

Revista Brasileira de Ciências Agrárias

Data de aceite: 12/06/2025

TERRITÓRIOS RURAIS PORTUGUESES- DILEMAS DE UM NOVO CICLO DE TRANSFORMAÇÃO

António Oliveira das Neves
Consultor

João Guerreiro
Universidade do Algarve



Todo o conteúdo desta revista está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

INTRODUÇÃO

Os GAL (Grupos de Ação Local) têm realizado, nos últimos trinta anos e no âmbito da abordagem Leader, um trabalho persistente de animação socioeconómica para o desenvolvimento dos territórios rurais portugueses,

Na preparação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), o referencial que orienta a intervenção dos GAL e a afetação dos recursos de financiamento (FEADER) seguiu de perto as prioridades da política de desenvolvimento local comunitária para o período 2021-2027, onde pontificam novas áreas temáticas para o desenvolvimento rural-local (Bioeconomia sustentável, Economia circular, Digitalização e Aldeias Inteligentes).

A análise de uma amostra de seis EDL, elaboradas para zonas de intervenção relativamente heterogéneas (zonas de montanha, territórios periurbanos e regiões ultraperiféricas), permite apreender as escolhas em presença e construir tipologias de intervenção que resultam, nomeadamente: da dotação de recursos do território; do sistema de atores que emerge das parcerias que suportam os GAL; da proximidade aos centros de conhecimento e inovação; das dinâmicas de iniciativa de projeto norteadas pela mudança; dos níveis de articulação com estratégias/programas regionais e setoriais; e do envolvimento de parceiros públicos (alguns de génese recente), com responsabilidades na implementação das medidas e ações das diversas EDL.

Com base nesta análise, pretende-se:

- i. por um lado, identificar fatores críticos de sucesso das “ruralidades em transformação” de modo a contribuir para delinear uma estratégia de formação de competências suscetíveis de robustecer as capacidades de animação socioeconómica para o desenvolvimento dos territórios rurais, aproximando-as dos desafios lançados pela Comissão Europeia na sua *Visão a longo prazo para as zonas rurais*; e

- ii. por outro lado, encontrar estratégias locais que contribuam para inverter o ciclo de abandono a que o modelo de desenvolvimento dominante tem relegado estes territórios, valorizando as redes de cooperação com outros territórios, caracterizados pela diversidade de níveis de desenvolvimento, assim permitindo a consolidação de fluxos de bens, serviços e pessoas que possam gerar benefícios mútuos entre espaços territoriais diferenciados.

NOVO CICLO DE PROGRAMAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL-LOCAL

A Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural), foi lançada em 1991 para dinamizar o desenvolvimento de zonas rurais diversificadas tendo por base uma abordagem ascendente, com suporte nas comunidades e recursos locais.

Os GAL (parcerias locais entre entidades privadas, associativas e públicas) e as EDL (quadro de referência de ações integradas e multisectoriais) têm constituído pilares essenciais da mensagem da ligação em rede e fio condutor que se revelou capaz de valorizar a diversidade das zonas rurais, na aproximação dinâmica à mobilização de recursos e de financiamentos.

Ao longo de mais de três décadas, os momentos de “parar para pensar”, usando os calendários do instrumento de financiamento (FEADER- Fundo Europeu da Agricultura e Desenvolvimento Rural) para organizar os processos de planeamento e programação do desenvolvimento rural-local, foram um exercício que evoluiu do entusiasmo (dos anos noventa do século XX) à rotina das duas décadas seguintes em que os GAL perderam autonomia de gestão e decisão. E, finalmente, desembocando no desencanto funcionalista dos últimos tempos, num ciclo longo com implicações sobre os territórios.

O ciclo de programação 2023-2029 prolongou, assim, um ritual a várias velocidades no conjunto dos 54 GAL em atividade (Continente e Regiões Autónomas), em que se constatarem abordagens diferenciadas, que oscilam entre:

- a reafirmação dos princípios LEADER, com processos participativos e de mobilização dos atores dos territórios valorizando as lições do passado e a abordagem ascendente;
- o recurso a apoios de consultoria, combinando-os com a animação do território (exemplos de boas práticas em várias regiões) e corrigindo eventuais passos dados em falso na dinamização de oportunidades de desenvolvimento; e
- a aquisição de serviços de consultoria tipo “chave na mão”, frequentemente protagonizadas por empresas e centros de investigação das Áreas Metropolitanas.

DA ESTRATÉGIA À PROGRAMAÇÃO- A ABORDAGENS LEADER EM CONTEXTOS DIVERSOS DE INTERVENÇÃO

As EDL, enquanto referencial que orienta a intervenção dos GAL nos territórios e a afetação dos recursos de financiamento (FEADER), percorreram um caminho de afunilamento formalista, em torno das Orientações Técnicas das Entidades Gestoras dos programas de agricultura e desenvolvimento rural (AGRO, PRODER, PDR, PEPAC).

No ciclo atual (PEPAC 2023-2029) as prioridades da política de desenvolvimento rural comunitária pareciam evoluir, num primeiro momento, para uma estratégia de banda larga que compreendia intervenções tradicionais (pequenos investimentos nas explorações agrícolas, turismo em espaço rural, incentivos a microempresas) e novas áreas temáticas di-

namizadas pelas Estratégias e Planos de Ação da Comissão Europeia, nomeadamente, a Bioeconomia sustentável, a Economia circular, a Digitalização, a geração de Energia e as Aldeias Inteligentes.

Todavia, entre a fase de Reconhecimento e Pré-qualificação dos GAL e das EDL e a fase dos Planos de Implementação (com uma orientação explícita para afetar 70% da dotação financeira à pequena agricultura), a diversificação de atividades das economias rurais, a inovação agro-rural, os pequenos investimentos florestais (foco de atividade e rendimento em inúmeras Zonas de intervenção do Continente) perderam o espaço indispensável para ativação séria de projetos inovadores e de investimentos, pelo que as novas prioridades acima referidas ficaram aquém das expectativas, mesmo aquelas que poderiam ser entendidas como de mera experimentação social e económica.

As tabelas seguintes sistematizam elementos de análise de uma amostra de seis EDL, tendo em vista apreender as escolhas em presença em zonas de intervenção relativamente heterogêneas (zonas de montanha, territórios periurbanos e regiões ultraperiféricas).

Os principais elementos de **leitura compreensiva** proporcionados pelas dimensões analíticas consideradas na construção das tabelas, são os seguintes:

✓ *Desafios e Oportunidades*- em matéria de Desafios observa-se uma preocupação acentuada em torno da recessão demográfica e do comportamento negativo dos indicadores de coesão social, significando também uma menor capacidade de internalizar os efeitos da crise socioeconómica e remetendo para a promoção da empregabilidade/diversificação de atividades mas também a provisão e acesso a serviços; o campo de oportunidades explora as cadeias de valor agroalimentar e florestal, mas também o com-

plexo de atividades do turismo/lazer, e a mobilização da inovação e conhecimento para explorar atividades da bioeconomia, economia circular e descarbonização que assentam em dinâmicas de investimento municipal, mas também de explorações agrícolas e florestais.

✓ *Enfoque temático* - predomina a economia dos recursos naturais, na banda larga da agricultura/floresta/pecuária/agro-transformação, ainda que algumas EDL ensaiem agendas de inovação agro-rural beneficiando da presença nos respetivos territórios de redes de conhecimento e inovação; a melhoria da qualidade de vida, a inovação socioterritorial e o bem estar, num contexto de capacitação para a empregabilidade (com adequação da oferta formativa a necessidades dos territórios), constituem uma segunda vertente dos focos temáticos das EDL.

✓ *Tipologias de intervenção propostas (Medidas)* resultam dos fatores: (i) dotação de recursos do território para apropriar medidas mais inovadoras; (ii) sistema de atores/capital social que emerge das parcerias que suportam os GAL e que deverão alargar essas parcerias; (iii) dinâmicas de iniciativa de projeto norteadas pela expectativa de mudança nas estratégias dos beneficiários; (iv) níveis de articulação com estratégias/programas regionais e setoriais; e (v) envolvimento de parceiros públicos (alguns de génese recente), com responsabilidades na implementação de serviços públicos de âmbito social de proximidade e como participantes em redes de inovação, com ligações ao território, p.ex., pela experimentação produtiva.

GAL Vetores de Análise e Proposta	ADL (Litoral Alentejano)¹	ADICES (Planalto Beirão)²	ADRACES (Beira Interior Sul)³
<i>Desafios e Oportunidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturação de uma Economia dos Recursos Naturais; - Diversificar o complexo de atividades do Turismo e do Lazer; - Preservar e valorizar, os ativos do património natural; - Dinamizar a atração de novos residentes; - Reforçar os mecanismos de suporte à coesão social e territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inverter a dinâmica demográfica regressiva da população e o seu envelhecimento; - Construir uma EDL participada e apropriada pelos atores; - Incluir os novos desafios sociais na estratégia para o território (ODS, Pacto Ecológico e Década Digital 2030). 	<ul style="list-style-type: none"> - Inverter dinâmicas de agravamento dos indicadores de Coesão Social; - Mecanismos de transferência de conhecimento e inovação; - Reforçar a capacidade de resiliência dos territórios e das comunidades; - Adequar a oferta formativa às necessidades dos territórios e da sua atividade económica.
<i>Enfoque temático</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria da Qualidade de Vida e da Atratividade do território mobilizando o potencial dos recursos do território. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ecodesenvolvimento, floresta, agricultura e sustentabilidade; - Coesão, inovação socio territorial e bem-estar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificação e diversificação da Economia Rural; - Dinamização das novas agendas do território/Inovação agro-rural.
<i>Principais Medidas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio à competitividade empresarial; - Apoio à conservação, valorização e promoção do património natural, cultural e construído; - Apoio à formação, qualificação e sensibilização no território. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio a cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas; - Apoio ao empreendedorismo rural sustentável; - Apoio à valorização dos produtos endógenos e floresta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização das explorações agrícolas; - Organização da cadeia de abastecimento; - Transição inteligente da economia rural.

1. Zona de Intervenção: Alcácer do Sal, Grândola, Santiago de Cacém, Sines e Odemira.

2. Zona de Intervenção: Águeda, Mortágua, Tondela, Santa Comba Dão e Carregal de Sal.

3. Zona de Intervenção: Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor e Vila Velha de Rodão.

GAL Vetores-chave	PRÓ-RAIA (Raia Central Norte)⁴	COIMBRA MAIS FUTURO (Coimbra)⁵	ADRAMA (Costa Norte da Madeira)⁶
<i>Desafios e Oportunidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a empregabilidade e a inclusão social como fatores de coesão; - Densificar a economia local e dinamizar sistemas territoriais sustentáveis reorganizando as cadeias de valor agroalimentar e florestal; - Valorizar o património natural e promover os valores culturais e identitários do território; - Melhorar o suporte e acolhimento às atividades económicas e a provisão e acesso a serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar as competências e o sentido empreendedor, alargar a provisão de serviços básicos de suporte às famílias jovens e ao envelhecimento ativo; - Mobilizar os recursos naturais e culturais e gerar economias de rede; - Promover a densificação das relações na economia local, a diversificação de atividades e a eficiência coletiva; - Escalar a transição climática para ampliar cadeias de valor sustentável. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coesão interna e a dinamização da economia - Dinamização do Emprego e Inclusão social - Alimentação Sustentável - Turismo e integração inteligente dos territórios rurais - Bioeconomia, circularidade e descarbonização - Transição digital- novas oportuni- dade para o desenvolvimento rural.
<i>Enfoque temático</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de capacitação, empregabilidade e inclusão social - Cadeias de valor- sustentabilidade-proximidade, novos produtos e serviços 	Agricultura-floresta-pecuária; agroindústria; mercados de proximidade e redes locais; novos negócios; gestão colaborativa.	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificação das fontes de rendimento dos agregados familiares - Coesão territorial através da promoção da qualidade de vida
<i>Principais Medidas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificar atividades - Transformar e ganhar valor - Sistemas Alimentares Sustentáveis - Indústrias <i>bio-based</i> - Indústrias culturais, criativas e tecnológicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos à pequena agricultura - Incentivos à silvicultura sustentável - Diversificação de atividades e transformação de microescala - Sistemas Alimentares de Base Local - Gestão territorial integrada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio a PMEs e microempresas em meio rural - Apoio aos serviços básicos para população rural - Apoio à produção e utilização de energias renováveis, Bioeconomia e circularidade.

4. Zona de Intervenção: Guarda e Sabugal.

5. Zona de Intervenção: Freguesias rurais de Coimbra.

6. Zona de Intervenção: Ribeira Brava, Costa do Sol, Calheta, São Vicente e Porto Moniz (Ilha da Madeira).

TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO- ALGUMA PROSPETIVA

O *Pacto Rural* e o *Plano de Ação para Zonas Rurais*, Comunicações da iniciativa da Comissão Europeia (junho de 2021), criaram oportunidades para um novo impulso ao identificar o desenvolvimento rural-local assente em quatro ideias-chave/domínios de ação para estes territórios, mensagens que, no essencial, reforçam a abordagem LEADER:

- *Mais fortes* - objetivo centrado no “empowerment” das comunidades rurais, no acesso a serviços e na dinamização da inovação social;
- *Ligadas* - objetivo orientado para a melhoria de conectividade, tanto em termos de transportes como de acesso digital;

- *Resilientes* - objetivo visando a conservação dos recursos naturais e uma agricultura ecológica, para contrariar as alterações climáticas e favorecer a resiliência social, mediante a oferta de cursos de formação, de diversas oportunidades de emprego de qualidade ou de iniciativas diversas que fomentem a criação de atividades;
- *Prósperas* - objetivo norteado pela diversificação das atividades económicas e pela melhoria do valor acrescentado da agricultura, da floresta, das atividades agroalimentares e do agroturismo.

A releitura e apropriação destes domínios de ação na ótica dos interesses dos territórios, poderá contribuir para responder à complexidade das mudanças em curso nas quais convergem:

- incertezas associadas às alterações climáticas que anunciam impactos nos territórios rurais (reconversão das produções como as conhecemos atualmente, novos padrões de povoamento, escassez ou degradação de alguns recursos, ...);
- novos modos de organização de recursos, de atividades, de relação entre pessoas/organizações/territórios; e
- formatos inovadores de construção e (re)composição de cadeias de valor de produções e serviços.

Nesta perspectiva, os GAL são confrontados com a recomendação de, a prazo, elaborarem Planos Rurais (na terminologia da Comissão Europeia) que possam abranger “velhas” áreas de intervenção, mas com estratégias inovadoras. A integração das prioridades da política de coesão (no quadro das transições demográfica, climática, energética e digital), aconselha a ponderar uma redefinição de áreas territoriais pertinentes para encarar estes processos de transição, implicando a elaboração de Pactos Territoriais, com prazo de execução associado à duração dos ciclos de financiamento, e traçando alianças territoriais sólidas com Municípios, Associações de Produtores (que tenderão a ser beneficiários com prioridade na afetação de recursos escassos) e Instituições de Ensino Superior, baseadas em soluções inovadoras para a transformação agro-rural, inteligente e sustentável.

Esses Planos territoriais deverão equacionar, na diversidade das áreas rurais, **Tipologias de intervenção** como as seguintes (refletindo aquela abordagem de aliança territorial):

- Programa de alargamento do parque habitacional, com a definição de novos locais vocacionados para essa expansão, sempre integrados nos espaços urbanos definidos nos PDM e com propostas de tipologias residenciais da iniciativa con-

jugada de Municípios + Ordem dos Arquitetos + serviços regionais da cultura;

- Programa de atração de imigrantes, de acordo com a estratégia nacional territorialmente declinada, para identificar segmentos familiares, qualificações, profissões, ... com interesse para a inversão das tendências demográficas e para o desenvolvimento intermunicipal;
- Programa de investigação/intervenção em domínios agroflorestais (Agricultura regenerativa; Floresta de produção e de conservação; e Investigação e Inovação).

No âmbito do *Programa de alargamento do parque habitacional*, com a definição de novos locais vocacionados para essa expansão, há aspetos associados a essa estratégia que obrigariam a sub-programas autónomos abrangendo:

- Água, modelos de melhor aproveitamento de água, de geometria variável (por unidade familiar, por setor habitacional ou por núcleo urbano), com lógicas locais de retenção da precipitação ou de reutilização deste recurso;
- Energia, modelos de geração de energia, de geometria variável (familiar ou comunidades energéticas ou ...) explorando o potencial proporcionado pelas energias renováveis (solar, eólica, hídrica e eventualmente, dependente dos casos, biomassa);
- Recursos sólidos urbanos, concebendo modelos de geometria variável que permitam reduzir a extensão dos aterros sanitários e proporcionem soluções que conduzam à produção de recursos reutilizáveis, incluindo fertilizantes orgânicos;
- Reciclagem de produtos com um longo período de degradação, com soluções de geometria variável, ajustadas à dimensão de cada CIM;

- Redes de infraestruturas de fibra, de banda larga, que permitam a circulação de informação e o acesso quase instantâneo aos quatro cantos do mundo.

No âmbito do *Programa de investigação/intervenção em domínios agroflorestais*, poderão ser consideradas, entre outras, as seguintes áreas:

- Agricultura regenerativa, com modelos diferenciados de acordo com as características ecológicas das Comunidades Intermunicipais (exemplos vários em curso em diversos pontos do país);
- Floresta de produção e de conservação, com modelos diferenciados de acordo com as características ecológicas das Comunidades Intermunicipais (conclusão do cadastro, promoção das ZIF, infraestrutura de proteção frente aos fogos rurais, compensação pelos serviços ecossistémicos, valorização das designadas produções secundárias associadas à floresta, intervenção pública qualificada);
- Investigação e Inovação, com o aproveitamento da rede de Escolas Superiores Agrárias e Departamentos universitários de agricultura para desenvolver projetos, no âmbito de cada Comunidade Intermunicipal, com objetivos, resultados esperados, calendário e orçamento.

DILEMAS EM ABERTO, NA TRANSFORMAÇÃO DAS RURALIDADES EM MUDANÇA

A diversidade de contextos de intervenção, de racionalidade das parcerias e da respetiva interpretação do capital de iniciativa e de mobilização de recursos coloca aos processos participativos subjacentes à elaboração das EDL um vasto conjunto de questões que os GAL e as entidades parceiras deverão equacionar, de modo a consolidar escolhas com condições objetivas e subjetivas para fazer

caminho, na interface com as ruralidades em transformação:

- Que estratégias locais podem contribuir para inverter o ciclo de abandono a que o modelo de desenvolvimento dominante tem relegado os territórios rurais?
- Qual o nível territorial pertinente de intervenção, eventualmente associado às atuais Comunidades Intermunicipais?
- Como valorizar redes de cooperação entre níveis heterogéneos de desenvolvimento, assim permitindo consolidar fluxos de bens, serviços e pessoas que possam gerar benefícios mútuos entre esses espaços territoriais diferenciados?
- Como usar o conhecimento dos fatores críticos de sucesso das “ruralidades em transformação” para delinear uma estratégia de formação de competências suscetíveis de robustecer as capacidades de animação socioeconómica para desenvolver os territórios rurais?
- Como conciliar fundos comunitários com as fontes nacionais e regionais para concertar um orçamento generoso de apoio a novas áreas, sujeito a uma gestão por objetivos/resultados?
- Como elaborar um Pacto Rural participado e consensual, integrando contributos dos Municípios, das comunidades e associações locais, das instituições de formação, de investigação e de inovação, das boas práticas de outras regiões europeias, identificadas através dos Observatórios diversos de acesso fácil e, naturalmente, das estratégias das políticas públicas nacionais;
- Como concertar um orçamento generoso, conciliando fundos comunitários com fontes nacionais, prevendo uma execução rigorosa incluindo áreas para as quais a experiência nacional, regional e

local está pouco rodada (ou corresponda a áreas com experiências passadas pouco assumidas, como por exemplo, soluções de geração de energia de âmbito familiar ou de pequena escala).

VETORES PARA RETOMA DA ABORDAGEM LEADER

Na ótica do futuro, no horizonte de um novo ciclo de programação, com novas prioridades das políticas de coesão, desenvolvimento rural e cooperação territorial (que procuram responder/enquadrar as várias transições) - o movimento do desenvolvimento rural-local tem de estar preparado para, de forma inteligente, demonstrar que é um parceiro incontornável das políticas públicas setoriais e transversais nos territórios, que os GAL são os principais (em algumas zonas, os únicos) aliados de uma execução participada, eficaz e eficiente de recursos financeiros públicos, de origem nacional e/ou comunitário.

Essa demonstração será tanto mais bem-sucedida quanto os GAL/ADL se revelarem capazes de (re)interpretar nos respetivos territórios um conjunto de vetores de relançamento da Abordagem LEADER, na certeza que esta, como há mais de trinta anos, terá de ser plural, pois tem de comportar, em cada momento, a riqueza da diversidade dos argumentos competitivos dos territórios rurais, de baixa densidade.

A amplitude dos vetores a seguir indicados expressa justamente essa pluralidade, ainda que com enfoques temáticos mais ou menos orientados:

- Combinar os vetores do desenvolvimento sustentável de recursos naturais (com expressão económica e não económica) e culturais das zonas de intervenção, num quadro de estímulo a iniciativas empresariais, a fileiras de negócio e a cadeias de valor, ancoradas em dinâmicas de mercado consolidadas e/ou emergentes.

- Promover uma cultura de parceria e de estruturação em rede de iniciativas e de projetos locais, colocada ao serviço da valorização dos recursos dos territórios, de modo que estes sejam capazes de se tornarem «empreendedores» e alimentarem uma atmosfera de negócios duradoura, ou seja, de se transformarem em espaços de iniciativa e, subsequentemente, em “espaços de excelência».

- Construir uma visão de abertura e de preparação para o mercado das diversas iniciativas e ações que deverão permitir compor uma oferta consistente que atraia e dinamize a procura externa (urbana) e contribua para a sustentabilidade dos projetos.

- Dar voz e oportunidade aos atores dos territórios (individuais e coletivos - associações empresariais, organizações de produtores, ...) e a todos aqueles que deles querem fazer parte, pelo seu capital empreendedor e de investimento.

- Aumentar o capital de conhecimento presente nos territórios, seja pela dinamização de projetos que têm a ciência e o conhecimento como alvo, seja pela disseminação, através de formação, dos conhecimentos e das técnicas necessários ao sucesso dos projetos e à sua compreensão e aceitação pelas populações - agentes implicados e primeiros beneficiários.

- Conceber, organizar e dinamizar produtos e serviços (económicos, turísticos, culturais, de desfrute da natureza, ...) com a maturidade que lhes facilite uma adequada valorização de mercado, numa atitude proativa permanente.

- Organizar de forma coerente os serviços públicos de proximidade.

Mas a retomada da Abordagem LEADER implica reequilibrar as relações de força entre os atores dos territórios (GAL, Municípios, CIM, Instituições de Ensino Superior, Associações de Empresários, Organizações de Produtores, Empresas com presença relevante nos territórios, ...) e a Administração Pública Central e Regional, para:

- ✓ Negociar Subvenções globais de base regional que suportem o modelo de intervenção subjacente aos objetivos do desenvolvimento rural em que a racionalidade e robustez do financiamento seja consagrada num instrumento integrador da participação (co-financiamento) dos diversos Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEADER), à semelhança do que foi timidamente ensaiado no período de programação anterior.

- ✓ Construir ferramentas de planeamento estratégico dos territórios que revisitem a forma de Estratégias de Eficiência Coletiva e que abordem, com ambição e espírito de rede, os novos ciclos de programação, sem dispensar soluções que se ajustem aos quadros regulamentares dos instrumentos de financiamento.