguma vontade e consciência por parte da Comissão em tomar o Desenvolvimento Rural como método a seguir para a revalorização dos espaços rurais europeus. De facto, na *Agenda 2000* salientam-se as qualidades desta Iniciativa, referindo os êxitos das experiências anteriores (LEADER I e LEADER II), bem como a necessidade de levar a cabo uma nova Iniciativa Comunitária dedicada ao desenvolvimento rural.

Relativamente ao financiamento da política de desenvolvimento rural, a grande inovação introduzida neste regulamento é o facto de ser o FEOGA – Garantia a suportar a quase totalidade desse financiamento. De facto em toda a União, o FEOGA - Garantia passou a financiar o apoio comunitário à reforma antecipada, às zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais, às medidas florestais, e às medidas ambientais. Relativamente às outras medidas de desenvolvimento rural contempladas no Regulamento 1257/1999, o financiamento será feito pelo FEOGA – Orientação nas regiões do Objectivo 1, e pelo FEOGA – Garantia nas restantes regiões.

Mas, no quadro das Perspectivas Financeiras estabelecidas na *Agenda 2000* para o período de 2000-2006, relativos ao orçamento total da União Europeia para este período, do total de 695 870 milhões de euros de despesa prevista, 297 740 milhões destinam-se à PAC, ou seja, 43,4%. Desta percentagem, o desenvolvimento rural (que inclui as medidas de acompanhamento e as iniciativas de desenvolvimento rural fora do âmbito do Objectivo 1), absorveu 30 370 milhões, isto é 10,2% (Comissão Européenne, 2000).

Assim, apesar da componente do desenvolvimento rural ter passado a beneficiar de uma melhor integração operativa no quadro de um único regulamento, a sua dotação orçamental inicialmente proposta quase não ultrapassava o somatório das anteriores medidas que visava substituir (Cunha, 2000). Para mais, dos 10,2 % destinados à política de desenvolvimento rural, o grosso das verbas é destinado às actuais medidas agro-ambientais, as únicas obrigatórias nos programas de desenvolvimento rural, e à

política estrutural, sobrando pouco para as restantes medidas concretizadoras da chamada multifuncionalidade (Cunha, 2000).

Concluindo, uma das políticas consideradas prioritárias na Reforma da Política Agrícola Comum de 1992, a **Política de Desenvolvimento Rural**, não obteve por parte da Comissão meios financeiros suficientes para que pudesse cumprir os seus objectivos. Segundo Arlindo Cunha esta componente necessitaria, como ponto de partida, de cerca de um terço da dotação total da PAC para poder ter uma escala que lhe permitisse um mínimo de operacionalidade.

Além disso, o velho princípio da solidariedade financeira continuou a não se cumprir, uma vez que as medidas previstas no Regulamento do Desenvolvimento Rural são objecto de co-financiamento entre a União Europeia e os Estados membros, podendo ser a comparticipação da União de, no mínimo, 25% das despesas públicas aprováveis, sem ultrapassar os 50% dos custos totais aprováveis, ascendendo esta contribuição, no caso das medidas agro-ambientais, a 75% nas zonas abrangidas pelo Objectivo 1 e a 50% nas restantes zonas (Comissão Europeia, 2001a).

Assim, embora se tenha reconhecido que “O desenvolvimento rural sustentável deve ser uma das prioridades da União Europeia e tornar-se um princípio fundamental de qualquer política rural no futuro imediato e após o alargamento.” (*Declaração de Cork*, Anexo IV), este não teve a relevância política que se inferiria de tal declaração. Nem ao nível da política que lhe foi consagrada, que ficou aquém das expectativas e das necessidades, nem ao nível orçamental.

2. As Políticas e o Discurso em Portugal para o Desenvolvimento Rural

2.1. O primeiro PDR e o primeiro Quadro Comunitário de Apoio

Segundo a Reforma dos Fundos estruturais levada a cabo em 1988, cada Estado membro deveria proceder à elaboração de um Plano de Desenvolvimento, no qual se estabeleceriam as prioridades de desenvolvimento fundamentais para o País e para cada região.

Neste sentido, a aprovação das *Grandes Opções do Plano para o período de 1989-1992*, veio definir, por parte do governo português, a estratégia de desenvolvimento a seguir e as principais linhas de actuação da política portuguesa para esses anos. De acordo com estas orientações foram estabelecidos os objectivos da política de

desenvolvimento regional, em cuja base foi elaborado o *Plano de Desenvolvimento Regional* (PDR) para o período 1989-1993. Foi através deste Plano que se estabeleceram os eixos fundamentais da actuação política de desenvolvimento regional e os programas operacionais que cada um deles integrava, as principais acções e o modelo institucional de gestão e controlo dos financiamentos.

Assim, foi o PDR que serviu de base de negociação ao apoio a conceder pelos Fundos Estruturais Comunitários a Portugal, e dessa negociação surgiu o primeiro *Quadro Comunitário de Apoio*, tal como exigido pela nova regulamentação relativa aos Fundos Estruturais. De facto, o QCA 1989/1993 reteve a estratégia e desenvolvimento apresentada pelo Governo português no PDR, bem como a quase totalidade das acções nele previstas, definindo os eixos prioritários que a Comunidade iria apoiar, as intervenções operacionais que seriam co-financiadas pelos Fundos Estruturais até 1993, e os montantes desse financiamento.

No âmbito do Objectivo 1, foram definidos seis eixos que estruturavam as actuações previstas, dos quais um deles, o Eixo 4, foi consagrado à **Promoção da Competitividade da Agricultura e Desenvolvimento Rural**. Este eixo visava melhorar as condições de produção agrícola, desenvolver os recursos humanos, e melhorar a eficácia das explorações agrícolas e a qualidade dos produtos.

Para atingir os objectivos a que se propunha, este eixo subdividia-se em cinco sub-eixos: melhoria das condições de produção, transformação e comercialização dos produtos agrícolas; desenvolvimento dos recursos humanos em meio rural; melhoria da eficácia das explorações agrícolas e valorização dos produtos agrícolas; reorientação da produção, incluindo actividades complementares e melhoria qualitativa; e promoção do desenvolvimento rural.

Faz-se, ainda, referência às acções de desenvolvimento rural, que juntamente com as acções que figuram nos programas do Eixo 6 (Desenvolvimento das Potencialidades de Crescimento das Regiões e Desenvolvimento Local), teriam como objectivo criar actividades não agrícolas, oferecendo alternativas em matéria de rendimentos, e readaptar a formação profissional às necessidades das novas actividades implantadas nessas regiões.

Assim, o desenvolvimento rural parece adquirir alguma importância na estratégia governamental para o desenvolvimento regional neste período.

No entanto, olhando com mais pormenor e verificando as dotações orçamentais para o Eixo 4, é possível concluir uma realidade bem diferente. De facto, este eixo dispunha

apenas de 202 milhões de contos dos quase 1300 milhões dos apoios a fundo perdido previstos inicialmente (constituídos pelo FEDER, FSE, FEOGA – O e PEDIP⁵), ou seja cerca de 16% do total (MPAR, SEPDR, DGDR, 1989). Destes somente 8 milhões de contos eram destinados às acções de desenvolvimento rural, ou seja, cerca de 4% do financiamento disponível para este eixo. Confrontando com os 43% destinados ao PEDAP⁶, é possível concluir que, na realidade, o desenvolvimento rural não se constituía como objectivo estratégico deste QCA, ao contrário do que a denominação dada a este eixo fazia crer.

2.2. O Quadro Comunitário de Apoio II

A consciência da importância do desenvolvimento rural para os espaços rurais portugueses parece ter sido progressivamente maior ao longo dos anos, levando muitos dirigentes a admitir que a complexidade da análise do sector agrícola em Portugal não podia deixar de integrar as ideias que vinham vindo a definir uma nova dimensão da problemática agrícola e que colocavam em primeiro plano a preservação e desenvolvimento do espaço rural.

Como ilustração podemos apresentar algumas declarações feitas por ocasião de um colóquio organizado pelos Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e da Agricultura em Janeiro de 1993 (VVAA, 1993):

“O termo Desenvolvimento Rural, foi muitas vezes, no passado, usado, como sinónimo de desenvolvimento agrícola. No entanto, esta noção não é correcta e perde utilidade à medida que a agricultura diminui de importância económica e não consegue por si só promover um desenvolvimento sustentado e criar novos empregos no espaço rural.” (Dr. Arlindo Cunha, Ministro da Agricultura *in* VVAA, 1993: 38).

“Por ter de haver uma grande adaptação das soluções a cada caso, a política de desenvolvimento do mundo rural não pode ser centralizada. Pela natureza dos problemas postos, ela tem de ser muito descentralizada, envolvendo na sua definição e execução as Autarquias Locais. A escala potencialmente eficaz é muito miúda. Deverá ser ao nível dos Municípios que os problemas se identificam e que para eles se definem soluções.” (Prof. Doutor L. Valente de Oliveira, Ministro do Planeamento e da Administração do Território *in* VVAA, 1993: 29).

⁵ PEDIP – Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

⁶ PEDAP – Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (Reg. 3828/85).

Destas declarações depreende-se um reconhecimento da importância de um novo tipo de acção para os espaços rurais portugueses, que não somente aquela que diga respeito à agricultura e que seja baseada em políticas elaboradas centralmente. De facto, admite-se que não há uma única solução para os problemas do mundo rural português, na medida em que cada caso tem que ser tratado de acordo com as suas características próprias, de forma a ser possível proceder a uma definição da base económica que faça viver os habitantes que asseguram a permanência da ocupação.

No entanto, na aplicação prática, estas declarações não tiveram o eco necessário. De facto, no documento *Preparar Portugal para o séc. XXI – Opções Estratégicas*, publicado em 1993, que pretendia estabelecer os objectivos que enquadravam a estratégia de desenvolvimento, não se encontra nenhuma Opção que diga directamente respeito ao Desenvolvimento Rural. Segundo este documento as opções estratégicas favorecidas pretendiam afirmar Portugal como uma das regiões euroatlânticas mais dinâmicas e competitivas, reduzindo simultaneamente as assimetrias internas de desenvolvimento, até ao limiar do século XXI. Mas, na realidade, as assimetrias passam sobretudo, no nosso País, pelos espaços rurais, e estes não tiveram um tratamento especial pela Administração da altura⁷.

Apesar do PDR 1994/1999 ter sido elaborado paralela e integradamente com as Opções Estratégicas, que integram a totalidade da política de desenvolvimento económico e social prosseguida pelo Governo, aquele assume características próprias. À semelhança do seu antecessor, este PDR prestou especial atenção à nossa aproximação aos padrões de vida médios da Comunidade e à correcção dos desequilíbrios regionais internos.

Da negociação com a Comissão surgiu o QCA II, no qual se manteve inalterada a estratégia que Portugal tinha delineado, e que se constituía por 4 eixos de actuação. Aquele que mais interessa aqui destacar é o Eixo 4 - “Fortalecer a Base Económica Regional”, onde se integrava o **Programa Operacional da Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR)**, caracterizado por ser de âmbito nacional e por ter

⁷ No entanto podemos destacar algumas acções que dizem respeito aos espaços rurais. No que diz respeito à Agricultura, previu-se a criação de um Programa Sectorial da Agricultura e do Complexo Agro-alimentar. Por outro lado, chamando a atenção para as dificuldades de desenvolvimento do Interior e das zonas periféricas, encontramos o Vector “Reduzir as assimetrias regionais de desenvolvimento mobilizando as potencialidades do litoral, do interior e das ilhas atlânticas”, onde se faz especial referência ao Interior como espaço de oportunidades de desenvolvimento e se considerou que o desenvolvimento do interior pode ser acelerado a partir da exploração de cinco potencialidades, das quais destacamos o lançamento de iniciativas de **apoio ao desenvolvimento rural** pela acção concertada de diversas políticas. Previo-se, ainda a continuação também a ser aplicados os programas LEADER e INTERREG.

uma gestão descentralizada. Este programa tinha como principal objectivo a correcção das assimetrias regionais, explorando as potencialidades da dimensão local do mercado interno, como elemento decisivo no combate ao desemprego em áreas deprimidas e no reforço da base empresarial regional e local. Divido em três subprogramas e diferentes medidas, procurava dar resposta a muitos dos princípios do desenvolvimento rural, nomeadamente pela forma como valorizava as potencialidades locais de desenvolvimento e por privilegiar o envolvimento da sociedade civil organizada e o reforço de mecanismos de cooperação entre a Administração Central, a Administração Local e organizações locais de desenvolvimento.

No entanto as acções deste programa depararam-se com uma série de dificuldades estruturais, inerentes ao nível de envelhecimento das populações, bem como ao estado avançado do despovoamento (causa e consequência do enfraquecimento das bases produtivas), mas também administrativas, uma vez que o seu arranque só se verificou em 1997.

Por outro lado, sabendo que a contribuição financeira comunitária para o QCA 1994/1999 associada aos montantes fornecidos pela Administração Central, pelas Regiões Autónomas, pelas Autarquias Locais, por Empresas Públicas e por entidades privadas para este fim ascendia aos 5800 milhões de contos, e que destes somente 114.794 mil contos se destinavam a este programa, é possível concluir que esta área de acção foi bastante secundarizada neste QCA.

No entanto, a elaboração deste programa específico destinado ao desenvolvimento local das zonas mais deprimidas, incluindo as zonas rurais, bem como a inclusão dos Programas LEADER e INTERREG nas políticas destinadas ao desenvolvimento rural em Portugal, anunciam uma mudança de discurso político. De facto, após as eleições de 1995, verificou-se uma maior integração dos objectivos do desenvolvimento rural no quadro das políticas e da organização institucional da Administração Pública portuguesa.

Segundo Vítor de Barros, na altura Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural, desde logo o desenvolvimento rural mereceu o acolhimento pelo programa e orgânica do XIII Governo Institucional, surgindo bem individualizado no quadro de acção do novo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP). O desenvolvimento rural figurava entre as áreas de intervenção prioritária, articulado com a agricultura, com as políticas de ordenamento do território, de desenvolvimento

regional e de conservação e valorização do ambiente e dos recursos naturais (IN LOCO, 1998).

No seio deste Ministério, coube à Direcção Geral de Desenvolvimento Rural a elaboração, coordenação, acompanhamento e avaliação das medidas e acções de desenvolvimento rural. A acção desta Direcção Geral baseou-se, assim, na perseguição de dois grandes objectivos estratégicos, a equidade territorial e a sustentabilidade do desenvolvimento da agricultura e das áreas rurais, através de uma intervenção que incidia sobre áreas diversificadas como o acompanhamento de iniciativas e programas de desenvolvimento local e regional (LEADER, INTERREG, PPDR), a co-gestão de programas e regimes de incentivos de apoio ao emprego e à diversificação sócio-económica dos meios rurais, medidas agro-ambientais, apoio aos produtos tradicionais de qualidade, formação, apoio ao associativismo agrícola e rural, etc.

Verificou-se, nesta altura, um notório avanço político em direcção ao Desenvolvimento Rural. Esta vontade política foi demonstrada, quer pela criação da Direcção Geral do Desenvolvimento Rural, quer pelo discurso utilizado pelos dirigentes nessa altura.

De facto foi publicada uma série de livros dedicados ao Desenvolvimento Rural, nos quais se pode destringir um discurso a favor do desenvolvimento rural e da urgência da sua implementação em Portugal.

2.3. O Desenvolvimento Rural nas políticas nacionais da actualidade

O conteúdo do discurso português a partir de 1995 fazia crer uma séria inclusão do Desenvolvimento Rural nos eixos estratégicos do QCA de 2000/2006, bem como na estratégia política governamental.

Neste contexto, um dos objectivos estratégicos assumidos pelo PDR foi o de “promover uma agricultura competitiva em aliança com o desenvolvimento rural sustentável”. Para tal, as principais componentes relativas ao desenvolvimento agrícola e rural foram incorporadas em dois dos eixos do QCA III:

- no Eixo 2 , “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”, através do Programa Operacional “Agricultura e Desenvolvimento Rural”, o **Programa AGRO**;
- no Eixo 4, “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional, através da Medida “Agricultura e Desenvolvimento Rural” dos Programas Operacionais Regionais – **Medida AGRIS**.

Estes dois instrumentos são acompanhados por outros na política agrícola e de desenvolvimento rural:

- o Plano de Desenvolvimento Rural (PDRu), conhecido por **RURIS**, financiando pelo FEOGA – Garantia;
- o Programa Operacional Pescas, integrado no QCA III (que inclui seis medidas que visam a modernização do sector e a sua sustentabilidade);
- o Quadro Regulamentar e apoios das organizações Comuns de Mercado, através do FEOGA – Garantia;
- a Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural, o **LEADER+**, por meio do FEOGA – Orientação (que visa a valorização do potencial específico dos territórios rurais, a promoção da qualidade e o apoio à organização dos agentes de desenvolvimento rural).

Os objectivos específicos do PDR para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural, também partilhados pelo programa AGRO, pela medida AGRIS e pelo Plano de Desenvolvimento Rural – RURIS, são os seguintes:

1. Reforço da competitividade económica das actividades e fileiras produtivas agro-florestais, salvaguardando os valores ambientais e a coesão económica e social;
2. Incentivar a multifuncionalidade das explorações agrícolas, compensando-as pela prestação de serviços de carácter agro-ambiental ou outros de interesse colectivo, contribuindo para a sua diversificação e viabilidade económica;
3. Promoção da qualidade e da inovação da produção agro-florestal e agro-rural, tendo em vista um crescimento sustentado da produtividade, bem como a resposta às exigências dos consumidores em termos de qualidade e segurança alimentar;
4. Valorização do potencial específico dos diversos territórios rurais, e apoio ao seu desenvolvimento e diversificação económica;
5. Melhoria das condições de vida e de trabalho dos agricultores e da população rural, pela qualificação, formação e promoção do emprego para a igualdade de oportunidades e defesa de rendimentos;
6. Reforço da organização, associação e iniciativa dos agricultores aos níveis sócio-económico e sócio-profissional, e dos demais agentes de desenvolvimento rural, considerando-os protagonistas e parceiros de vital importância para a definição e concretização da nova estratégia de desenvolvimento.

a) O Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS)

As medidas integradas no RURIS, que pretendem dar praticabilidade aos objectivos referidos anteriormente, são, no fundo, as anteriores medidas de acompanhamento da PAC, ou seja, a Reforma Antecipada, as Indemnizações Compensatórias, as Medidas agro-ambientais e o Apoio à florestação.

É desta forma que se pretende que estas medidas correspondam aos princípios anunciados para o RURIS:

Objectivos do RURIS (Fonte: *Plano de Desenvolvimento Rural 2000-06, Portugal Continental* (Dezembro 1999))

Objectivos do RURIS	Reforma Antecipada	Indemnizações Compensatórias	Medidas Agro-ambientais	Florestação das terras agrícolas	TOTAL RURIS
Objectivo 1					
Objectivo 2					
Objectivo 3					
Objectivo 4					
Objectivo 5					
Objectivo 6					

Legenda:		sem efeitos directos
		com pequenos efeitos
		com efeitos médios
		com efeitos elevados

Para a concretização deste Programa, ao nível continental⁸, previu-se um investimento total de aproximadamente 1,8 mil milhões de euros para o período 2000/2006, com um financiamento da União Europeia de 1.372.146 mil euros, ou seja um financiamento de 75%.

No entanto, tal como foi declarado no Programa de Desenvolvimento Rural para Portugal Continental “(...) a dotação e os dispositivos atrás referidos não permitem, neste momento, perspectivar soluções globais mais abrangentes no sentido, nomeadamente, de garantir um maior equilíbrio entre as regiões, os sistemas de produção e os agricultores e uma mais acentuada e sólida ligação entre a agricultura, o ambiente e o território, mas apenas uma continuidade, ajustada, na medida do possível,

⁸ Dada a individualidade dos territórios do continente e das Regiões Autónomas, bem como a natureza ultraperiférica destas últimas, foi apresentado um Programa de Desenvolvimento Rural para cada destes territórios.

na aplicação das actuais medidas de acompanhamento da reforma da PAC e do apoio às zonas desfavorecidas.” (Plano de Desenvolvimento Rural para o período 2000/2006 para Portugal Continental, 1999: 149).

Do RURIS, ao ser constituído pelas antigas medidas de acompanhamento da PAC, não se pode esperar muitos impactos nos espaços rurais, cada vez mais necessitados de acções mais abrangentes, que não digam apenas respeito unicamente ao sector primário de actividade. Esta necessidade foi declarada nos objectivos que presidiram à elaboração deste Plano, no entanto, mais uma vez, não foi operacionalizado.

Tal como se pode verificar pela análise do quadro apresentado anteriormente, só se prevê um efeito directo elevado ao nível do Objectivo 2, o do “Incentivo à multifuncionalidade das explorações agrícolas”. Para que servirá, então, enunciar certos objectivos direccionados, em parte, para o desenvolvimento rural, se, na verdade, as medidas concretas não se saldaram em efeitos práticos?

Os beneficiários do RURIS são, essencialmente, agricultores ou associações de agricultores, e produtores florestais e criadores de gado. Naturalmente estas medidas não se adequam à população rural que não trabalha no sector agro-florestal, que significa grande parte da população residente nos espaços rurais portugueses.

b) O Programa Operacional “Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO)

Este programa, tal como enunciado no PDR, tem como principal objectivo promover a aliança entre a agricultura, enquanto actividade produtiva, e o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, aos níveis económico, social e ambiental.

Neste sentido, as actuações deste programa dividem-se em dois eixos prioritários:

- **Eixo Prioritário 1** – Melhorar a Competitividade Agro-Florestal e a Sustentabilidade Rural. Este eixo, que pretende actuar através das Medidas 1 a 6⁹, implica a melhoria da eficiência produtiva dos sistemas produtivos regionais e nacionais, privilegiando as actividades e os sistemas de produção potencialmente mais competitivos e adequados a um racional aproveitamento dos recursos naturais e humanos: actividades florestais, fruticultura, horticultura, olivicultura, pecuária

9

Medida 1 – Modernização, reconversão e diversificação das explorações;

Medida 2 – Transformações e comercialização dos produtos agrícolas;

Medida 3 – Desenvolvimento sustentável das florestas;

Medida 4 – Gestão de infra-estruturas Hidro-agrícolas;

Medida 5 – Prevenção e restabelecimento do potencial de produção agrícola;

Medida 6 – Engenharia financeira.

extensiva, vitivinicultura, produtos leiteiros e produtos de qualidade territorialmente referenciados.

- **Eixo Prioritário 2** – Reforçar o Potencial Humano e os Serviços à Agricultura e Zonas Rurais. Pretende-se que este eixo se concretize pela formação profissional, pelo desenvolvimento tecnológico e da experimentação e através da concretização de infraestruturas formativas e tecnológicas (Medidas 7 a 10¹⁰).

Para o cumprimento destas metas, o AGRO tem um orçamento estimado de 3.366.552 mil euros para o período 2000/2006 (Ministério do Planeamento, 2000), com um total de despesa pública (Fundos Comunitários e Recursos Nacionais) financiada pelo FEDER, pelo FSE e pelo FEOGA – Orientação de 1.762.945 mil euros (52%).

Mais uma vez, verificamos que um Programa supostamente dedicado à Agricultura e ao Desenvolvimento Rural dá bastante mais atenção às actividades agro-florestais do que ao resto das actividades desenvolvidas em meio rural. Isto verifica-se, não só pelo número de medidas que lhes são dedicadas, mas também pela percentagem do orçamento deste Programa adjudicado ao Eixo 1, que ultrapassa os 91% (Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, s.d. b). As medidas que apoiam a Formação e o Desenvolvimento Tecnológico, bem como os serviços às populações rurais parecem ter muito pouco significado para a Administração portuguesa e para a União Europeia; os *lobbys* do sector agrícola continuam, assim, a vencer as batalhas dos orçamentos.

c) Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais (AGRIS)

Além dos objectivos, também os instrumentos desta medida estão intimamente ligados ao Programa AGROS. De facto, as acções que constituem esta medida propõem-se, fundamentalmente, a servir de complementaridade às medidas do AGRO, ao nível do conteúdo, no sentido de uma melhor abordagem e integração a nível regional das políticas agrícola e de desenvolvimento rural. As suas acções assumem uma importância diferenciada, em conformidade com as estratégias específicas de desenvolvimento rural definidas a nível regional, sub-regional ou local¹¹.

¹⁰ **Medida 7** – Formação Profissional;

Medida 8 – Desenvolvimento tecnológico e demonstração;

Medida 9 – Infra-estruturas Formativas e Tecnológicas;

Medida 10 – Serviços Agro-Rurais especializados.

¹¹ Acções da Medida AGRIS:

Acção 1 – Diversificação da pequena agricultura;

Acção 2 – Desenvolvimento de produtos de qualidade;

Acção 3 – Gestão sustentável e sustentabilidade ecológica das florestas;

Esta é a medida que mais atenção dá a outros sectores de actividade e a outras áreas de intervenção em meio rural (apesar de, mesmo assim, as acções dirigidas para a agricultura e a silvicultura serem em maior número).

A previsão do investimento total para esta medida foi de 1.364.561 mil euros, o que corresponde a quase 17% do investimento das intervenções regionais para o período 2000/2006. Juntamente com o investimento no Programa AGROS, o orçamento para o sector “Agricultura e Desenvolvimento Rural” ascende os 4.731.113 mil euros, que, sendo somente suplantado pelos orçamentos para a “Economia” e para as “Acessibilidades e Transportes”, corresponde a quase 15% do total do investimento total sectorial no período 2000/2006.

Segundo o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas em 2000, o montante global dos meios financeiros previstos para o desenvolvimento rural atinge cerca de dez mil milhões de euros, o que representa um acréscimo de cerca de 30% da Despesa Pública aplicada ao sector durante o QCA II.

Apesar deste orçamento e das medidas ditas dirigidas para o desenvolvimento rural admite-se, no próprio documento do QCA III, que “Em matéria de desenvolvimento rural, não foi possível, na fase actual, estabelecer objectivos quantificados e indicadores precisos, considerando-se todavia, desejável que se inicie, desde já, os trabalhos especializados que permitam a sua definição, a tempo de serem considerados no exercício de avaliação intercalar.” (Ministério do Planeamento, 2000: 71). Ou seja, à data da publicação do QCA III, o documento basilar na intervenção dos Fundos Estruturais na realidade portuguesa, relativamente ao nível do programa operacional sectorial dedicado à “Agricultura e Desenvolvimento Rural”, só tinham sido estabelecidos os objectivos quantificados e os indicadores para a primeira secção daquele programa. Denota-se, assim, um hiato entre o discurso político, e a efectiva concretização do Desenvolvimento Rural, elemento tão importante para a qualidade de vida dos habitantes das zonas rurais.

Acção 4 – Serviços à Agricultura;

Acção 5 – Gestão de recursos hídricos e emparcelamento;

Acção 6 – Caminhos e electrificação agro-rurais;

Acção 7 – Valorização do ambiente e do património rural;

Acção 8 – Dinamização do Desenvolvimento Agrícola e Rural.

3. O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER

3.1. Os princípios gerais do Programa LEADER

A **Iniciativa Comunitária LEADER (Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural)** surgiu num contexto de mudança do discurso político europeu em direcção ao Desenvolvimento Rural, que eclodiu, principalmente depois da publicação do documento *O Futuro do Mundo Rural*.

De facto, em 1991, a Comissão Europeia, preocupada com a crise do mundo rural europeu, decidiu criar um Programa que **perfilhava os princípios do Desenvolvimento Local**, que viesse combater por dentro o despovoamento das zonas rurais, criando as condições para a sua revitalização endógena.

Nessa altura, o desenvolvimento rural surgiu como um desafio importante que necessitava de experimentação e da procura de soluções inovadoras, o que se consubstanciou através da Comunicação aos Estados membros nº 91/C 73/14, de 19 de Março de 1991, onde foram definidas as directrizes de acção para o Programa LEADER, iniciativa especificamente consagrada ao desenvolvimento rural para o período de 1991 a 1994.

Definido para as zonas dos Objectivos nº 1 e 5b, abrangendo 217 territórios, o Programa LEADER tinha como objectivo a experimentação de novas abordagens locais, inovadoras e demonstrativas, baseando-se numa concepção integrada e endógena do desenvolvimento das zonas rurais.

Desta forma, este programa representou, através das suas características basilares, a ruptura com as anteriores concepções de desenvolvimento. A sua abordagem critica a noção tradicional de desenvolvimento, através da adopção de medidas de **desenvolvimento endógeno, integrado e local**. Também o seu **carácter demonstrativo** relativamente ao desenvolvimento rural e à conjugação com outras formas de intervenção, promovidas por agentes públicos e privados, que definem em comum uma estratégia e um conjunto de medidas inovadoras para o desenvolvimento de um território, pretende por fim às acções centralizadas e autoritárias, pela adopção de uma estrutura aberta à população. A hierarquia é substituída pela **autonomia**, dando prioridade à noção de **experimentalidade**, e não à execução de ordens. Além disso também a centralização é deixada para trás em favor da **descentralização**, através de uma maior proximidade com os problemas, com as potencialidades, com os recursos e

com as soluções locais, ou seja, dando especial atenção à **diferença**, em vez da uniformização.

A **dimensão verdadeiramente local** constitui-se como a principal característica inovadora deste programa, na medida em que os próprios actores locais podem participar e desenvolver acções LEADER.

A abordagem de desenvolvimento proposta pelo Programa LEADER assenta, assim, em alguns princípios basilares:

- Constituição de um **Grupo de Acção Local (GAL)**, formado por uma pequena equipa técnica permanente, cuja principal tarefa é a de organizar uma **parceria local**, constituída por parceiros públicos e privados, que estabelecem em comum uma estratégia e medidas inovadoras para o desenvolvimento de um território rural de dimensão local (com menos de 100.000 habitantes). Esta parceria tem por função definir e executar um plano de acção, com a participação efectiva dos actores locais, aplicando assim o **princípio da subsidiariedade**. Estas parcerias são detentoras de autonomia na concepção e gestão do programa;
- Elaboração de um **plano de acção local** que define os eixos prioritários de intervenção para as acções de desenvolvimento, para um certo número de **territórios rurais**;
- **Multisectorialidade e procura sistemática de ligações entre as acções** no âmbito de uma estratégia global integrada (de que resulta o acrónimo L.E.A.D.E.R.: “Ligações Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural”);
- **Co-financiamento** destes planos de acção pela Comissão Europeia (através do FEOGA – Orientação, FEDER, FSE), Estados membros e/ou Regiões sob a forma de um pacote financeiro global, e não de várias linhas orçamentais sectoriais;
- **Colocação em rede dos territórios** em causa, a partir de uma Célula de Animação LEADER - AEIDL, rede essa que assume diversas formas como a execução de acções de cooperação transnacional.

O sucesso atingido pelo Programa LEADER, foi a causa da sua continuidade, exigida quer pelos GAL como pelas populações rurais, mas também pela própria Comissão Europeia, que assinala a “(...) necessidade de prosseguir, reforçar e melhor coordenar esta abordagem, com maiores ambições e exigências em relação à qualidade dos projectos financiados.” (Comissão das Comunidades Europeias, 1994).

Assim, no âmbito na Reforma dos Fundos Estruturais de 1992, delineou-se a **Iniciativa Comunitária LEADER II**, programada para o período de 1994 a 1999, que surgiu, desta forma, num contexto já muito diferente da sua antecessora. De facto, o conhecimento do sucesso do programa era já grande em meio rural, e a expectativa era muito significativa. Além disso já existiam competências técnicas no terreno capazes de gerir o Programa eficazmente.

Nesta nova Iniciativa, a **inovação** teve um importante papel a desempenhar, tanto ao nível do método do conteúdo das acções, como através da articulação com as políticas em curso no mesmo território. A inovação constitui-se como um dos principais vectores de actuação, juntamente com a **cooperação transnacional** e a troca de experiências, através da criação de uma **rede europeia de desenvolvimento rural**. O LEADER II não esqueceu ainda o apoio técnico a fim de iniciar o processo de desenvolvimento integrado nas zonas em que esta prática era novidade, na medida em que o número de GAL beneficiários ascendeu os 1000 em toda a Comunidade Europeia, prevendo também o financiamento à aquisição de competências por parte da equipa técnica. Além disso, o âmbito dos beneficiários deste programa foi alargado a outros actores colectivos públicos e privados de meio rural além dos Grupos de Acção Local, desde que a sua acção, mais temática, se inscrevesse numa lógica de desenvolvimento rural a nível de um território rural.

Desta forma, é possível afirmar que os objectivos do LEADER II consubstanciavam-se sobretudo em:

- Fazer surgir **acções inovadoras** promovidas por agentes locais, públicos e privados, em todos os sectores de actividade do meio rural, que fossem **demonstrativas** (mostrando como abordar e resolver situações e problemas) e **transferíveis** (permitindo a possibilidade de aplicar experiências em outros contextos e territórios de cada Estado membro e da Europa);
- **Divulgar** as experiências concretas em toda a Comunidade;
- Ajudar os agentes rurais dos diferentes Estados membros a inspirarem-se nos resultados obtidos noutros territórios e a realizar em conjunto determinados projectos, através de um trabalho em **rede**.

Relativamente às taxas de comparticipação aos Projectos Locais, esta podia variar entre um mínimo considerado adequado à situação da região, e um máximo de 75%. No entanto, a média geral de comparticipação pública por plano de acção local foi de 65%. Já no que diz respeito ao funcionamento dos GAL esta comparticipação foi de 75%.

Para a execução deste Programa a Comissão Europeia concedeu o valor de 1.755 milhões de euros, privilegiando significativamente as regiões de Objectivo nº 1 reservando-lhes cerca de 64% deste quantitativo.

A necessidade de dar continuidade à Iniciativa Comunitária LEADER tornou-se óbvia logo nos primeiros anos de execução do LEADER II. Num colóquio promovido pela Comissão Europeia realizado em 1997, *Vers une nouvelle Initiative communautaire de développement rural* (in A.E.I.D.L. / Observatoire européen LEADER, 1998), foi afirmada por todos os intervenientes a importância de uma nova Iniciativa Comunitária para o desenvolvimento rural que tivesse em conta e perseguisse os elementos essenciais do Programa LEADER, e que alargasse a sua abordagem a todas as áreas rurais da União. Esta iniciativa deveria também conservar o seu carácter experimental, de laboratório, de modo a que continuasse a ser possível testar novas ideias e trocar experiências inovadoras. Além disso, deveria permitir abrir a rede europeia LEADER aos grupos locais dos países candidatos à entrada na União Europeia.

Foi no contexto da *Agenda 2000* que se delinearam as directrizes para a nova Iniciativa Comunitária dedicada ao desenvolvimento rural, a que se deu o nome de **LEADER+**, através da Comunicação aos Estados membros nº 2000/C 139/05 de 14 de Abril de 2000. De facto, apesar da criação do *Regulamento de Desenvolvimento Rural*, fazendo do desenvolvimento rural o “segundo pilar” da PAC (v. 6.1.), a própria Comissão admite que “(...) os programas executados nos termos do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 e dos regulamentos sobre os fundos estruturais dificilmente conseguem resolver sozinhos todos os problemas com os quais as comunidades rurais se vêm confrontadas, dada a sua dimensão local e a necessidade de considerar melhor as iniciativas tomadas pelas populações locais.” (Comissão das Comunidades Europeias, 2000).

Um dos principais objectivos desta nova Iniciativa é o de completar os programas de **mainstream** existentes ao nível da Comissão Europeia e dos Estados membros¹², incentivando abordagens integradas concebidas e postas em prática pelas parcerias activas que actuam ao nível local que se constituem nos GAL, objectivo que deve ser concretizado através do Vector 1 do Programa (“Apoio a Estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto, assentes na abordagem

¹² No âmbito dos Programas LEADER I e LEADER II muitos territórios rurais adoptaram abordagens ascendentes e inovadoras de desenvolvimento local, que, segundo a Comissão, podem ser tidas em conta pelos programas de desenvolvimento rural generalizados (*mainstream*).

ascendente e em parcerias horizontais”). Este objectivo acentua o **carácter experimental e laboratorial** deste Programa, uma vez que pretende permitir a experimentação de novas abordagens de desenvolvimento integradas e sustentáveis (nas áreas da valorização do património natural e cultural, do reforço do ambiente económico na perspectiva de contribuir para a criação de postos de trabalho, e da melhoria da capacidade organizacional das respectivas comunidades), que influenciem, completem e reforcem a política de desenvolvimento rural da Comunidade Europeia. Ou seja, este Programa deve permitir catalisar e potenciar acções de apoio ao desenvolvimento inseridas na política de *mainstream*, e, ao mesmo tempo, deve possibilitar a **transferibilidade** e **demonstratividade** das abordagens e dos métodos utilizados.

Neste sentido o **trabalho em rede** assume uma importância vital, mediante o qual se poderá proceder à valorização e divulgação dos novos modelos de desenvolvimento rural, trabalho este que tem enquadramento no Vector 3 do LEADER+ (“Colocação em rede de todas as zonas rurais da União Europeia”). Este Vector pretende estimular e efectivar relações de cooperação entre territórios, bem como informar e identificar ensinamentos a extrair em matéria de desenvolvimento rural territorial, e a participação activa nesta rede tem um carácter obrigatório para todos os beneficiários LEADER+.

Também a **cooperação** se constitui como elemento fundamental do LEADER+, tendo como objectivo a criação de projectos com um verdadeiro valor acrescentado para os territórios, na medida em que permita atingir a massa crítica necessária à viabilidade de um projecto comum, mas também a identificação de complementaridades. Deste modo, prevê-se o apoio à criação de parcerias entre diversos agentes, quer ao nível de territórios rurais no mesmo Estado membro (**cooperação interterritorial**), quer entre territórios de vários Estados membros ou mesmo exteriores à União (**cooperação transnacional**) - Vector 2, “Apoio à cooperação interterritorial e transnacional”.

A grande novidade deste Programa reside no facto de **abranger todos os territórios rurais** da União Europeia, sendo no entanto limitado o número de territórios que beneficiará do apoio financeiro comunitário a título dos Vectores 1 e 2, no sentido de concentrar os recursos comunitários nas propostas mais prometedoras. Assim, muitos dos territórios só poderão beneficiar de financiamento para acções no âmbito do Vector 3, ou seja, da colocação em rede do conjunto de territórios rurais da Comunidade Europeia, beneficiários ou não do LEADER+, bem como de todos os agentes do desenvolvimento rural.

Outra novidade é a existência de **temas federadores** segundo os quais se devem reger os planos de acção local elaborados pelos GAL, com o intuito de criar estratégias de desenvolvimento integradas, de acordo com uma abordagem global e concertada. Esses temas devem ser simultaneamente característicos da identidade e dos recursos do território e representativos do conjunto de agentes e dos projectos nos diversos domínios que participam no plano de acção local. A estratégia proposta em cada plano de acção local deve, então, demonstrar a sua articulação em torno dos temas federadores, e caso escolha mais do que um tema, deve provar que mantém a sua coerência¹³.

Devem, ainda, referir-se, dada a sua importância ao nível dos processos de desenvolvimento em cada território, os seguintes aspectos:

- Os GAL devem ser uma expressão equilibrada e representativa dos parceiros dos diversos meios socioeconómicos do território, sendo que, para efeitos de decisão, os parceiros económicos e associações devem representar pelo menos 50% da parceria local;
- Os territórios elegíveis devem obedecer a uma série de novos critérios: a população não deverá exceder, regra geral, os 100.000 habitantes quanto às zonas de maior densidade populacional (da ordem dos 120 habitantes/km²), nem ser inferior, regra geral, aos 10.000 (esta diminuição do patamar populacional inferior de 40.000 para 10.000 veio dar mais oportunidades aos territórios mais despovoados. No entanto, no que diz respeito a Portugal, este patamar continua a ser muito alto, dada a muita baixa densidade populacional dos nossos espaços rurais);
- Em conformidade com o estabelecido na *Agenda 2000*, o financiamento deste Programa passa a ser feito exclusivamente através do fundo FEOGA – Orientação, sendo que a sua contribuição ascende a um máximo de 75% do custo total elegível nas regiões abrangidas pelo Objectivo 1, e a um máximo de 50% do custo total elegível nas zonas não abrangidas por este Objectivo.

¹³ Assim, a Comissão propôs os seguintes temas, dando a possibilidade a cada Estado membro de alargar esta lista, no sentido de abranger situações particulares: Utilização de novos repositórios de saber-fazer e de novas tecnologias para tornar mais competitivos os produtos e serviços dos territórios; Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais; Valorização dos produtos locais, facilitando o seu acesso ao mercado; Valorização dos recursos naturais e culturais, incluindo a valorização dos sítios de importância comunitária da rede Natura 2000.

No que diz respeito ao orçamento para o Programa LEADER, este passou a ser dotado de um orçamento de 2020 milhões de euros para o período de 2000-2006, a preços de 1999 (Comissão Européene, Direction Générale de l'Agriculture, 2000), valor que, sendo mais do dobro das suas dotações iniciais em 1991, tem uma dimensão bastante reduzida no total do orçamento comunitário, representado apenas cerca de 1% das dotações dos Fundos Estruturais europeus, e 19,4% das dotações para as Iniciativas Comunitárias para o período 2000-2006. Mais ainda, comparando com o orçamento concedido ao “segundo pilar” da PAC, o Desenvolvimento Rural (30.370 milhões de euros), o orçamento para o Programa LEADER, o único exclusivamente dedicado ao desenvolvimento rural, representa apenas cerca de 1/15.

2.2. O Programa LEADER em Portugal

Em Portugal este programa representou um verdadeiro impulso às acções de desenvolvimento rural. Isto porque, antes da implementação do Programa LEADER as intervenções para o desenvolvimento local eram muito escassas nas zonas rurais portuguesas, sendo que as que existiam se mantinham parceladas, sectorializadas e isoladas. De facto, se entre 1989 e 1990 surgiram algumas **Associações de Desenvolvimento Local (ADL)** no meio rural português, foi o lançamento do programa LEADER em 1991 que funcionou como impulsionador decisivo para este movimento, dando às ADL existentes os meios para conceber e implementar um plano de acção local e projectos.

Sendo estas associações em número reduzido, o Ministério da Agricultura da altura, gestor do Programa, procedeu a uma ampla campanha de divulgação e dinamizou todo um processo de constituição de Associações, através de parcerias entre diferentes agentes, como as autarquias, as associações profissionais e recreativas e outros agentes de desenvolvimento. Foi desta forma que se formaram 20 Grupos de Acção Local, correspondentes às 20 **Zonas de Intervenção (ZI)** definidas para várias áreas rurais do País, que elaboraram os seus Planos de Acção Local, e cujas candidaturas foram aprovadas pela Comissão Europeia, o que representou um investimento total de cerca de 17.000.000 de contos para Portugal (cerca de 85.000 €). Deste total, a participação da União Europeia saldou-se em 82% da despesa pública total.

O lançamento do LEADER II em Portugal traduziu-se pelo alargamento de 20 para 48 GAL, cobrindo a quase totalidade das áreas rurais do país (86%), sendo que todas as Entidades Locais do LEADER I foram reconduzidas, com excepção de uma.

Para a execução dos planos de acção local das 48 ADL foram concedidos pela Comissão Europeia cerca de 72.950 milhões de euros a Portugal, o que representou cerca de 4,2% do orçamento total para o LEADER II. A Portugal coube cerca de 7,5% dessa verba (152 milhões de euros), o que, está um pouco acima da média dos Estados membros. Este orçamento foi destinado a 52 ADL cujos planos de acção local foram aprovados pela Comissão, cobrindo 87,5% do território nacional.

No que diz respeito ao LEADER+ seguindo o objectivo da Comissão de alargar o âmbito do Programa LEADER a todos os territórios rurais europeus, a administração portuguesa considerou que “a abordagem LEADER+ não se destina, exclusivamente, às zonas rurais mais desfavorecidas e em declínio, mas que será importante abranger outras zonas rurais, de maneira a que possam ser constituídas zonas territoriais que garantam a emergência de estratégias inovadoras.” (Direcção Geral do Desenvolvimento Rural, 2001: 100). Assim, o âmbito de aplicação do Programa LEADER+ em Portugal abrange todo o território nacional, incluindo as regiões autónomas, com a exclusão dos núcleos urbanos com mais de 15.000 habitantes.

Para mais Portugal adoptou os temas propostos pela Comissão, enunciados anteriormente, embora admita que a estratégia de um plano de acção local possa ser desenvolvida em torno da combinação de mais do que um tema forte, desde que devidamente justificada. Além disso propôs a adopção de um tema adicional, a “Promoção e reforço das componentes organizativas e das competências das zonas rurais”, através do entendimento implícito da Comunicação aos Estados membros relativamente ao LEADER+ de que uma intervenção deve garantir o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, bem como centrar-se no fomento da iniciativa, da organização, do conhecimento e da capacidade de gestão territorial. Além disso, pretende-se que este tema permita aos GAL opções estratégicas mais abrangentes e consistentes, nomeadamente na articulação da sua acção com outros instrumentos de política aplicáveis a esse território.

Na própria opinião dos grupos que dirigem este Programa, a nova modalidade de escolha de um tema federador pode ser limitadora da acção do LEADER. No entanto, é necessário ter em conta que esta opção foi tomada levando em consideração que o Programa LEADER+ deveria manter o seu carácter laboratorial. As outras acções de

desenvolvimento rural para os territórios rurais de cada Estado membro deveriam ser contempladas nos programas de *mainstream*, o que, na realidade, não aconteceu em Portugal. Não terá sido esta criação de um novo tema federador mais abrangente, que permite um alargamento do âmbito de acção dos GAL, uma forma de Portugal “fugir” à responsabilidade de Estado membro em elaborar políticas destinadas ao desenvolvimento rural?

Outra peculiaridade portuguesa na colocação em prática do Programa LEADER foi o significativo papel das Associações de Desenvolvimento Local. Desde o princípio estas Associações foram incitadas pela entidade gestora do programa, o Ministério da Agricultura, através da Comissão Nacional LEADER, a alargarem o seu papel para a gestão de outros programas comunitários ou nacionais. De facto, as próprias ADL foram sentindo a necessidade de diversificar as suas fontes de financiamento para poderem assegurar a viabilidade financeira a longo prazo. A passagem do primeiro LEADER para o LEADER II tornou ainda mais urgente esta necessidade, empurrando as associações para outros programas de forma a que pudessem manter os técnicos e as equipas formadas durante o LEADER I. Assim, este recurso a outros programas introduziu novas sinergias e criou também novas necessidades, provocando a procura de novas formas de financiamento.

Desta forma, os Grupos de Acção Local em Portugal têm uma característica diferenciadora em relação aos outros Estados membros, na medida em que alargaram a natureza e o tipo da sua intervenção. A sua actuação a nível local verificou-se em todos os sectores, conseguindo uma articulação entre os diversos Programas nacionais e comunitários, bem como uma melhor coordenação e complementaridade entre as diversas acções. Isto tudo gerou um reforço gradual das suas equipas e uma cada vez maior aquisição de competências, o que as transformou em verdadeiras agências de desenvolvimento.

Verifica-se então que Portugal adiantou-se às recomendações e propostas dos diversos agentes de desenvolvimento rural relativamente ao Programa LEADER, que apontam para a ampliação das funções dos GAL nas políticas territoriais, bem como para o alargamento da sua autonomia e capacidade de gestão.

Conclusões

Podemos, então, chegar a algumas conclusões de acordo com o que foi dito nesta comunicação.

O **Desenvolvimento Rural** apenas mereceu uma melhor integração nas políticas comunitárias a partir da **Agenda 2000**, através do **Regulamento de Desenvolvimento Rural**, tendo sido sempre a **actividade agrícola** a grande privilegiada nas políticas para as zonas rurais comunitárias. Além disso verificam-se **fortes contradições** entre o **discurso** comunitário para o Desenvolvimento Rural e a **praticabilidade**, uma vez que as medidas destinadas ao desenvolvimento das zonas rurais continuam a centrar-se muito da agricultura e destinadas aos agricultores, e que o **orçamento** destinado a este Regulamento continua a ser diminuto.

Para além disso, tal como a nível europeu, o discurso utilizado pela Administração Portuguesa em relação ao Desenvolvimento Rural não tem sido acompanhado pela necessária **coragem política** para a sua concretização efectiva em medidas práticas. De facto, Portugal ainda não conseguiu **“libertar-se” das directivas da UE** no sentido de elaborar políticas de Desenvolvimento Rural relativamente independentes e autónomas.

Por outro lado, do que diz respeito à análise da **filosofia e metodologia do Programa LEADER**, podemos concluir que a sua intervenção em Portugal transportou importantes mais-valias. De facto, Portugal apresenta, algumas especificidades que “reforçam” as mais valias da metodologia do Programa LEADER apresentando este uma contribuição particularmente importante para os espaços rurais portugueses¹⁴ (Observatório Europeu LEADER, 1999).

Além de uma percentagem de população rural significativa, as zonas rurais portuguesas sofriam/sofrem de uma forte decadência. Por outro lado, Portugal não dispunha de qualquer política de desenvolvimento rural, pelo que o LEADER contribuiu para o aumento da sensibilidade dos responsáveis políticos, dos agentes económicos e da população para este tema.

O LEADER terá contribuído, assim, para a revisão dos métodos de desenvolvimento territorial, em direcção à descentralização, dotando-os de uma maior flexibilidade e de um maior grau de responsabilização por parte dos agentes locais. De facto, o LEADER

¹⁴ De facto nem em todos os países os bons resultados e as contribuições do LEADER estiveram tão presentes, dependendo de uma conjuntura completamente diferente da nossa (v. Complementaridades entre o LEADER e outras políticas de Desenvolvimento Rural, 1999)

tornou-se o principal catalisador de desenvolvimento em meio rural, na medida em que permitiu iniciar a prática de cooperação pública-privada-associativa, praticamente desconhecida no nosso País até 1991.

Enquanto que em alguns países esta mesma situação fez surgir alguns programas nacionais inspirados na metodologia LEADER¹⁵, que pretenderam responder a algumas lacunas do LEADER no seu território, em Portugal tal não sucedeu, e o nosso país continua a não dar aplicabilidade ao discurso que enfatiza a importância de uma séria aposta no Desenvolvimento Rural.

Tendo em conta que a actual fase do Programa LEADER, o LEADER+, foi elaborado com a pretensão de ser um complemento ao *mainstream* de desenvolvimento rural na União Europeia e em cada Estado membro, a interrogação acima assume particular pertinência. De facto, em Portugal, a elaboração e aplicação de uma política de desenvolvimento rural, que integre os princípios do Desenvolvimento Local, encontra-se, em boa medida, em estado embrionário.

Aproveitar o saber adquirido e a experiência de desenvolvimento rural através da aplicação desta Iniciativa Comunitária implica, sobretudo, dotá-la de financiamento nacional, ao abrigo de um programa de política interna, o que, como vimos, nunca foi feito. Como afirmou José Carlos Albino (VVAA, 1998), faz falta um fundo próprio para o desenvolvimento local em meios rurais em Portugal, criado pelo Estado Português, para que, de uma vez por todas, o nosso espaço rural, 80% do nosso território, seja tratado com a individualidade e especificidade que merece e necessita.

Saliente-se ainda que o hiato entre o discurso e a prática sobre o desenvolvimento rural, está também presente ao nível da União Europeia, dado que, como vimos, as políticas de desenvolvimento rural não tiveram, ainda, o necessário enquadramento.

Neste contexto, o Programa LEADER merece deixar de ser considerado como experimental, e servir de ponto de arranque para uma política de Desenvolvimento Local em meio rural. Muitos são os autores que defendem que a PAC deveria, há muito, ter-se transformado em PARC (Política Agrícola Rural Comunitária), integrando nos seus objectivos o Desenvolvimento Rural dos espaços rurais europeus.

¹⁵ Programa PRODER em Espanha, Programa POMO na Finlândia, e Programa Desenvolvimento integrado das Zonas consideradas como menos favorecidas e outras zonas, na Irlanda.

Bibliografia

- A.E.I.D.L. / Célula de Animação LEADER (1993), *LEADER magazine nº 3*, Primavera 1993, Bélgica, A.E.I.D.L / Célula de Animação LEADER
- A.E.I.D.L. / Observatoire européen LEADER (1998), *LEADER magazine nº 16*, Hiver 97-98, Belgique, A.E.I.D.L / Observatoire européen LEADER
- ALMEIDA, Carolina, SIMÕES, Maria João (1994), “Do QCA e planos de desenvolvimento aos PDM’s – que desenvolvimento?” in *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Actas do Encontro de Vila do Conde, 1 a 3 de Abril de 1993, pp. 573-620, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia
- BANDARRA, Nelly Jazra (2002), “Les perspectives du développement rural au Portugal », *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 454, pp. 44-54
- BARROS, Vítor Manuel Coelho, COSTA, Gabriel, ALBINO, José Carlos (1998), *Seminário O Desenvolvimento Rural no contexto da Agenda 2000*, Seminário em S. Pedro do Sul a 27 de Maio de 1998, Colecção Estudos e Análises nº 4, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- CORDOVIL, Francisco e ROSA, Manuel (coords.) (1997), *Desenvolvimento Rural: Novas Realidades e Perspectivas*, Colecção Estudos e Análises nº 2, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- COVAS, António (1997), *Ajustamento, Diversificação e Desenvolvimento Rural*, Colecção Estudos e Análises nº 3, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- COVAS, António (1999), *As Amenidades Rurais: um contributo para o desenvolvimento de zonas desfavorecidas*, Colecção Estudos e Análises nº 8, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

- CUNHA, Arlindo (2000), *A política agrícola comum e o futuro do mundo rural*, Lisboa, Plátano
- Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (1997), *Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal*, Seminário em Canha de 29 e 30 de Outubro de 1997, Colecção Estudos e Análises nº 1, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- FERNANDES, António José (1989), *Portugal face à Política Regional da Comunidade Europeia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote
- FRAZÃO, José (s.d.), *A Agricultura e o Desenvolvimento Rural*, Movimento de Solidariedade Social
- GIL NAVE, Joaquim (2001), *O Rural e os seus Duplos!* (policopiado)
- INDE / Célula de Animação da Rede Portuguesa LEADER II (1999), *Pessoas e Lugares*, Jornal de Animação da Rede Portuguesa LEADER II nº 0, Junho de 1999, Lisboa, INDE
- INDE / Célula de Animação da Rede Portuguesa LEADER II (2001), *Agricultura e Desenvolvimento Local. De uma Política Agrícola Comum a uma política de Desenvolvimento Rural*, Caderno Temático VI publicado como complemento do Jornal “Pessoas e Lugares” nº 16 de Março de 2001, Lisboa, INDE
- LIMA, Aida Valadas de (1991). “Agricultura de pluriactividade e integração espacial”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 8, pp. 55-61
- LIMA, Aida Valadas de, FIGUEIRA, Ricardo (2000), *Agricultura e Ambiente, A Aplicação das Medidas Agro-Ambientais. Inquérito Exploratório na Região do Oeste*, Lisboa, Observa (Ambiente, Sociedade e Opinião Pública)

- LOURENÇO, Filipa Maria Domingues (s.d.), *Agricultura e ruralidade – Algumas Reflexões sobre o Desenvolvimento Rural*, Documento apresentado no 1º Congresso dos Estudos Rurais – “Mundo” Rural e Património (policopiado)
- LOURENÇO, Joaquim (1997), *Política de Desenvolvimento Rural e Políticas Europeias*, Documento de Trabalho nº 10 (policopiado)
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (1999), *Panorama Agricultura 1998*, Lisboa, Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar
- Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1993), *Preparar Portugal para o século XXI : opções estratégicas*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional
- Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1993), ***Preparar Portugal para o século XXI : plano de desenvolvimento regional 1994-99***, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional
- Observatório do Mundo Rural (2001), *Ruralidade e Agricultura, alguns indicadores socioeconómicos*, Colecção Documentos Técnicos nº 3, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- PIRES, Luís Madureira (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- REIS, Manuela e LIMA, Aida Valadas (1998), “Desenvolvimento, Território e Ambiente”, in José Manuel L. Viegas e António Firmino da Costa (coord.), *Portugal, Que modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 329-363

- ROSA, Manuel (1999), *Ruralidade e Agricultura, alguns indicadores socioeconómicos*, Colecção Documentos Técnicos nº 1, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- SERAFIM, Maria do Rosário (1999), *Outras Mediações Estado/Sociedade: as parcerias no programa LEADER*, Colecção Estudos e Análises nº 6, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
- SILVA, Augusto S. (1994), “Tradição, modernidade e Desenvolvimento: Portugal na Integração Europeia”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 39
- VARELA, J. A. Santos (1992), *A Agricultura e o Espaço Rural. Contributo para a compreensão das suas relações em Portugal*, Lisboa, Direcção Geral de Planeamento e Agricultura
- VARELA, J. A. Santos (1995), *O Desenvolvimento Agrário e Rural (Contributos para a sua história no período 1960 a 1995)*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- VVAA (1993), *O Programa de Desenvolvimento Regional e o Mundo Rural*, Jornadas de Reflexão, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério da Agricultura
- VVAA (1997), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, 2ª ed., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda
- VVAA (1998), *A REDE para o Desenvolvimento Local, Edição Especial 10 anos de desenvolvimento local*, www.in-loco.pt/inloco/Public/red-ed01.htm (2003), IN LOCO
- WILLIAMS, Allan M. (tradução João Ferrão) (1982), *A Comunidade Europeia: as contradições de processo de integração*, Oeiras, Celta Editora

- YRUELA, Manuel Pérez, GIMÉNEZ, María del Mar (1994), “Desarrollo Local y Desarrollo Rural: El contexto del Programa “LEADER””, *Papeles de Economía Española*, nº 60-61, pp. 219-233

Documentação consultada

- Comissão das Comunidades Europeias (1994), *Comunicação aos Estados-Membros que fixa as orientações sobre subvenções globais ou programas operacionais integrados em relação aos quais os Estado-membros são convidados a apresentar pedidos de contribuição no âmbito de uma iniciativa comunitária respeitante ao desenvolvimento rural (LEADER II) (Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural)*, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* Nº C 180/48 de 1 de Julho de 1994, Comissão das Comunidades Europeias
- Comissão das Comunidades Europeias (1999), *Regulamento (CE) N.º 1257/1999 do Conselho de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos*, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* Nº L 160/80 de 17 de Maio de 1999, www.europe.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/1257-pt.pdf (Agosto 2003), Comissão das Comunidades Europeias,
- Comissão das Comunidades Europeias (2000), *Comunicação aos Estados-Membros de 14 de Abril de 2000 que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+)*, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* Nº C 139 de 18 de Maio de 2000, http://europa.eu.int/eur-ex/pri/pt/oj/dat/2000/c_139/c_13920000518pt00050013.pdf (Junho 2003), Comissão das Comunidades Europeias
- Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários (2000), *Um Olhar sobre o QCA II: encerramento do período de programação 1994-1999*, Lisboa, Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários

- Comissão Europeia (1999), *Agenda 2000, para uma União reforçada e alargada, Projecto de brochura informativa Comissão sobre a Agenda 2000 para o público em geral, Versão final 31.8*, Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2000), *O orçamento da Europa: para que serve o seu dinheiro?*, Serviço das Publicações oficiais das Comunidades Europeias, Séria “A Europa em Movimento”, http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/21/txt_pt.pdf (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2001)a, *Apoio ao desenvolvimento rural*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/lvb/60006.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2001)b, *A reforma da política estrutural*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/60013.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2001)c, *Disposições gerais sobre os Fundos Estruturais*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/60014.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2001)d, *Política agrícola a favor do desenvolvimento rural*, <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-pt/euro/1-1.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2002)a, *FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/60015.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2002)b, *FSE: Fundo Social Europeu*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/60016.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2002)c, *Sistema de Financiamento da política agrícola comum (PAC)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/60024.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia

- Comissão Europeia (s.d.)a, *LEADER+, A Iniciativa comunitária para o desenvolvimento rural (2000-2006)*, <http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-pt/euro/p1-0.htm> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (s.d.)b, *Glossário: Desenvolvimento Rural*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lig/g4000d.htm#d6> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Europeia (s.d.)c, *Política agrícola comum (PAC)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lig/g4000p.htm#p9> (Junho 2003), Comissão Europeia
- Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER (1995), *Relatório Final da aplicação em Portugal do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER*, Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER
- Comisión de las Comunidades Europeas (1998), *El Futuro del mundo rural, COM (88) 501 final*, Comisión de las Comunidades Europeas
- Comisión Europea, Dirección General de Agricultura (s.d.) , *Reforma de la PAC: Desarrollo rural – Fact-sheet*, Comisión Europea, Dirección General de Agricultura
- Comissão Européene, Direction Générale pour l’Agriculture (1997), *Evolutions du monde rural, Document de Travail*, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd/rd-fr.pdf> (Julho 2003), Comissão Européene, Direction Générale pour l’Agriculture
- Comisión Européene, Direction Générale de l’Agriculture (2000), *La politique agricole commune, Synthèse 1999*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes

- Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (2002), *QCA III 2000-2006*, www.dgdr.pt/qca3/index.html , Direcção Geral do Desenvolvimento Regional
- Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (s.d.)a, *Fundo de Coesão*, www.qca.pt/fundo_coesao/default.html , Direcção Geral do Desenvolvimento Regional
- Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (s.d.)b, *PO Agricultura e Desenvolvimento Rural*, www.qca.pt/po/agro/agro.html , Direcção Geral do Desenvolvimento Regional
- Direcção Geral do Desenvolvimento Rural, Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER (1999), *Relatório de Execução Anual 1999*, http://www.idrha.min-agricultura.pt/leader/leaderII/exec_prog.htm, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural, , Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER
- Direcção Geral do Desenvolvimento Rural (2001), *Programa Nacional LEADER+*, http://www.idrha.min-agricultura.pt/leader/leader+/programa_nacional.htm, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural
- Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra (2002), *Apresentação LEADER*, (documento em ficheiro *Power Point*), Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra
- *FLORAC* (s.d.), *Quelques informations sur l'agenda 2000*, www.cep.florac.org (Novembro 2002), FLORAC
- IFADAP (s.d.), *PPDR, Programa de Promoção de Potencial de Desenvolvimento Regional, Subprograma Iniciativas de Desenvolvimento Local*, www.ifadap.min-agricultura.pt/index.html (Julho 2003), IFADAP
- IFADAP (s.d.)a, *AGRO, Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural*, www.ifadap.min-agricultura.pt/index.htm/ (Maio, 2003), IFADAP

- IFADAP (s.d.)b, *AGRIS, Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural*,, www.ifadap.min-agricultura.pt/index.htm/ (Maio, 2003), IFADAP
- IFADAP (s.d.)c, *RURIS, Plano de Desenvolvimento Rural 2000-2006*, www.ifadap.min-agricultura.pt/index.htm/ (Maio, 2003), IFADAP
- INDE (s.d.), *Célula de Animação da Rede Portuguesa LEADER II – INDE*, <http://caleader.inde.pt> (Novembro 2002), INDE
- INFOCID (1997), *Programa/Acção: Programa LEADER*, www.infocid.pt/SIAE/HTML/010-1090.html (Novembro 2002)
- Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (s.d.), *Programa de Iniciativa Comunitária “LEADER”, Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural*, Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural
- Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural, Comissão da União Europeia-DG VI (1994), *Programa de Iniciativa Comunitária “LEADER”, Plano Nacional de Enquadramento: Resumo*, Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural, Comissão da União Europeia-DG VI
- LEADER II (1994-1999), *7º Relatório Anual sobre os Fundos Estruturais (1995)*
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (2000), *O Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas*, Brochura Pública, Sig-Artes Gráficas
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (1998), *Iniciativa Comunitária – Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural*, *LEADER II*, [www.min-agricultura.pt/Documentos...RIAS/Iniciativa Comunitaria LEADERII.html](http://www.min-agricultura.pt/Documentos...RIAS/Iniciativa_Comunitaria_LEADERII.html) (Novembro 2002)

- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural (1998), *Iniciativa Comunitária – Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural*, www.dgdrural.pt/html/leader_geral.html (Novembro 2002)
- Ministério do Planeamento (2000), *QCA: Quadro Comunitário de Apoio III, Portugal 2000-2006*, Lisboa, Ministério do Planeamento
- Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional e Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (1989), *QCA de apoio ao PDR: plano de desenvolvimento regional 1989-1993*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional e Direcção Geral do Desenvolvimento Regional
- Observatório Europeu LEADER, AEIDL (2001), *LEADER, de uma Iniciativa a um Método (CD-ROM)*, Observatório Europeu LEADER
- Observatório Europeu LEADER (1999) *Complementaries between LEADER and other Rural Development policies, LEADER Seminar, June 1999 – Valencia*, www.rural-europe.aeidl.be/rural-en/plr/mainstream/index.html (Junho, 2003)
- *Plano de Desenvolvimento Rural 2000-06, Portugal Continental* (Dezembro 1999), www.idrha.min-agricultura.pt/ruris/texto-integral/index.html (Agosto 2003)
- Presidência do Conselho de Ministros (1995), *Resolução do Conselho de Ministros nº 57/95 - Aprova o regulamento do programa das iniciativas de Desenvolvimento Local*, Diário da República de 17 de Junho de 1995, www.dr.incm.pt (Maio, 2003), INCM