DEBATE SOBRE AS ESTRATÉGIAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GOVERNANÇA

Julho 2013

DEBATE SOBRE AS ESTRATÉGIAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GOVERNANÇA

Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo

Universidade de Évora
ICAAM - Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas

Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território

MONTE – ACE – Desenvolvimento do Alentejo Central

Ficha Técnica

Título:
Debate sobre as Estratégias Locais de Desenvolvimento e Modelos de Governança

Autores:
Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo:
José Francisco Ferragolo da Veiga
Maria de Lurdes Eliseu
Maria Helena Cosinha
Maria Leonor Fernandes

Universidade Évora:
Isabel Joaquina Ramos – Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento/ICAAM-Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas
Isabel Loupa Ramos – Instituto Superior Técnico/CESUR-Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (Universidade Técnica de Lisboa)
Sónia Carvalho-Ribeiro – ICAAM-Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas
Maria da Saudade Baltazar – Departamento de Sociologia (Universidade Évora)/CESNOVA-Centro de Estudos de Sociologia (FCSH/Universidade Nova de Lisboa)
Fernando Moital – ICAAM-Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas
Teresa Pinto-Correia – Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento/ICAAM-Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas

Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território:
Luz Correia
Rosário Moreira Pires de Meirelles

MONTE – ACE – Desenvolvimento do Alentejo Central:
Marta Alter

Tiragem: 500 Exemplares

1.ª Edição - Julho 2013

Depósito Legal: 360471/13

ISBN: 978-989-98474-0-8

Arranjo gráfico, impressão e acabamento: Diana Litográfica do Alentejo

Índice

1. Introdução 10
Âmbito 10
Objetivos 10
Metodologia 10
2. Conceitos e paradigmas do mundo rural 14
2.1. Mundo rural em mudança 14
2.1.1. O que se entende por transição? 15
2.1.2. Novas procuras 15
2.1.3. Separação agricultura e território 18
2.1.4. Novos modos de ocupação do rural 18
2.1.5. Atores: novos atores e novas comunidades 19
2.2. Novas formas de compreensão do rural 20
2.2.1. O território: conceitos 20
2.2.2. Desenvolvimento rural 22
2.2.3. Governança 24
2.2.4. Governança multinível 26
2.2.5. Parcerias e níveis de envolvimento 28
2.3. Debate sobre estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança na região Alentejo 29
3. O quadro das políticas europeias e nacionais 32
3.1. Quadro de referência da União Europeia 32
3.2. Quadro de referência de Portugal 34
4. Estratégias locais de desenvolvimento 39
4.1. Tipo de parcerias 39
4.2. Composição das parcerias 39
4.2.1. Órgãos sociais 41
4.2.2. Órgão de gestão 42
4.3. Estratégias locais de desenvolvimento 43
4.3.1. Montantes globais para a implementação das ELD 44
4.4. Reflexão participada sobre as estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança 45
4.4.1. Objetivo da sessão 45
4.4.2. Metodologia utilizada 45
4.4.3. Questões colocadas ao grupo 46
5. Modelos de governança e estratégias locais de desenvolvimento: dois exemplos fora do alentejo 52
5.1. Modelo de governança da ADREPES 52
5.2. Estratégia local de desenvolvimento da TAGUS 53
6. Modelos de governança e estratégias de desenvolvimento local – seis casos de estudo 56
6.1. Workshop de boas práticas de governança 56
6.1.1. Objetivo 56
6.1.2. Participantes 56
6.1.3. Técnica utilizada 56
6.1.4. Exercícios 57
6.2. Elaboração de guiões para entrevistas semi-estruturadas 63
6.3. Os exemplos – casos de estudo 63
6.3.1. Caracterização das regiões objeto de estudo 65

6.3.2. Caracterização dos GAL objeto de estudo 68
6.4. Governança – Boas práticas identificadas e a explorar 75
6.4.1. Envolvimento e participação 75
6.4.2. Exercício do poder 77
6.4.3. Responsabilidade e eficiência 77
6.4.4. Transparência 78
6.4.5. Governança multinível 79
6.5. Estratégia local de desenvolvimento – boas práticas identificadas e a explorar 80
6.5.1. Boas práticas referenciadas 80
6.5.2. Boas práticas a explorar 81
7. As questões em debate 82
8. Conclusão 86
Bibliografia 89
Anexos 95

Índice de Figuras

Figura 1 – Metodologia de trabalho 12
Figura 2 – O rural como espaço de interação de três conjuntos de fatores: a produção, o consumo e a proteção (adaptado de Holmes, 2006) 18
Figura 3 – Causalidade circular nos territórios de baixa densidade (Fonte: DPP, 2008:5) 21
Figura 4 – Formas de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial (Fonte: CE, 1999:39) 27
Figura 5 – A escala de participação (Fonte: Arnstein, 1969) 29
Figura 6 – Composição dos oito GAL do Alentejo 40
Figura 7 – Aspetos dominantes dos territórios e seus recursos consoante a ELD 43
Figura 8 – Primeira hierarquização dos temas 47
Figura 9 – Segunda hierarquização dos temas 47
Figura 10 – Esquema de agrupamento dos temas em *clusters* 48
Figura 11 – Hierarquização dos temas 49
Figura 12 – Esquema de agrupamento dos temas em *clusters* 49
Figura 13 – Hierarquização dos obstáculos que se encontram à implementação das ELD 50
Figura 14 – Esquema de agrupamento dos temas relacionados com os obstáculos à implementação das ELD em *clusters* 51
Figura 15 – Disposição dos participantes na sala 57
Figura 16 – Escolha por votação dos aspetos considerados mais relevantes para a caraterização de uma Boa Governança 60
Figura 17 – Ranking dos aspetos caraterizadores de uma Boa Governança 60
Figura 18 – Mapa com a localização dos casos de estudo 64
Figura 19 – Imagens dos territorios GAL objecto de estudo 65
Figura 20 – Localização dos territórios de intervenção nas zonas ambientais (Metzgeret al., 2012) 66
Figura 21 – Edifício sede da ADRIMAG 70
Figura 22 – Edifício sede da ADERCO partilhado com outras entidades locais 76
Figura 23 – Sede do GAL do Pays Saint-Flour 78

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Dimensões da governança a vários níveis e escalas de atuação 25
Tabela 2 – Resumo das principais diferenças entre governação e governança 26
Tabela 3 – Espectro de integração das políticas 27
Tabela 4 – Constituição dos órgãos sociais 41
Tabela 5 – Medidas e nível de afetação dos recursos 44
Tabela 6 – Relação entre os objetivos Específicos e as Ações do Subprograma 3 / PRODER 53
Tabela 7 – Implementação da ELD – Plano Financeiro – TAGUS 54
Tabela 8 – Quantificação das metas a atingir por objetivos 55
Tabela 9 – Categorização das expressões utilizadas pelos participantes 58
Tabela 10 – Agrupamento de conceitos caraterizadores de Boa Governança 59
Tabela 11 – Critérios e indicadores definidos pelos participantes 61
Tabela 12 – Localização dos GAL objeto de estudo 64
Tabela 13 – Zonas ambientais dos territórios GAL 66
Tabela 14 – Caraterização sumária das regiões objeto de estudo 67
Tabela 15 – Territórios dos GAL objeto de estudo 68
Tabela 16 – Semelhanças e diferenças entre GAL 69
Tabela 17 – Análise comparativa dos GAL 71
Tabela 18 – Análise comparativa entre as ELD 73
Tabela 19 – Análise às principais funcionalidades dos sítios *web* dos seis GAL 74

Lista de acrónimos

ADERCO – *Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Olivenza*
ADL – Associação de Desenvolvimento Local
ADREPES – Associação para o Desenvolvimento Rural da Península de Setúbal
ADRIMAG – Associação de Desenvolvimento Rural Integrado de Montemuro, Arada e Gralheira
CE – Comissão Europeia
CFTPA – Centro de Formação Técnico-Profissional Agrária de Évora
DRAPAL – Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo
DRAPN – Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte
ELD – Estratégia Local de Desenvolvimento
ETL – Estrutura Técnica Local
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FSE – Fundo Social Europeu
GAL – Grupo de Ação Local
LEADER – Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MADRP – Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
MAMAOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MONTE-ACE – Agrupamento Complementar de Empresas
NUTS – Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAC – Política Agrícola Comum
PENDR – Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (2007-2013)
RRN – Rede Rural Nacional
SODA – *Strategic Options Development and Analysis*
UE – Universidade de Évora

1. Introdução

Âmbito

A criação da Rede Rural Nacional, cujo programa específico foi aprovado por Decisão da Comissão de 3 de Dezembro de 2009, veio introduzir um espaço de debate alargado e uma plataforma de partilha e divulgação de conhecimento e informação entre as organizações públicas e privadas direta e indiretamente ligadas ao desenvolvimento rural.
O programa da RRN está intimamente ligado aos programas de desenvolvimento rural já que todos se enquadram no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), constituindo um instrumento privilegiado na implementação da política de desenvolvimento rural.
Na arquitetura da RRN, para além dos órgãos nacionais de coordenação – Coordenador e Conselho de Coordenação – e da Estrutura Técnica de Animação, foram criadas Assembleias Rurais a nível regional que reúnem os parceiros da região para a dinamização da Rede, propondo iniciativas e acompanhando a sua execução.
No âmbito da Assembleia Rural do Alentejo pareceu à Universidade de Évora, Direção Regional da Agricultura e Pescas do Alentejo e Agrupamento MONTE, parceiros da RRN, que a melhor forma de iniciar as atividades da Rede na região seria propor, em conjunto com o Gabinete de Planeamento e Políticas do ex-Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, um debate sobre as Estratégias Locais de Desenvolvimento e os Modelos de Governança, já em execução no Alentejo.
A presente publicação é o resultado daquele debate, desenvolvido através de um projeto financiado pela RRN, entre setembro de 2009 e julho de 2013.

Objetivos

O objetivo do projeto centra-se na realização de um "debate" sobre as Estratégias Locais de Desenvolvimento e os Modelos de Governança na Região Alentejo, através da discussão, análise e aprofundamento contínuo da temática ligada ao desenvolvimento rural.
Este debate visa o aprofundamento dos conceitos e a introdução de novo conhecimento científico, com vista ao enriquecimento da atual abordagem LEADER possibilitando, ao nível dos vários parceiros regionais, uma homogeneização dos conceitos que presidem àquela abordagem.
Através da identificação de boas práticas e do aprofundamento de conceitos e conhecimento que as sustentam, pretende-se também contribuir para a melhoria da formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural na região do Alentejo.
Desta análise das práticas seguidas, à luz dos conceitos teóricos disponíveis, decorre uma avaliação e uma proposta de recomendações para o futuro.

Metodologia

Como princípio metodológico adotou-se uma abordagem transdisciplinar e participativa. Para além do trabalho académico, realizado pela equipa do projeto, foram realizadas várias ações participadas incluindo os vários atores regionais, no sentido

de integrar as suas visões e preocupações. Particular atenção foi dada aos contactos com os diferentes GAL.
O "Projeto Debate" decorreu entre setembro de 2009 e julho de 2013. Iniciou-se com uma sessão de trabalho com os GAL do Alentejo, com o objetivo de debater a conceção e implementação das respetivas ELD, nomeadamente os aspetos relativos à Governança. Consequentemente, foi elaborado um relatório (documento de trabalho) sobre diferentes questões relativas ao Desenvolvimento Rural, o qual foi colocado a discussão numa sessão de debate (seminário). Deste seminário, para o qual foram convidados enquanto oradores professores universitários, técnicos da administração regional e local, os GAL do Alentejo e a Federação Minha Terra resultaram, por um lado, o aprofundamento dos conceitos teóricos de projeto – como Governança e, por outro, a emergência de um conjunto de questões relevantes para a prossecução do estudo.
Numa segunda fase, e na sequência dos resultados do seminário, o trabalho prosseguiu com a identificação e análise de "boas" práticas relativas à governança, dando destaque à implementação e desenvolvimento de estratégias locais de desenvolvimento. Com tal objetivo, escolheram-se e analisaram-se seis GAL como casos de estudo – dois em Portugal, dois em França, um em Espanha e um em Itália. Com o objetivo de definir, caracterizar e apontar critérios que permitiram identificar boas práticas de governança, para além do já estabelecido na literatura, realizou-se uma sessão de trabalho onde estiveram presentes os parceiros do projeto e, novamente, os GAL do Alentejo. A partir dos resultados obtidos foram elaborados e validados três guiões de entrevistas, aplicados nos seis GAL, a três diferentes intervenientes em cada um – coordenadores, parceiros e beneficiários.
A análise dos resultados obtidos e as conclusões alcançadas foram apresentadas e discutidas num seminário final do projeto.
O presente documento é o corolário do projeto, tendo em vista promover uma aprendizagem coletiva e o alinhamento dos vários parceiros regionais de desenvolvimento rural ao nível dos conceitos fundamentais e das boas práticas identificadas.

Na Figura 1 apresenta-se um esquema da metodologia utilizada:

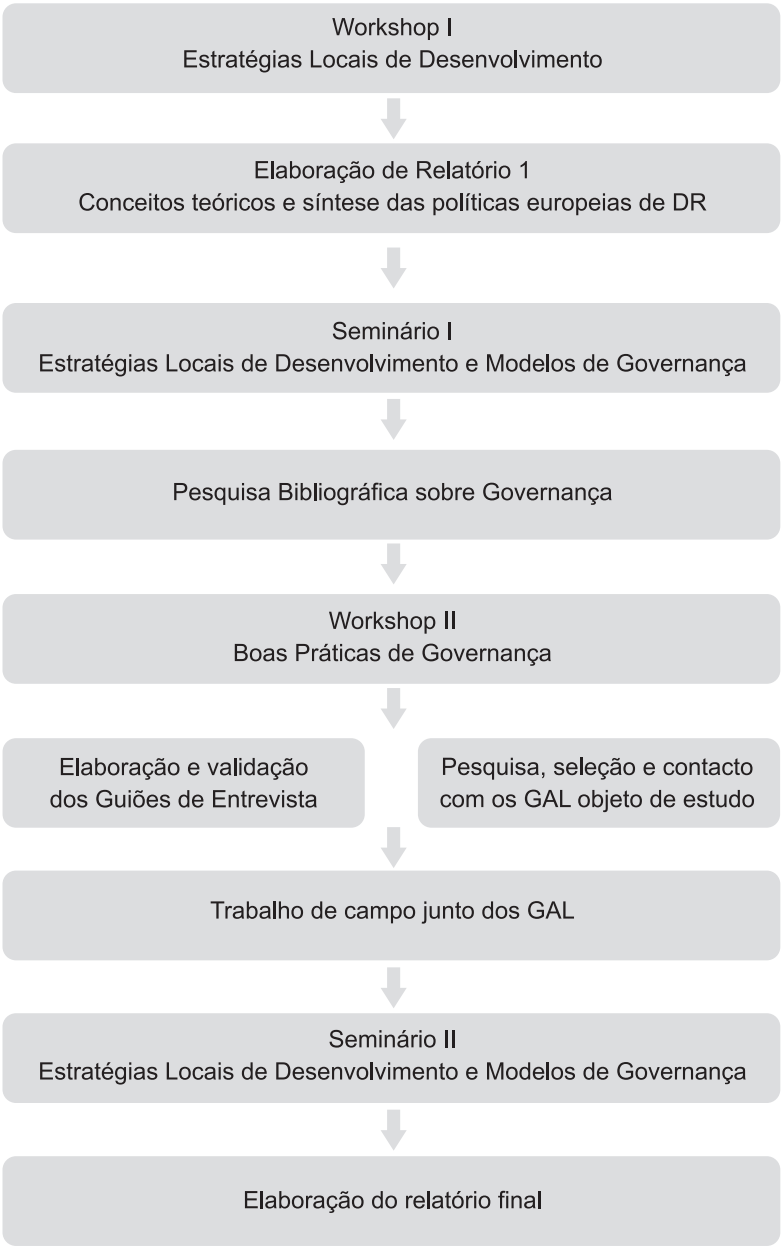


Figura 1: Metodologia de trabalho

O texto está estruturado da seguinte forma: no capítulo 2 apresentam-se os conceitos e paradigmas do mundo rural, considerados mais importantes para a análise das estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança. No capítulo 3 apresenta-se o quadro das políticas europeias e nacional dada a sua importância na criação das condições favoráveis ou constrangimentos à afirmação das estratégias e da governança. No capítulo 4 apresentam-se as estratégias e os modelos de governança em curso no Alentejo. No capítulo 5 exemplificam-se outras ELD e modelos de governança fora do Alentejo, em Portugal. O capítulo 6 centra-se na descrição e análise dos seis estudos de caso, em Portugal e no estrangeiro, onde se identificam um conjunto de boas práticas e outras a explorar. A última parte refere-se às considerações finais – capítulos 7 e 8, onde se reflete sobre o trabalho realizado e as principais conclusões alcançadas bem como as questões que se consideram que merecem ainda ser trabalhadas e que deveriam concentrar os esforços da RRN da região no próximo futuro.

2. Conceitos e paradigmas do mundo rural

Ao atual modelo europeu de desenvolvimento rural subjaz a premissa de consolidação do carácter multifuncional do sector agro-florestal e do espaço rural, traduzido na sua tripla dimensionalidade: i) económica (produtora de bens de mercado); ii) social (integradora de atividades e rendimentos); e iii) ambiental (produtora de serviços e gestora de recursos e territórios).
Esta ótica encontra-se bem patente na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural, constante nos vários documentos que apresentam e avaliam o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR),[1] O PENDR enaltece a existência e a importância do potencial humano, económico e biofísico como requisitos para produzir riqueza nos territórios rurais portugueses.
É com base neste enunciado modelo de desenvolvimento rural que se pretendem apresentar contributos para um maior entendimento desta problemática em torno dos principais conceitos e paradigmas que consideramos estarem indubitavelmente subjacentes à REDE RURAL. Contributos que se pretendem alicerçados em diversas perspetivas analíticas e que se sistematizam nos tópicos que se desenvolvem de seguida.

2.1. Mundo rural em mudança

"A única coisa permanente é a mudança". O paradoxo escondido na relação entre permanência e mudança é que "todas as mudanças implicam que algo seja preservado" e que "em toda a permanência existe algum grau de mudança" (Jones, 1991 *in* Palang *et al.*, 2004). Este paradoxo tem, de múltiplas formas, vindo a estruturar a forma como compreendemos e interpretamos o aspeto simbólico e material da paisagem.
Assim, algumas das paisagens herdadas do passado são muitas vezes vistas como paisagens com um carácter distinto e uma identidade própria, que importa preservar e valorizar. Por outro lado há as paisagens que na era (pós) moderna, estão em constantes transformações, sem carácter e identidades aparentes e por isso são menos valorizadas (Palang *et al.,* 2004). Contudo, na realidade, do que se deveria tratar era de gerir a mudança e delinear novas estratégias e visões para cada paisagem, aceitando alguma mudança e preservando o que é mais fundamental em termos do seu carácter e estrutura.
Cada país e região tem experimentado as mudanças em curso de forma diferente, e todos se tornam cada vez mais envolvidas no amplo processo de globalização. Acompanhando as mudanças no uso do solo, devem registar-se um aumento da variabilidade climática, desflorestação, degradação dos solos e também, a nível social o que alguns denominam de globalização da pobreza (Lambin *et al.*, 2001; Geist e Lambin, 2002). Outras alterações incluem a expansão dos mercados, o aumento da comercialização e do comércio transfronteiriço e a criação de novos alinhamentos económicos, sociais e políticos (Mertz *et al.*, 2005).
Assim, as rápidas mudanças confrontam as regiões rurais com algumas ameaças evidentes, mas também com oportunidades significativas que as políticas para o mundo rural devem aproveitar. As mudanças globais incluem nomeadamente a melhoria das comunicações, a redução dos custos de transporte, a alteração dos padrões de comércio de mercadorias e o surgir de importantes atividades não-

[1] Disponível no sítio do Gabinete de Planeamento e Políticas http://www.gpp.pt/drural/) (acedido a 12 Março, 2013)

agrícolas nas áreas rurais. Estas mudanças incluem, por um lado, a perda de importância económica e social da agricultura e a imposição de limitações que visam minorar os impactes da mesma sobre o ambiente. E, por outro lado, a necessidade do setor agrícola encontrar novas formas de legitimação. Assim, assiste-se à crescente procura do espaço rural como espaço de consumo e espaço de proteção, pelos valores que suporta. Estamos eventualmente, em algumas áreas, a testemunhar o fim da "agricultura" convencional com objetivos apenas produtivistas (Marsden, 2003).
Na Europa, particularmente as paisagens rurais mediterrânicas, mantidas ao longo do tempo por uma gestão focada na produção, mas através de sistemas específicos desenhados ao longo de gerações em consonância com as limitações e potencialidades do meio, mantêm-se até hoje como paisagens heterogéneas e com um carácter específico muito forte. Assim, deixam muita margem para a valorização de outras funções (conservação da natureza e da biodiversidade, atividades socioculturais, identidade local, etc.) (Paquette e Domon, 2003; Pinto-Correia e Vos, 2004) motivando, consequentemente, a crescente influência urbana no meio rural.
As diferentes dinâmicas que ocorrem em meio rural criam a necessidade de equacionar diferentes transições num mundo rural em mudança. A próxima secção descreve o conceito de transição.

2.1.1. O que se entende por transição?

De uma perspetiva das ciências sociais, a teoria de transição deverá ser vista como um enquadramento teórico que tenta compreender e explorar as complexidades socioeconómicas, políticas, culturais e ambientais das transferências sociais (ou subsistemas da sociedade, tais como a agricultura) de uma etapa de organização para outra [ou de facto, vários "outros" estados de organização (Wilson, 2007)].
A teoria da transição é útil como enquadramento teórico, através do qual é possível contextualizar novas procuras como por exemplo a transição do produtivismo para o pós-produtivismo (ver secção 2.1.2.1.) e também a multifuncionalidade (ver secção 2.1.2.2.) (Wilson, 2009).

2.1.2. Novas procuras

Na Europa, nas últimas décadas, tem vindo a aumentar a procura explícita da paisagem para novos usos, tais como a caça, recreio, turismo, apreciação de paisagens tradicionais, e de qualidade de vida. Estas novas procuras são uma oportunidade para que se possam manter algumas das paisagens específicas, que constituem parte integrante da identidade europeia, como as mediterrânicas em particular, mas são também um desafio a novas formas de gestão (Surová e Pinto-Correia, 2009).
No entanto, atividades clássicas como o pastoreio extensivo, produção hortícola, etc., não são separáveis de novas atividades (tais como o processamento, marketing direto, gestão da paisagem, produção de energia, ou qualquer outro). Pelo contrário, quando existe união entre estas atividades ditas clássicas com as novas atividades e também quanto melhor for a organização destas uniões, mais estas se reforçam mutuamente (Saccomandi, 1998; Van der Ploeg, 2008). As novas procuras focam, geralmente, num conjunto alargado e diversificado de produtos e serviços (muitas vezes juntando os novos usos e os tradicionais). Assim, parece estar a verificar-se uma mudança no que diz respeito à estratégia de gestão da terra, nomeadamente do produtivismo ao pós produtivismo.

2.1.2.1. Do produtivismo ao pós-produtivismo

O produtivismo caracteriza-se por estratégias de maximização da produção, especialização, concentração, racionalização e gestão da terra como atividade económica por si só (Holmes, 2006). Pelo contrário, o pósprodutivismo caracteriza-se não só por estratégias de maior diversificação das atividades económicas, mas também das atitudes e, acima de tudo pondo mais ênfase no consumo do que na produção do espaço rural. Assim, a agricultura pós-produtivista tem sido caraterizada por:

- Uma redução da intensificação através de uma extensificação, diversificação e dispersão da produção agrícola;
- Uma transferência da produção agrícola para o "consumo" do espaço rural (amenidades), a perda da posição central da agricultura na sociedade caraterizada por novas procuras no espaço rural;
- Um alargamento da comunidade agrícola no sentido de incluir novos atores anteriormente marginais no centro do processo de decisão política; e finalmente
- Um enfraquecimento do papel do Estado na capacidade de decisão política através de um modelo mais abrangente de governança que inclua também os atores locais (Bergstrom, 2002; Mather e Nijnik, 2006; Wilson, 2007).

A teoria da transição sugere que muitas paisagens agrícolas europeias têm sofrido uma transição do "produtivismo" para "pós-produtivismo" ou, tal como referido por alguns autores, “não-produtivismo”; no entanto as estratégias produtivistas raramente são totalmente substituídas por estratégias (não) produtivistas, em vez disso elas coexistem espacialmente, temporalmente, estruturalmente. Consequentemente as estratégias produtivistas e pós- ou não-produtivistas assim como combinações entre estas, podem-se encontrar em paisagens agrícolas em toda a Europa, sendo neste contexto o conceito de multifuncionalidade da maior importância.

2.1.2.2. Transição para a Multifuncionalidade

O conceito de multifuncionalidade tem sido recorrentemente reintroduzido no contexto das políticas de desenvolvimento rural e, nos últimos anos, tem sido descrito como um princípio que está na vanguarda sendo apontado como um novo paradigma para o desenvolvimento futuro da agricultura e das áreas rurais (Van Huylenbroeke e Durand, 2003). Multifuncionalidade e pósprodutivismo podem-se sobrepor, mas não são sinónimos (Mather e Nijnik, 2006).

Na sua essência a transição multifuncional pode ser caracterizada como uma mudança em relação aos objetivos de produção outrora dominantes no sentido de objetivos mais complexos que misturam a produção, consumo e proteção. Estes três objetivos básicos estão ligados ao que podem ser consideradas as três forças motrizes da transição para uma ocupação rural multifuncional, ou seja, a sobrecapacidade agrícola (o objetivo da produção), a emergência de um mercado em relação às amenidades (o objetivo do consumo) e a alteração dos valores da sociedade quanto ao meio rural (o objetivo de proteção) (Holmes, 2006).

O conceito de multifuncionalidade é alargado de forma a abranger todos os modos de utilização de recursos rurais numa escala global e não apenas um atributo do uso agrícola (Holmes, 2006).

A multifuncionalidade não só implica redefinir as várias funções da agricultura, mas também implica uma transformação da própria agricultura. Ela implica (re)ligação da agricultura à sociedade em geral através de uma gama muito maior de inter-relações

que não apenas os mercados. Assim, a diversidade dos sistemas agrícolas e atividades existente no espaço rural precisam de ser avaliados de uma forma diferente, tendo em conta os papéis desta diversidade para alcançar novos propósitos sociais e ambientais (van der Ploeg *et al.*, 2009). Considerar a multifuncionalidade como atributo do espaço ou território rural, para além da agricultura, mas incluindo-a, pode trazer várias vantagens, a diferentes níveis:

a) Permite ultrapassar o impasse conceptual e estratégico a que facilmente se chega nesta mudança de paradigma quanto às questões em foco: que papel tem a agricultura no conjunto do território rural, quer em termos físicos, quer sociais, quer económicos? Que externalidades garante, ou pode garantir? De que bases depende, ou que limiares devem ser assegurados, para que a agricultura possa manter-se ou desenvolver-se?;

b) Pode ser explorada por outros atores que não os produtores agrícolas, novos agentes de diversificação, inovação e de novas formas de desenvolvimento;

c) Permite justificar a agricultura para além da sua capacidade e função económica, ou pelo menos para além da sua função de produção;

d) Pode ser garante da flexibilização das expectativas e da definição de prioridades: nem todo o território rural tem que assegurar todas as funções, e várias combinações de funções são possíveis, com várias intensidades. Por outro lado, em alguns espaços pode haver integração de funções mas noutros também pode haver segregação, ou seja, uma especialização num ou num conjunto de funções, conforme as características locais/regionais.

2.1.2.3. Funções e Multifuncionalidade

Funções correspondem à capacidade da paisagem para fornecer bens e serviços que respondam às necessidades, procuras e objetivos do Homem, direta ou indiretamente (de Groot, 2006; de Groot e Hein, 2007).

São compostas por bens amovíveis e serviços não amovíveis. Podem ser definidas em relação a uma atividade económica, a agricultura, ou, de uma forma mais abrangente, em relação a uma paisagem, à escala da qual a procura se estrutura. Esta é uma perspetiva territorial, em que as funções são consideradas não só como externalidades da agricultura, mas sim a agricultura é considerada como a atividade que contribui para um certo padrão e funcionamento da paisagem, em articulação com aspetos naturais e culturais. Esta perspetiva considera que é à escala da paisagem que se asseguram as funções, e que nem todas as funções dependem das mesmas componentes ou de um só ecossistema (Vejre *et al.*, 2007).

Muitas funções estão ligadas, interagem e são interdependentes. Podem associar-se positivamente (sinergia / *jointness*) ou negativamente (conflito / *non-jointness*). Algumas funções têm valor de troca no mercado, outras não têm, ou o mercado não funciona satisfatoriamente, mas têm valor público – podem ser suportadas pelas políticas públicas (OECD, 2001).

A existência e combinação de múltiplas funções na mesma unidade espacial, independentemente de estas estarem difusas ou bem definidas no espaço, é o que se pode considerar como multifuncionalidade. Este é um conceito analítico, que pode funcionar como uma janela de interpretação da paisagem, e da sua potencialidade e da procura que satisfaz, independentemente de julgamentos de valor. Diferencia-se de sustentabilidade, mais normativo e orientado para um determinado objetivo (OECD, 2001; Cairol *et al*. 2006).

Todas as paisagens são de certa forma multifuncionais: mesmo paisagens aparen-

temente monofuncionais suportam funções diversas, por ex. ciclos naturais. Mas o grau de multifuncionalidade varia muito, dependendo das características da paisagem, nomeadamente do padrão de ocupação do solo.
A multifuncionalidade depende também da escala: mudanças na escala espacial ou temporal podem fazer aumentar ou reduzir o número das funções e também as suas interligações.

2.1.3. Separação agricultura e território

A dinâmica do sector agrícola continua ligada ao rural no seu conjunto. No entanto, hoje em dia e face aos processos de globalização, a importância económica e social da agricultura diminuiu. A manutenção da atividade agrícola não garante a vitalidade da comunidade rural, uma vez que a agricultura pode realizar-se desligada da comunidade local (Baptista, 1995).
Da mesma forma, o abandono da agricultura não implica necessariamente o abandono da terra ou das áreas rurais. Da terra, porque outros usos não agrícolas podem ocupá-la. Das áreas rurais, porque a sua dinâmica pode basear-se noutras atividades que não a agricultura. A forma como a agricultura interage, ou poderá interagir, no conjunto do rural, prende-se assim com uma dimensão de uso do solo e construção da paisagem, mas também com uma dimensão económica e uma dimensão social, que podem não ser convergentes.
Assim, para de facto compreender e avaliar os processos que afetam as áreas rurais e que papel a agricultura pode ter no futuro das mesmas, a análise destes mesmos processos pode ser dissociada. Isto requer uma análise acerca dos novos modos de ocupação do rural (2.1.4) bem como dos novos atores (2.1.5).

2.1.4. Novos modos de ocupação do rural

O desligamento entre agricultura e território, leva a uma nova compreensão do rural, como espaço de interação de três conjuntos de fatores diferentes: a produção (agrícola na sua maioria), o consumo, e a proteção (Holmes, 2006). Estes conjuntos de fatores, em interação de formas diversas, levam a rearranjos específicos na avaliação, uso e gestão dos recursos no espaço rural (Figura 2)



Figura 2: O rural como espaço de interação de três conjuntos de fatores: a produção, o consumo e a proteção (adaptado de Holmes, 2006)

2.1.5. Atores: novos atores e novas comunidades

No passado, o agricultor era de facto aquele que geria a paisagem rural, tendo como meta principal a produção. Hoje em dia, são cada vez menos aqueles que gerem uma exploração apenas com objetivos de produção. Em muitas regiões europeias, são cada vez menos os agricultores a tempo inteiro, emergem novas formas de gerir a terra, em *part-time* (*hobby-farmers*) (Barros, 2003; Primdahl, 1999), com rendimento externo à produção, e com diferentes preocupações, nomeadamente em relação à qualidade da paisagem. Na verdade, os agricultores em *part-time* e suas famílias consideram a exploração como um "espaço vivo" mais importante para a paisagem do que como um lugar de produção (Primdahl, 1999). Este desdobramento destes dois papéis sobrepostos – o proprietário e o produtor – tem contribuído para a diversificação no grupo de agricultores.
Num período de transição multifuncional, o carácter do gestor de terra fica ainda mais heterogéneo, incorporando diferentes maneiras de gestão, com diferentes motivações e perspetivas futuras. A dinâmica local, em que interagem também outros atores, não diretamente ligados à terra, estabelece um contexto também determinante, ou seja, as novas comunidades rurais, em que vários tipos de atores participam e se envolvem, criando mais ou menos dinamismo e capacidade de inovação e de participação.
Surgem tipos de gestão alternativos e não-convencionais (Daskalopoulou e Petrou, 2002), onde a motivação está relacionada com a dinâmica interna (motivos pessoais) e não necessariamente com as suas características biofísicas (Damianos e Skuras, 1996; Padel, 1994 *in* Daskalopoulou e Petrou, 2002; Daskalopoulou e Petrou, 2002). Não se pode assim continuar a falar dos agricultores como os únicos gestores da terra, já que hoje esse papel é preenchido por um grupo muito mais amplo: os gestores da terra (*landmanagers*).
Pode falar-se de “recamponização”, que passa pela emergência de novas relações quanto à sociedade e à natureza e que permitem a definição de uma nova agricultura. A agricultura europeia a que corresponde a “recamponização” tem-se direcionado claramente para o fortalecimento da multifuncionalidade (OECD, 2001; Durand e van Huylenbroeck, 2003; de Groot e Hein, 2007) ou seja, o mesmo conjunto de recursos é usado agora para gerar uma muito maior gama de produtos e serviços (van der Ploeg, 2008), gerados à escala da exploração. O que é sobretudo particular é a natureza do novo camponês, neste processo. Não é governado a partir de qualquer lugar central, em vez disso, é endógeno e um tanto anárquico. Não segue uma solução global para uma gama de diferentes problemas e situações locais, mas desenvolve uma crescente e diversificada gama de soluções locais para um problema global (van der Ploeg, 2008).
Este processo tem sido reconhecido com dificuldade, quer pela ciência quer pela tomada de decisão relativamente à intervenção pública, o que leva a que de facto não se reconheça a diversidade de processos em curso no espaço rural. Em consequência, também não se compreendem alguns dos rumos e reações, quer da ocupação do solo, quer das atividades, quer da sociedade.
No sentido de integrar e compreender este tipo de processos, tornam-se urgentes avanços e inovação em termos de análise do rural. (van der Ploeg *et al.* 2009).

2.2. Novas formas de compreensão do rural

2.2.1. O território: conceitos

Assistimos hoje em dia a uma referência constante e recorrente ao território. Fala-se de perspetivas territoriais e de políticas territoriais. Surgem, ou definem-se, novos territórios, territórios de projetos, de desenvolvimento territorial, de diagnósticos e de projetos territoriais. Porque surge esta nova perspetiva, ligada ao rural e ao domínio que anteriormente era centrado na agricultura, e nos agentes económicos ligados à mesma? Justamente porque a atividade agrícola já não é a única no território rural, e porque desse território se esperam hoje muito mais funções do que as funções de produção. As anteriores abordagens já não conseguem responder às questões que se colocam hoje em dia. De uma perspetiva sectorial, assiste-se à transferência para uma perspetiva territorial – pelo menos parcialmente – em determinados círculos e contextos.

Entende-se por território[2] uma porção, contínua ou não do espaço geográfico, cujos limites são definidos pela atividade que aí exerce um ator individual ou coletivo. Corresponde a um espaço com limites mais ou menos bem definidos, gerido e apropriado por um grupo, e também a um sentimento de pertença da parte desse grupo, sendo que esse espaço é gerido segundo uma forma de autoridade social, política e administrativa e regras de funcionamento, próprias. Um território é um espaço socializado (Benoit *et al.,* 2006). Para além disso, um território corresponde a uma aparência específica, resultado da ação e interação dos fatores naturais e culturais, e nesse sentido, o seu entendimento é muito próximo de paisagem. Sem que muitas vezes tal seja explícito, território tem mais ênfase na questão social, enquanto paisagem terá mais ênfase na questão da materialidade física, e do conjunto de fatores que condicionam a sua mudança (Pinto-Correia e Kristensen, submetido).

Os processos que visam conduzir as sociedades, de forma sustentável, a níveis crescentes de desenvolvimento, ou seja, de melhor qualidade de vida para os cidadãos, não podem deixar de ser reportados a um dado território ou região. Se os indivíduos são os destinatários privilegiados das políticas que visam melhorar os níveis de desenvolvimento, as mesmas não podem deixar de atender às caracterísitcas dos territórios e/ou das regiões onde se localizam. De notar, desde já, a impossibilidade de assumir como sinónimos os conceitos de *território* e *região*, tal como é fundamental distinguir estes conceitos da noção de *espaço*. Vejamos, a este respeito, como Simões Lopes (2002: 51) distingue espaço e região: "O espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados económicos localizados podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza das relações de interdependência. A região tem de ser definida de forma mais restrita, não resultando as restrições de fatores associados à dimensão mas a razões de contiguidade: os elementos que a compõem têm de localizar-se necessariamente de forma contígua". Ainda de acordo com este autor, o

---

[2] Para Rogério Roque Amaro (1990: 40), o território é "o espaço quando apropriado, organizado e reconhecido, de um ponto de vista político, social, económico e ideológico, por um grupo ou classe social, (supostamente) em nome da população que nele habita e trabalha e com ele se identifica". Defende ainda e na continuidade que esta definição implica:

i) A existência de uma identidade de pertença territorial, de uma solidariedade territorial e uma pretensão a autonomia territorial (exercício de controlo e de gestão sobre as atividades e as relações económicas, sociais, culturais e políticas que se inscrevem no espaço em questão);

ii) A necessidade de articular (ou dar coerência a) diversas dimensões espaciais: espaço económico, social, cultural, histórico, de comunicação e informação, políticoadministrativo, jurídico, ideológico e geográfico.

conceito de região não regista uma definição consensual: enquanto que para alguns autores a região é considerada como uma "entidade real, objetiva e concreta que pode ser facilmente identificada, quase que uma região natural, para outros não é mais do que um artifício de classificação, uma ideia, um modelo que vai facilitar a análise permitindo diferenciar espacialmente o objeto de estudo" (Simões Lopes, 2002: 52).
A distinção entre região, por um lado, e local, por outro é, fundamentalmente uma questão de 'escala'. Assim, associamos ao local a ideia de proximidade geográfica, um espaço mais pequeno que o regional, da dimensão de um concelho ou de um pequeno conjunto de concelhos e de alguma forma coincidindo com uma determinada 'bacia de emprego' ou com uma área de forte inter-relação territorial entre empresas e dentro da qual ocorrem deslocações pendulares casa-trabalho de grande número de pessoas (Barbosa de Melo, 2002: 515).
As características que, de um modo geral, o mundo rural tem vindo a assumir, fazem como que estes territórios se enquadrem, muitas vezes, no conceito de 'região de baixa densidade' (a ilustração deste conceito pode ser feita de acordo com a Figura 3). Os territórios de baixa densidade assim designados na medida em que associam as características da fragilidade demográfica à debilidade na dinâmica económica e social e, frequentemente, à distância – física e relacional – e em relação aos principais centros de decisão, são "territórios, em regra, negativamente afetados pelas dinâmicas espontâneas dos mercados, que tendem a direcionar pessoas e recursos para as zonas que beneficiam de economias de aglomeração" (DPP, 2008: 3). Ainda que nem todos os territórios rurais se enquadrem dentro deste conceito as fragilidades demográficas bem como as debilidades nas dinâmicas económicas e sociais que frequentemente são associadas aos meios rurais criou e suportou a necessidade de explorar o conceito de desenvolvimento rural que seguidamente se resume.

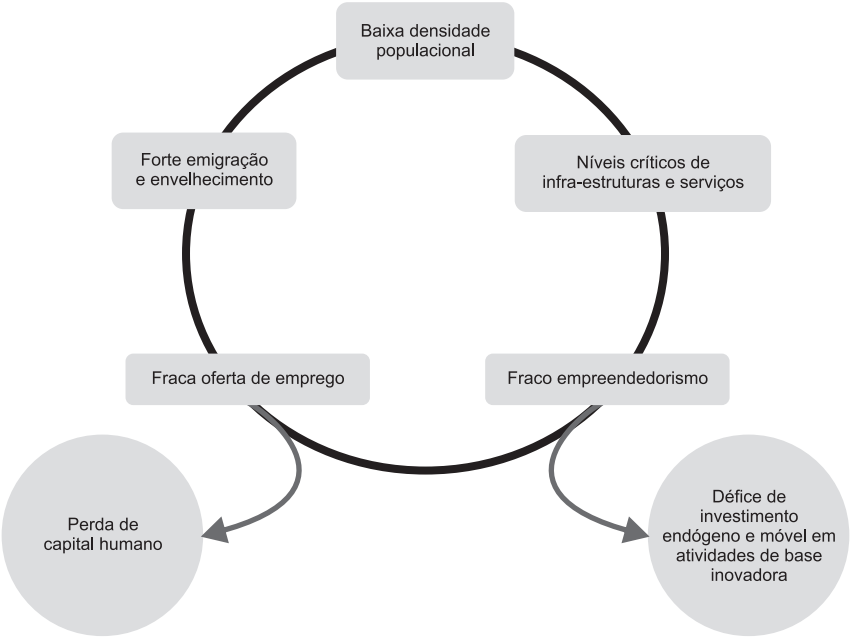


Figura 3: Causalidade circular nos territórios de baixa densidade (Fonte: DPP, 2008:5)

2.2.2. Desenvolvimento rural

Na tentativa de definir desenvolvimento rural, Diniz e Gerry (2002: 544), citam, entre outros, documentos produzidos pela OCDE em 1990 onde se promove uma perspetiva abrangente e integrada do conceito: "[desenvolvimento rural englobaria então] todas as questões importantes pertinentes à viabilidade individual e coletiva das populações e territórios rurais (nomeadamente) educação, ambiente, saúde pública e pessoal, habitação, serviços públicos e infraestruturas sociais, capacidade local de liderança e governação, património cultural, bem como questões económicas quer de âmbito geral, quer representativo dos interesses de diferentes grupos sociais.".

Em termos analíticos, o conceito de desenvolvimento rural está sob a alçada do conceito "plataforma" que é o de desenvolvimento sustentável (Bruckmeier e Tovey, 2009). O conceito de desenvolvimento sustentável pretende integrar as esferas económicas, sociais e ambientais no processo de desenvolvimento com o objetivo de *"atender às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras"* (WCED, 1987).

Alguns projetos de investigação (por exemplo CORASON – *A Cognitive Approach to Rural Sustainable Development the Dynamics of expert lay knowledges*, Tovey e Mooney, 2006) estabeleceram paralelos entre os conceitos de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento rural. Concluíram que, ainda que existam visões diferentes acerca do conceito de desenvolvimento rural, este é um conceito que está muito mais enraizado, podendo até ser denotada alguma unidade entre os atores rurais relativamente à compreensão da natureza do conceito bem como acerca das formas de abordar os problemas (Bruckmeier e Tovey, 2009). Pelo contrário, o conceito de desenvolvimento sustentável é muito mais difícil de implementar (Lele, 1991).

Ainda que teoricamente mais fácil de operacionalizar, o conceito de desenvolvimento rural abarca um vasto grupo de situações e contextos ambientais, sociais e económicos. Por este motivo, tem vindo a ser integrado na definição de desenvolvimento rural o conceito de gestão sustentável dos recursos naturais, tornando este conceito mais operativo do que o de desenvolvimento sustentável (Bruckmeier e Tovey, 2009), já que foca na especificidade dos recursos naturais – ainda que tendo em conta as dinâmicas socioeconómicas dos locais onde esses recursos são geridos.

Como já foi anteriormente referido, as áreas rurais são diversificadas e a denotar essa diversificação parecem existir diferentes tipologias de desenvolvimento em que "o rural" é interpretado sob diferentes pontos de vista: o rural como recurso, o rural como modo de vida e o rural "natureza" (Perrier-Cornet, 2008). Estes três tipos podem ser entendidos também como diferentes "modelos de desenvolvimento" que não aparecem isoladamente mas interagem e apresentam-se em todos os tipos de espaços rurais embora com graus de importância variável. Em termos de perspetivas, a diversidade que se pode observar nas diferentes áreas rurais Europeias permitem identificar três (ou quatro) grandes trajetórias, nomeadamente:

- A reafirmação do rural onde a agricultura e outras atividades agroalimentares produtivas se aliam às funções ambientais;
- O rural como espaço residencial e centro de mobilidade importante;
- O rural como um mosaico rural diversificado de sistemas produtivos locais que se apresenta fundido numa diferenciação de estratégias coletivas e territorialidades e, finalmente

- O rural marginalizado e em crise (que pode ser considerado como uma quarta trajetória).

A constatação da existência destas trajetórias diferenciadas reflete que já não existe, nas dinâmicas atuais dos espaços rurais, uma convergência ou um modelo comum de desenvolvimento rural europeu (Bruckmeier e Tovey, 2009; Perrier-Cornet, 2008). Pelo contrário, quatro diferentes conceções de desenvolvimento rural podem ser identificadas:

1. A primeira representa um desenvolvimento rural baseado num desenvolvimento agrícola de âmbito lato. Nesta conceção, a agricultura é a atividade central onde a multifuncionalidade e as medidas agroambientais estão na base das políticas de desenvolvimento;
2. A segunda conceção aborda o desenvolvimento rural como o desenvolvimento local integrado. Isto é, o processo de desenvolvimento acentua-se nas características específicas do local bem como nas dinâmicas sociais aí presentes. A agricultura é vista como uma atividade tão importante como as restantes sem ter um papel central e a diversificação de atividades é encorajada. Nesta perspetiva os problemas de ação local coletiva são distintos de outros espaços rurais;
3. A terceira perspetiva aborda o desenvolvimento rural como uma componente do desenvolvimento regional: os territórios rurais são vistos à luz do contexto regional onde se localizam. Nesta visão, as relações urbano-rural são centrais;
4. A quarta conceção é de âmbito transversal: dentro do espaço natural há a procura de modelos de desenvolvimento compatíveis com as funções ambientais. Nesta conceção importa definir quais são as forças (nomeadamente económicas) que devem ser ativadas para promover o desenvolvimento territorial. Como seria previsível, as bases económicas para o desenvolvimento territorial podem ser várias, nomeadamente: i) desenvolvimento territorial com inspiração Keynesiana que se prende com a base económica da procura externa (residencial e exportações); ii) desenvolvimento territorial polarizado tendo as economias de grandes centros como motor; iii) desenvolvimento territorial que explora o potencial endógeno para oferecer recursos específicos para o território (Perrier-Cornet, 2008).

Ao confrontar estas diferentes estratégias de desenvolvimento com o atual quadro das políticas comunitárias para o desenvolvimento rural podemos constatar que (Perrier-Cornet, 2008):

- A política de desenvolvimento rural comunitária foca fundamentalmente em duas abordagens, embora com pesos diferentes: i) uma conceção do rural como desenvolvimento agrícola de âmbito lato, que é combinada ii) com uma ação de base económica fomentando o desenvolvimento endógeno. Assim sendo, as políticas europeias privilegiam a diversificação agrícola e os programas de desenvolvimento integrado, como o LEADER, onde a valorização dos recursos locais específicos são privilegiados como motores de desenvolvimento;
- A questão do desenvolvimento rural como componente integrante do desenvolvimento territorial está ausente das políticas de desenvolvimento rural europeias. A relação do urbano com o rural é pouco tida em conta.

Para além do anteriormente referido, segundo a OECD (2006) as características que melhor definem o que se entende como o "novo paradigma do rural" é a preocupação em i) focar em territórios em vez de em sectores e ii) focar em investimentos em vez de subsídios. Isto requer a conjugação de esforços dos vários atores locais e a definição de estratégias apropriadas para as diferentes dinâmicas locais que acontecem em meio rural.

Os novos desafios relacionados com desenvolvimento rural requerem, necessaria-

mente, estratégias de governança e parcerias entre o diversificado grupo de atores. As secções 2.2.3 e 2.2.4. descrevem os conceitos de governança e diferentes tipos de parcerias, respetivamente.

2.2.3. Governança

O termo governança passou a ser referido em diferentes instâncias a partir de finais dos anos 80 (Jessop,1998; Ferrão, 2010; Plumptre, 2010). Desde então, este conceito tem sido transversal a muitas organizações internacionais que lhe dão muita importância mas o utilizam com diferentes lógicas:

• As Nações Unidas referem-no como um fator preponderante para o desenvolvimento humano e a erradicação da pobreza (Nações Unidas, 2000);

• O Banco Mundial refere governança como forma de orientar as ajudas ao desenvolvimento (Kaufmann *et al*,, 2010);

• A União Europeia utiliza a governança como um dos dez temas indicadores do desenvolvimento sustentável (União Europeia, 2009).

Pese embora a importância da governança, o seu significado ainda não é consensual:

• Para a Comissão Europeia (2003:1) representa a "capacidade do Estado de servir os cidadãos" e "diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade", concluindo que se trata de um conceito "terminologicamente mais pragmático do que outros termos tais como 'democracia', 'direitos humanos', etc.". O conceito de governança evolui para boa governança quando "os conceitos de direitos humanos, democratização e democracia, Estado de Direito, sociedade civil, partilha descentralizada do poder e administração pública sólida assumem mais importância" (Comissão Europeia, 2003: 1).

• Já para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a governança constitui "um sistema de valores, políticas e instituições através das quais a sociedade administra a sua economia e os seus assuntos do foro social e político implicando, para além do estado, a sociedade civil e o setor privado, por forma a que a própria sociedade, operando aos mais diversos níveis da sociedade (famílias, aldeias, municípios e nações) participe no processo de tomada e implementação de decisões" (UNDP, s/d: 1). Importa pois, segundo o PNUD (Welch e Nuru, 2006: 35), "o processo segundo o qual o poder é exercido, a participação dos cidadãos é tida em conta e como é tomada a decisão em questões de interesse público" e do qual, pela promoção da transparência, da prestação de contas e da equidade, entre outros fatores, o desenvolvimento e a erradicação da pobreza num Estado de Direito são influenciados (Nações Unidas, 2000).

• Marsden e Murdoch (1998) e Plumptre (2010) colocam o enfoque da governança na distribuição do poder, dentro e fora do Estado, ou seja, como esta determina quem e em que grau o poder é detido e como e a quem são prestadas contas.

• Graham *et al.*, (2003) reconhecem alguma fragilidade na abordagem multidimensional da governança pela sobreposição que alguns conceitos implicam, conjugada com a aplicação desses princípios na prática. Para estes autores, tão ou mais importante que os resultados do exercício do poder, é a forma como este é exercido.

Em síntese, corroborando com um quadro conceptual ainda bastante eclético (Stoker, 1998) e passível de abordagens de múltiplas dimensões (Tabela 1), é relativamente unânime (Plumptre, 2010; Sessa, s/d) que a governança assenta sobretudo num processo através do qual as decisões são tomadas num contexto de partilha de poder.

Tabela 1: Dimensões da governança a vários níveis e escalas de atuação

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento[a]	União Europeia[b]	Dimensões chave da governança nos GAL[c]
Visão estratégica	Coerência	Desenvolvimento sustentável
Responsabilidade	Responsabilização	Responsabilidade
Eficácia e eficiência	Eficácia	Eficiência e eficácia
Transparência	Abertura	Transparência
Participação	Participação	Participação
Orientação para o consenso		Capacidade
Equidade		
Estado de direito		
Prestação de contas		

[a] UNDP (s/d).
[b] Comissão das Comunidades Europeias (2001)
[c] Secco *et al.* (2011)

Importa agora distinguir os conceitos de governança (*governance*) e governação (*government*). Segundo Mantino (2009) e Marsden e Murdoch (1998), enquanto governação se relaciona com a "estrutura institucional e o processo de tomada de decisão do Estado", a governança assume um carácter mais abrangente, no sentido em que vai para além do Estado, focando-se na interdependência entre o Estado e as organizações exteriores a este. A mesma distinção é expressa pelo PNUD (UNDP, 1997), ao afirmar que a governança transcende o estado, incluindo a sociedade civil e o setor privado. Enquanto para Secco *et al.* (2011) a grande diferença ao nível destes dois conceitos é uma questão de distribuição de poderes por diferentes atores, à qual está subjacente a inclusão, o diálogo, o consenso, a partilha, o trabalho em rede, a multissetorialidade, a cooperação, a coordenação, a deliberação, a prestação de contas e a participação pública, para Ferrão (2010), o exercício da governança implica uma reformulação do papel do Estado, traduzido na mudança de uma posição interventora e executora para outra, de índole reguladora e estratégica com outros intervenientes e organizado noutras redes de poder.

A Tabela 2 sintetiza as diferenças entre Governação e Governança.

Tabela 2 - Resumo das principais diferenças entre governação e governança

Governação	Governança
Participantes em todos os níveis de decisão ligados ao estado.	Alguns participantes no processo de tomada de decisão exteriores ao estado (setores privado e social).
Processo de tomada de decisão de cima para baixo (hierarquia).	Modelo de tomada de decisão multinível (heterarquia).
Decisões tendencialmente tomadas por políticos eleitos diretamente pelos cidadãos (ao nível nacional e autárquico).	O poder de decisão encontra-se mais disperso por eleitos, representantes setoriais e membros do setor privado.
O processo de tomada de decisão encontra-se fortemente regulamentado.	As decisões exigem maior consensualização e participação mais alargada.

Fonte: Adaptado de *The Open University*.(http://www.open.edu/openlearn/sciencemaths-technology/science/environmental-science/climate-change/content-section-3.2.1)

2.2.4. Governança multinível

Ao nível do desenvolvimento local existem um conjunto de atores públicos e privados, de natureza diversa, e em muitos casos diferentes dos que compunham a comunidade rural até há alguns anos, que conjuntamente são responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural.
Sob um ponto de vista analítico, as relações entre os diferentes atores envolvidos na governança das áreas rurais estruturam-se ao longo de duas dimensões: uma vertical e uma horizontal (Figura 4).
A dimensão vertical compreende as relações entre os diferentes níveis governativos que variam desde o comunitário ao transnacional/nacional e ao regional/local. A dimensão vertical está relacionada com a concertação de esforços entre várias escalas onde a tomada de decisão se realiza.

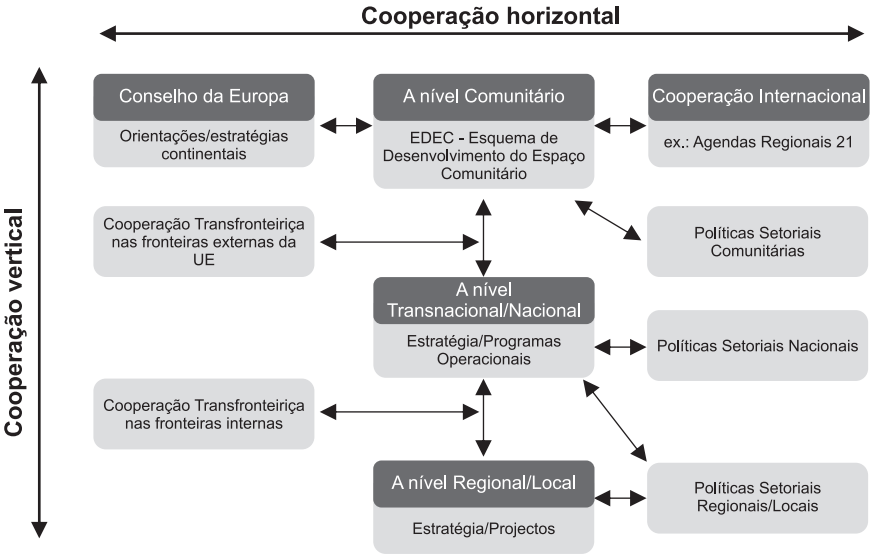


Figura 4: Formas de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial (Fonte: CE,1999:39)

A dimensão horizontal, por seu turno, diz respeito à integração dos diferentes sectores (ex. agricultura, indústria, transportes, turismo) dentro da mesma escala. A dimensão horizontal pretende portanto integrar diferentes sectores de atividade num determinado território para que as políticas de desenvolvimento reforcem as sinergias entre sectores preocupando-se também com os efeitos negativos que uma determinada política (por exemplo para a agricultura) possa acarretar para outro sector (por exemplo para o sector turístico).
Os níveis de integração das políticas ao nível horizontal variam desde total independência até ao estabelecimento de objetivos e políticas comuns entre diferentes sectores (ver Tabela 3).

Tabela 3: Espectro de integração das políticas

- Integração	**Independência**	Sem qualquer tipo de integração
	Informação	Diálogo num só sentido
	Harmonização	Diálogo recíproco mas limitado
	Cooperação	Diálogo recíproco, partilha de dados, trabalho conjunto para atingir objetivos diferentes
	Coordenação	Diálogo recíproco, partilha de dados e evitam-se conflitos entre medidas
+ Integração	**Colaboração**	Diálogo recíproco, partilha de dados, evitam-se conflitos mas objetivos diferentes
	Objetivos e políticas comuns	Diálogo recíproco e estabelecimento de objetivos e políticas comuns

Fonte: RUFUS Project
(http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/431_en.html)

Os novos desafios que se colocam ao mundo rural requerem alterações importantes no modo como as políticas e programas de desenvolvimento são concebidos, implementados e avaliados no sentido de abordar as duas dimensões previamente referidas, e de integrar todos os tipos de atores envolvidos.
É necessário ter consciência que as políticas de desenvolvimento rural promovidas pela União Europeia irão ser implementadas localmente em concelhos ou freguesias com dinâmicas locais muito peculiares.
A dimensão vertical requer que exista coordenação entre diferentes níveis da tomada de decisão. Destaca-se neste contexto o papel das autoridades regionais e locais na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, em coordenação e parceria com as autoridades nacionais e da União Europeia, ou seja, a coordenação entre os vários níveis e escalas de governo, proposto no conceito de governança multinível (*multilevel governance*).
Por outro lado, a dimensão horizontal tem também que ser assegurada. Isto é, as políticas e projetos a promover a uma determinada escala (por exemplo a local) devem integrar os diferentes sectores, numa abordagem intersectorial, os atores da sociedade civil, as empresas privadas e as organizações não governamentais sem fins lucrativos, por exemplo.
As hierarquias governativas tradicionais têm vindo a revelar algumas dificuldades em concertar e ajustar estas diferentes dimensões da governança.
Neste quadro, o Programa LEADER tem sido para a Comissão Europeia, por um lado, de acordo com Nardone *et al.* (2010) uma forma inovadora que tem implicado uma dupla transferência – fundos e poder – para a escala mais local, e por outro, para além de um simples programa de transferência de fundos, tem induzido o reforço do capital social, a longo prazo, dos territórios rurais.

2.2.5. Parcerias e níveis de envolvimento

A abordagem aos atores locais pode assumir diferentes formas dentro do que se designa vulgarmente por participação pública mas que, muitas vezes, apenas representa uma forma de "não-participação" (Arnstein, 1969). A autora define uma tipologia de oito níveis de participação desde a manipulação até ao controlo pelos cidadãos, como degraus de uma escada – *A Escada de Arnstein* (Figura 5).
A abordagem dos cidadãos para registo da sua opinião, sem que haja garantias quanto à utilização desta, encontra-se incluída no "degrau" 4, que representa somente a consulta das pessoas, sendo mais correto dizer que as pessoas, a este nível, "participam na participação" (Arnstein, 1969).

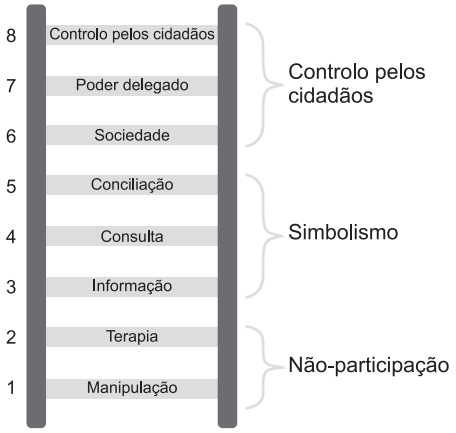


Figura 5: A escala de participação (Fonte: Arnstein, 1969)

Para alguns autores, a *Escada de Arnstein,* com o seu foco no "poder", é insuficiente para analisar o processo de participação quer ao nível conceptual quer prático. De facto, a *Escada* define o processo de participação pública, como uma luta de poder entre cidadãos que querem "subir a escada" e organizações e instituições controladoras que, intencionalmente ou não, limitam a ascensão do povo ao topo, criando barreiras para que os cidadãos possam reclamar o poder para si (Collins e Ison, 2006).

2.3. Debate sobre estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança na região Alentejo

Tendo em vista o desenvolvimento e enriquecimento dos conceitos e paradigmas acima explanados, nomeadamente no que se refere à sua adaptação e aplicação à realidade portuguesa, neste caso ao Alentejo, realizou-se um Seminário-Debate alargado, aberto a todos os interessados – nomeadamente académicos, instituições públicas e privadas e GAL, com o objetivo de dar resposta a um conjunto de questões ainda em aberto.
De entre essas questões, destacam-se as relativas à adequação (ou não) do modelo de desenvolvimento territorial ao Alentejo e se a implementação das respetivas ELD e os Modelos de Governança estão (ou não) a potenciar o desenvolvimento rural do Alentejo.
Em suma, pretende-se entender quais devem ser e como podem funcionar: i) as ELD e os ii) modelos de governança mais indicados para a diversidade rural do Alentejo.
Pela sua abrangência, não seria possível construir respostas a estas questões de uma forma sucinta e precisa. Em cada uma delas pode incluir-se toda uma série de fatores complexos que importa analisar. De qualquer forma, emergiu claramente do debate, numa primeira análise, que estas são questões cruciais a discutir atualmente, e que se tornam fundamentais os *fóruns* de discussão, a vários níveis, de forma que os vários parceiros interessados possam todos ter o mesmo nível de conhecimento e compreensão de tudo o que está em jogo, e das alternativas possíveis em termos de estratégias futuras.
Por outro lado, tornou-se claro que estas são questões que se prendem não só com a

Política Agrícola Comum (PAC) na atualidade, como também no Pós-2013, assim como com as políticas de desenvolvimento regional, e que ambas deveriam de certa forma ser equacionadas em conjunto, ou complementarmente. Esta seria uma das vias para uma perspetiva territorial, considerada fundamental pelos vários participantes no debate mas para a qual pouco se contribuiu até ao presente. O território deveria ser o polo dinamizador para as várias políticas, a várias escalas, numa lógica de complementaridade multi-escala. No entanto, as verdadeiras políticas de base territorial estão ainda em desenvolvimento e as políticas sectoriais, ainda que possam focar-se nos mesmos fatores, fazem-no a escalas diferentes ou com perspetivas diferentes, que não se entrecruzam. Apenas na fase de implementação há lugar a esse cruzamento, que não é potenciado por não ter sido planeando *a priori.*

A ligação entre o espaço rural e espaço urbano foi também enfatizada. O espaço rural vive também de valores e procuras urbanas; o espaço urbano enriquece-se com as vivências e atividades rurais. Essa ligação deveria ser impulsionada, não só em espaços periurbanos, mas em geral no território e a várias escalas.

Ou seja, é reconhecida a relevância da tão falada perspetiva territorial, mas também a necessidade de criar novos mecanismos de definição de políticas e dos respetivos instrumentos, se se pretende que a mesma seja de facto implementada. Vários exemplos, noutros países europeus, têm demonstrado que uma perspetiva territorial é possível e que o valor acrescentado para cada política, do eficaz cruzamento intersectorial, no território, é significativo. Eventualmente, um esforço focado em casos piloto em temos regionais ou sub-regionais, poderia ser a forma de lançar e desenvolver uma verdadeira perspetiva territorial em Portugal.

Por outro lado, em relação às ELD e aos Modelos de Governança, o debate centrou-se claramente em torno da rigidez imposta pelo PRODER, por um lado, e das vantagens que tinha o anterior modelo LEADER, em relação ao que se encontra atualmente em vigor, por outro. A quase totalidade das intervenções, sobretudo por parte dos representantes dos GAL, centrou-se nestas questões. Pode constatar-se que, sentindo-se os GAL constrangidos e limitados na sua ação, e sentindo o risco de este constrangimento se prolongar, torna-se difícil orientar o debate para questões mais de fundo, sobre se deveriam e como poderia melhorar-se a definição das estratégias e os modelos de governança em curso. A limitação de capacidade de decisão a nível local, no modelo atual, foi várias vezes focada na discussão. Pode equacionar-se se a principal questão aqui não se prende sobretudo com o que é a rigidez imposta pelos modelos definidos centralmente para toda a PAC, e portanto ao nível europeu, e o que é definido a nível nacional, pela administração central. Ou seja, tendo em conta a diversidade do país e o papel já desempenhado anteriormente pelas Associações de Desenvolvimento Local (ADL), o seu *know-how* acumulado, assim como a experiência reconhecidamente positiva dos anteriores programas LEADER, se não se poderiam ter criado mecanismos mais flexíveis para aplicação nas regiões e sub-regiões portuguesas, mesmo no atual enquadramento político. E se não poderia ter-se implementado um sistema de gestão mais flexível e descentralizado, onde mais competências fossem atribuídas ao nível regional da administração, mais perto dos utilizadores finais, e aos próprios GAL, por sua vez ainda mais perto. Trata-se de uma questão de sustentabilidade institucional, sem a qual a eficiência das políticas de desenvolvimento, ancoradas no local, estará sempre comprometida. E esta carece de ser discutida aprofundadamente. Ou seja, que modelo de decisão e que articulação vertical, no seio das políticas de desenvolvimento rural, melhor se pode adaptar à realidade portuguesa e potenciar processos sustentáveis de desenvolvimento. E que integração entre as várias escalas de decisão e atuação melhor pode potenciar os

instrumentos de desenvolvimento rural no âmbito da PAC, assim como a sua articulação com instrumentos provenientes de outras políticas sectoriais europeias, para além de possíveis instrumentos nacionais?

Das conclusões deste debate ressalta a necessidade, entre outras, de aprofundar e equacionar de que forma podem ser incorporadas nas ELD as dinâmicas de cada território, aos diferentes níveis e nos diferentes sectores, face ao enquadramento das políticas vigentes. Por outro lado, entende-se que o conceito e prática de governança deverá também ser adaptado a cada território, sendo necessário clarificar o conceito de "boas práticas de governança", através da sua definição e caracterização.

Independentemente das dinâmicas locais e regionais, e das intenções de mudança expressas localmente, o estabelecimento de parcerias e as novas formas de governança estão intimamente relacionados, e condicionados, com a intervenção pública e o quadro das políticas Europeias e Nacionais.

À União Europeia e aos governos dos Estados-Membros compete definir o quadro institucional e normativo em que se vão integrar as parcerias e as formas de governança, definindo o âmbito em que elas podem, com vantagem, ajudar a resolver falhas de mercado e falhas das políticas públicas. Ao mesmo tempo, há que evitar também que a governança caia em falhas que lhe podem ser propícias, perdendo as vantagens que lhe costumam ser atribuídas. É, assim, importante compreender as oportunidades e as restrições criadas por este quadro, apresentado no ponto 3.

3. O quadro das políticas europeias e nacionais

3.1. Quadro de referência da união europeia

A política de desenvolvimento rural que se vem consolidando a nível da União Europeia desde o fim dos anos 1980 e princípio dos anos 1990, no âmbito da PAC[3], enquadra-se nos objetivos gerais da política de coesão económica e social estabelecidos no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia e nas prioridades políticas fixadas nos Conselhos Europeus de Lisboa (2000) e Gotemburgo (2001) relativas ao crescimento e emprego e ao desenvolvimento sustentável.
No Conselho Europeu de Gotemburgo (2001) foram definidos os princípios orientadores da contribuição da PAC, que vieram a ser confirmados nas conclusões da Estratégia de Lisboa no Conselho Europeu de Salónica (2003): "desempenho económico sólido acompanhado por uma utilização sustentável dos recursos naturais".
As regras gerais da política de desenvolvimento rural da União Europeia, para o período de programação (2007-2013) e as medidas de políticas disponíveis para aplicação nos estados-membros, regiões e territórios (LEADER) vieram, por sua vez, a ser consignadas no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro.
Este Regulamento, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), deu continuidade ao processo de reorganização e simplificação, iniciado no período de programação anterior (2000-2006), criando um Fundo único para financiar o desenvolvimento rural (FEADER), um sistema de gestão e controlo e um tipo de programação também unificados. Colocou contudo uma maior ênfase na coerência estratégica do desenvolvimento rural a nível da União Europeia e alargou o leque de medidas de política disponíveis.
A ação da Comunidade surge justificada pelas dificuldades de coordenação, entre os vários instrumentos da PAC, e pelas limitações financeiras dos estados-membros numa União alargada. Contudo, a ação da Comunidade é tida como complementar ou como contributo para a ação dos estados-membros, em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Deve ainda ser implementada em parceria alargada a vários tipos de parceiros, respeitando as competências institucionais dos estados-membros.[4]
Para garantir a coerência estratégica do desenvolvimento rural a nível da União Europeia, em consonância com as prioridades comunitárias, o Conselho definiu dois níveis de formulação estratégica. O nível do Conselho Europeu, com a adoção de orientações estratégicas. E o nível dos estados-membros, com a elaboração de planos estratégicos nacionais de desenvolvimento rural.
A par da definição do contexto estratégico e a fim de garantir o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, o Regulamento citado traçou os seguintes três objetivos fundamentais a nível comunitário, nos quais se devem concentrar os apoios ao desenvolvimento rural:
1 – Aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação;

---

[3] A política de desenvolvimento rural da União Europeia foi estabelecida com a Agenda 2000 como o 2.º pilar da PAC, reunindo pela primeira vez as regras gerais e medidas de política relativas ao desenvolvimento rural num único Regulamento, para o período de programação (2000-2006). A política de desenvolvimento rural acompanha e complementa a política de mercados e rendimentos agrícolas que constitui o 1.º pilar da PAC.
[4] Vide os considerandos (1), (4) e (5) do Reg. (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro.

2 – Melhoria do ambiente e da paisagem rural através do apoio à gestão do espaço rural;
3 – Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das atividades económicas.
Para a prossecução destes objetivos foram definidos quatro eixos, três eixos temáticos que correspondem a cada um dos objetivos fundamentais, respetivamente, e um quarto eixo com características muito diferentes, de natureza horizontal e metodológico, designado por LEADER, que procura integrar a experiência das Iniciativas Comunitárias LEADER no quadro geral da programação do desenvolvimento rural. Os quatro eixos desagregam-se por sua vez em 42 medidas, não incluindo a assistência técnica, propostas aos estados-membros.[5]
O eixo 4 LEADER define os elementos que constituem a abordagem LEADER: (1) estratégias locais de desenvolvimento; (2) parcerias locais público e privadas designadas por Grupos de Ação Local (GAL)[6]; (3) abordagem ascendente em que os GAL têm poder de decisão no que respeita à elaboração e execução de ELD; (4) conceção e execução multissectoriais da estratégia baseadas na interação entre atores e projetos; (5) execução de abordagens inovadoras; (6) execução de projetos de cooperação; (7) ligação em rede de parcerias locais.[7]
As medidas previstas neste eixo destinam-se à execução de ELD com vista a atingir objetivos de um ou mais dos outros três eixos, executar projetos de cooperação com eles relacionados e a fazer funcionar os GAL. O eixo desagrega-se em 5 medidas[8]: ELD competitividade; ELD ambiente/gestão do espaço rural; ELD qualidade de vida/diversificação; cooperação transnacional e inter-regional; funcionamento dos GAL, aquisição de competências e animação do território.
Para garantir o equilíbrio entre os objetivos, o Regulamento[9], estabelece que a contribuição financeira comunitária para cada um dos três objetivos deverá cobrir no mínimo 10% para o eixo 1, 25% para o eixo 2 e 10% para o eixo 3, da contribuição total do FEADER. Para o eixo 4 deverá ser reservado no mínimo 5%, também da contribuição total do FEADER, montante que contribui para as percentagens anteriores.
Com as orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural, tomadas por Decisão do Conselho de 20 de Fevereiro de 2006, identificam-se os domínios importantes para a realização das prioridades da Comunidade, em particular no que se refere à estratégia renovada de Lisboa para o crescimento e emprego e aos objetivos de desenvolvimento sustentável de Gotemburgo. Estas orientações estratégicas destinam-se a servir de base para cada estado-membro preparar o seu plano estratégico nacional, que constitui por sua vez o quadro de referência para a preparação dos programas de desenvolvimento rural.
As orientações estratégicas incidem sobre os três objetivos fundamentais estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro, mas também na designada criação de capacidades locais para o emprego e a diversificação, que centra a atenção no eixo 4. E ainda em dois outros domínios,

---

[5] O Reg. (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de Dezembro.
[6] O eixo 3 qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural (terceiro objetivo fundamental) inclui também entre as oito medidas nas quais se desagrega uma medida relativa à aquisição de competências e à animação com vista à preparação e execução de estratégias locais de desenvolvimento por parcerias público e privadas, que não os GAL, integrando uma ou mais das outras medidas deste eixo.
[7] Artigo 61.º do Reg. (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro.
[8] O Reg. (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de Dezembro.
[9] Artigo 17.º do Reg. (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro.

garantir a coerência da programação e a complementaridade entre os instrumentos de política comunitários.
No que diz respeito ao eixo 4 a orientação estratégica comunitária refere que: "*os recursos atribuídos ao eixo 4 (LEADER) devem contribuir para as prioridades dos eixos 1 e 2 e, em especial, do eixo 3, mas devem igualmente desempenhar um papel importante no que respeita à prioridade horizontal de melhoria da governação* (governança) *e de mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais*".
O apoio ao abrigo do eixo 4 oferece a possibilidade de combinar os três objetivos fundamentais no quadro de uma estratégia local de desenvolvimento. Os estados-membros são incentivados a centrar o seu apoio em ações chave tais como: constituir uma capacidade local de parceria, animação e promoção da aquisição de competências, que pode contribuir para mobilizar o potencial local; incentivar a parceria pública e privada; promover a cooperação e inovação; melhorar a governança local.
A abordagem LEADER é sempre referida como podendo desempenhar um papel importante no incentivo às abordagens inovadoras de desenvolvimento rural e de governança, através das ELD.
A 19 de Fevereiro de 2009 as orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural foram alteradas[10] no sentido de integrar os novos desafios relativos às alterações climáticas, energias renováveis, gestão da água, biodiversidade e reestruturação do sector leiteiro. As medidas de desenvolvimento rural passaram a poder abranger estes domínios, incentivando a inovação e o apoio específico a ações inovadoras.
Em conclusão, o quadro de referência da União Europeia para o desenvolvimento rural define os objetivos fundamentais onde se devem concentrar os apoios ao desenvolvimento rural e coloca à disposição dos estados-membros um leque de 42 medidas de políticas estruturadas em 4 eixos. A ação da Comunidade tem um carácter complementar ou de contribuir para a ação dos estados-membros, respeitando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
O mesmo quadro é proposto também, aos estados-membros, para aplicação a nível local (territórios sub-regionais) seguindo a experiência das Iniciativas comunitárias LEADER, cujo método ou abordagem passou a estar integrado no quadro geral da programação do desenvolvimento rural.
As parcerias locais público e privadas designadas por Grupos de Ação Local (GAL) seguindo uma abordagem ascendente devem ter poder de decisão para elaborar e executar ELD. É colocado à disposição dos GAL o mesmo leque de 42 medidas, sendo o eixo 4 estruturante (5 medidas) específico e com dotação financeira própria.
A ação do estado-membro deve respeitar também o princípio da subsidiariedade, a nível interno, e ser implementada em parceria alargada a vários tipos de parceiros.

3.2. Quadro de referência de Portugal

A política de desenvolvimento rural em Portugal aplica o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro e regulamentação subsequente produzida pela Comissão e parte das orientações estratégicas comunitárias para a preparação do plano estratégico nacional, que constitui o quadro de referência

[10] Decisão de Conselho de 19 de Janeiro de 2009.

nacional para a preparação dos programas de desenvolvimento rural numa etapa seguinte.

Com o PENDR Portugal colocou como finalidade da estratégia nacional para a agricultura e o desenvolvimento rural a promoção da competitividade do sector agro-florestal e dos territórios rurais de forma sustentável. Para cumprir esta finalidade definiu três objetivos estratégicos e dois objetivos transversais:

- Objectivos estratégicos:
  - 1 – Aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal;
  - 2 – Promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais;
  - 3 – Revitalizar económica e socialmente as zonas rurais.
- Objectivos transversais:
  - 4 – Reforçar a coesão territorial e social;
  - 5 – Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial.

Os três objetivos estratégicos correspondem aos três objetivos fundamentais da União Europeia e às três primeiras orientações estratégicas comunitárias. No objectivo 3 – revitalizar económica e socialmente as zonas rurais – refere-se a nível dos sub-objetivos a aplicação da abordagem LEADER. No objetivo 4 transversal – reforçar a coesão territorial e social – reconhece-se o papel essencial da abordagem LEADER na dinamização dos atores locais, na definição e na gestão do processo de desenvolvimento endógeno para a criação de emprego e diversificação de atividades, que corresponde à quarta orientação estratégica comunitária.

No que respeita ao equilíbrio entre os eixos (e entre objetivos estratégicos) estabelece o PENDR que a repartição financeira entre o eixo 1 e 2 deve refletir a interação entre a competitividade dos territórios e das empresas e a sustentabilidade dos territórios em que estas se situam. Já em relação ao eixo 3, com o argumento que para ele deverão contribuir igualmente as restantes políticas nacionais e regionais, propõe afetar um montante financeiro próximo dos 10%, mínimo estabelecido pelo Conselho. Para o eixo 4 LEADER propõe a gestão do eixo 3, no caso do Continente.

O eixo 3 foi objeto de opções nacionais redutoras para se associar ao eixo 4, no Continente português. Não só se propõe que o montante financeiro seja reduzido ao mínimo como, nas medidas relativas à melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, não foi considerada na íntegra a medida relativa à renovação e desenvolvimento das aldeias e a medida conservação e valorização do património rural é amputada do património natural, associado a sítios Natura 2000 e outros locais de elevado valor natural.[11]

A opção nacional de atribuir a gestão do eixo 3 exclusivamente à abordagem LEADER coloca ainda questões a nível do alcance das medidas incluídas nesta abordagem (eixo 4) e do tipo de relações a estabelecer entre o MADRP e os GAL. As medidas estabelecidas a nível comunitário podem ter uma aplicação horizontal a nível do estado-membro se aplicadas a nível central, mas ao serem associadas exclusivamente às ELD ficam naturalmente condicionadas à formulação destas estratégias. Se, para compensar esta eventual limitação e garantir a sua horizontalidade, se impõem centralmente condicionantes, a todos os processos de planeamento local, por uma regulamentação nacional integral, retira-se importância à formulação dessas estratégias. As relações que se estabelecem neste último caso, serão relações de dependência, de subcontratação, em relação à estratégia nacional,

[11] Alínea a) do artigo 57.º do Reg. (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro.

em prejuízo da autonomia requerida pela abordagem LEADER. Há ainda na formulação estratégica do PENDR uma amputação clara do alcance que a estratégia comunitária permite atribuir ao eixo 4. O eixo 4 desagrega-se aqui apenas em três medidas das 5 possíveis: ELD qualidade de vida/diversificação; cooperação transnacional e inter-regional; funcionamento dos GAL, aquisição de competências e animação do território. As medidas ELD competitividade e ELD ambiente/gestão do espaço rural não foram integradas.

Como o eixo 4 é transversal aos três objetivos (eixos 1, 2 e 3) a reserva de no mínimo 5%, da contribuição total do FEADER, estabelecida pelo Conselho Europeu, foi incluída nos 10% destinados ao eixo 3. Em termos financeiros, o eixo 4 LEADER terá assim a dotação indicativa de 10% do eixo 3.

A opção estratégica do PENDR propõe assim um dotação financeira para o eixo 4 LEADER que duplica o mínimo comunitário, mas retira capacidade de decisão aos GAL para elaborarem e executarem as suas ELD, ao associá-las apenas ao eixo 3.

As opções tomadas estabelecem deste modo uma separação clara entre os eixos 1 e 2 e os eixos 3/4 a nível da sua execução. A coordenação e sinergias entre, por um lado a competitividade dos sectores agrícola e florestal e a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais e, por outro lado a revitalização económica e social das zonas rurais ficaram assim comprometidas.

Na sequência da alteração[12] das orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural, os novos desafios relativos às alterações climáticas, energias renováveis, gestão da água, biodiversidade e reestruturação do sector leiteiro, foram também integrados numa revisão do PENDR realizada em 2009.

Tomando como base o quadro de referência da União Europeia e o PENDR foram elaborados em Portugal três Programas de Desenvolvimento Rural: o PRODER para o Continente; o PRORURAL para a região autónoma dos Açores e o PRODERAM para a região autónoma da Madeira.

Focando a atenção apenas no PRODER. O programa de desenvolvimento rural do Continente parte dos três objetivos estratégicos do PENDR, aos quais junta o objetivo transversal – melhorar a governança das zonas rurais – retomando os 4 eixos definidos a nível comunitário.

A distribuição financeira do FEADER para cada um dos eixos ficou assim estabelecida no PRODER: eixo 1 – 45,0%; eixo 2 – 41,7%; eixo 3 – 0,1%; eixo 4 – 10,5% e assistência técnica – 2,7%.

O objetivo 3 (comunitário e nacional) e 4 – melhorar a governança das zonas rurais – bem como os eixos 3 e 4, estão reunidos no Subprograma 3 – Dinamização das Zonas Rurais, desagregado em 5 medidas e 7 ações do seguinte modo:

Medida 3.1 – Diversificação da economia e criação de emprego
- Ação 3.1.1 – Diversificação de atividades na exploração agrícola
- Ação 3.1.2 – Criação e desenvolvimento de micro empresas
- Ação 3.1.3 – Desenvolvimento de atividades turísticas e de lazer

Medida 3.2 – Melhoria da qualidade de vida
- Ação 3.2.1 – Conservação e valorização do património rural
- Ação 3.2.2 – Serviços básicos para a população rural

Medida 3.3 – Implementação de estratégias de desenvolvimento local

Medida 3.4 – Cooperação LEADER para o desenvolvimento
- Ação 3.4.1 – Cooperação interterritorial

[12] Decisão de Conselho de 19 de Janeiro de 2009.

Ação 3.4.2 – Cooperação transnacional

Medida 3.5 – Funcionamento dos GAL, aquisição de competências e animação

Medida 3.6 – Implantação de Redes de Banda Larga de nova geração, em zonas rurais[13]

O subprograma 3 contém para cada medida indicadores de acompanhamento e avaliação e as metas quantificadas a atingir, quer em termos de execução financeira quer em termos de indicadores de realização (output), resultado e impacto.

Em regulamento de aplicação da medida 3.3 – Implementação de estratégias de desenvolvimento local[14] são definidos os principais conceitos da abordagem LEADER, incluindo a própria noção de abordagem LEADER "*o modelo de governação* (governança) *de um território de intervenção, caracterizado pela participação dos atores locais nas tomadas de decisão, devidamente organizados em parcerias denominadas grupos de ação local (GAL), com uma estratégia de desenvolvimento para o território ao qual se destina, compreendendo a cooperação com outros territórios e integrando-se em redes*".

No regulamento do concurso para o reconhecimento dos GAL e aprovação das ELD, anexo ao regulamento de aplicação da medida, é definido o conteúdo das ELD. As ELD devem, por definição, valorizar os recursos endógenos e privilegiar uma abordagem integrada, inovadora e com efeitos multiplicadores. O seu conteúdo deve incluir os seguintes elementos: uma caracterização física e socioeconómica do território; um diagnóstico; a estratégia propriamente dita; o plano financeiro; e os dispositivos de execução, desagregados de acordo com o estabelecido no regulamento.

Apesar da definição e das exigências muito completas para a elaboração das ELD é colocada a restrição de que devem ser integradas apenas as medidas/ações do Subprograma 3, atrás referidas.

As medidas/ações do Subprograma 3, que decorrem do eixo 3, estão completamente regulamentadas pelo MADRP no que diz respeito, nomeadamente, a objetivos, beneficiários, elegibilidades de beneficiários, atividades económicas, investimentos e despesas elegíveis, nível de apoios e critérios de seleção das operações.

Em conclusão, o quadro de referência da política de desenvolvimento rural em Portugal é mais restritivo na abordagem LEADER que o quadro de referência da União Europeia e retirou capacidade de decisão aos GAL. Apesar de ter duplicado a dotação mínima de 5% estabelecida a nível comunitário para o eixo 4, ao atribuir a gestão do eixo 3 ao eixo 4, alterou o alcance dos dois eixos e atribuiu a ambos a dotação mínima prevista para o eixo 3.

Os GAL são solicitados a apresentar ELD que valorizem os recursos endógenos e privilegiem uma abordagem integrada, inovadora e com efeitos multiplicadores, no entanto não lhes é facultado o acesso à execução de medidas/ações dos Subprogramas 1, 2 e 4. As ELD que integrem a competitividade dos sectores agro-florestal e agroalimentar, a gestão sustentável do espaço rural e a promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências não dispõem de instrumentos diretos para as concretizar.

A regulamentação nacional das medidas/ações do subprograma 3 introduz-lhe um carácter de aplicação horizontal, que ignora as especificidades de cada território e da

---

[13] Medida incluída em 2009 após a revisão das orientações comunitárias e do PEN_DR.

[14] Anexo à Portaria n.º 392-A/2008, de 4 de Junho.

respetiva estratégia local de desenvolvimento. Cria uma relação de tipo subcontratação em relação à gestão central do PRODER que deixa pouca margem de manobra aos GAL na seleção e aprovação dos projetos, para além de que é criada com a abertura dos avisos de concurso, que têm quer ser aprovados pelo gestor do PRODER.

O excesso de regulamentação pública do MADRP retira margem de manobra aos GAL e compromete o sentido ascendente da abordagem LEADER e o seu carácter integrado e inovador.

4. Estratégias locais de desenvolvimento

4.1. Tipo de parcerias

A formulação e implementação de ELD, previstas no Subprograma 3 do PRODER, estão atribuídas a parcerias locais público-privadas designadas por Grupos de Ação Local – GAL. Para o efeito, os GAL têm de ser oficialmente reconhecidos para um determinado território de intervenção, devem assegurar a representatividade dos diversos setores socioeconómicos do território de intervenção e os parceiros privados têm que representar mais de 50%, no conjunto da parceria.
Podem ser reconhecidas como GAL as pessoas coletivas legalmente constituídas sob a forma de associações, cooperativas ou agrupamentos complementares de empresas, ou parcerias informais, sem personalidade jurídica, reduzidas a escrito, que designem uma entidade gestora enquadrada numa das tipologias referidas.
No Alentejo estão reconhecidos oito GAL, identificados no Mapa 1 do Anexo 1. Quatro são pessoas coletivas com personalidade jurídica, três associações de desenvolvimento local (ADL) e um agrupamento complementar de empresas (ACE) constituído por cinco associações de desenvolvimento local. Os outros quatro GAL são parcerias informais, sem personalidade jurídica, reduzidas a escrito, que designaram como entidade gestora uma pessoa coletiva com personalidade jurídica, que é, em todos os casos, uma ADL.
Pode então concluir-se que, relativamente à natureza jurídica dos GAL, existem dois grupos, um com personalidade jurídica representado por três associações (ADL) e um ACE, e outro constituído por parcerias sem personalidade jurídica que designaram como entidade gestora (EG) uma ADL.
Em termos gerais identificam-se assim três tipos de Parcerias: Tipo 1 – GAL formalizado como ADL; Tipo 2 – GAL formalizado como ACE; Tipo 3 – GAL informal com entidade gestora ADL. O Mapa 1 no Anexo 1 descreve os três tipos de parcerias GAL presentes no Alentejo.

4.2. Composição das parcerias

Para serem reconhecidos oficialmente os GAL têm que representar os diversos agentes socioeconómicos do território de intervenção, nomeadamente: organizações de agricultores, de artesãos e outros agentes; pequenas e médias empresas da agricultura, da indústria e dos serviços; órgãos da administração pública local; estabelecimentos de ensino públicos ou privados; membros da sociedade civil, tais como mulheres, jovens, consumidores, agentes culturais, desportivos e outros. Os parceiros socioeconómicos privados têm que representar mais de 50% do conjunto dos parceiros do GAL.
Para analisar a composição dos oito GAL do Alentejo foram construídos a Figura 6 e o Mapa 2, Anexo 1, a partir dos elementos disponíveis nas candidaturas dos GAL ao PRODER – Estratégias Locais de Desenvolvimento.

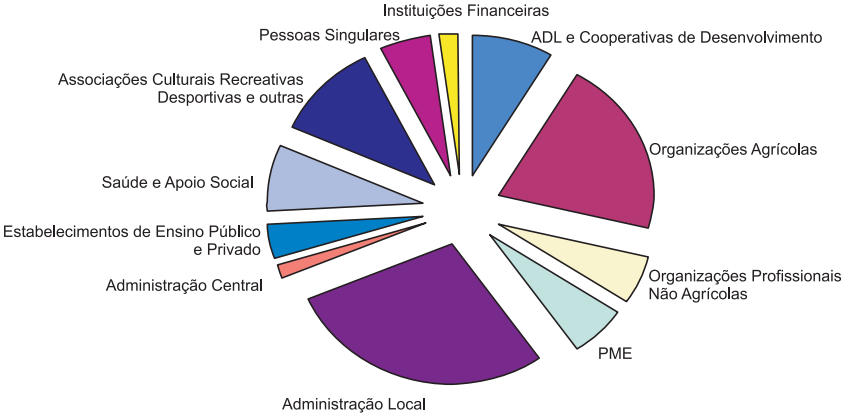


Figura 6: Composição dos oito GAL do Alentejo

Os agentes socioeconómicos do território com maior representação nas parcerias que constituem os GAL são os órgãos da administração local com 26,9% e as organizações de agricultores com 20,4%, a que se seguem, mas com um peso bastante inferior, as associações culturais, recreativas e desportivas e outras. Os setores menos representados são os órgãos da administração central e as instituições financeiras (Figura 6).

Quanto ao setor público local, cuja representação nas parcerias tem que ser obrigatoriamente inferior a 50%, está presente em todos os GAL à exceção do MONTE, dada a sua natureza jurídica de ACE. Neste caso aquele setor está presente nas ADL que constituem o ACE. Os órgãos da administração local têm uma representação nos GAL que varia entre os 16% e os 36%, verificados respetivamente na LEADERSOR e na PRÓ-RURAL. É ainda relevante a sua presença nos GAL AL SUD ESDIME (33%) e TERRAS DENTRO (35%).

Os GAL onde as organizações de agricultores detêm maior peso dentro da parceria são a ADL, a Margem Esquerda do Guadiana e a ADER-AL, com 38%, 27% e 24% respetivamente. Os GAL onde aquele grupo socioeconómico é menos relevante são a PRÓ-RURAL, a LEADERSOR e o GAL AL SUD ESDIME, com 10% para o primeiro e 16% para os segundos.

As associações de desenvolvimento local (ADL), outras que não as que se assumem como GAL ou são entidades gestoras, estão representadas nas parcerias de forma muito variável, que vai desde a ausência de representação, caso da ADER-AL, até à representação total no caso do MONTE-ACE. Nos restantes GAL estas associações representam entre 4% a 15% dos parceiros, casos da PRÓ-RURAL e da Margem Esquerda do Guadiana, respetivamente. O ensino, a saúde e o apoio social têm também pouca representatividade no conjunto das parcerias, representando no GAL AL SUD ESDIME 8% e 16% daqueles respetivamente.

Na composição das parcerias há também a destacar a percentagem de pessoas singulares (47%) que integra a LEADERSOR situação oposta à verificada em seis dos oito GAL onde aquele tipo de parceiros não tem qualquer representatividade.

A administração central representa, no conjunto das parcerias, apenas 1,2%, traduzidas pela presença do Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade (presentemente ICNF) em três dos GAL.

Em conclusão, a composição das parcerias tem tendência a assemelhar-se pelas imposições legais mas conserva ainda uma relativa heterogeneidade. Não é possível descobrir um padrão que separe claramente os três tipos de parcerias identificados no ponto anterior. Os Tipos 1 – GAL formalizado como ADL e 3 – GAL informal com entidade gestora ADL apresentam uma grande semelhança, no entanto o Tipo 3 tem, em geral, um maior número de parceiros e uma maior representatividade. O Tipo 2 – GAL formalizado como ACE é claramente distinto dos outros. Neste caso, tratando-se de um agrupamento de ADL potencia a representatividade mas torna a participação indireta.

4.2.1. Órgãos sociais

Os órgãos sociais dos GAL estão intimamente relacionados com o tipo de parcerias, mercê da sua natureza jurídica como se pode ver no Mapa 3 em anexo.
Nos GAL Tipo 1 e Tipo 2 a composição dos respetivos órgãos sociais segue as disposições comuns constantes do Código Civil para as pessoas coletivas de carácter associativo, situação que não ocorre com os GAL Tipo 3, cujos órgãos sociais são compostos por uma assembleia de parceiros e uma entidade gestora (EG) (ver Tabela 4).
O GAL Tipo 2 apresenta ainda a situação particular da existência de um órgão designado por Conselho de Cooperação, com funções consultivas e que é composto por vinte seis membros convidados pelo Conselho de Administração.
Todos os GAL reconhecidos, independentemente do seu tipo, estão por imposição legislativa, dotados de um órgão de gestão (OG) constituído por um número impar de membros, igual ou superior a cinco, que reflete de forma proporcional a composição da parceria.
Nos GAL Tipo 3 o órgão de gestão deve incluir um representante da entidade gestora (EG). No GAL Tipo 2, como é o Conselho de Administração que faz de órgão de gestão, foi convidada a Associação de Municípios do Distrito de Évora para melhor refletir a composição da parceria.

Tabela 4: Constituição dos órgãos sociais

Com personalidade jurídica Tipo 1 e Tipo 2	Assembleia Geral Direção/Conselho de Administração Conselho Fiscal Órgão de Gestão
Sem personalidade jurídica Tipo 3	Assembleia de Parceiros Entidade Gestora Órgão de Gestão

Independentemente do modelo de gestão escolhido pelos diferentes tipos de parceria é semelhante o papel desempenhado por uns e outros existindo um paralelismo de funções dos vários órgãos sociais que traduziríamos da seguinte forma:

- Assembleia Geral = Assembleia de Parceiros
- Direção/ Conselho de Administração = Entidade Gestora
- Conselho Fiscal = Entidade Gestora
- Órgão de Gestão

4.2.2. Órgão de gestão

Como já foi referido, o órgão de gestão é constituído por um número ímpar de membros, igual a ou superior a cinco, de acordo com a composição da parceria, que inclui, nos GAL Tipo 3, um representante da entidade gestora.
Entre outras atribuições legalmente estabelecidas, compete ao órgão de gestão, garantir de forma eficaz a dinamização da estratégia local de desenvolvimento, assegurar a participação dos parceiros locais na implementação, no acompanhamento e na avaliação da estratégia definida e se necessário proceder a alterações na ELD de modo a alcançar os objetivos propostos, decidir com base nos pareceres emitidos pela estrutura técnica (ETL) sobre os pedidos de apoio apresentados às medidas 3.1 e 3.2 do PRODER, coordenar e assegurar a gestão técnica, administrativa e financeira do orçamento do GAL e dos fundos públicos, representar o GAL junto das autoridades nacionais e comunitárias e aprovar o manual de procedimentos apresentado pela ETL.
A partir dos elementos disponíveis nas candidaturas dos GAL ao PRODER – Estratégias Locais de Desenvolvimento foi elaborado o Mapa 4 do Anexo1, que permite apurar qual a composição dos órgãos de gestão aferindo a representatividade dos agentes socioeconómicos nos três tipos de parceria.
Na generalidade, as Organizações de Agricultores e as Associações de Desenvolvimento Local são as entidades com maior representatividade no órgão de Gestão, seguindo-se a Administração Local. Todos os outros atores estão pouco representados, havendo apenas a destacar as Associações Culturais, Recreativas e Desportivas e Outras.
Nos GAL Tipo 1 o órgão de gestão é composto pelo menor número possível de membros (cinco), sendo as Organizações de Agricultores os agentes socioeconómicos com maior representatividade. Destacam-se a ADL com 80% e a ADERAL com 40%.
No GAL Tipo 2 as ADL, únicos parceiros do MONTE, detêm 80% do órgão de gestão, cabendo a restante percentagem à participação indireta através de um dos representantes dos membros de um conselho de cooperação, composto por 32 entidades regionais. Em 2009 este concelho indicou a Associação de Municípios do Distrito de Évora, atual CIMAC.
Os GAL Tipo 3 apresentam uma maior diversidade, tanto quanto ao número de membros que constituem o órgão de gestão, superior neste tipo, com uma variação de sete a treze membros, como quanto à maior representatividade dos vários sectores socioeconómicos, situação bem patente na MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA.
A Administração Local está representada em todos os Órgãos de Gestão dos GAL Tipo 1, com exceção da LEADERSOR, e do GAL Tipo 3, sendo neste tipo de parceria e na MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA que aquele setor detém a maior representação de membros (23%) no órgão decisor. A parceria ou GAL Tipo 2 constitui outra exceção quanto à integração da Administração Local no órgão decisor sendo representada, como foi atrás referido, pela Associação de Municípios do Distrito de Évora.

4.3. Estratégias locais de desenvolvimento

As ELD elaboradas pelas várias parcerias GAL, a implementar nos respetivos territórios de intervenção encontram-se descritas nos mapas 5 a 12 (Anexo 2) e na Figura 7, estando essa informação também disponível no sítio do Gabinete de Planeamento e Políticas do MAMAOT.
A Portaria n.º 392-A/2008 de 4 de Junho, do PRODER, determinou que a elaboração das estratégias de atuação nos territórios rurais integrasse objetivos que prosseguissem como fim a diversificação da economia e criação de emprego e a melhoria da qualidade de vida.
Partindo daqueles pressupostos, as parcerias GAL formularam as suas estratégias centrando-as nos aspetos que consideraram dominantes nos seus territórios e respetivos recursos, o que originou que os aspetos económicos, sociais, naturais, ambientais e paisagísticos assumissem tónicas distintas em cada uma delas não sendo possível estabelecer uma relação direta com a tipologia definida anteriormente, como se pode ver na Figura 7.

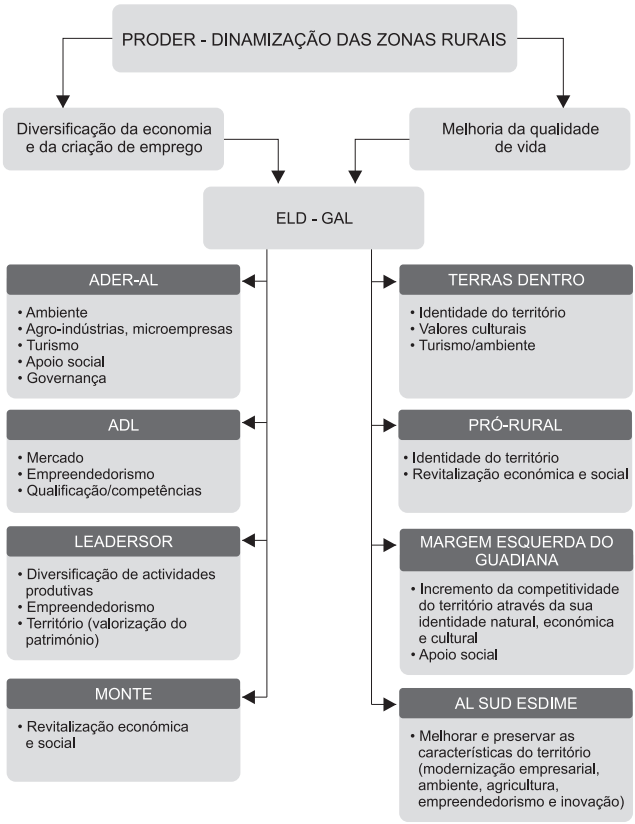


Figura 7: Aspetos dominantes dos territórios e seus recursos consoante a ELD

4.3.1. Montantes globais para a implementação das ELD

Como referido, a Portaria n.º 392-A/2008 de 4 de Junho, do PRODER, instituiu que fossem os agentes locais a gerir os apoios no âmbito das medidas 3.1 e 3.2 relativas à diversificação da economia e criação de emprego e à melhoria da qualidade de vida, através da implementação das suas estratégias para os respetivos territórios de intervenção. Impôs ainda que as ELD respeitassem as orientações de distribuição dos recursos financeiros, por aquelas medidas de acordo com os seguintes intervalos (Tabela 5):

Tabela 5: Medidas e nível de afetação dos recursos

Medidas	Nível de afetação dos recursos
3.1 Diversificação da economia e criação de emprego	Entre 40% e 70%
3.2 Melhoria da qualidade de vida	Entre 20% e 40%
3.5 Funcionamento dos GAL	Inferior a 20%

Para analisar o custo total das ELD (considerando aqui o somatório da despesa pública com a privada) e o modo de distribuição das medidas 3.1, 3.2 e 3.5 naquele custo, foram elaborados os mapas 13, 13A e 13B que se apresentam em anexo.
Em 75% dos GAL o funcionamento representa 11% dos recursos financeiros totais, não havendo distinção no modo de afetação desses recursos nos três tipos de parceria, devendo-se apenas referir a situação particular do GAL Tipo 1 LEADERSOR com 9% e do GAL Tipo 3 TERRAS DENTRO com 12%. À implementação das Medidas 3.1 e 3.2 foram assim imputados 89% daqueles recursos.
Cabe à diversificação da economia e criação de emprego (Medida 3.1) 65% do orçamento total e à melhoria da qualidade de vida (Medida 3.2) 24%, o que permite concluir que, no Alentejo, os recursos financeiros dirigidos à implementação das ELD assentam de forma significativa na promoção do desenvolvimento de atividades económicas criadoras de riqueza e de emprego.
Atendendo aos recursos financeiros globais para concretização das Medidas 3.1 e 3.2, não considerando agora os custos com o funcionamento dos GAL (mapas 13A e 13B), as diferenças existentes nos três tipos de parceria têm pouco significado relativamente à média geral, que é agora de 73% para a diversificação da economia e criação de emprego (Medida 3.1) e 27% para a melhoria da qualidade de vida (Medida 3.2).
No entanto, a análise particular dos GAL mostra algumas situações de divergência relativamente àquelas médias. Assim, para a Medida 3.1 são relevantes os montantes definidos pelas estratégias do GAL LEADERSOR (GAL Tipo 1) com 85% e do GAL AL SUD (GAL Tipo 3), com 77%. Na Medida 3.2 são importantes os meios financeiros alocados pelo GAL Tipo 3, TERRAS DENTRO, e o GAL Tipo 1, ADER-AL, de 40% e

35% respetivamente, denotando o interesse dado à conservação e valorização do património rural.
Apesar do modo de distribuição de verbas por aquelas duas Medidas não diferir nos três tipos de parceria, as diferenças existem quando a análise desce ao nível das ações dentro das duas Medidas. Os GAL Tipo 2 e Tipo 3 valorizaram de forma idêntica as ações da Medida 3.1, apesar da existência de pequenas diferenças, sendo essa valorização consentânea com a média geral.
É importante o destaque que aqueles dois tipos de parceria dão à ação criação e desenvolvimento de microempresas.
Os GAL Tipo 1 afetam às atividades turísticas e de lazer 29% dos meios financeiros contra os 18% e 21% nos outros dois tipos de parceria, destacando-se o LEADERSOR com 37% de verbas alocadas a este tipo de atividades. A criação e o desenvolvimento de microempresas é igualmente importante naquele tipo de parceria (média de 26%).
Interrelacionando as conclusões da análise agora realizada sobre a incidência da distribuição dos meios financeiros disponíveis para a implementação das ELD pelas Medidas 3.1 e 3.2, com as conclusões retiradas relativamente às orientações temáticas definidas para as ELD apresentadas no ponto anterior, pode concluir-se que os três tipos de parceria presentes no Alentejo tendem a assemelhar-se, apesar das suas particularidades.

4.4. Reflexão participada sobre as estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança

4.4.1. Objetivo da sessão

No sentido do enriquecimento do debate sobre as ELD e Modelos de Governança, foi promovida, no Centro de Formação Técnico-Profissional Agrária de Évora (CFTPA) – Quinta do Pomarinho, uma sessão de reflexão sobre questões ligadas às ELD com os principais atores responsáveis pela sua definição e implementação no Alentejo, os GAL, estando igualmente presentes a UE e a DRAPAL.

4.4.2. Metodologia utilizada

Para condução da sessão recorreu-se à técnica de *oval mapping* no contexto da metodologia *SODA – Strategic Options Development and Analysis*, conforme proposto por Eden e Ackerman (2001). Foi dirigido um convite aos oito GAL do Alentejo para participarem nesta iniciativa, tendo respondido favoravelmente cinco que no conjunto se fizeram representar por sete elementos.
No total, o grupo participante na sessão contou com catorze elementos dos quais sete dos GAL, quatro da Universidade de Évora e três da DRAP-Alentejo.
A dinamização e orientação da sessão ficou a cargo de um facilitador exterior ao sector (Instituto Superior Técnico) de forma a assegurar a neutralidade na condução da sessão.
A sessão foi dividida em três partes, correspondendo cada uma delas à abordagem de uma questão colocada ao grupo pelo facilitador. Na organização da sessão o grupo participante foi distribuído por cadeiras dispostas em semicírculo frente a uma das paredes, onde, em cada uma das partes da sessão foi afixado um quadro branco (3x1 m) que tinha inscrita a questão objeto de reflexão. Foi distribuído por cada participante o material necessário para o desenvolvimento da sessão, que constou de meio maço

de *post-it* grandes (11x10 cm), uma caneta de feltro azul e bolinhas autocolantes de duas cores (vermelhas e amarelas).
Iniciada a sessão, em cada uma das partes o facilitador pediu aos participantes que respondessem à questão exposta, transpondo para cada *post-it* um só aspeto (ideia) e que progressivamente colocassem os *post-it* no quadro.
O facilitador procedeu de seguida à primeira organização dos *post-it*, agrupando-os por aspetos semelhantes e solicitou aos participantes que revissem a arrumação feita de modo a serem corrigidos eventuais erros de interpretação.
Seguiu-se a atribuição de uma designação a cada conjunto, prosseguindo-se com a sua hierarquização realizada em função da votação dos temas considerados mais relevantes. A finalizar a abordagem de cada uma das questões foram identificadas as interações entre conjuntos e consequente definição de *clusters*.

4.4.3. Questões colocadas ao grupo

Questão 1
Quais as características que devem ter os modelos de governança para permitir a dinamização de uma estratégia de desenvolvimento territorial?
Questão 2
Em que fatores se deve basear a construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial?
Questão 3
Quais os obstáculos que se encontram à implementação destas estratégias?

Será feita uma apresentação esquemática, complementada por alguns comentários que ajudarão na sistematização das conclusões retiradas de cada questão.
Assim, cada questão será abordada em três vertentes, a primeira relativa aos aspetos referenciados pelos participantes agregados em temas, a segunda respeitante à hierarquização dos temas, e a última, à definição de *clusters* ou áreas temáticas, encontradas a partir da relação entre temas.

4.4.3.1. Questão 1

"*Quais as características que devem ter os modelos de governança para permitir a dinamização de uma estratégia de desenvolvimento territorial?*
Os aspetos referenciados pelos participantes (Mapa 14 do Anexo 3) levaram, de acordo com a temática em que se inserem, à definição de nove temas, dos quais se destacou o tema "Capital Social" com o maior número de aspetos referidos. Estes aspetos estão relacionados, entre outros, com os agentes e atores locais do desenvolvimento e com as características e potencialidades dos recursos humanos e da população em geral.
O tema "Economia" foi focado nas potencialidades do território e nas dinâmicas dos vários sectores de atividade no que respeita à criação de emprego e à fixação da população. O tema "Recursos Endógenos" fez referência aos recursos disponíveis no território e a sua sustentabilidade, e o tema "Identidade" foi traduzido pelas particularidades intrínsecas do território.
Os temas "Visões" e "Conhecimento do Território" relacionados, respetivamente, com o potencial interno para gerar novas ideias e identificar novas oportunidades com base nos recursos e competências existentes no território e com o conhecimento do território nas suas vertentes física e socioeconómica, registaram um menor número de

aspetos. Seguiu-se-lhes o tema "Parcerias", entendidas como as parcerias locais público-privadas designadas por GAL perspetivado em termos da abrangência da sua composição, do envolvimento de todos os parceiros no processo de desenvolvimento local e da mais-valia resultante da experiência adquirida no trabalho de desenvolvimento local levado a cabo.
O tema "Procura" identificado pelo interesse externo no território, e o tema "Política Local" ligado à ação das autarquias locais foram os conjuntos menos considerados, nesta fase, pelos participantes.
Face aos temas identificados, procedeu-se à avaliação da sua importância nos modelos de governança, através de um procedimento de votação, expressando a seguinte ordem (Figura 8): "Capital Social", "Economia" e "Recursos Endógenos", "Parcerias", "Procura", e por último, "Política Local".

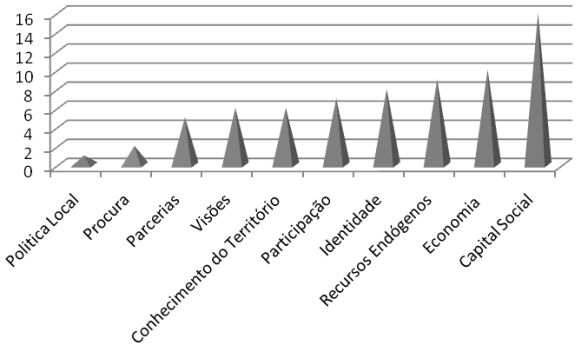


Figura 8: Primeira hierarquização dos temas

Havendo a perceção de que o número de aspetos poderia, neste caso, não refletir em absoluto a relevância dada a cada tema, optou-se por proceder a nova votação, neste caso atribuição de pontos, possibilitando uma ordenação dos temas.
Nesta, apesar de o tema "Visões" não ter anteriormente recolhido o maior número de aspetos, foi considerado o mais relevante e determinante para o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento territorial. Merece ainda destaque dentro desta nova hierarquização dos temas (Figura 9), o tema "Capital Social". Os temas "Procura" e "Política Local" e "Recursos Endógenos" são considerados os menos relevantes nos modelos de governança.

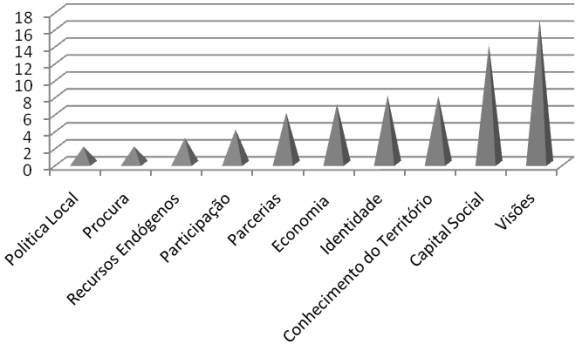


Figura 9: Segunda hierarquização dos temas

As grandes áreas temáticas foram identificadas pelos participantes em função das relações e interdependências existentes entre os vários temas. Para conclusão da primeira questão, procurou-se agrupar os dez temas em grupos homogéneos (*clusters*/áreas temáticas) através da sua semelhança temática. Surgiram assim três *clusters*, um ligado aos aspetos do território, outro que engloba aspetos relacionados com os fatores sociais e o último com os temas relativos à economia. O tema "Política Local" não foi incluído em nenhum dos *clusters* pela sua falta de relacionamento com as restantes áreas temáticas (Figura 10).

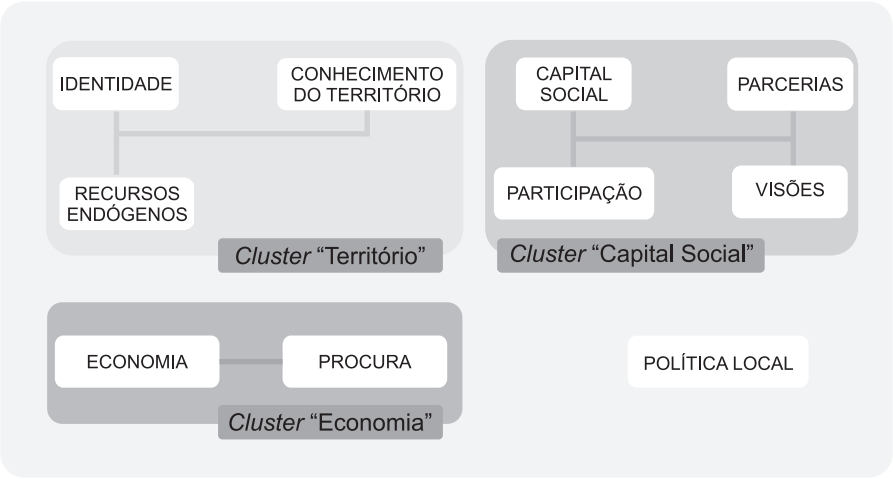


Figura 10: Esquema de agrupamento dos temas em *clusters*

4.4.3.2. Questão 2

"Em que fatores se deve basear a construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial?"
Os aspetos apontados pelos participantes como fatores importantes na construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial (Mapa 15 do Anexo 2) determinaram a definição de sete temas.
O tema "Envolvimento dos Parceiros/Agentes" relacionado com a existência de parcerias representativas das atividades socioeconómicas do território e o envolvimento, responsabilização e articulação efetivos dos parceiros foi o tema que recolheu o maior número de aspetos.
Os temas "Comunicação/Divulgação" e "Composição das Parcerias" ligados à ação dos agentes e atores locais, na perspetiva da sua representatividade no território e o tema "Proximidade da Decisão" traduzido no princípio da subsidiariedade foram também considerados relevantes na abordagem desta questão.
Os aspetos ligados aos temas "Simplicidade de Processos", relativa a uma maior flexibilização e agilização, "Avaliação" e "Liderança" também foram referenciados pelos participantes, ainda que com menos frequência.
A análise dos temas identificados com vista à determinação da sua importância na construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial, revelou uma correspondência entre a sua hierarquização, determinada pela escolha efetuada pelos

participantes e o número de aspetos por eles referenciados (Figura 11), assim a respetiva organização em *clusters* temáticos: "Composição das Parcerias" e "Liderança" (Figura 12).

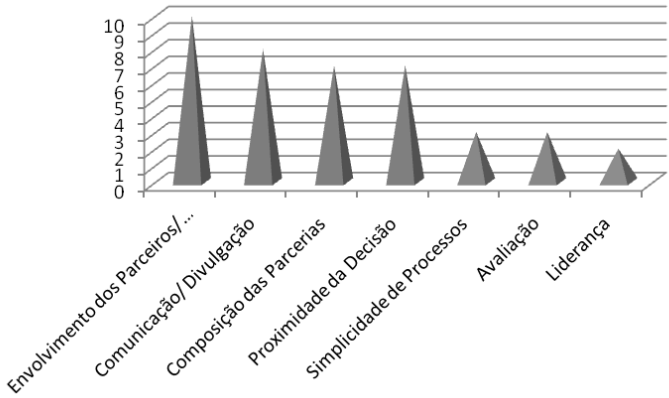


Figura 11: Hierarquização dos temas

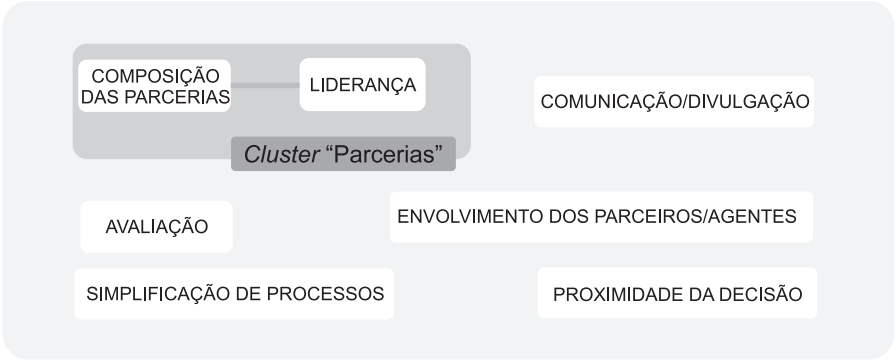


Figura 12: Esquema de agrupamento dos temas em *clusters*

4.4.3.3. Questão 3

"Quais os obstáculos que se encontram à implementação destas estratégias?"
Foram indicados pelo grupo participante um elevado número de aspetos (Mapa 16 do Anexo 3) que constituem obstáculos essenciais à implementação das estratégias de desenvolvimento territorial.
Dos temas identificados, o "Desajuste das Políticas e Instrumentos" relacionado com a desadequação das políticas públicas e consequente quadro legislativo e a rigidez dos seus instrumentos de aplicação, e a "Falta de Cultura de Cooperação" expressa através do fraco sentido de associativismo e de cooperação baseado na complementaridade de competências e de recursos, foram os temas que reuniram o maior número de aspetos, imediatamente seguidos do tema integrante dos aspetos ligados à "Falta de Qualificação para o Empreendedorismo e a Inovação" evidenciado nas

baixas qualificações dos atores, pouco dinâmicos e com fraca cultura empreendedora (Figura 13).
O tema "Falta de Construção de um Projeto Comum" revelou-se também um tema com alguma importância, considerando aspetos relacionados com a má definição de objetivos, a não complementaridade entre setores de atividade e a falta de uma visão estratégica para o território.
Os temas "Limitações Endógenas do Território" identificado com a falta de massa critica, associada ao êxodo rural e ao envelhecimento da população, "Dificuldade de Operacionalização" ligada à burocracia e rigidez de procedimentos e à falta de agilidade nos circuitos financeiros e "Ausência de Avaliação" das estratégias, obtiveram poucas referências por parte dos participantes.

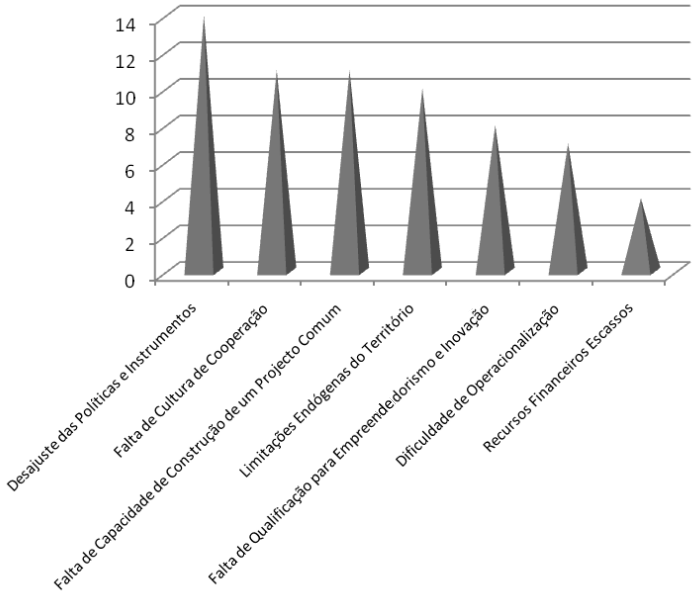


Figura 13: Hierarquização dos obstáculos que se encontram à implementação das ELD

A procura da homogeneidade temática levou à definição de dois *clusters*, um ligado às políticas e aos mecanismos de aplicação e outro que engloba os aspetos ligados à falta de uma cultura de cooperação com vista ao desenvolvimento de sinergias entre os vários atores locais (Figura 14).

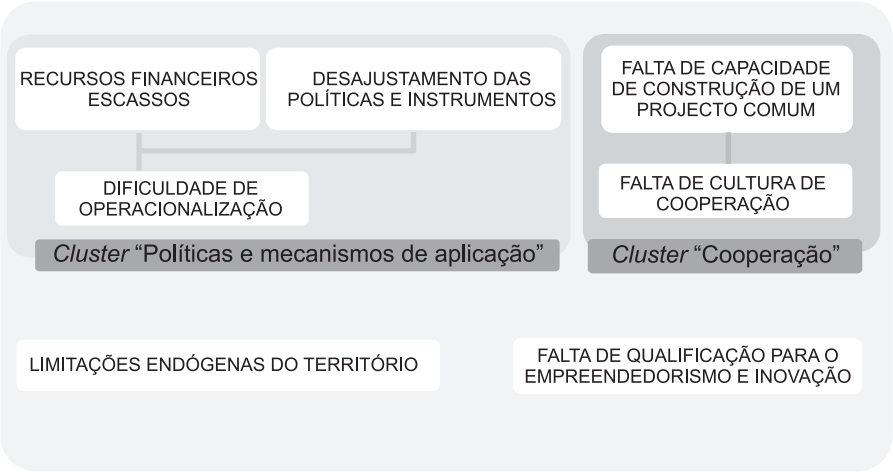


Figura 14: Esquema de agrupamento dos temas relacionados com os obstáculos à implementação das ELD em *clusters*

Os resultados da sessão evidenciaram que nos modelos de governança em que é criada uma *visão* que valoriza o capital social existente nos territórios, esta constitui um dos aspetos potenciadores da dinamização de uma estratégia local de desenvolvimento. Apesar de se valorizar um bom conhecimento do território, porventura paradoxalmente os recursos endógenos são considerados os menos relevantes nos modelos de governança. Constata-se ainda que os fatores principais para o desenvolvimento de uma ELD são um adequado envolvimento dos parceiros e atores, sobretudo no que diz respeito à sua responsabilização e articulação. Este último tema, parece relacionar-se fortemente com a formação e a composição das parcerias, assim como com uma adequada estratégia de comunicação e divulgação. Tendo-se identificado as características essenciais dos modelos de governança e os fatores a ter em conta na ELD, persiste a identificação dos obstáculos à sua implementação. No que diz respeito à necessidade de construção de *visões*, as dificuldades sentidas na construção de um projeto comum, porventura decorrentes da ausência de uma cultura de cooperação, constituem um constrangimento real. Apesar da ênfase colocada na "qualidade" dos recursos endógenos, nomeadamente associada à ausência de massa crítica, o principal obstáculo é situado ao nível da desadequação e rigidez do quadro legal aplicável. Este obstáculo, sendo exterior ao sistema local poderá ser, no entanto, mais facilmente alterável do que as mentalidades de uma população depauperada.

5. Modelos de governança e estratégias locais de desenvolvimento: dois exemplos fora do Alentejo

Tendo por objetivo enriquecer a discussão e reflexão, analisarm-se dois GAL fora do Alentejo – ADREPES e TAGUS, fornecendo dois exemplos das intervenções propostas por outros GAL nacionais. Os casos escolhidos ilustram soluções diversas mas comparáveis com as propostas apresentadas pelos GAL do Alentejo, além de que evidenciam ainda as limitações das políticas disponibilizadas pelo programa nacional para a construção de um modelo de desenvolvimento local.
Partilhando o objetivo geral do PENDR – "revitalizar económica e socialmente as zonas rurais" – os dois GAL apresentam uma ELD assente nas dinâmicas dos seus atores e fatores identitários, onde os fatores comuns, aqui considerados como as duas únicas medidas de política disponíveis (Medida 3.1 – Diversificação da economia e criação de emprego e Medida 3.2 – Melhoria da qualidade de vida), são secundarizados pelos fatores e dinâmicas específicas dos atores locais. Por outro lado, ambos integram territórios classificados como não rurais, procurando desta forma diminuir os impactes negativos decorrentes de uma classificação considerada "artificial", sobre a dinâmica territorial considerada como um todo. Esta acepção viria a ser melhorada com a integração dos designados territórios peri-urbanos.

5.1 Modelo de governança da ADREPES

Os GAL, definidos como parcerias territoriais, poderiam apresentar-se com ou sem personalidade jurídica[15]. No caso da ADREPES, o GAL apresenta-se com personalidade jurídica revestindo a forma de Associação de Desenvolvimento Local.
Na composição do GAL, maioritariamente formado por entidades coletivas, são dominantes as organizações de agricultores e agrupamentos de produtores (33%) e a administração pública local (33%); as empresas e cooperativas representam 24%, enquanto as instituições de solidariedade social e o ensino politécnico representam, cada uma, 5% dos associados.
São organizações locais, com sede no território de intervenção da ADREPES, e representam um considerável número de agentes económicos; com efeito, os setores relativos aos produtos agrícolas, florestais e vitivinícolas, envolvem 4820 associados, o que ilustra a importância do setor económico na estratégia local do território.
É à Direção da ADREPES que compete a execução das funções relativas ao Órgão de Gestão, nomeadamente com tudo a que está relacionado com a execução da Estratégia Local de Desenvolvimento e, desta forma, com a aprovação de projetos. Para além da Direção, a ADREPES assenta a sua organização na Assembleia-geral e dispõe de um Conselho Fiscal. A Equipa Técnica (ETL) reporta diretamente e é orientada pela Direção.
A composição do órgão de gestão divide-se, de forma igual, entre representantes da administração local e organizações de agricultores e produtores, sendo o quinto elemento representado por uma empresa.
O modelo de governação da ADREPES ilustra a maioria dos esquemas organizativos escolhidos pelos GAL no território nacional. Na região Alentejo, os modelos de governação de alguns dos GAL apresentam estruturas inovadoras que, em grande parte, são uma marca deixada pela Iniciativa LEADER, onde os partenariados territoriais não eram acompanhados, necessariamente, por uma formalização jurídica.

---

[15] Artigo 3.º da Portaria n.º 392-A/2008, de 4 de Junho

5.2. Estratégia local de desenvolvimento da TAGUS

O GAL TAGUS, definiu a sua estratégia local de desenvolvimento no âmbito de um plano de intervenção rural que designou por Rural Point. O território de intervenção inclui os concelhos de Abrantes, Constância e Sardoal, o que representa um território de cerca de 887,6 km^2 e onde residiam cerca de 50.154 habitantes. O objetivo da ELD é contribuir para a fixação da população no território do Ribatejo Interior.
Para a definição da estratégia, o GAL, que integra os concelhos de Abrantes, Constância e Sardoal, identificou os elementos identitários e dinâmicas territoriais que tornam o seu território de 50 mil habitantes único, tendo-os trabalhado de forma a colocar em evidência os respetivos objetivos e a forma como estes deverão mobilizar os meios oferecidos pelo programa nacional.
Deste modo, foram encontrados 5 objetivos estratégicos que se cruzaram com os dois grandes objetivos nacionais – Diversificação da economia e Criação de emprego; Melhoria da Qualidade de Vida:

- Combater o êxodo rural e o abandono da atividade agro-florestal;
- Promover a qualidade de vida;
- Preservar a identidade territorial;
- Dinamizar e proteger o Olival e a Mancha Florestal;
- Reforçar a governança local e articulação em rede.

Para cada um destes objetivos, o GAL identificou um conjunto de ações específicas para o seu território, que materializam a sua estratégia de desenvolvimento e procurou no quadro das medidas de política o respetivo enquadramento (Tabela 6).

Tabela 6: Relação entre os objetivos Específicos e as Ações do Subprograma 3 / PRODER

Objetivos Específicos e Ações	Medida / Ação do PRODER
1. Combater o êxodo rural e o abandono da atividade florestal	
1.1 Estimular a fixação da população, em particular a mais jovem	
1.1.a Incentivo à criação e ou modernização de investimentos empresariais	3.1.2
1.2 Reforçar o complemento de rendimento familiar proveniente da exploração agrícola e florestal	
1.2.a Apoiar investimentos de diversificação da atividade na exploração agrícola e florestal	3.1.1
(…)	
2. Promover a Qualidade de Vida	
2.1 Fomentar serviços de proximidade para crianças e idosos	
(…)	
2.2 Estimular o envolvimento das comunidades e atores locais	
2.2. Apoiar a organização de eventos de dinamização das comunidades e atores locais	3.2.1
(…)	
3. Preservar a identidade territorial	
3.1 Divulgação e valorização de usos, costumes e tradições locais	
3.1.a Apoio à criação de pequenos núcleos museológicos que se articulam em rede	3.2.1
(…)	

Por outro lado, identificou os elementos estruturantes do território; foram reconhecidos 15 polos geográficos e temáticos que se poderão organizar em redes de cooperação interterritorial, que se reforçam e complementam entre si, devendo essas operações e atividades ser consideradas prioritárias na análise e ponderação das operações a aprovar:
Polo 1 – Constância – Martinchel – (Foz do Zêzere – Ecomuseu)
Polo 2 – Tramagal – Santa Margarida – Pereira (Ribeira Alcolobre – Parque Ambiental – Pereira)
…
Polo 10 – Alvega – Concavada – Pego – Rossio ao Sul do Tejo (Tejo – pesca/ gastronomia)
….
Polo 14 – Grande Rota do Tejo
Polo 15 – Grande Rota do Zêzere
Seguidamente, o GAL apresentou uma quantificação dos objetivos a atingir, designadamente a despesa pública a afetar, dos indicadores de realização relativo a projetos e a postos de trabalho a criar, desagregada pelas ações apresentadas, o que possibilita uma avaliação territorial muito interessante da aplicação das medidas, e fundamental para (re)avaliar a estratégia local.
A distribuição do orçamento para a execução das Medidas e Ações do PRODER, aproxima-se da estrutura indicativa nacional para a afetação da despesa pública, como ilustra a Tabela 7 que seguidamente se apresenta:

Tabela 7: Implementação da ELD – Plano Financeiro – TAGUS

Medida /Ação	**Custo Total**		**Despesa Pública**	
	Mil €	%	Mil €	%
Medida 31 – Diversificação da economia e criação de emprego	**4800**	**50**	**2460**	**41**
- Ação 311 – Diversificação de atividades na exploração agrícola	600	6	360	6
- Ação 312 – Criação e desenvolvimento de microempresas	2000	21	1000	17
- Ação 313 – Desenvolvimento de atividades turísticas e de lazer	2200	23	1100	18
Medida 32 – Melhoria da Qualidade de Vida	**3604**	**38**	**2343**	**39**
- Ação 321 – Conservação e valorização do património rural	2400	25	1440	24
- Ação 322 – Serviços básicos para a população rural	1204	13	903	15
Medida 35 – Funcionamento do GAL, Aquisição de competências e Animação	**1201**	**13**	**1201**	**20**
- Ação 351 – Funcionamento do GAL	721	8	721	12
- Ação 352 – Aquisição de competências e animação	480	5	480	8
Total da Estratégia Local de Desenvolvimento	**9604**	**100**	**6003**	**100**

O Plano Financeiro evidencia a preocupação com a criação de emprego relacionada com estímulo às microempresas e ao desenvolvimento de atividades turísticas sendo, nestas duas ações que afetam 44% do seu orçamento, o que corresponde a 35% da despesa pública; por outro lado, estas atividades estão ainda relacionadas com as

preocupações com o reforço da identidade territorial, às quais afeta 24% do orçamento da despesa pública.
Considerando por outro lado os cinco objetivos estratégicos da ELD, verifica-se a seguinte distribuição (Tabela 8) dos recursos e as metas a atingir:

Tabela 8: Quantificação das metas a atingir por objetivos

Objetivos da ELD	Despesa afeta (%)	N.º Projetos a aprovar	N.º Postos de Trabalho a criar
Combater o êxodo rural e o abandono da atividade agro-florestal	38%	69	71
Promover a qualidade de vida	18%	27	10
Preservar a identidade territorial	31%	46	53
Dinamizar e proteger o olival e mancha territorial	1%	-	-
Reforçar a governança local e articulação em rede	12%	-	-

A avaliação da execução da ELD permitirá evidenciar os resultados alcançados, disponibilizando informações para a ajustar à dinâmica do território, colocando em evidência outros dinamismos e eventuais constrangimentos que se coloquem à sua implementação.
Analisando a ELD do GAL à luz dos regulamentos de aplicação das referidas medidas de política (Portarias n.º 520 e 521 /2009 de 14 de Maio, alteradas pelas Portarias n.º 905 e 906 de 14 de Agosto) constata-se a existência de dificuldades acrescidas na implementação da referida estratégia em grande parte por se tratar de uma matriz nacional de regras muito fechadas, onde as ELD irão encontrar obstáculos evidentes na dinamização dos seus objetivos relacionados com o ambiente, atividades de natureza imaterial ou mesmo atividades que concorram para a melhoria dos modelos de governança local.
Com o objetivo de completar a análise efetuada, e de comparar e identificar outras práticas de governança e de ELD, em Portugal e noutros países europeus que se regem pelas mesmas regras, apresentam-se no capítulo seguinte os casos de estudo efetuados em seis GAL nacionais e estrangeiros.

6. Modelos de governança e estratégias de desenvolvimento local – seis casos de estudo

Na sequência do anteriormente explanado e com o intuito de identificar e/ou explorar boas práticas de governança e de ELD, foram realizados seis casos de estudo em seis GAL nacionais e estrangeiros. Estes casos de estudos basearam-se em entrevistas semiestruturadas, a diferentes intervenientes – coordenadores dos GAL, membros privados e públicos dos órgãos de gestão e beneficiários privados e públicos do programa.
Tratando-se de identificar boas práticas que possam constituir referência para a ação futura, considerou-se fundamental entender o que os diferentes atores envolvidos entendiam por "boas práticas".
A abordagem seguida comportou a realização de um segundo *workshop* (*cf*. 6.1), onde foi discutido o significado da boa governança e as suas dimensões no contexto das associações de desenvolvimento local.
Tendo por base o resultado da pesquisa bibliográfica realizada, as discussões e reflexões tidas e os resultados obtidos com os dois *workshops* (*cf.* 4.4 e 6.1), construíram-se os três guiões de entrevistas a aplicar aos seis GAL em estudo.
No ponto 6.3. apresentam-se os GAL estudados. A análise dos resultados obtidos é evidenciada nos pontos 6.4. e 6.5 – Boas práticas identificadas e a explorar – Governança e ELD, respetivamente.

6.1. *Workshop* de boas práticas de governança

6.1.1. Objetivo

O objetivo do *workshop* foi clarificar o conceito de boas práticas de governança, através da sua Definição e Caracterização. As reflexões emanadas deste *workshop* constituíram também um suporte importante na definição dos critérios que permitam identificar boas práticas de governança e, assim, a escolha e análise de casos de estudo.

6.1.2. Participantes

Para além dos parceiros do projeto, foram convidados os oito GAL do Alentejo, a Federação Minha Terra, a Associação ANIMAR e uma entidade na dupla qualidade de parceiro GAL e beneficiário do programa LEADER. Estiveram presentes 16 participantes: seis coordenadores GAL, oito representantes do Projeto DEBATE, uma representante da ANIMAR e ainda uma aluna de mestrado a desenvolver a sua dissertação sobre o tema.

6.1.3. Técnica utilizada

Tal como a sessão anterior, esta sessão desenvolveu-se com a ajuda da técnica *oval mapping* para a condução da sessão no contexto da metodologia *SODA – Strategic Options Development and Analysys* (Eden e Ackerman, 2001). A sessão decorreu na sala de conferências do Polo da Mitra, entre as 14h15m e as 17h30m, tendo a dinamização da sessão ficado a cargo de um facilitador externo (Instituto Superior Técnico) e outro da Universidade de Évora com os participantes sentados em semicírculo com um quadro de papel cenário em frente (Figura 15) onde foram

colocados os *post-it* (15x10 cm) com as ideias nucleares. No início da sessão foi distribuído a cada participante uma caneta, bolinhas autocolantes e um maço de *post-it*.



Figura 15: Disposição dos participantes na sala

6.1.4. Exercícios

A metodologia escolhida para a condução do *workshop* permitiu a dinamização do grupo e o contributo dos participantes de forma não constrangida. Para o efeito, os participantes utilizaram *post-it* nos quais expressaram as suas ideias principais de forma sucinta enquanto aos facilitadores coube a tarefa de organizá-las, de acordo com a sua analogia, numa folha de papel de cenário colocada na parede (2.50 x 1m).

6.1.4.1. Questão 1 – O Conceito de BOA GOVERNANÇA segundo os participantes

Os participantes completaram numa pequena folha de papel a frase "BOA GOVERNANÇA É..." , da seguinte forma:

- A gestão eficiente de processos sustentada na relação entre organizações públicas e sociedade civil;
- Aproximação/participação aos "governados" construída com base nas suas sugestões e indicações;
- Uma ferramenta dirigida para gerir territórios envolvendo os atores locais;
- Ajustar as decisões de intervenção às necessidades através do envolvimento dos atores;
- Gestão de espaços territoriais (rurais) nas várias dimensões segundo normas adotadas às diferentes caraterísticas;
- A implementação de uma estratégia de gestão que vá ao encontro, de forma sustentável, das necessidades das populações e que resulte de um pré-diagnóstico;
- Uma forma de atingir determinados objetivos em que os processos utilizados são igualmente importantes;
- Coordenar, de forma participada e envolvendo os agentes locais, executar e gerir uma estratégia de desenvolvimento para um território;
- Gerir consensos, vontades e propostas de forma participada entre todos os agentes de desenvolvimento;
- A tomada de decisão por entidades públicas e privadas em pé de igualdade;
- Envolver todos os parceiros diretamente relacionados com a Estratégia de

Desenvolvimento Local desde o processo de conceção até à decisão;
• A cada escala, o envolvimento de todos os parceiros afetados pelas decisões a tomar, por forma a que eles se sintam comprometidos com as decisões e sua implementação;
• Envolver diferentes atores em todos os níveis de tomada de decisões. Boa articulação entre organismos, instituições e atores ao nível vertical e horizontal.
• Um governo não formalizado (não instituído por lei) formado por várias instituições que entre si definem um modelo de funcionamento/implementação de uma ação/projeto.
• Exercício do poder pelos cidadãos, organizações, etc., aos mais vários níveis.

A análise do conteúdo das frases permitiu estabelecer uma categorização como a Tabela 9 mostra.

Tabela 9: Categorização das expressões utilizadas pelos participantes

Termos e expressões empregues	**Categorização mediante análise de conteúdo (n)**
Várias instituições | Parceiros | Entidades/Organizações públicas e privadas | Agentes de desenvolvimento | Agentes locais | Sociedade civil	Atores (10)
Comprometidos | Boa articulação | Participar	Envolver/Participar (11)
Ajustar as decisões de intervenção | Coordenar, executar, gerir | Modelo de funcionamento/implementação de uma ação/projeto | Implementar decisões | Objetivos	Gestão (8)
Forma | Processo de conceção até à decisão | Forma sustentável | Ferramenta	Processo (6)
Várias dimensões | Nível vertical e horizontal | Cada escala | Decisão por entidades públicas e privadas | Decisões	Decisão (7)
Populações | Governados | Cidadãos	Beneficiários (4)
Sugestões e indicações | Vontades e propostas | Pré-diagnóstico	Diagnóstico (5)
Estratégia de Desenvolvimento Local	Estratégia (3)
Território	Território (3)
Tomada de decisão | Gerir consensos, vontades e propostas | Governo	Exercício de poder (3)
Igualdade	Igualdade (1)

(n) - número de vezes citada

6.1.4.2. Questão 2 – Três principais aspetos que caracterizam Boa Governança

Aos participantes foi pedido que registassem três conceitos (um *post-it* por cada conceito) que, numa palavra ou expressão, contribuíssem para a definição de Boa Governança.
O grupo discutiu e consensualizou os termos e expressões enunciados agrupando-os por nove aspetos, de acordo com o Tabela 10.

Tabela 10: Agrupamento de conceitos caraterizadores de Boa Governança

Exercício do Poder	**Participação**	**Envolvimento**
Autonomia dos intervenientes (2) Escala de decisão (2) Proximidade (aos decisores) (2) Escala territorial (1) Poder de decisão (1) Liderança (1)	Participação dos atores na formulação das propostas (8)	Envolvimento dos atores/beneficiários (4) Estratégia de desenvolvimento local (1) - proximidade/participação (1) Interação (1) Mais valia para a comunidade (1) N.º grupos temáticos existentes (1)
Transparência	**Eficiência**	**Parceria**
Transparência (4) Comunicação clara/transparência (2)	Meios disponíveis (1) Capacidade de intervenção (1) Eficiência (1) Avaliação contínua das decisões (1) Forma como se alcançam resultados (1)	N.º e tipo de parceiros (3) Grau de organização/implicação dos parceiros (1)
Responsabilidade	**Equidade**	**Coerência**
Compromissos assumidos/partilhados (2) Responsabilidade (1)	Representatividade da parceria (2)	Adequação à realidade em que se intervém (1) Projetos existentes (1)

(n) – número de vezes citada

6.1.4.3. Questão 3 – *Ranking* das Boas Práticas

Procedeu-se à escolha dos cinco aspetos considerados mais importantes através de uma votação em que cada participante tinha três votos (três bolas autocolantes) que podia distribuir da forma que melhor representasse as suas preferências (Figura 16).
Os aspetos Envolvimento (8 votos) e Participação (4 votos) foram considerados complementares e fundiram-se num único designado Participação/Envolvimento.
Os aspetos Exercício de Poder (9 votos), Responsabilidade (9 votos) e Transparência (7 votos) foram os aspetos considerados mais relevantes; em contraponto, Equidade (1 voto) e Eficiência (2 votos) foram considerados os menos relevantes, neste contexto (Figura 17).

Os aspetos Coerência e Parcerias foram votados de forma igual, tendo sido sujeitos a uma segunda votação de desempate, de onde resultou a escolha do aspeto Coerência.

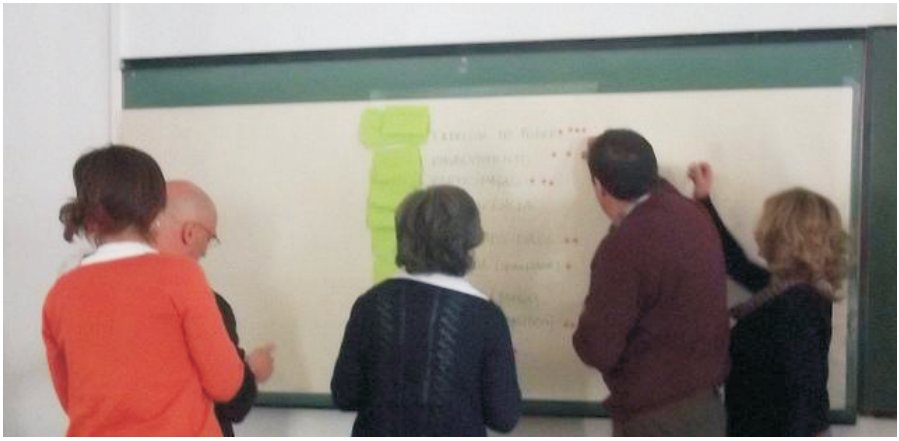


Figura 16: Escolha por votação dos aspetos considerados mais relevantes para a caraterização de uma Boa Governança

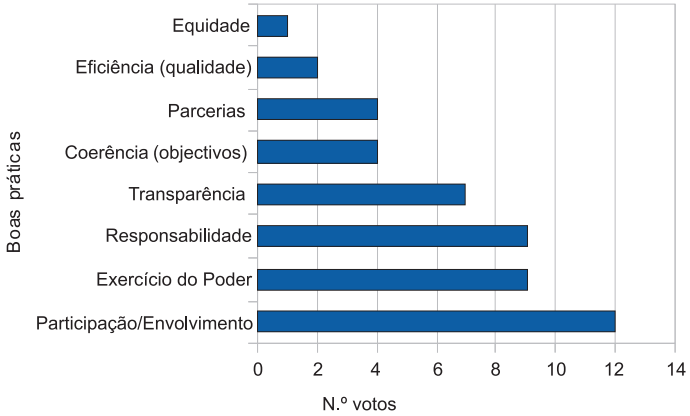


Figura 17: *Ranking* dos aspetos caraterizadores de uma Boa Governança

6.1.4.4. Questão 4 – Boas práticas de governança: critérios

Para cada um dos cinco aspetos (critérios) mais relevantes e caraterizadores de Boas Práticas de Governança, foi pedido aos participantes os indicadores (um por critério) que permitissem identificá-los e/ou parametrizá-los. (Tabela 11).
A maioria dos indicadores referidos são percentagens (exemplo: n.º de agentes do território que participam nas iniciativas/projetos desenvolvidos); outros são do tipo verifica-se/não se verifica (exemplo: existência de órgão consultivo obrigatório para tomada de decisão sobre estratégia) e outros de natureza mais subjetiva pelo que mais difíceis de avaliar (exemplo: clareza da linguagem utilizada).

Tabela 11: Critérios e indicadores definidos pelos participantes

<table>
<tr><th colspan="3">1. Envolvimento/Participação</th></tr>
<tr><td colspan="2">1.1. Grau de Envolvimento/Participação
Grau de envolvimento de atores na fase de definição de objetivos;
N.º ações desenvolvidas em comum com responsabilidade partilhada;
N.º agentes do território que participam nas iniciativas/projetos desenvolvidos;
N.º atores que desenvolveram iniciativas próprias ou em conjunto;
N.º atores que são parceiros de desenvolvimento;
N.º beneficiários das ações (indicadores de resultados dos objetivos a atingir);
N.º compromissos/tarefas assumidas por cada parceiro;
N.º indivíduos presentes nas reuniões de parceiros;
N.º intervenções por participante na reunião de parceria;
N.º intervenientes nas ações organizadas;
N.º parceiros que se envolvem efetivamente na dinamização das atividades / período de tempo;
N.º participantes por atos públicos;
N.º pessoas/entidade;
N.º reuniões com agentes veículos de difusão de informação;
Percentagem de parceiros que apresentam propostas nas reuniões de parceiros.</td><td>1.2. Tipologia do Envolvimento/Participação
Atores envolvidos na fase de definição dos objetivos;
Canais de comunicação fomentam a participação (espelham opiniões, por exemplo);
Diversidade e n.º de parceiros (sociais, económicos...);
Inclusão (capacidade de mobilização de públicos minoritários ou desfavorecidos): diversidade dos participantes envolvidos;
Reuniões abertas/fechadas;
Sugestões e reclamações (reações);
Tipo (forma organizacional) de participantes.</td></tr>
<tr><th colspan="3">2. Exercício do Poder</th></tr>
<tr><td>2.1. Eficiência do Poder
N.º de beneficiários;
Tempo que decorre desde a formulação de um projeto até à sua implementação;
Nível de competência dos líderes;
Grau de desempenho dos líderes;
N.º de objetivos concretizados;
Índice de satisfação dos beneficiários (inquérito de opinião).</td><td>2.2. Regulação do Poder
Existência de um órgão de contrapoder;
Tomada de decisões registadas em ata;
Prestação de contas: periodicidade de apresentação de relatórios;
N.º de entidades envolvidas na decisão/público-alvo;
N.º e rotatividade dos mandatos dos órgãos (de gestão, consultivos, etc.);
Estrutura da parceria: rotação dos órgãos de decisão;
Existência de órgão consultivo obrigatório para tomada de decisão sobre estratégia.</td><td>2.3. Operacionalização do Poder
Diversidade de atividades intervencionadas/decisões tomadas (abrangência da tomada de decisão);
Diversidade: n.º de parcerias estabelecidas;
N.º entidades envolvidas na decisão/público-alvo;
N.º parceiros envolvidos no processo de decisão;
N.º reuniões entre órgãos sociais com vista a tomada de decisão.</td></tr>
</table>

3. Responsabilidade		
3.1. Independência Estabelecimento de processos de avaliação independentes.	**3.2. Prestação de contas** Identificação e publicitação clara dos responsáveis pela tomada de decisão num dado processo; Apresentação de relatórios de: contas, atividades, resultados, avaliação, progresso dos projetos; Quais as consequências ou se há consequências do não cumprimento de compromissos assumidos por várias partes.	**3.3. Demonstração de eficiência** Cumprimento dos ompromissos assumidos: n.º de decisões executadas/n.º de decisões tomadas; Cumprimento de metas; Execução ou não das tarefas assumidas: n.º compromissos realizados/n.º de compromissos assumidos; Grau de realização das atividades de ELD; N.º processos avaliados; N.º projetos aprovados e o cumprimento dos objetivos definidos à partida; Quem decide o cumprimento de objetivos.
4. Transparência		
4.1. Transparência das relações de poder Regulação de situações de conflito de interesse; Permitir aos vários intervenientes que se pronunciem sobre os assuntos; Partilha na tomada de decisão: n.º de parceiros envolvidos e diversidade.	**4.2. Acompanhamento** Acesso público ao processo de decisão (divulgação): n.º de processos de decisão divulgados de forma acessível ao público; N.º reuniões abertas para acompanhar a operacionalização das decisões; N.º reuniões de divulgação/informação; N.º (in)satisfeitos. Consulta pública (inquérito de opinião); Publicitação das decisões: n.º de reuniões.	**4.3. Disponibilização de informação** Clareza da linguagem utilizada. A entidade tem essa preocupação? Dar exemplos; Disponibilização de todos os documentos justificativos da decisão (na Internet, em consulta, etc.); Divulgação das fases do processo de decisão: n.º de vezes, periodicidade *newsletter*; Existência de relatórios periódicos de atividades e contas; Formas e periodicidade de divulgação; Meios utilizados/frequência de utilização; Normas de procedimento escritas (sim? não? Grau de abrangência). Se existem para todos os procedimentos; Prestação regular de contas; Publicitação regular dos resultados.

5. Coerência		
5.1. Objetivos estabelecidos em parceria Adequação da estratégia: resultados obtidos, necessidades/oportunidades identificadas no terreno (sentidas pelos *stakeholders*); Objetivos estabelecidos com os parceiros locais. N.º de parceiros envolvidos na definição de objetivos.	**5.2. Objetivos de acordo com uma estratégia** Hierarquização de objetivos (sim/não); Prática de avaliação da estratégia; Existência ou não de planos estratégicos de intervenção; Revisão da estratégia.	**5.3. Cumprimento dos objetivos** Comparação de resultados (grau de adequação) com objetivos; Cumprimento das regras estabelecidas (sim/não); Grau de cumprimentos de metas; N.º beneficiários de projetos indicados nos resultados e impactos;

Mais do que avaliar, o trabalho propõe-se, sobretudo, identificar e relevar casos de boas práticas, sendo por isso privilegiados os indicadores que melhor cumprirem esse propósito. O passo seguinte passou por analisar a aplicabilidade e relevância (de acordo com a literatura) de cada um dos indicadores e identificar os casos de boas práticas, junto dos GAL, através de entrevistas semiestruturadas.

6.2. Elaboração de guiões para entrevistas semi-estruturadas

Os guiões das entrevistas semiestruturadas foram elaborados (Anexo 4) de acordo com as dimensões que emanaram do *workshop* descrito no ponto anterior bem como das questões anteriormente equacionadas sobre as ELD (*cf.* capítulo 4). Tendo em atenção a tipologia dos atores a entrevistar – coordenadores dos GAL, membros privados e públicos dos órgãos de gestão e beneficiários privados e públicos do programa – foram criados três guiões diferenciados.
Foram realizados pré-testes junto de um coordenador GAL e um ex-dirigente da administração pública com especial responsabilidade no Programa LEADER, resultando a necessidade de acrescentar a governança multinível como uma dimensão que importaria estudar, bem como, relativamente às ELD, a forma como estas terão sido preparadas e implementadas. A incorporação desta última dimensão, relativa às ELD, tornou redundante a análise e discussão da dimensão relativa à Coerência – resultante do *workshop* anteriormente citado – tendo-se assim optado por não a considerar.

6.3. Os Exemplos – casos de estudo

Os seis casos de estudo realizados (Tabela 12 e Figuras 18 e 19) tiveram lugar em Portugal (2), em França (2), em Espanha (1) e em Itália (1).
A escolha dos GAL a analisar foi, no caso português, por proposta das Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Alentejo e do Norte, na qualidade de entidades gestoras pela abordagem LEADER do PRODER: a ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local do Alentejo Sudoeste, e a ADRIMAG.
A escolha de casos de estudo em Espanha, França e Itália, está relacionada com o facto de estes países se apresentarem mais próximos da realidade portuguesa em termos culturais e socioeconómicos e, por essa via, países onde eventuais boas práticas, à partida, são mais fáceis de replicar ou adaptar a Portugal.

A escolha dos casos de estudo estrangeiros foi coadjuvada, para os casos de França e Itália, por peritos na área do desenvolvimento rural de cada um destes países e, para o caso espanhol, por sugestão de um GAL português que tem desenvolvido projetos de cooperação transnacional com Espanha.

Tabela 12: Localização dos GAL objeto de estudo

	País	NUT II	Localidade da sede do GAL
Al Sud ESDIME	Portugal	Alentejo	Castro Verde
ADRIMAG	Portugal	Centro	Arouca
ADERCO	Espanha	Extremadura	Olivença
CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	França	Limousin	Oradour sur Vayres
PAYS SAINT-FLOUR	França	Auvergne	Saint-Flour
GAL LEADER SIENA	Itália	Toscânia	Abbadia San Salvatore



Figura 18: Mapa com a localização dos casos de estudo

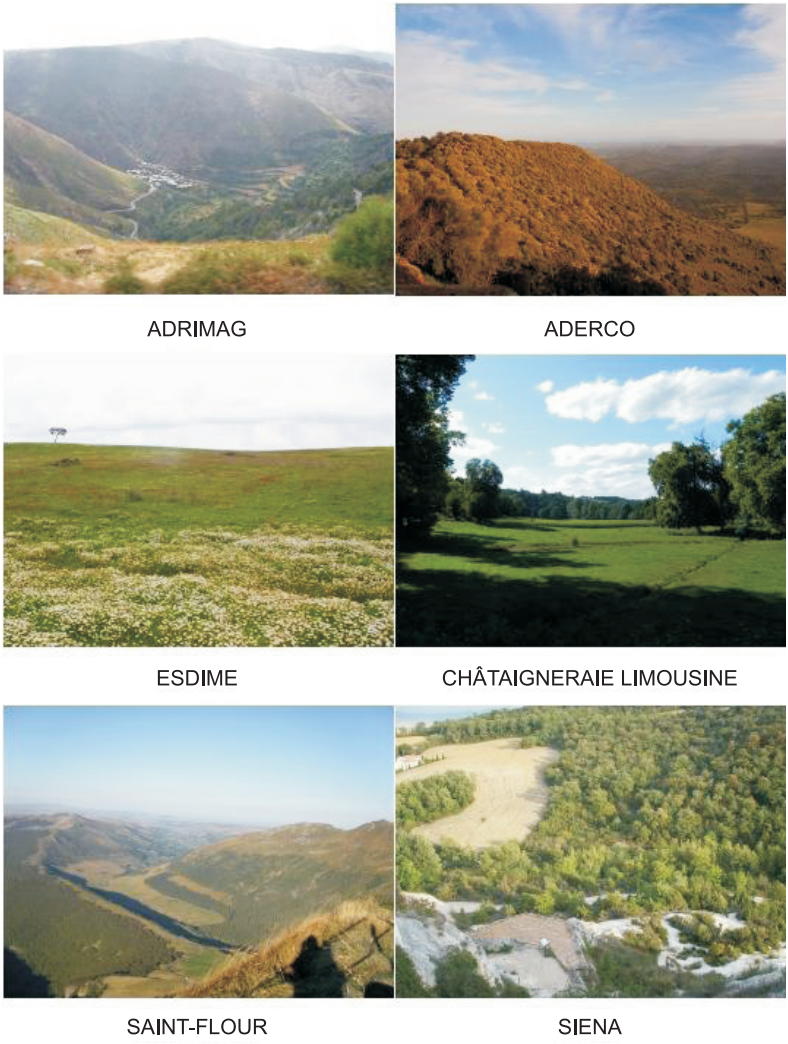


Figura 19: Imagens dos territórios GAL objeto de estudo

6.3.1. Caracterização das Regiões objeto de estudo

6.3.1.1. Zonas Ambientais

Do ponto de vista ambiental, os territórios dos GAL objeto de estudo (Figura 20 e Tabela 13) apresentam características (orografia, clima e solos) que influenciam, e nalguns casos determinam, o desenvolvimento desses territórios aos mais diversos níveis (agrícola e turístico, por exemplo).

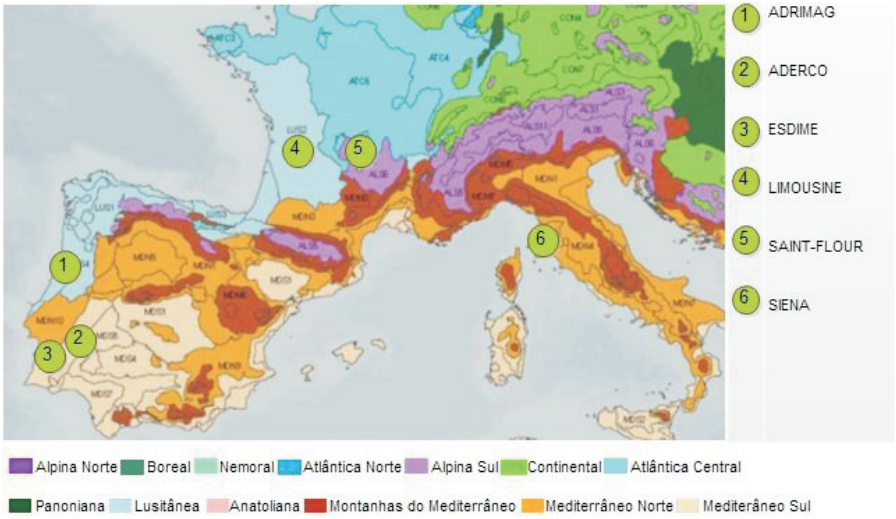


Figura 20: Localização dos territórios de intervenção nas zonas ambientais (Metzger et al., 2012)

Tabela 13: Zonas ambientais dos territórios GAL

Zona Ambiental	Território de intervenção GAL	Tipo de ocupação principal	Clima
Mediterrâneo sul	ADERCO e ESDIME	Culturas arvenses de sequeiro (42%)	Mediterrânico
Lusitânia	ADRIMAG	Floresta de coníferas (24%)	Atlântico com influência do Mediterrâneo
Atlântico central	CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	Culturas arvenses de sequeiro (48%)	Oceânico
Alpina sul	PAYS SAINT-FLOUR	Floresta de coníferas (39%)	Mediterrânico com influência continental
Mediterrâneo norte	LEADER SIENA	Culturas arvenses de sequeiro (38%)	Mediterrânico com influências alpinas e continentais

6.3.1.2. Enquadramento Socioeconómico

O enquadramento socioeconómico das regiões objeto de estudo é feito ao nível das NUTS II, uma vez que alguns GAL (ADRIMAG e Al Sud ESDIME, por exemplo) abrangem mais do que uma NUT III.[16] (Tabela 14).

Os GAL ADRIMAG, Al Sud ESDIME e ADERCO pertencem a regiões elegíveis ao objetivo "Convergência".[17] onde estão também disponíveis outros dois instrumentos financeiros: o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão. Os outros GAL estão integrados em regiões cujo objetivo é a Cooperação Territorial Europeia, tendo por isso apenas acesso ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).
O PIB regional em paridade de poder de compra (PPC), indicador comummente usado por instâncias internacionais como o FMI, a OCDE e o EUROSTAT, permite comparar capacidades aquisitivas entre diferentes regiões. Para este indicador, é possível verificar que existem três situações diferentes. A primeira, onde se enquadram as regiões portuguesas e espanhola, que apresentam um PIB regional em PPC abaixo de 75% da média dos vinte e sete países que compõem a União Europeia UE-27); um segundo grupo de regiões que apresentam um PIB regional em PPC entre os 75 e os 100% da média da UE-27 (as regiões francesas de Limousin e Auvergne) e uma região, Toscânia, que apresenta um valor acima dessa média (114%). As regiões ibéricas são também aquelas que apresentam taxas de desemprego mais elevadas, com particular incidência para a taxa de 25,1% registada na Extremadura em finais de 2011.

Tabela 14: Caraterização sumária das regiões objeto de estudo

GAL	NUT II	Regiões elegíveis no objetivo «Convergência»[a]	PIB regional em PPC[b]	Taxa de desemprego 2011[c]
Al Sud ESDIME	Alentejo	SIM	72%	12,4%
ADRIMAG	Centro	SIM	66%	10,3%
ADERCO	Extremadura	SIM	72%	25,1%
CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	Limousin	NÃO	84%	7,9%
PAYS SAINT-FLOUR	Auvergne	NÃO	87%	8,8%
LEADER SIENA	Toscânia	NÃO	114%	6,5%

[a] Decisão da Comissão (2006/595/CE)
(http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_pt.htm).
[b] Fonte: Eurostat. Valores em percentagem da média UE-27 (ano: 2009)
[c] Fonte: Eurostat

[16] Optámos ainda por utilizar o Eurostat como fonte dos dados apresentados (tabela 14), por estes reportarem aos mesmos anos. Tal não acontecia quando se pretendeu comparar os dados constantes nas estratégias locais de desenvolvimento de cada GAL. Para alguns casos os dados coincidiam com a área geográfica do GAL, para outros os dados tinham outra abrangência geográfica. O mesmo acontecia para a tipologia não coincidente dos dados referenciados, assim como para as datas referidas, diferentes de caso para caso.
[17] Fazem parte do Objetivo de Convergência as regiões, ao nível da NUT II, cujo PIB *per capita* seja inferior a 75% da média europeia.

6.3.2. Caracterização dos GAL objeto de estudo

6.3.2.1. Caracterização geral dos GAL

Os GAL objeto do presente estudo abrangem áreas (Tabela 15) que vão desde os 1 439 km^2 (ADRIMAG), até mais de 3 000 km^2 (LEADER Siena e AI Sud ESDIME, 3 273km^2 e 3 413km^2, respetivamente).
A indicação do número de municípios é pouco comparável entre os diferentes países devido às diferentes divisões administrativas em questão. Em França, por exemplo, uma das comunas (*Commune*) parceiras do GAL do Pays Auvergne tem pouco mais de cem munícipes. A mesma situação para os *Ayuntamientos* da Comarca de Olivença. É esse o facto que explica o elevado número de municípios abrangidos nos territórios destes GAL. O elevado número de municípios também traduz esforços maiores para atingir consensos entre um maior número de eleitos locais.
Em termos populacionais, podemos distinguir três classes. Os GAL que abrangem menos de 50.000 habitantes (ADERCO, Pays Saint-Flour e AI Sud ESDIME), o GAL Siena com mais de 100.000 habitantes e o GAL de Châtaigneraie Limousine numa posição intermédia, integrado num território que comporta entre os 50.000 mil habitantes e os 100.000 habitantes. Em termos de densidade populacional, distinguem-se duas classes: os GAL AI Sud ESDIME, ADERCO e Pays Saint-Flour, com densidades entre os 12 e os 20 habitantes por km^2 e os GAL de Siena, Châtaigneraie Limousine e ADRIMAG com densidades compreendidas entre os 39,5 hab.km^2 e 76 hab./km^2. São, contudo, números médios que mascaram, por vezes, fortes assimetrias dentro da própria região de intervenção. A título de exemplo, e para a região de intervenção da ADRIMAG, segundo dados do INE/PORDATA para 2011, as densidades populacionais variam mais de 3,5 vezes entre Castro Daire (40,5 hab./km^2) e Sever do Vouga (155 hab./km^2). O mesmo se pode observar na maioria de regiões de intervenção dos GAL objeto de estudo: grandes variações intra-territoriais em relação à maioria dos indicadores.

Tabela 15: Territórios dos GAL objeto de estudo

	Área de intervenção (km^2)	N.º municípios abrangidos	População[1]	Densidade[1] (hab./km^2)
AI Sud ESDIME	3413	6 (32 freguesias)	43171	12,6
ADRIMAG	1439	7	109364	76
ADERCO	1625	11	32878	20
CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	2007	74	85991	42,8
PAYS SAINT-FLOUR	2400	105	38305	16
GAL LEADER SIENA	3273	30	130326	39,5

[1] Fonte: Estratégias Locais de Desenvolvimento dos GAL.

A data de constituição dos GAL estudados (Tabela 16) remonta, nos casos mais recentes, ao início do período de vigência do LEADER II (1994-1999). No caso do GAL Siena, a parceria é mais antiga, mas o enquadramento jurídico da parceria é mais recente (1996).
Tratam-se, por isso, de entidades com larga experiência no Programa LEADER. Entre os seis GAL, apenas duas parcerias não têm personalidade jurídica (Al Sud ESDIME e Pays Saint-Flour), assumindo outras entidades gestoras a responsabilidade administrativa e financeira do Programa.

Tabela 16: Semelhanças e diferenças entre GAL

	Data de constituição	A parceria tem personalidade jurídica?	O objetivo principal da entidade gestora é gerir o LEADER?
Al Sud ESDIME	1989	Não	Não
ADRIMAG	1991	Sim	Não
ADERCO	1994	Sim	Não
CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	1994	Sim	Não
PAYS SAINT-FLOUR	1994	Não	Não
LEADER SIENA	1996	Sim (sociedade por quotas)	Sim

6.3.2.2. Modelos de Governança

Em relação aos modelos de governança existentes em cada um dos casos de estudo, importa relevar as características diferenciadoras no seio de um Programa Europeu, conduzido por mais de 2 000 GAL na União Europeia, condicionado por muitas regras comuns.
O modelo de governança do GAL Al Sud ESDIME é particularmente distinto no que concerne ao estatuto de grande abertura da sua parceria, promovendo uma participação alargada a múltiplas entidades locais e regionais que não estão vinculadas formalmente à entidade gestora não conferindo, por isso, a parceria o estatuto de personalidade jurídica. O carácter rotativo dos membros do Órgão de Gestão que leva à substituição de todos os membros desse órgão de dois em dois anos, com exceção do membro que representa a entidade gestora, é outra das particularidades do GAL Al Sud ESDIME. Esta rotatividade é um pouco ambivalente. Por um lado, promove a participação e o envolvimento de um grande número de membros da parceria no órgão com forte poder decisório, como é o Órgão de Gestão. Por outro, enferma da desvantagem, de acordo com a opinião de um dos membros do Órgão de Gestão entrevistados que se preparava para ser substituído, do tempo que leva cada um dos membros a familiarizar-se com os procedimentos complexos do programa ser praticamente coincidente com o tempo do mandato.



Figura 21: Edifício sede da ADRIMAG

O modelo de governança da ADRIMAG (Figura 21) é o mais corrente em Portugal. O GAL é uma parceria com personalidade jurídica, ou seja, a sua composição é coincidente com a Assembleia-geral da entidade gestora. Neste caso, uma associação que, para além da Assembleia-geral, é composta pelos outros corpos sociais normais nestas situações: uma Direção e um Conselho Fiscal. É da Assembleia-geral da associação que são escolhidos os membros pertencentes ao Órgão de Gestão, onde os membros do sector privado estão em maioria (caraterística fundadora do Programa e da abordagem LEADER que o acompanha). Note-se, contudo, que o envolvimento dos membros do sector privado não é replicado noutros órgãos de decisão da associação, onde as câmaras municipais são hegemónicas.
O modelo de governança da ADERCO é condicionado pelas entidades públicas locais, por via da sua representatividade nos órgãos sociais. Em relação ao seu financiamento, a ADERCO, tal como todos os GAL da *Extremadura* (segundo o seu coordenador), tem sido beneficiária de um protocolo com uma entidade bancária que lhe tem assegurado cerca de 20% dos custos de funcionamento. Do protocolo firmado entre o GAL e a entidade bancária, resultam condições, alegadamente, mais favoráveis para os beneficiários.
Os modelos de governança dos GAL franceses objeto deste estudo têm os *pays* como entidade gestora do programa LEADER. Os *pays* fazem parte de uma categoria administrativa francesa que congrega *communes*, a mais pequena subdivisão, e associações de *communes* com o objetivo de promover o desenvolvimento de um território com base numa carta de desenvolvimento a dez ou mais anos. Desta forma, a estratégia local de desenvolvimento realizada para o programa LEADER foi mais um instrumento ao serviço de uma estratégia de âmbito mais global e com um horizonte de programação mais longo. O modelo de financiamento nestes GAL é também muito diferente dos restantes casos. Com efeito, a subvenção comunitária é apenas concedida quando o cofinanciamento nacional, assegurado por diferentes fundos (nacionais, regionais, departamentais, entre outros) também estiver garantido – projeto a projeto. Esta negociação de fundos nacionais é feita com a intermediação dos GAL e é principalmente desmotivadora para os projetos de índole privada.
Segundo os GAL, a presença das autoridades regionais de gestão do programa e das entidades cofinanciadoras nos órgãos de gestão, na qualidade de membros sem

direito de voto, assegura uma melhor articulação entre as diferentes entidades que atuam a diferentes escalas. As entidades representadas são o *Conseil Géneral* (entidade pública do Departamento e cofinanciadora da componente pública nacional), o *Conseil Regional* (entidade pública da Região e co-financiadora da componente pública nacional), a *Direction Régional de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt* e a *Agence de Services et de Paiement*, ao nível da Região.
Cada membro do Órgão de Gestão tem um membro suplente que pode participar em todas as reuniões, embora sem direito de voto quando o membro efetivo também estiver presente. O Órgão de Gestão tem dois presidentes. Um representando o setor público e o outro o setor privado.
Existe ainda um *Comité Technique*, composto pelos agentes de desenvolvimento das *communes*, representantes do *Conseil Géneral*, do *Conseil Régional* e do *Pays* que reúne antes de cada Órgão de Gestão emitindo um parecer técnico (não vinculativo) para cada projeto.
Os modelos de governança dos GAL da Toscânia assentam em sociedades, enquanto entidades gestoras, e têm como objetivo único a gestão do programa LEADER. No caso do GAL Siena, a participação pública na sociedade é de 85% e a privada é de 15% que elegem, separadamente, os membros para o Órgão de Gestão no qual o sector privado está em maioria (três membros num total de cinco deste órgão).
Os GAL apresentam parcerias de composições muito diversificadas entre si (Tabela 17): em número e na tipologia de parceiros. Enquanto o GAL Siena e a ADRIMAG, por exemplo, têm apenas 31 e 34 membros, respetivamente, o GAL ADERCO é composto por 138 membros. Apesar de indiciadoras, estas diferenças nas composições e tipologias das parcerias dos GAL são, só por si, insuficientes para caracterizar o nível de participação e envolvimento existentes na parceria.

Tabela 17: Análise comparativa dos GAL

	Experiência com o LEADER	Composição da parceria	Instalações partilhadas com outras entidades/ programas	Recursos humanos
AI Sud ESDIME	Desdo o LEADER II	20 Entidades públicas 29 Entidades privadas	Sim	1 Coordenador (1 UTA[18]) 4 Técnicos de animação análise, acompanhamento e controlo de operações (4 UTA) 1 Administrativa (1 UTA)
ADRIMAG	Desdo o LEADER I	9 Individuais 10 Entidades públicas 15 Entidades privadas	Sim	1 Coordenador (1 UTA) 4 Técnicos de animação análise,acompanhamento e controlo de operações (4 UTA) 1 Administrativa (1 UTA)
ADERCO	Desdo o LEADER II	11 Entidades públicas 78 Empresas 18 Entidades do terceiro setor 31 Individuais	Sim	1 Coordenador (1 UTA) 3 Técnicos de animação análise, acompanhamento e controlo de operações (3 UTA)

[18] UTA-Unidade de Trabalho Ano

CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	Desdo o LEADER II	A parceria é formada por dois *pays* e um parque natural regional. Composição do órgão de gestão: 12 Entidades públicas 12 Entidades privadas	Sim	1 Coordenador (1 UTA) 2 Técnicos/animadores (1,25 UTA)
PAYS SAINT-FLOUR	Desdo o LEADER II	Composição do órgão de gestão: 8 Entidades públicas 8 Entidades privadas	Sim	1 Coordenador (0,3 UTA) 1 Técnico de análise de projetos (0,8 UTA) 2 Animadores (0,65 UTA cada um)
GAL LEADER SIENA	Desdo o LEADER I	16 Entidades públicas 15 Entidades privadas	Não	1 Coordenador (1UTA) 1 Administrativa (1 UTA) 1 Técnico de análise de projetos (0,6 UTA) 2 Animadores (0,6 UTA cada um)

Fonte: Estratégias Locais de Desenvolvimento

6.3.2.3. As Estratégias Locais de Desenvolvimento

A amplitude dos objetivos estratégicos referidos nas ELD (Tabela 18) é relativamente estreita. O seu enfoque é centrado em quatro objetivos que se entrecruzam nalguns aspetos: património-ambiente, emprego, qualidade de vida e turismo.
No que concerne aos montantes das ELD, são evidentes as diferenças entre os montantes afetos a cada uma, o que certamente tem em linha de conta, entre outros pressupostos, a área e a população abrangida.
O montante *per capita* apresentado pode ainda ser analisado subtraindo o financiamento privado e as subvenções públicas para a animação e funcionamento do GAL. Esse valor dá-nos o montante efetivo das transferências de montantes para a região ao abrigo do Programa. Fazendo isso, e só a título de exemplo para o GAL Al Sud ESDIME, o GAL com o montante *per capita* mais elevado, a subvenção pública cai para cerca de metade (156 €). Se atendermos que esse montante é aplicado durante o período de vigência de sete anos, o montante *per capita* e por ano, é de cerca de 22 €. Para os restantes GAL esses valores são ainda menores.

Tabela 18: Análise comparativa entre as ELD

	Objetivos estratégicos da ELD	ELD Custo Total[19](milhões de euros)	ELD/hab.
Al Sud ESDIME	Promover a diversificação da economia para atividades não agrícolas e aumentar o emprego no território de intervenção;	15,1	350 €
	Melhorar a Qualidade de Vida no Alentejo Sudoeste		
ADRIMAG	Desenvolver o turismo de natureza e os recursos endógenos;	15,7	144 €
	Divulgar e preservar o património rural;		
	Apostar no empreendedorismo e na criação de empresas e serviços de base social		
ADERCO	Melhorar a qualidade de vida da população	7,2	218 €
	Diversificar a estrutura económica da região		
	Intervir na ordenação funcional do território		
	Fomentar o intercâmbio fronteiriço		
	Apoiar a iniciativa empresarial		
	Prosseguir o trabalho da comarca perante os organismos regionais, nacionais e europeus		
	Fomentar a cooperação interterritorial interna e externa		
CHÂTAIGNERAIE LIMOUSINE	Preservar os recursos patrimoniais para uma descoberta sustentável	4,2	48 €
	Valorizar as riquezas identitárias para um turismo de descoberta		
	Profissionalizar os atores e comunicar a qualidade e a originalidade da oferta de turismo de descoberta		
PAYS SAINT-FLOUR	Criar Emprego	5	130 €
	Construir uma oferta alargada de serviços à população		
	Fazer do ambiente um ativo		
GAL LEADER SIENA	Apoiar a proteção e recuperação do património rural a fim de fixar a população e promover atratividade do território	14,5	111 €
	Apoiar a competitividade dos produtos locais de qualidade		
	Diversificar o ambiente económico rural por forma a criar empregos		
	Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais.		

[19] Custo total= Comparticipações pública+privada

6.3.2.4. Sítios web dos GAL

As novas tecnologias de informação, nomeadamente a Internet, são uma ferramenta com largas potencialidades ao serviço das boas práticas de governança, conferindo aos GAL a possibilidade de se tornarem mais eficientes e transparentes. Disponibilização de documentos, dinamização de fóruns, envio regular de *newsletters*, caixas de comentários, inquéritos, pedidos de sugestões, são apenas algumas das potencialidades que podem ser exploradas e que conferem, quando usadas, bidirecionalidade a este recurso.
A Tabela 19 resume as funcionalidades existentes nos sítios *web* de cada GAL objeto de estudo. Da sua análise, constata-se que os sítios *web* da maioria dos GAL têm uma presença redutora e unidirecional, disponibilizando um conjunto muito limitado de informações. A ausência, na maioria dos casos, de informações acerca dos projetos apoiados pelo Programa parece-nos das mais evidentes. Em França, em ambos os GAL estudados, foi referido que essa ausência se devia a fatores de índole sociocultural. Os beneficiários estariam contra a divulgação de informações sobre os seus projetos por as considerarem do domínio privado. O GAL de Saint-Flour disponibiliza um vídeo dedicado a cada projeto apoiado, mas com informações de carácter muito generalista.

Tabela 19: Análise às principais funcionalidades dos sítios *web* dos seis GAL

Serviços/Informações disponibilizadas	Al Sud ESDIME	ADRIMAG	ADERCO	LIMOUSINE	S-FLOUR	SIENA
1. Pessoas e funções						
1.1. Composição dos órgãos executivos e administrativos	S	N	N	S	S	N
1.2. Organigramas	N	N	N	N	N	N
1.3. Indicação de nomes, funções e contactos	P	N	N	N	S	N
2. Documentação online						
2.1. Legislação/ regulamentos	S	S	S	S	N	S
3. Funcionalidades para os beneficiários						
3.1.Calendário de eventos	N	S	S	S	S	S
3.2. FAQ (perguntas frequentes)	N	N	N	N	N	N
3.3. Fórum de discussão	N	N	N	N	N	N
3.4. Pedido de sugestões	N	N	N	N	N	N
3.5. *Download* de formulários ou formulários *online*	P	P	N	N	N	N
4. Comunicação						
4.1. Projetos apoiados	S	N	N	N	P	N
4.2. Subscrição de *newsletters*	P	N	N	N	N	N
4.3. Redes sociais	S	S	S	N	N	N

Legenda: S – sim | N – não | P – parcialmente disponíveis.

6.4. Governança – boas práticas identificadas e a explorar

A análise dos casos de estudo teve como objetivo principal colocar em relevo as boas práticas de cada um dos GAL que possam ser inspiradoras quanto à governança e à elaboração e implementação de ELD.
Optou-se por apresentar a separação entre as práticas, de acordo com as dimensões resultantes do *workshop* (*cf.* 6.1), que já ocorrem, daquelas que são apontadas como possíveis ou desejáveis de concretizar num futuro próximo às quais designamos por boas práticas a explorar.
O atual modelo de governança do Programa, em muitos aspetos transversal a Portugal, Espanha, França e Itália, coartou significativamente a autonomia dos GAL e burocratizou o seu funcionamento, correndo-se o risco, caso se acentue esta tendência, de transformar os GAL em meros gabinetes avançados das instâncias superiores, cujo trabalho pode vir a limitar-se a fazer a verificação dos critérios de elegibilidade acompanhados da "motivação" única de ver cumpridas as taxas de execução. Este contexto tem condicionado, segundo os GAL, a adoção de outras práticas de boa governança.

6.4.1. Envolvimento e participação
6.4.1.1. Boas práticas referenciadas

Partilha de instalações
É comum os GAL partilharem instalações com outros projetos promovidos pela mesma entidade gestora. Essa circunstância foi referida como um aspeto positivo, pelas interações que se podem estabelecer entre os diferentes projetos. Mais singular foi encontrar instalações partilhadas por instituições diferentes. Isso ocorreu em Olivença. O GAL ADERCO partilha a sua sede num edifício que é simultaneamente sede de outras entidades locais. Esse facto foi referido como bastante positivo visto que torna o envolvimento de outros atores muito mais facilitado. A existência da Agência de Desenvolvimento do Município de Olivença no mesmo corredor da ADERCO (Figura 22), por exemplo, facilita enormemente também os beneficiários, já que esta Agência é responsável pela condução processual das candidaturas.

Participação dos beneficiários
A realização de encontros com beneficiários do Programa, como foi referido pelos GAL ADRIMAG e Al Sud ESDIME, pode ser um ótimo instrumento de melhoria do próprio Programa. É pois de considerar o envolvimento de beneficiários nas diferentes fases de desenvolvimento da estratégia. Promover encontros onde "ex" e futuros beneficiários se encontrem e partilhem diferentes experiências.
A assunção simultânea da condição de parceiro e de beneficiário foi referida como potenciadora de melhorias no desenvolvimento do programa, dada a sua proximidade com os outros membros e a facilidade de comunicação que lhe é dada pela sua condição de membro da parceria.

6.4.1.2. Boas práticas a explorar

Participação mais direta e novos públicos
A promoção de mecanismos mais diretos de participação, recorrendo a novas tecnologias de informação, inquéritos de satisfação, ações de divulgação, vídeos participativos e interação com a população em locais menos usuais (mercados, por

exemplo), são formas de obter a participação de públicos que normalmente ficam de fora dos habituais mecanismos de participação utilizados. Será igualmente um meio de envolver públicos minoritários e desfavorecidos, como os jovens, público preferencial da política de desenvolvimento regional da União Europeia. No que diz respeito aos jovens, o seu envolvimento pode ter ainda mais razão de ser quando se discutem estratégias de desenvolvimento com horizontes temporais de sete anos e a sua preparação ocorre com quase uma década de antecedência do seu término.



Figura 22: : Edifício sede da ADERCO partilhado com outras entidades locais

Diminuir a influência das autoridades locais no processo de tomada decisão
Embora o princípio fundador da abordagem LEADER implique uma participação maioritária do sector privado, é ainda notório que o poder público, nomeadamente os municípios, exercem uma influência direta ou indireta que, por vezes, distorce o princípio fundador acima enunciado. A rotatividade dos membros, medidas que mitiguem situações de conflitos de interesses, entre outras referidas nos pontos seguintes, podem contribuir para a diminuição da influência das autoridades locais no processo de tomada de decisão, explícitas nos casos franceses e menos evidentes nos restantes casos.

Pagamento das despesas de representação dos parceiros
Os crescentes custos das deslocações especialmente nas regiões rurais onde as distâncias podem representar facilmente dezenas de quilómetros, conjugado com o facto de todo o trabalho dos membros ser realizado a título gracioso, desmotiva a participação de alguns membros, em particular os privados com menos recursos. Foi, por isso, sugerido o pagamento das deslocações aos membros que compõem o Órgão de Gestão.

Rotatividade dos locais de reuniões
Promover a rotatividade do locais das reuniões é uma forma de os membros da parceria, em particular do Órgão de Gestão, alargarem o seu conhecimento do território, de contactar novos atores e projetos em curso ou já desenvolvidos ao abrigo do programa. Dois GAL realizaram já tentativas neste sentido mas razões de ordem logística e administrativa conduziram ao abandono desta opção.

6.4.2. Exercício do poder
6.4.2.1. Boas práticas referenciadas

Confiança entre parceiros
A confiança entre parceiros, que decorre da relativa estabilidade da parceria ao longo dos sucessivos programas, foi referida, repetidamente, como um fator essencial para o seu bom funcionamento.

Limitação e rotatividade de mandatos
A limitação de mandatos nos órgãos de decisão é possível a dois níveis: ao nível do Órgão de Gestão e ao nível da entidade gestora. Neste último caso, a limitação de mandatos está condicionada pelo enquadramento jurídico da tipologia da entidade gestora e do seu regulamento interno.
A rotatividade de mandatos no Órgão de Gestão é já uma prática no GAL AI Sud ESDIME como atrás foi descrito.

6.4.2.2. Boas práticas a explorar

Conflito de interesses
As situações de conflito de interesses, atualmente, são apenas acauteladas nos momentos de votação do Órgão de Gestão. O registo de interesses (participação de interesses em atividades de natureza privada, social ou pública), por parte dos membros com poder de decisão, assegurará melhor os princípios da equidade e imparcialidade.

6.4.3. Responsabilidade e eficiência
6.4.3.1. Boas práticas referenciadas

Dinamização de ações simples e concretas
O trabalho da ADRIMAG, por exemplo, por vezes quase invisível, de apoio aos beneficiários dos projetos no desempenho ou auxílio à realização de ações simples, é de grande alavancagem dos projetos: na partilha de informações, na procura de parcerias de negócios, na participação em feiras, na prestação de pequenos serviços como a conceção de cartões de visita. Estas ações podem ter uma forte repercussão na dinamização do projeto e na motivação dos beneficiários.

6.4.3.2. Boas práticas a explorar

Simplificação dos processos
A simplificação dos processos de candidatura, sobretudo para projetos que impliquem pequenos investimentos, devia ser implementada. Seja pela via da eliminação de procedimentos, seja pela entrega diferida de parte da documentação após uma aprovação prévia.
A complexidade dos procedimentos por um lado, e a sujeição à aprovação prévia da subvenção nacional para cada projeto, por outro, é um fator que desmotiva fortemente a candidatura de beneficiários privados em França.

Flexibilização
A aquisição de bens em estado de uso foi outra das sugestões feitas (ADERCO), sobretudo no contexto presente de crise económica. No quadro atual é, por vezes,

mais vantajosa a aquisição de bens em segunda mão do que o recurso à subvenção, passando por toda a teia burocrática, custos e prazos que esse processo implica.

Animação territorial
A simplificação de processos deverá libertar os GAL para uma componente essencial do seu trabalho, patente em programas anteriores: a animação territorial.
O trabalho de animação territorial dos GAL na divulgação do Programa, pode traduzir-se na procura de sinergias que possam ocorrer dentro e fora do território, no trabalho de intermediação que é possível fazer entre os beneficiários locais e as unidades de investigação e na formação e tutoria dos atores locais, entre outros. A animação territorial tem que ser perspetivada como uma função da mais elevada importância no trabalho dos GAL.

6.4.4. Transparência
6.4.4.1. Boas práticas referenciadas

Publicação de critérios de classificação de projetos *online*
Os GAL franceses objeto deste estudo não classificam os projetos. Apenas verificam se as despesas são elegíveis ou não e se o desenvolvimento do projeto é consentâneo com a sua estratégia.
Nos restantes casos, existe uma grelha de avaliação dos projetos. O GAL Al Sud ESDIME optou por disponibilizar os critérios de avaliação, para além das fórmulas de cálculo das *mais valias* dos projetos, fornecendo aos promotores dos projetos no seu sítio *web* todas as informações, de uma forma transparente e acessível.

Certificação com ISO 9001/2008
O GAL ADRIMAG, no âmbito das suas boas práticas relacionadas com a transparência, realçou a certificação da associação com a ISO 9001/2008 como uma ferramenta importante no desempenho neste domínio, nomeadamente na implementação de processos padronizados na gestão da comunicação com reflexos positivos no contacto com os beneficiários.

Realização de um vídeo para cada projeto
O GAL do Pays Saint-Flour (Figura 23) destacou a realização de um curto vídeo por projeto, e a sua disponibilização no sítio *web*, como uma medida fomentadora da transparência.



Figura 23: Sede do GAL do Pays Saint-Flour

6.4.4.2. Boas práticas a explorar

Divulgação dos projetos apoiados
A divulgação dos projetos apoiados pelo programa não é uma prática corrente na maioria dos GAL objeto de estudo.
Publicar os projetos apoiados com informações de caráter geral acompanhadas, por exemplo, de um vídeo para os casos mais inovadores, pode constituir um veículo indutor de sinergias, para além da própria promoção do projeto.

Comunicação da organização interna
A postura transparente dos GAL beneficia com a publicitação da organização interna da parceria e da entidade gestora que lhe está associada, colocando em evidência o modelo funcional e os elementos que o constituem.

Definição de um limite para projetos dos membros com funções de gestão
Por forma a alargar o espetro de beneficiários do Programa e a mitigar a influência dos membros da parceria com capacidade de decisão, na qualidade ambivalente de parceiros e beneficiários, a definição de um limite para projetos para esses membros pode constituir motivo de ponderação.

Prestação de contas
Menos burocracia e mais transparência são ações que se devem conjugar como medidas promotoras de boa governança. A prestação de contas é das medidas mais pragmáticas e consiste em apresentar de forma clara, acessível e regular, o que se faz, para quem e com que recursos.

6.4.5 Governança multinível
6.4.5.1. Boas práticas referenciadas

Identidade territorial
A constituição do GAL teve como reflexo, segundo a ADERCO, uma forte consolidação para a identidade territorial da Comarca de Olivença, já que é o GAL a entidade que melhor corporiza esse território, representando-o ao nível local, provincial, regional, nacional e comunitário.

Parceria espaço de partilha
Um membro do Órgão de Gestão do Pays Saint-Flour referiu que uma das motivações para integrar a parceria é a partilha de informações que é gerada, bem como a possibilidade de encontrar pontos de contacto com outras entidades em contextos que podem extravasar o próprio Programa. A parceria pode ser um espaço de partilha de informação e criação de sinergias mesmo fora do âmbito que lhe deu origem.

Desenvolvimento simultâneo de vários programas
O desenvolvimento de outros programas, que convocam a entidade gestora para múltiplas relações de índole mais local até outras de carácter mais nacional ou mesmo internacional, têm um reflexo no quadro da parceria pelas novas aprendizagens e relações, a diferentes níveis que se desenvolvem.

Presença das autoridades regionais nos órgãos de gestão
As autoridades regionais, de gestão e de financiamento regional, têm assento, a título

consultivo, nas reuniões dos órgãos de gestão e nos comités técnicos dos GAL franceses.
Essa circunstância é apreciada favoravelmente pelos dois GAL franceses pois promove uma maior sintonia entre as diferentes entidades e constituem ainda uma forma destas autoridades tomarem conhecimento i*n situ* do trabalho desenvolvido.

Trabalho de concertação com agências de desenvolvimento municipais
O GAL ADERCO qualificou o trabalho com as agências de desenvolvimento local, afetas aos municípios, como muito profícuo ao nível do divulgação e da elaboração e acompanhamento de candidaturas.

6.4.5.2. Boas práticas a explorar
Alargamento da abordagem LEADER
O alargamento da abordagem LEADER a outros fundos e a sua gestão com base territorial fortalecem as atuais interdependências, sobretudo ao nível horizontal da governança multinível.

Reforço da abordagem ascendente
O reforço da abordagem LEADER é visto como prioritário para os GAL que fizeram parte deste estudo e passa por atribuir maior autonomia aos GAL e reforçar o trabalho em rede

Cooperação transnacional
O potencial da cooperação transnacional, na ótica dos GAL Pays Saint-Flour e Siena não é aproveitado o suficiente dada as diferenças de regulamentação ao nível nacional que prevalecem e que inibem a agilização do seu incremento.

Comunicação mais direta com a Comissão Europeia
Na opinião dos GAL LEADER Châtaigneraie Limousine e Siena justificava-se a criação de um canal mais direto com a Comissão Europeia. Na perspetiva destes GAL, os canais de comunicação existentes têm demasiados interlocutores e por vezes a mensagem não chega ou chega de forma enviesada às instâncias europeias.

6.5. Estratégia local de desenvolvimento – boas práticas identificadas e a explorar

A forma como as ELD são elaboradas e implementadas estão, naturalmente, ligadas a boas práticas de governança. Não obstante, a forte subordinação aos programas de desenvolvimento rural e o condicionamento da abordagem LEADER a um conjunto muito limitado de medidas e ações do PRODER, limitaram os GAL na construção de estratégias mais adaptadas aos seus territórios. A partir da análise às entrevistas realizadas, identificaram-se e registam-se as práticas consideradas mais importantes.

6.5.1. Boas práticas referenciadas
Mobilização e consensualização com diferentes estratégias
Os GAL franceses Châtaigneraie Limousine e Pays Saint-Flour têm na sua origem uma carta de desenvolvimento para o seu território a 10 ou 20 anos, respetivamente à qual se sobrepõem as cartas de desenvolvimento sustentável dos parques naturais regionais elaboradas em parcerias igualmente público-privadas por um período de doze anos.

A elaboração das ELD tiveram, pois, que se articular com esses dois instrumentos pré-existentes, de âmbito mais abrangente e com um período de programação mais longo. Foi necessário, por isso, um grande esforço de concertação das três estratégias (quatro para o caso do GAL de Châtaigneraie Limousine que agrega dois Pays cada um com a sua Carta de Desenvolvimento). Retrospetivamente, os GAL reconhecem que esse trabalho de concertação foi meritório e expressa-se de forma prática na disseminação que o programa LEADER tem por todo o território de intervenção e pela partilha de recursos humanos pelas diferentes entidades intervenientes.

Base alargada e diversificada da parceria
Para a maioria dos GAL, a sua parceria é constituída por um vasto conjunto de membros representantes de múltiplos setores de atividade económica e social do seu território. Não obstante essas referências, ficou por demonstrar até que ponto essa representação é ativa e os seus membros são levados a participar nas diferentes fases do Programa, nomeadamente na fase de construção das ELD.
Nos casos franceses foi abertamente referido que os eleitos sentem-se com uma legitimidade maior face aos representantes dos setores privados. Esse acréscimo de legitimidade-representatividade é, defendem, numa forma mais ou menos subliminar, conferida pelo mandato que os eleitores lhe conferiram.

Capacidade de adaptação ao contexto socioeconómico
O GAL ADERCO salientou a capacidade de adaptação à evolução do contexto socioeconómico do território que caracteriza a abordagem LEADER e que, no entendimento do seu coordenador, devia ser ainda maior – assim o programa fosse mais flexível e tivesse menos constrangimentos burocráticos. A esse propósito ilustrou com o exemplo de uma mudança que, mesmo com esse condicionamento, conseguiram operar na sua estratégia: organizar um curso de formação para soldadores que uma central termossolar em construção, à época da conceção da estratégia não prevista, necessitava.

Acompanhamento próximo dos projetos
Foi unânime ao nível dos GAL e dos beneficiários entrevistados, a elevada proximidade da estrutura técnica no acompanhamento das candidaturas. Na maioria das vezes, sobretudo nos projetos de reduzido montante de investimento, foi referido que esse acompanhamento tinha sido determinante e que sem ele não teriam feito a candidatura.

6.5.2. Boas práticas a explorar

Procedimentos e ferramentas de gestão de melhoria contínua
Incorporar a experiência de ex-beneficiários e de projetos em curso procurando, de uma forma sistemática, os seus contributos e integrá-los numa estratégia de gestão de melhoria contínua, constitui para o GAL Siena um desafio a implementar no próximo programa.

A identificação de um conjunto de boas práticas e ainda outras a explorar, através da recolha de informação acerca das visões e preocupações dos agentes locais em Portugal e no estrangeiro, permite agora refletir sobre a sua aplicabilidade no desenvolvimento de ELD inovadoras, apoiadas em modelos de governança adequados, que sejam capazes de refletir a realidade alentejana.

7. As questões em debate

Neste capítulo apresentam-se as questões mais relevantes em debate, e que por isso requerem novas formas de intervenção que aqui são descritas e analisadas. As conclusões (capítulo 8) enumeram um conjunto de reflexões e sugestões para o que pode ainda ser feito na região do Alentejo no sentido de progredir no âmbito deste debate.

Uma das mais relevantes constatações da análise efetuada junto dos agentes envolvidos na definição de ELD, é que se torna evidente que estamos perante a necessidade de adotar novos paradigmas no que diz respeito ao planeamento e gestão do espaço rural.

Esta tarefa não é simples, sobretudo porque, por um lado, os conceitos e as definições não são consensuais e, por outro, porque se verifica um desfasamento temporal e conceptual entre a realidade local e as orientações políticas (Van der Ploeg 2000; Mather e Nijnik, 2006). Mas é justamente no sentido de os tornar mais claros e de prosseguir num entendimento mais partilhado pelos agentes, que se pretendeu, no âmbito da Rede Rural da Região Alentejo, organizar um debate continuado não só acerca do conceito de governança mas que sobretudo tornasse possível elencar boas práticas de governança capazes de significativamente contribuir na definição de estratégias de desenvolvimento local apropriadas para a região.

Neste contexto, o presente documento pretende servir de base para um debate mais alargado ao explicitar as principais questões e apontar direções para continuar no desenvolvimento e melhoria de estratégias e soluções capazes de enfrentar os novos desafios e paradigmas, procurando sempre superar os atuais constrangimentos com que o mundo rural na região Alentejo se depara. Alguns dos novos paradigmas encontrados são seguidamente abordados.

Em primeiro lugar, a territorialização da agricultura. De uma atividade económica cuja especificidade incluía o uso da terra como recurso fundamental, a agricultura passa a ser vista como uma atividade que contribui para o território, entre tantas outras – e é nessa integração que deve ser gerida (Marsden, 2003; Wilson, 2007). Esta territorialização não se reduz à agricultura, implicando também uma abordagem territorial de todo o espaço rural, onde o sector agrícola explicitamente se integre com as outras atividades e funções.

Por outro lado, a diferenciação do espaço rural. Do espaço rural já não se pode esperar só produção, mas também não se podem esperar todas as funções, ao mesmo nível, em todas as áreas. Ou seja, o potencial para o suporte de uma ou outra função é diferenciado, segundo as características biofísicas e socioculturais de uma área, e essa diferenciação deve ser respeitada e mesmo explorada (Ilbery, 1998; Holmes, 2006; van der Ploeg et al., 2009).

Deve ser equacionada também a *comoditização* das funções que até agora têm sido consideradas amenidades. Estas são as funções que têm sido suportadas na paisagem e para as quais não tem havido mercado, ou o mercado não tem funcionado adequadamente. São geridas como externalidades da agricultura e, eventualmente suportadas por políticas públicas (Surová e Pinto-Correia, 2009). Mas, face à importância que tomam, deve ser equacionada a criação de novos mercados, por um lado, e também a calibração das políticas públicas no sentido de considerar estes novos contextos.

E finalmente, a abertura à comunidade – de uma comunidade de agricultores e profissões conexas, estamos agora perante uma comunidade em mudança, mais lata, não só no que respeita aos gestores da terra, mas a todos os outros que intervêm de

formas diversas no espaço rural, através da sua gestão direta ou de atividades que condicionam essa gestão, como a procura de recreio e lazer, por exemplo. O rural inclui na visão europeia as comunidades rurais que, no caso do Alentejo, região de povoamento concentrado e grande propriedade fundiária, abrange aldeias, vilas e pequenas cidades onde a economia não agrícola é, em grande parte dos casos, mais importante que a economia agrícola. As relações e fluxos que estes aglomerados populacionais estabelecem entre si e com o meio urbano mais vasto são hoje mais importantes que as que podem estabelecer com o campo à sua volta.

Como foi já referido, segundo a OECD (2006), as características que melhor definem o que se entende em conjunto como o "novo paradigma do rural", são a preocupação em i) focar em territórios em vez de em sectores e ii) focar em investimentos em vez de subsídios. Isto requer a conjugação de esforços dos vários atores locais e a definição de estratégias apropriadas para as diferentes dinâmicas locais que acontecem em meio rural. Os novos desafios relacionados com desenvolvimento rural requerem, necessariamente, estratégias de governança e parcerias entre o diversificado grupo de atores.

Desta constatação, assim como do que se analisou para o caso da região do Alentejo, torna-se claro que estamos perante a necessidade de explorar os diferentes caminhos de transição nas diferentes zonas rurais, no sentido de aceitar as mudanças em curso, mas gerindo-as de forma a criar uma transição desejável capaz de preservar a qualidade de vida das populações e, o que é fundamental, em termos de património rural, do carácter da paisagem bem como das diferentes dinâmicas rurais. Estes caminhos carecem ser explorados no âmbito de abordagens de desenvolvimento que se assumam claramente como territoriais. Considera-se que apenas essas permitirão progredir no sentido de maior coesão territorial. Uma maior coesão, não significa a normalização de uma realidade muito diversa, mas pelo contrário, potenciar essa diversidade, e ajustar os desequilíbrios que mais influenciam a qualidade de vida das populações. Os processos de transição em curso poderiam assim ser aproveitados para reinventar a novos modos de operacionalização do conceito de sustentabilidade, mediante a formulação de políticas e planos mais flexíveis e adaptáveis a cada realidade em particular (O'Riordan e Voisey, 1998).

As abordagens até agora implementadas, embora válidas e de clara relevância em períodos anteriores ou outras circunstâncias, tais como o desenvolvimento agrícola de âmbito lato ou o desenvolvimento local, revelam-se hoje restritivas, por não resultarem na necessária integração.

Assim, uma das questões cruciais é como se promove e implementa uma lógica de desenvolvimento territorial.

Esta questão prende-se com outras duas que levaram à organização deste documento: as Estratégias Locais de Desenvolvimento em prática e os Modelos de Governança em curso.

Concretamente, como se referiu no Capítulo 3, o quadro de referência da política de desenvolvimento rural em Portugal é mais restritivo na abordagem LEADER que o quadro de referência da União Europeia, o que claramente resulta numa redução da capacidade de decisão dos GAL. Por outro lado, o excesso de regulamentação pública da tutela (MAMAOT e ex-MADRP) retira capacidade de decisão aos GAL, comprometendo assim a abordagem *bottom-up* na génese do programa LEADER e o seu carácter integrado e inovador.

Apesar dos êxitos reconhecidos da Iniciativa Comunitária LEADER, a sua implementação em Portugal parece no final não ter conseguido vencer a lógica de projeto. Estes projetos foram-se sucedendo entre 1991 e 2006 (LEADER I; LEADER II e

LEADER +). A integração da abordagem LEADER no quadro geral da programação do desenvolvimento rural em Portugal, por orientação estratégica comunitária, confirma esse facto ao não aproveitar a oportunidade para dar o passo no sentido dessa territorialização. A lógica de projeto parece, pois, ter sido substituída por uma lógica de subcontratação que não só não superou as limitações da primeira como lhe reduziu o alcance em termos de capacidade local de decisão, integração e inovação.
Não só os GAL se confrontam com estas limitações. Também os atores particulares se debatem com problemas resultantes de um eventual excesso de regulamentação e de dispersão de interlocutores. O excesso de regulamentação tende a homogeneizar o que se pretende diferenciar e a dispersão de interlocutores setorializa o que se pretende integrar.
Os GAL são solicitados a apresentar ELD que valorizem os recursos endógenos e privilegiem uma abordagem integrada, inovadora e com efeitos multiplicadores. No entanto, não lhes são facultados os instrumentos diretos que lhes permitam integrar nessas estratégias objetivos como a competitividade dos sectores agro-florestal e agroalimentar, a gestão sustentável do espaço rural e a promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências gerais.
A ligação que tem sido assumida e é favorecida, entre o Eixo 1 e o Eixo 2, por um lado, e o Eixo 3 e o 4, por outro, levanta várias questões limitativas de uma perspetiva territorial e da qualificação que essa perspetiva poderia permitir, entre territórios diferenciados. Nomeadamente, remete as questões ambientais apenas para o sector agrícola, não permitindo a dita perspetiva territorial que o ambiente naturalmente deveria seguir, no sentido lato. Muitas questões de qualificação e valorização ambiental não passam só pelo sector agrícola, mas também por várias outras ações que em conjunto contribuem para a paisagem rural. Não pode deixar assim de ser questionado se este é o modelo de aproveitamento do potencial ligado ao desenvolvimento rural, que de facto mais convêm ao espaço rural no Alentejo, com predominância que tem de sistemas agro-silvo pastoris aos quais é reconhecida uma clara multifuncionalidade, e as potencialidades ambientais da região, para além da agricultura.
Nos modelos de governança implantados, registam-se tendências para se assumir parcerias, mais dirigidas para uma orientação mais agrícola-ambiental ou, por outro lado, mais social-cultural. Mesmo tendo em conta todos os constrangimentos impostos a nível europeu ou nacional, deverá colocar-se a questão se serão estes os modelos de colaboração entre instituições, que melhor podem contribuir para a consideração da totalidade dos atores do espaço rural e a necessária colaboração entre todos.
Ou, de outra forma, se estamos de facto a assumir a necessidade de aplicar novos paradigmas, também na organização institucional no terreno.
Podemos equacionar se todos estes constrangimentos estão relacionados com uma certa dificuldade do quadro institucional em lidar com novos processos no espaço rural, e a complexidade subjacente às novas ambições de integração. Estes processos, e a necessária reflexão que deles advêm, são também sentidos noutros países europeus, nomeadamente nos países do Norte e Centro da Europa. As regulamentações e instrumentos existentes no seio das políticas europeias resultam destes processos, e portanto, de uma evolução em que esses países são dianteiros.
Este debate serve sobretudo uma maior tomada de consciência, tanto ao nível individual como institucional, da necessidade de mudanças de paradigma. Assim, as estratégias e os instrumentos que emanam de políticas europeias encontram limitações à sua aplicação, independentemente da sua relevância. O mesmo foi

anteriormente verificado e analisado por vários autores a propósito, por exemplo, dos instrumentos de política agro-ambiental.
Mas, de uma outra perspetiva, o debate e a reflexão sobre as mudanças de paradigma, inspirado por outras realidades na Europa, e o acompanhamento que deles são feitos pelas estratégias e instrumentos definidos centralmente, constituem uma oportunidade. A oportunidade de valorizar o que é único e específico no mundo rural em Portugal, e neste caso específico no Alentejo. E de encontrar soluções inovadoras, onde se reveja uma capacidade de formular visões para o espaço rural num futuro próximo. Estas soluções inovadoras acarretam um esforço de integração suplementar, e sem dúvida riscos, mas devem, em consequência, começar por ser aplicadas pontualmente, a título de experiência, em áreas ou contextos que funcionem como casos piloto e que permitam depois a necessária monitorização e avaliação, antes de serem generalizadas.

8. Conclusão

Torna-se complexo concluir sobre questões tão vastas como as que se focaram neste documento. Podem-se, no entanto, enumerar várias pistas que pareceram emergir, resultantes do trabalho de base de pesquisa efetuado, validado pelos diferentes parceiros do projeto e intervenientes e desenvolvidos no âmbito dos casos de estudo. Por um lado, surge como óbvia a vantagem de considerar boas práticas, analisar casos onde a integração das políticas que afetam o rural se faz numa perspetiva territorial, onde se definiram "verdadeiros" projetos territoriais, para os quais deviam convergir políticas e instrumentos sectoriais. A avaliação destes casos, realizados neste estudo a outras regiões do país e fora dele, traz mais informação para equacionar modelos alternativos de implementação prática.
No Seminário de encerramento do Projeto foi enfatizada esta importância de conhecer outras práticas que possam ser inspiradoras e de aplicação às realidades locais no âmbito de um território rural em mudança onde, por um lado, surgem novas procuras, funções e atores e, por outro, há uma nova abordagem do FEADER no que diz respeito ao Desenvolvimento Rural que possibilitará ao Estados-membros escolher entre três modelos aplicados a um território:

- multi-financiamento de várias estratégias;
- conceção de uma estratégia para múltiplos fundos; ou
- um regime de mono-financiamento que contempla um só fundo para uma estratégia.

Qualquer que seja o modelo a adotar, este terá que dar ênfase à inovação e também focar na consolidação das parcerias existentes. Daí resulta a necessidade de os GAL adquirirem novas competências no âmbito da nova política de financiamento e iniciarem o processo de construção das estratégias o mais cedo possível acompanhadas de objetivos estratégicos mais precisos, com indicadores que possibilitem a sua melhor monitorização e avaliação.
Analisado o Programa LEADER retrospetivamente, conclui-se que este se complexificou, que a adequação territorial diminuiu e que os GAL perderam autonomia, havendo no Programa em curso, e paradoxalmente, maiores restrições à inovação. Independentemente do modelo de financiamento que se vier a adotar, para o próximo Programa, há que prever o reforço da animação territorial e uma maior autonomia dos GAL.
Com efeito, também emergiu dos casos de estudo que o atual modelo de governança do Programa, em muitos aspetos transversal a Portugal, Espanha, França e Itália, coartou significativamente a autonomia dos GAL e burocratizou o seu funcionamento, correndo-se o risco, caso se acentue esta tendência, de transformar os GAL em meros gabinetes avançados das instâncias superiores. Este contexto tem condicionado a adoção de mais e melhores práticas de boa governança. Concomitantemente a esta situação, os vastos territórios de intervenção, os múltiplos sectores de intervenção (turismo, património, serviços à população, entre outros), as equipas reduzidas, o desinvestimento ocorrido na animação territorial, têm contribuído igualmente para um menor envolvimento dos GAL na criação e implementação de práticas orientadas para uma melhor governança.
Neste quadro de complexificação do Programa, seria útil investigar num trabalho posterior até que ponto a mudança para um paradigma que privilegiasse ainda mais as boas práticas de governança, nomeadamente nas dimensões abordadas neste projeto – Transparência, Envolvimento/Participação, Exercício do poder, Responsabilidade e Eficiência e Governança Multinível, poderá concorrer para inverter a atual

situação de menor autonomia do Programa e elevada carga burocrática comprometedora da proximidade das populações. Sobretudo no quadro das orientações do próximo programa LEADER de desenvolvimento local promovido pelas comunidades.
Tal como as boas práticas, são também consensuais as vantagens e o interesse da implementação de casos piloto, ou experiências piloto de integração, ancorados no território. Não seria um caminho simples, mas havendo flexibilidade em termos institucionais, e também orçamentais e de possíveis meios de financiamento, poderia ser equacionado, devendo ainda ser definido a que escala e com que critérios se definem estes casos piloto, e como se põem em prática. No entanto, a implementação no terreno destes casos piloto, dependerá de maior envolvimento ao nível dos decisores.
Finalmente, importa continuar este debate e a avaliação das ELD e dos modelos de governança, no seio da Rede Rural. A plataforma de debate que se formou e que gerou alguma dinâmica e envolvimento dos parceiros, deve ser aproveitada e potenciada. Reconhece-se, no entanto, que outros agentes devem ser envolvidos neste debate, através da sua integração na Rede Rural – por exemplo, mais ativamente outras associações e organizações, como as associações agrícolas e, ainda, as associações florestais, ou agro-florestais, ONG na área do ambiente, ou outros sectores institucionais. Considera-se oportuno fomentar a sua participação, no sentido de completar o âmbito da Assembleia Rural na Região e, assim, integrar todos os atores e os representantes dos vários interesses.
Em termos conceptuais, a noção de "Rural Web" – Rede Rural, tal como apresentada por Terry Marsden (2010), poderá ser útil. Esta proposta de organização conceptual permite identificar quais os fatores, para além dos atores, que são relevantes e se combinam entre si, de forma a determinar o funcionamento e dinâmica do espaço rural. E também, numa segunda abordagem, identificar como estes fatores podem ser diversos ou ter pesos diversos, em cada caso, ou em cada território. Aproveitar o quadro conceptual proposto por van der Ploeg e Marsden (2008), pode apoiar uma visão inovadora sobre a forma de atuar numa perspetiva de facto específica para cada território. Outros autores da escola inglesa ou anglo-saxónica fornecem, com obras muito recentes, outras pistas e enquadramentos complementares (Brouwer and van der Heide, 2009; Robinson, 2008; van der Ploeg, 2008; Wilson, 2007). Face às mudanças do "rural" em curso em toda a Europa, este é um tema sobre o qual se produz bastante conhecimento na atualidade, em termos científicos, tanto no campo conceptual como empírico (Benoit *et al.*, 2006; Jollivet, 1997; Marcel, 2004).
Seria de todo o interesse continuar a trabalhar na definição de um quadro conceptual atual, adaptado à região do Alentejo, que sustente a análise desenvolvida sobre as ELD e os modelos de governança.
Esta análise poderia assim, depois de discutida e avaliada no seio da Assembleia Rural, levar à revisão das estratégias em curso, ou pelo menos daquelas que tivessem sido analisadas mais em pormenor, tanto com base em alternativas identificadas nas boas práticas, como inspirada no quadro conceptual proposto. Esta revisão poderia posteriormente servir de inspiração para outras, se se verificassem de facto progressos significativos.
Em suma, este documento resultou de um trabalho participado de entre os diferentes agentes na região Alentejo que seguiu um conjunto vasto de procedimentos metodológicos (capítulo 1) entre 2009 e 2013, explorando conceitos e definições conceptuais (capítulo 2) que foram usadas como ferramentas essenciais para analisar os principais paradigmas em curso, desta forma aumentando a capacidade dos atores em compreender não só os problemas mas também em explorar possíveis soluções

concertadas para os mesmos. Depois de analisada a base conceptual foram descritos quer o quadro das políticas europeias quer nacionais (capítulo 3) no sentido de explorar possíveis pontes e associações entre as medidas de políticas e a realidade dos GAL da região Alentejo. Particular ênfase foi dada às ELD no Alentejo (capítulo 4) e exemplificadas essas estratégias e modelos de governança em outras regiões do país (capítulo 5). Esta análise foi aprofundada e detalhada – no país e no estrangeiro – através de um número significativo de estudos de caso, explorando seis realidades diferentes quer em termos de paisagem quer em termos sociais e institucionais. Este conjunto de dados e trabalho empírico realizado (capítulo 6) permitiu recolher e analisar informação acerca das visões e preocupações dos atores locais e trabalhar com estes para continuar a desenvolver ELD inovadoras e aliar estas a modelos de governança apropriados que sejam capazes de refletir a realidade alentejana. O cruzamento da parte conceptual com os dados empíricos foram essenciais para levantar as questões em debate (capítulo 7). Tudo isto proporcionou um conjunto de reflexões e considerações (capítulo 8) capazes de fornecer pistas para continuar o debate. Muito embora esta análise tenha sido focada na região do Alentejo, considera-se que os resultados também são relevantes para outras regiões em Portugal.

Bibliografia

Amaro, R., 1990. O «puzzle» territorial dos anos 90 – uma territorialidade flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões). Vértice, 33: 39-47.

Arnstein, S., 1969. "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Planning Association 35 (4): 216–224.

Baptista, F. O., 1995. Agriculture, rural society and the land question in Portugal. Sociologia Ruralis, 35: 309–321.

Barbosa de Melo, J., 2002. A problemática e as políticas de desenvolvimento local, in J. S. Costa (Coord.), Compêndio de Economia Regional, Capítulo 13, Colecção APDR, Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp. 515-533.

Barros, V. C., 2003. Desenvolvimento Rural - Intervenção pública, 1996-2002. 1ª edição, Terramar, Lisboa.

Benoit, M., Deffontaines, J., Lardon, S., 2006. "Acteurs et Territoires Locaux. Vers une géoagronomie de l'amenagement". Col.Savoir Faire, INRA, Paris.

Bergstrom, J. 2002. "Postproductivism and Rural Land Values". Paper presented at Conference on Land Use Conflicts and Problems sponsored by the NE Rural Development Ctr. 2/2002. Orlando. Florida. EUA.

Brouwer, F., van der Heide, M. (Eds.), 2009. "Multifunctional Rural Land Management". Economics and Policies. Earthscan, Reino Unido.

Bruckmeier, K., Tovey, H., 2009. "Introduction: Natural Resource Management for Rural Sustainable Development", in K. Bruckmeier e H. Tovey (Eds.), Rural Sustainable Development in the Knowledge Society. Ashgate, Surrey, Reino Unido, pp 1-20.

Cairol, D., Perret, E., Turpin, N., 2006. "Results of the Multiagri project concerning indicators of multifunctionality and their relevance for SEAMLESS-IF". SEAMLESS report no. 11. http://www.seamless-ip.org (acedido em Abril de 2013).

Collins, K., Ison, R., 2006. "Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm". Proceedings PATH-Participatory Approaches in Science & Technology Conference, 4th-7th June. Edimburgo.

Comissão das Comunidades Europeias, 2001. Governança Europeia. Um Livro Branco, COM 428, Bruxelas.

Comissão Europeia, 1999. EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE. Bruxelas.

Comissão Europeia, 2003. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu - Governança e desenvolvimento. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0615:PT:HTML (acedido em Abril de 2013).

Damianus, D., Skuras, D., 1996. "Farm business and the development of alternative farm enterprises: an empirical analysis in Greece". Journal of Rural Studies. 12 (3): 273-283.

Daskalopoulou, I., Petrou, A., 2002. "Utilizing a farm typology to identify potential

adopters of alternative farming activities in Greek agriculture". Journal of Rural Studies 18: 95–103.

de Groot, R., 2006. "Function-analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable multifunctional landscapes". Landscape and Urban Planning 75:175-186.

de Groot, R., Hein, L., 2007. "Concepts and valuation of landscape functions at different scales", in U. Mander, H. Wiggering e K. Helming (Eds.), Multifunctional land use: meeting future demands for landscape goods and services. Springer, Berlim, pp. 14-36.

Diniz F., Gerry C., 2002. A problemática do desenvolvimento rural, in J. S. Costa (Coord.), Compêndio de Economia Regional, Capítulo 14, Colecção APDR, Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp. 535-570.

DPP, 2008. PROVERE, Programas de Valorização Económica dos Recursos Endógenos, Departamento de Planeamento e Prospectiva e Relações Internacionais. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa.

Durand, G., van Huylenbroeck, G., 2003. "Multifunctionality and rural development: a general framework", in G. van Huylenbroeck e G. Durand (Eds.), Multifunctional agriculture: a new paradigm for European agriculture and rural development, Ashgate, Aldershot. pp. 1-16.

Eden, C., Ackermann, F., 2001. "SODA– The principles.", in J. Rosenhead e J. Mingers (Eds.), Rational analysis for a problematic world revisited: Problems structuring methods for complexity, uncertainty and conflict. Wiley and Sons, Chichester, pp. 21-41.

Ferrão, J., 2010. Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. Prospectiva e Planeamento, 17: 9-28.

Geist, H. J., Lambin, E. F., 2002. "Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation". BioScience 52 (2): 143-150.

Graham, J., Amos, B., Plumptre, T., 2003. "Principles for Good Governance in the 21st Century", Institute On Governance, Otava, Canada.

Holmes, J., 2006. "Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: Gaps in the research agenda", Journal of Rural Studies, 22: 142-160.

Ilbery, B. W., 1998. "The Geography of Rural Change". Longman. Londres.

Jessop, B., 1998. "The Rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". Blacwell Publishers, Oxford.

Jollivet, M., 1997. "Vers un Rural Postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens". Collection "Environnement", L'Harmattan, Paris

Kaufmann, D, Kraay, A., Mastruzzi, M., 2010. "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues". The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team.

Lambin, E. F., Turner, B. L., Geist, H. J., Agbola, S. B., Angelsen, A. B., John W., Coomes, O. T., Dirzo, R. F., Günther, F., Carl, G., Homewood, K., Imbernon, J. L., RikLi, X., Moran, E. F., Mortimore, M., Ramakrishnan, P. S., Richards, J. F., Skånes, H., Will

Stone, G. D., Svedin, U. V., Tom, A., Vogel, C., Xu, J., 2001. "The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths". Global Environmental Change, 11 (4): 261-269.

Lele, S. M., 1991. "Sustainable development – a critical review", World Development, 19 (6): 607-621.

Mantino, F., 2009. "Typologies of Governance Models Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER)", INEA - National Institute of Agricultural Economics, Itália.

Marcel, O. (Coord.), 2004. "Le défi du Paysage. Un projet pour l'Agriculture. Les Cahiers de la Compagnie du Paysage". Ed. Champ Vallon, Seyssel.

Marsden, T., 2003. "The Condition of Rural Sustainability". Assen (NL): Van Gorcum. Holanda.

Marsden, T., 2010. "Mobilising the regional eco-economy: evolving webs of agri-food and rural development in the UK". Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 3 (2): 225-244.

Marsden, T., Murdoch, J., 1998. "The shifting nature of rural governance and community participation". Journal of Rural Studies, 14 (1): 1-4.

Mather, A., Nijnik, M., 2006. "Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization?". Journal of Rural Studies, 22: 441–455.

Mertz, O., Wadley, R. L., Christensen, A. E., 2005. "Local land use strategies in a globalizing world: Subsistence farming, cash crops and income diversification". Agricultural Systems 85: 209–215.

Metzger, M., Brus, D., Bunce, R., Carey, P., Gonçalves, J., Honrado, J., Jongman, R., Trabucco, A., Zomer, R., 2012. "Environmental stratifications as the basis for national, European and global ecological monitoring", Ecological Indicators (*in press*).

Nações Unidas, 2000. Declaração do Milénio, Nova Iorque.

Nardone G., Sisto R., Lopolito A., 2010. "Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach". Journal of Rural Studies, 26: 63-72.

O'Riordan, T., Voisey, H., 1998. "The Transition to Sustainability. The Politics of Agenda 21 in Europe". Earthscan, Londres, Inglaterra.

OECD, 2001. "Multifunctionality: Towards an analytical framework". Organization for Economic Cooperation and Development. Paris. França.

OECD, 2006. "The new rural paradigm. Policies and governance". OECD Rural Policy Reviews. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris. França.

Open University, 2011. "Climate change". http://www.open.edu/openlearn/science-maths-technology/science/environmental-science/climate-change/content-section-3.2.1 (acedido em Dezembro de 2012)

Palang, H., Sooväli, H., Antrop, M., Setten, G., 2004. "The permanence of persistence and change", in H. Palang, H. Sooväli, M. Antrop e G. Setten (Eds.), European Rural Landscapes: Persistence and Change in a Globalising Environment. Kluwer Academic Publishers Boston, Dordrecht, Londres, pp. 1-9.

Paquette, S., Domon, G., 2003. "Changing ruralities, changing landscapes: exploring social recomposition using a multi-scale approach". Journal of Rural Studies, 19 (4):

425-444.

Perrier-Cornet, P., 2008. "Diversité des ruralités, diversité des trajectoires de développement rural". Études du CEFRES, 13: 16-19.

Pinto-Correia, T., Kristensen, L., (submetido). "Rural Landscapes in Europe today. Developing new research approaches required". Landscape and Urban Planning.

Pinto-Correia, T., Vos, W., 2004. "Multifunctionality in Mediterranean Landscapes - past and future", in R. Jongman (Ed.), The New Dimensions of the European Landscape. Spinger. Wageningen UR Frontis Series, pp. 135-164.

Plumptre, T., 2010. "The Basics of Governance". Institute On Governance. Otava. Canada.

Primdahl, J. 1999. "Agricultural landscapes as places of production and for living in owner's versus producer's decision making and the implications for planning". Landscape and Urban Planning. 46 (1-3): 143-150.

Robinson, G. (Ed.) 2008. "Sustainable Rural Systems. Sustainable Agriculture and Rural Communities. Perspectives on Rural Policy and Planning". Ashgate, Cornwall, Reino Unido.

Saccomandi, V., 1998. "Economia dei mercati agricoli". Il Mulino Ed., Bolonha, Itália.

Secco, L., Da Re, R., Gatto, P., Pettenella, D., Cesaro, L., 2011. "How to Measure Innovative Modes of Governance in the EU Rural Policy: Key Dimensions and Case Studies". Paper prepared for the 122nd EAAE Seminar Evidence Based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation. Ancona. Itália.

Sessa, C., Vendetti, A., Werg, J., Sonnberger, M, s/d. "PASSO - Participatory Assessment of Sustainable Development indicators on good governance". Report on existing research on sustainability goals and related governance indicators, ISIS – Institute of Studies for the Integration of Systems from the Civil Society perspective, Roma, Itália.

Simões Lopes A., 2002. O espaço económico, in J. S. Costa (Coord.), Compêndio de Economia Regional, Capítulo 1, Colecção APDR, Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regiona. Coimbra, pp. 35-59.

Stoker, G., 1998. "Governance as theory: five propositions", Blackwell Publishers, Oxford.

Surová, D., Pinto-Correia, T., 2009. "Use and assessment of the 'new' rural functions by land users and landowners of the Montado in southern Portugal". Outlook on Agriculture, 38 (2): 189-194

Tovey, H., Mooney, R., 2006. "CORASON: a cognitive approach to rural sustainable development – the dynamics of expert and lay knowledge". Final report. Trinity College, Dublin.

UNDP, 1997. "Governance for Sustainable Human Development". Policy paper on governance and how it relates to human development.

UNDP, s/d. Governance Indicators: A Users' Guide.

União Europeia, 2009. O desenvolvimento sustentável na União Europeia. Relatório de acompanhamento de 2009 relativo à estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia. Bruxelas.

van der Ploeg, J. D., 2000. "Revitalizing Agriculture: Farming Economically as Starting Ground for Rural Development". Sociologia Ruralis. 40 (4): 497-511.

van der Ploeg, J. D., 2008. "The New Peasantries – Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization". Earthscan. Londres.

van der Ploeg, J. D., Laurent, C., Blondeau & Bonnafous, P., 2009. "Farm diversity, classification schemes and multifunctionality". Journal of Environmental Management. 90: 124-131.

van der Ploeg, J. D.,Marsden, T, 2008. "Unfolding Webs. The dynamics of regional rural development". Van Gorcum, Holanda.

van Huylenbroeck, G., Durand, G. (Eds.), 2003. "Multifunctional agriculture: a new paradigm for European agriculture and rural development", Ashgate, Aldershot.

Vejre, H., Abildtrup, J. Andersen, E., Andersen, P. S., Brandt, J., Busck, A., Dalgaard, T., Hasler, B., Huusom, H., Kristensen, L. S., Kristensen, S. P., Præstholm, S., 2007. "Multifunctional agriculture and multifunctional landscapes – land use as an interface", in U. Mander, H. Wiggering e K. Helming (Eds.), Multifunctional Land Use, Meeting Future Demands for Landscape Goods and Services. Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag,. 93-104.

Welch, G., Nuru, Z. (Eds.), 2006. "Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries". UN Development Programme (UNDP) e UN Office for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States (UN-OHTLLS).

Wilson, G. A., 2007. "Multifunctional Agriculture – A Transition Theory Perspective". CABI, Cromwell Press, Trowbridge.

Wilson, G. A., 2009. "The spatiality of multifunctional agriculture: A human geography perspective". Geoforum. 40: 269-280.

World Commission on Environment and Development, 1987. "Our common future", Oxford University Press, Oxford e Nova Iorque.

Estratégias Locais de Desenvolvimento (não publicadas) dos GAL realizadas aquando da candidatura ao LEADER período 2007-2013:

ADERAL (Portugal), ADERCO (Espanha), ADRIMAG (Portugal), AL-Sud ESDIME (Portugal), GAL Chataigneraie (França), GAL-Siena (Itália), Leadersor (Portugal), Margem Esquerda do Guadiana (Portugal), MONTE (Portugal), Pays de Saint-Flour (França), Pro-Rural (Portugal), Terras Dentro (Portugal).

ANEXOS

Anexo 1: Caracterização dos GAL

Mapa 1: Tipologia dos GAL do Alentejo

	Com personalidade jurídica		Sem personalidade jurídica e com entidade de gestão (EG)	Observações
	Associação	ACE		
GAL	ADER-AL			Entidade de direito privado sem fins lucrativos – ADL.
	ADL			Entidade de direito privado sem fins lucrativos – ADL.
			ALSUD ESDIME	A EG é a ESDIME, CRL, cooperativa que prossegue fins com vista ao desenvolvimento.
	LEADERSOR			Entidade de direito privado sem fins lucrativos – ADL.
			MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA	A EG é a ROTA DO GUADIANA - ADL.
		MONTE		O agrupamento, tal como as suas agrupadas, tem natureza civil e desenvolve atividades sem fins lucrativos.
			PRO-RURAL	A E.G. é a ALENTEJO XXI - ADL.
			TERRAS DENTRO	A E.G. é a TERRAS DENTRO – ADL.
Total	**3**	**1**	**4**	

Fonte: Candidaturas dos GAL ao PRODER – Estratégias Locais de Desenvolvimento.

Mapa 2: Distribuição dos parceiros por sectores socioeconómicos

Sectores socioeconómicos	Nº de parceiros por GAL								TOTAL	
	ARL	ADL	ALS	LSR	MEG	MTE	PRR	ATD	Nº	%
Associações de Desenvolvimento Local e Cooperativas de Desenvolvimento		2	5	1	4	4	2	3	21	8,5
Organizações Agrícolas	7	10	8	3	7		5	10	50	20,4
Organizações Profissionais não Agrícolas	2	1	1		2		2	6	14	5,7
Pequenas e Médias Empresas	6	2	1	1			4		14	5,7
Administração Local	5	6	16	3	7		18	15	70	28,5
Administração Central		1			1		1		3	1,2
Estabelecimentos de Ensino Público e Privado	1		4		1		2	2	10	4,0
Entidades de Saúde e Apoio Social		1	8		2		6	2	19	7,7
Associações de Cultura, Recreio, Desporto e Outras	4	1	6	1	1		9	5	27	11,0
Pessoas Individuais	4			9					13	5,3
Instituições Financeiras	0	2		1	1		1		5	2,0
TOTAL	29	26	49	19	26	4	50	43	246	100

Legenda: ARL: ADERAL | ADL: ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL ALENTEJANO | ALS: ALSUD ESDIME | LSR: LEADER SOR | MEG: MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA | MTE: MONTE | PRR: PRÓ RURAL | ATD: TERRAS DENTRO

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *website* do PRODER (http://www.proder.pt/galmapa.aspx?menuid=903).

Mapa 3: Órgãos sociais dos GAL por tipo de parceria

Tipo de Parceria	GAL	Órgãos Sociais	Observações
Com personalidade jurídica	ADL	**Assembleia Geral** **Direção** **Conselho Fiscal** **Órgão de Gestão**	
	LSR	**Assembleia Geral** **Direção** **Conselho Fiscal** **Órgão de Gestão**	
	ADL	**Assembleia Geral** **Direção = Órgão de Gestão** **Conselho Fiscal**	
	MTE	**Assembleia Geral** **Conselho de Administração** **= Órgão de Gestão** **Conselho Fiscal** **Conselho de Cooperação**	
Sem personalidade jurídica	ALS	**Assembleia de Parceiros** **Órgão de Gestão** **Entidade Gestora (EG)**	**Assembleia de Parceiros** (Os 49 parceiros) **Órgão de Gestão** (eleito em Assembleia Geral - deliberação de candidaturas) **Entidade Gestora** (responsável administrativo e financeiro, selecionado pelos membros da parceria, capaz de administrar fundos públicos e garantir o seu funcionamento)
	PPR	**Núcleo Consultivo** **Núcleo de Gestão** **Entidade Gestora (EG)**	**Núcleo Consultivo** (Os 50 parceiros do GAL- contribui para a definição da ELD e apoia e dinamiza a aplicação da mesma) **Núcleo de Gestão** (dinamização e gestão da ELD, deliberação de candidaturas) **Entidade Gestora** (responsável administrativa e financeira)
	MEG	**Conselho Local de Parceiros** **Unidade de Gestão** **Entidade Gestora (EG)**	**Conselho Local de Parceiros** (Os 26 parceiros) **UG** (Deriva do Conselho. Local de Parceiros, a sua composição tem carácter rotativo, com mandatos de 2 anos; deliberação de candidaturas e relatórios, acompanhamento da gestão técnica, administrativa e financeira do orçamento do GAL; **E.G.** (Apresenta em nome dos parceiros a candidatura à ELD e garante a dinamização e gestão da ELD, assegura a participação dos parceiros locais na implementação, acompanhamento e avaliações da ELD, coordena e assegura a gestão técnica, administrativa e financeira do orçamento do GAL e dos fundos públicos, representa o GAL, …)
	ATD		**Órgão de Gestão -** deliberação de candidaturas, coordenar a gestão técnica, administrativa e financeira do plano financeiro do GAL, aprovar e garantir a aplicação do manual de procedimentos proposto pela ETL, dinamizar a ELD assegurando mecanismos de participação do GAL na implementação, acompanhamento e avaliação da ELD, representar o GAL junto das autoridades nacionais e comunitárias, elaborar e submeter os pedidos de apoio, de pagamento e avisos de abertura de concursos à autoridade de Gestão, aprovar os relatórios de execução anual

Legenda: ARL: ADERAL | ADL: ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL ALENTEJANO | ALS: ALSUD ESDIME | LSR: LEADER SOR | MEG: MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA | MTE: MONTE | PRR: PRÓ RURAL | ATD: TERRAS DENTRO

Fonte: Candidaturas dos GAL ao PRODER – Estratégias Locais de Desenvolvimento.

Mapa 4: Distribuição dos parceiros dos órgãos de gestão por sectores socioeconómicos

Sectores socioeconómicos	Composição do Órgão de Gestão								TOTAL
	ARL	ADL	ALS	LSR	MEG	MTE	PRR	ATD	Nº
Associações de Desenvolvimento Local e Cooperativas de Desenvolvimento			1	1	2	4	2	2	12
Organizações Agrícolas	2	4	1	2	3		1	1	14
Organizações Profissionais não Agrícolas	1						1	1	3
Pequenas e Médias Empresas				1					1
Administração Local	1	1	2		3		2	1	10
Administração Central					1				1
Estabelecimentos de Ensino Público e Privado			1		1				2
Entidades de Saúde e Apoio Social			2				1		3
Associações de Cultura, Recreio, Desporto e Outras					1		2	2	5
Pessoas Individuais	1			1					2
Instituições Financeiras					1				1
OUTROS (Coordenadores de. ETL; outras associações)					1	1			2
TOTAL	5	5	7	5	13	5	9	7	56

Legenda: ARL: ADERAL | ADL: ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL ALENTEJANO | ALS: ALSUD ESDIME | LSR: LEADER SOR | MEG: MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA | MTE: MONTE | PRR: PRÓ RURAL | ATD: TERRAS DENTRO.

Fonte: Candidaturas dos GAL ao PRODER – Estratégias Locais de Desenvolvimento.

Anexo 2: Caracterização das ELD

Mapa 5: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da ADER-AL

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
Dinamização do espaço rural	Estimular a estruturação gradual de uma fileira de atividades de gestão e conservação do meio ambiente e produção e utilização de energias renováveis; Qualificar e promover a fileira das produções agroalimentares do Norte Alentejano; Valorizar os recursos turísticos do património rural natural; Melhorar os níveis de integração entre os territórios rurais e os centros urbanos de proximidade; Melhorar a eficácia dos instrumentos de gestão e cooperação.	O aproveitamento económico dos recursos geotermais; O investimento experimental e de exploração económica de energias alternativas (eólica, solar, hídrica); A melhoria das condições produtivas e a criação de novas unidades de fabrico artesanal e semi-artesanal; O investimento com vista à redução de impactos negativos sobre o ambiente; A aposta em projetos no domínio da inovação produtiva, tecnológica e organizacional das produções agroalimentares tradicionais; A constituição de microempresas de prestação de serviços em meio rural; O desenvolvimento de projetos de turismo em espaço rural que integrem a oferta de alojamento com a recuperação/vivificação de património rural; A organização e programação de eventos culturais e económicos de suporte à valorização e promoção do território do Norte Alentejo, nomeadamente, dos seus produtos e da sua oferta turística; A instalação de serviços básicos de apoio à população, a funcionar em rede, direcionados para a satisfação e melhoria das necessidades e qualidade de vida das pessoas.

Mapa 6: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da ADL

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
Aproveitamento ativo de oportunidades económicas e de mercados, construídos a partir da qualificação de competências e da dinamização de iniciativas de base empresarial.	Valorizar economicamente os espaços rurais do território; Criar condições de sustentabilização dos polos rurais no quadro da preservação e valorização ambiental e do património natural e cultural; Qualificar e fixar os recursos humanos; Desenvolver competências relacionais entre agentes de intervenção.	A dinamização de atividades empresariais que aprofundem o aproveitamento económico de produtos e serviços locais; A criação e modernização das produções agroalimentares e do complexo de atividades de turismo e lazer; A dinamização de atividades de natureza empresarial e outras que contribuam para a reabilitação de valores do património local; A aposta na conservação da natureza e da biodiversidade, com o fim de melhorar as práticas de gestão agro-florestal e pecuária e o desenvolvimento das energias renováveis; A dinamização de atuações suscetíveis de atrair novos residentes mais jovens e mais qualificados, através da oferta de formação ajustada às oportunidades económicas emergentes; O desenvolvimento da oferta cultural e de recreio; A criação e consolidação de serviços sociais e de proximidade que respondam às novas procuras A qualificação dos instrumentos de gestão e afirmação do território; A dinamização de redes de cooperação a nível nacional e transnacional.

Mapa 7: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da LEADERSOR

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
Reforço da identidade e da imagem do território, valorizando os recursos endógenos como fatores de competitividade económica e territorial, de coesão social e qualidade de vida.	Complementar as atividades do sector primário com atividades secundárias, de comércio e serviços e com o turismo e lazer; Diversificar e qualificar os equipamentos e os serviços existentes; Valorizar e divulgar o património rural.	O apoio a novas iniciativas empresariais e à diversificação das unidades produtivas, privilegiando a complementaridade e a sinergia entre atividades; A criação de emprego em meio rural, encontrando oportunidades de afirmação regional e nacional, em virtude da verificação de condições privilegiadas de que o território desfruta; O estimulo às atividades económicas e ao tecido empresarial, para que este responda adequadamente, em termos de oferta, à procura induzida localmente.

Mapa 8: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento do MONTE

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
A revitalização económica e social	Criação de condições p/ proporcionar Qualidade de vida; Melhorar as condições de emprego e a fixação de emprego; Reforçar a governança local.	Diversificação do tecido económico e social através de novas procuras e de atividades emergentes que concorram para a criação de emprego; Recuperação e conservação do território como fator de identidade e atratividade; Aumento da acessibilidade da população a serviços essenciais à comunidade; Reforço da governança e das parcerias locais, através do aprofundamento das sinergias de intervenção dos diferentes agentes do território, de modo a obter ganhos nos fatores de contexto local.

Mapa 9 – Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da TERRAS DENTRO

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
Rentabilizar a forte identidade cultural nas suas diversas vertentes aproveitando o seu fator de atratividade.	Dinamizar o território numa ótica de expansão económica e de criação de emprego Recuperar, conservar e promover o património c/ vista à valorização e atratividade do território Desenvolver de forma integrada o turismo no território Preservar o ambiente de forma sustentável Aumentar a acessibilidade a serviços básicos Reforçar a identidade do território enquanto fator do desenvolvimento	Apoio de atividades não agrícolas na área do alojamento turístico Desenvolvimento de atividades de recreação e lazer Criação de microempresas e a modernização das empresas existentes Valorização e preservação dos recursos naturais e paisagísticos que constituam património identitário do território, c/ especial ênfase para o sistema agro-florestal do montado Preservação do ambiente, diminuindo os fatores de risco e incrementando/preservando a biodiversidade e estimulando as boas práticas agrícolas Melhoria do acesso aos serviços básicos de apoio às populações através da criação e modernização dos mesmos e da criação de respostas adequadas às necessidades na área social O ressurgimento de tradições culturais nomeadamente na área da música, gastronomia e saberes –fazer tradicionais

Mapa 10: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da PRÓ-RURAL

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
A promoção e o apoio à criação de iniciativas e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes do território.	Projetar o território para o exterior e quebrar o seu isolamento Contribuir para a revitalização e diversificação da economia Valorizar de modo sustentável, o território e reforçar a sua identidade Melhorar a qualidade de vida e bem-estar da população	O aumento dos níveis de visibilidade do espaço rural, potenciando os seus recursos e o seu património A promoção do desenvolvimento de atividades na ótica da diversificação da base económica local A aposta na criação e modernização das empresas e a diversificação do tecido empresarial O desenvolvimento de serviços nas áreas de apoio à atividade económica A preservação e o desenvolvimento dos valores socioculturais e naturais mais marcantes da região A melhoria da qualidade de vida e os níveis de bem-estar como forma de reforço da atratividade do espaço rural A aquisição de competências externas e formação

Mapa 11: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
O incremento da competitividade territorial através da promoção da valorização dos seus recursos e assegurando o reforço das competências locais.	Requalificar o território rural; Consolidar e diversificar a base económica local; Valorizar o ambiente e o património; Mobilizar a comunidade e os agentes de intervenção; Aproximar outros territórios rurais.	O apoio a equipamentos do tipo comunitário, tais como creches, centros de dia, espaços de apoio lúdico-laborais, espaços destinados a atividades culturais, etc.; A preservação das artes e ofícios tradicionais locais, valorizando-se o apoios ao investimento e a centralização de diferentes atividades artesanais; O desenvolvimento de atividade turística, com o objetivo de qualificar, aumentar, diversificar e incentivar novas formas de promoção, organização e animação; A sensibilização e consciencialização das populações locais, agindo ao nível da valorização de diversos tipo de património local, como por exemplo o património construído, o património ambiental e o património simbólico; A valorização dos produtos tradicionais de qualidade (queijo, azeite, vinho, enchidos, mel, doçaria tradicional e outros)

Mapa 12: Objetivos da estratégia local de desenvolvimento da ALSUD-ESDIME

Objetivo Global	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos
A melhoria e a preservação das características naturais da região, que são fator de identidade e de distinção.	Divulgar a conceção de novos produtos e investir no emprego; Criar novas oportunidades para os jovens, promovendo ações que desenvolvam uma postura empreendedora; Apoiar a agricultura, que continua a ter um papel socioeconómico decisivo para o território; Dinamizar e modernizar o tecido empresarial, mantendo sempre uma cuidada atenção no uso sustentado dos recursos ambientais, das águas, das fontes de energias alternativas; Apostar num modelo sustentável estratégico que leve em consideração a implementação de projetos estruturantes.	Uma forte mobilização das pessoas para uma atitude proactiva e de participação; A revitalização em qualidade e quantidade das capacidades humanas existentes, fator decisivo para o desenvolvimento do tecido socioeconómico, assim como, para a melhoria das condições de vida das populações; O incremento do estímulo da solidariedade territorial, criando-se laços de parcerias entre as pessoas e as diferentes forças vivas do território com as entidades regionais e nacionais; A valorização da identidade cultural para a sustentação de todo um processo de desenvolvimento; A aposta no conhecimento do próprio território e o orgulho na sua cultural que devem ser encaradas como uma vantagem competitiva existente que não deve ser desperdiçada.

Mapa 13: Custos totais das ELD

Medidas e Ações do PRODER	ARL	ADL	ALS	LSR	MEG.	MTE	PRR	ATD	TOTAL GAL
	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)	Custo Total (€)
3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego	9.131.067 (58%)	12.061.801 (63%)	10.352.361 (69%)	12.797,358 (77%)	9.275.207 (65%)	14.444.588 (65%)	8.791.279 (69%)	5.879.981 (53%)	82.733.642 (65%)
3.1.1 – Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola	2.282.767 (15%)	2.749.939 (14%)	2.272.839 (15%)	3.722.868 (22%)	1.232.831 (9%)	2.888.661 (13%)	1.465.213 (11%)	1.469.995 (13%)	18.085.113 (14%)
3.1.2 – Criação e Desenvolvimento Microempresas	3.652.427 (23%)	4.966.327 (26%)	5.556.667 (37%)	3.490.188 (21%)	4.990.518 (35%)	7.947.050 (36%)	4.120.912 (31%)	2.939.990 (27%)	37.664.079 (30%)
3.1.3 – Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer	3.195.874 (2 0%)	4.345.536 (23%)	2.522.855 (17%)	5.584.302 (34%)	3.051.857 (21%)	3.608.878 (16%)	3.205.154 (25%)	1.469.995 (13%)	26.984.451 (21%)
3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida	4.871.605 (31%)	4.806.783 (25%)	3.074.408 (20%)	2.275.086 (14%)	3.463.810 (24%)	5.217.940 (24%)	2.958.603 (22%)	3.878.964 (35%)	30.547.199 (24%)
3.2.1 – Conservação e Valorização do Património Rural	3.177.133 (20%)	2.430.396 (13%)	1.340.055 (9%)	1.034.130 (6%)	1.985.585 (14%)	2.552.501 (12%)	1.643.669 (12%)	2.529.759 (23%)	16.693.228 (13%)
3.2.2 – Serviços Básicos para a População Rural	1.694.471 (11%)	2.376.387 (12%)	1.734.354 (11%)	1.240.956 (8%)	1.478.225 (10%)	2.665.439 (12%)	1.314.935 (10%)	1.349.205 (12%)	13.853.972 (11%)
3.5 – Funcionamento GAL, Aquisição Competências e Animação	1.815.505 (11%)	2.160.352 (11%)	1.683.838 (11%)	1.551.195 (9%)	1.533.346 (11%)	2.494.172 (11%)	1.408.859 (11%)	1.367.437 (12%)	14.014.705 (11%)
Funcionamento GAL	1.089.303 (7%)	1.296.211 (7%)	1.010.303 (7%)	930.717 (6%)	920.008 (7%)	1.496.503 (7%)	845.315 (6%)	820.462 (7%)	8.408.822 (7%)
Aquisição de Competências e Animação	726.202 (4%)	864.141 (4%)	673.535 (4%)	620.478 (4%)	613.339 (4%)	997.669 (4%)	563.544 (4%)	546.975 (5%)	5.605.883 (4%)
Total ELD	**15.818.177 (100%)**	**19.028,937 (100%)**	**15.110,608 (100%)**	**16.623,639 (100%)**	**14,272,363 (100%)**	**22.156.700 (100%)**	**13.158.742 (100%)**	**11.126.382 (100%)**	**127.295.546 (100%)**

Legenda: ARL: ADERAL | ADL: ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL ALENTEJANO | ALS: ALSUD ESDIME | LSR: LEADER SOR | MEG: MARGEM ESQUERDA DO GUADIANA | MTE: MONTE | PRR: PRÓ RURAL | ATD: TERRAS DENTRO

Fonte: *website* do PRODER (http://www.proder.pt/galmapa.aspx?menuid=903).

Mapa 13A: Montantes globais para implementação das medidas 3.1 e 3.2 do Subprograma 3 PRODER

Medidas e Ações do PRODER	ADER-AL		ADL		GAL AL-SUD ESDIME		LEADERSOR		MARGEM ESQ. GUADI.		MONTE		PRÓ-RURAL		TERRAS DENTRO		TOTAL GAL	
	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%	Custo Total €	%
3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego	9.131.067	65	12.061.801	72	10.352.361	77	12.797.358	85	9.275.207	73	14.444.588	74	8.791.279	75	5.879.981	60	82.733.642	73
3.1.1 – Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola	2.282.767	16	2.749.939	16	2.272.839	17	3.722.868	25	1.232.831	10	2.888.661	15	1.465.213	13	1.469.995	15	18.085.113	16
3.1 2 – Criação e Desenvolvim. Microempresas	3.652.427	26	4.966.327	30	5.556.667	41	3.490.188	23	4.990.518	39	7.947.050	41	4.120.912	35	2.939.990	30	37.664.079	33
3.1.3 – Desenvolvi - mento de Atividades Turísticas e de Lazer	3.195.874	23	4.345.536	26	2.522.855	19	5.584.302	37	3.051.857	24	3.608.878	18	3.205.154	27	1.469.995	15	26.984.451	24
3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida	4.871.605	35	4.806.783	29	3.074.408	23	2.275.086	15	3.463.810	27	5.217.940	27	2.958.603	25	3.878.964	40	30.547.199	27
3.2.1 – Conservação e Valorização do Património Rural	3.177.133	23	2.430.396	15	1.340.055	10	1.034.130	7	1.985.585	16	2.552.501	13	1.643.669	14	2.529.759	26	16.693.228	15
3.2.2 – Serviços Básicos para a População Rural	1.694.471	12	2.376.387	14	1.734.354	13	1.240.956	8	1.478.225	11	2.665.439	14	1.314.935	11	1.349.205	14	13.853.972	12
TOTAL ELD	14.002.672	100	16.868.584	100	13.426.769	100	15.072.444	100	12.739.017	100	19.662.528	100	11.749.882	100	9.758.945	100	113.280.841	100

Fonte: Sítio do PRODER

Mapa 13B – Montantes globais para implementação das medidas 3.1.e 3.2 por tipo de parceria

Medidas e Ações do PRODER	GAL Tipo 1		GAL Tipo 2		GAL Tipo 3		Total GAL	
	Custo total €	%	Custo total €	%	Custo total €	%	Custo total €	%
3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego	33.990.226	74	14.444.588	74	34.298.828	71	82.733.642	73
3.1.1 – Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola	8.755.573	19	2.888.661	15	6.440.878	14	18.085.112	16
3.1.2 – Criação e Desenvolvimento Microempresas	12.108.941	26	7.947.050	41	17.608.088	36	37.664.079	33
3.1.3 – Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer	13.125.712	29	3.608.878	18	10.249.861	21	26.984.451	24
3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida	11.953.474	26	5.217.940	27	13.375.785	29	30.547.199	27
3.2.1 – Conservação e Valorização do Património Rural	6.641.659	15	2.552.501	13	7.499.068	17	16.693.228	15
3.2.2 – Serviços Básicos para a População Rural	5.311.815	11	2.665.439	14	5.876.718	12	13.853.972	12
Total das medidas 3.1 e 3.2	**45.943.700**	**100**	**19.662.528**	**100**	**47.674.613**	**100**	113.280.841	**100**

Anexo 3: *Workshop* sobre ELD – Pomarinho, 2009

Mapa 14: Aspetos referenciados pelos participantes agregados em temas para a questão 1

Temas	Aspetos por tema
Capital Social	Capital humano (2); atores locais; agentes locais; demográfico; capital social (3); qualificação dos recursos humanos; qualificação das populações; participação da população; potencial humano.
Economia	Económico; viabilidade económica; potencialidades de uso agrícola; interrelação entre os vários sectores de atividade; dinamizar o sector dos serviços – criação de emprego.
Recursos Endógenos	Sustentabilidade ambiental; recursos endógenos (4); recursos do território; recursos disponíveis; recursos naturais; valorização do ambiente e recursos naturais.
Identidade	Identidade do território (2); identidade; elementos identitários (culturais, ambientais…).
Participação	Participação dos agentes; participação efetiva; diagnóstico participado; participação pública.
Visões	Visões; capacidade de inovação; estratégia e visão; sustentabilidade ambiental; animação do território; marketing territorial.
Conhecimento do Território	Fator geográfico; conhecimento do território (2); conhecimento integrado do território; geográfico.
Parcerias	Capitalização da experiência dos parceiros; qualidade/composição da parceria; parcerias (2).
Procura	Identificação da procura externa.
Política Local	Política local (ação das autarquias locais).

Nota: ( ) – Número de vezes que o aspeto foi referenciado.

Mapa 15: Aspetos referenciados pelos participantes agregados em temas para a questão 2

Temas	Aspetos por tema
Envolvimento dos Parceiros/Agentes	Capacidade efetiva de intervenção; Politicas adaptadas aos territórios; Dinamismo das parcerias; Participação alargada; Parcerias público-privadas; Participação pública; Estratégia local; Participação da população; Devem permitir a participação de todos os parceiros; Envolver o máximo de atores locais; Boa articulação entre parceiros; Responsabilização, informação, articulação entre os parceiros; Prever mecanismos de participação dos parceiros; Articulação entre os agentes.
Comunicação/Divulgação	Estimular a participação; Partilha de informação; Comunicação (2); Animação do território (2); Integração horizontal e vertical de órgãos e processos; Diálogo.
Composição das Parcerias	Representatividade dos vários sectores socio-económicos na parceria; Representatividade (2); Representatividade dos agentes do território; Diversificação da economia; Articulação entre sectores.
Proximidade da Decisão	Princípio de subsidiariedade (2); Definição da estratégia de baixo para cima; Modelo ascendente; Autonomia de decisão; Proximidade.
Simplicidade de Processos	Facilidade de processos; Flexibilidade; Aproveitar sinergias.
Avaliação	Avaliação (2).
Liderança	Liderança capaz.

Nota: ( ) – Número de vezes que o aspeto foi referenciado.

Mapa 16: Aspetos referenciados pelos participantes agregados em temas para a questão 3

Temas	Aspetos por tema
Desajustamento das Políticas e Instrumentos	Políticas públicas desadequadas; TABELA legislativo; Rigidez dos instrumentos de política; Politicas (2); Políticas nacionais; Instrumentos de política; Regulamentação restritiva; Centralismos (Estado e poderes locais); A política nacional; Definição de políticas (global); Planos e programas em vigor.
Falta de Cultura de Cooperação	Individualismo; Desconfiança; Participação; Fraca participação; Falta de cooperação; Falta de participação (3); Falta de participação/adesão; Parceria com deficiente funcionamento dos parceiros – pouca participação dos parceiros; Fraco associativismo; Baixa cultura de associativismo.
Falta de Qualificação para o Empreendedorismo e a Inovação	Atores pouco dinâmicos; Baixas qualificações; Deficiente qualificação da população; Mão-de-obra pouco qualificada; Fraca cultura empreendedora; *Deficit* de empreendedorismo; Baixo empreendedorismo; Dificuldades de inovação; Falta de inovação (2); Inércia dos atores/agentes.
Falta de Capacidade de Construção de um Projeto Comum	Interesses divergentes (2); Inexistência de um projeto comum; Falta de visão para o território; Falta de interligação entre sectores; Objetivos mal definidos; Individualismo.
Recursos Financeiros	Escassez de recursos financeiros; Falta de recursos financeiros (2); Recursos desadequados; Limitações financeiras; Inadequação dos incentivos financeiros; Recursos insuficientes.
Limitações Endógenas do Território	Massa critica; Capacidade política do território; Êxodo rural; Envelhecimento da população.
Dificuldade de Operacionalização	Demasiada burocracia; Circuitos financeiros não agilizados; Rigidez de instruções.
Ausência de Avaliação	Ausência de avaliação das estratégias.

Nota: ( ) – Número de vezes que o aspeto foi referenciado.

Anexo 4: Guiões de entrevistas

Mapa 17: Coordenador do GAL

"Debate sobre as Estratégias de Desenvolvimento e os Modelos da Governança na Região Alentejo"

PRRN Programa para a Rede Rural Nacional | gabinete de planeamento e políticas | UNIVERSIDADE DE ÉVORA | ICAAM Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas | monte | UNIÃO EUROPEIA Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural A EUROPA INVESTE NAS ZONAS RURAIS | GOVERNO DE PORTUGAL MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO | DRAP Alentejo Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo

COORDENADOR GAL

Data da recolha:		Quem prestou informação (nome, cargo e contacto)	
Observações:			

I – GOVERNANÇA

1	**ENVOLVIMENTO/PARTICIPAÇÃO**
1.1.	**CONSTRUÇÃO DA ELD**
1	**Como é que o processo de construção da ELD foi participado pela comunidade local?** (instrumentos: reuniões, grupos de trabalho, fóruns, inquéritos públicos**.** Como o avalia? Podia melhorar? Como?)
2	**Como foram encontrados e/ou selecionados os parceiros?** (importância: económica, social, representatividade, competências, capacidade financiadora, influência política, por terem manifestado interesse, **....**)
3	**No processo de construção da ELD, foram incluídos os públicos minoritários ou desfavorecidos?** (mulheres, desempregados, minorias, imigrantes, idosos, etc**.**)

1.2	**DESENVOLVIMENTO ELD**
1	**Quais as condições que proporcionam/que se deviam proporcionar para ter parceiros (mais) empenhados e focados nos propósitos da Parceira?**
2	**Como é (devia ser) fomentada a participação da população no desenvolvimento do território de intervenção?**
3	**Qual é a principal motivação dos parceiros para integrar a Parceria?** (Realizar os seus objetivos? Partilha de competências? Acesso à informação? Prestígio? Remuneração?)
4	**O funcionamento da Parceira tem gerado externalidades importantes?** (Se sim, a que nível (local, regional, nacional, internacional)? E como (novos projetos/formas de trabalho)? Exemplos).
5	**A composição da Parceira alterou-se desde a sua constituição?** (Se sim, porquê, em que momentos (ex. mudança de períodos de programação), e como funciona a entrada/saída de parceiros?)
2	**EXERCÍCIO DO PODER**
1	**Qual é o capital de maior importância da Parceira?** (confiança, eficiência, eficácia, qualidade, inovação? Exemplos).
2	**É ou não importante a rotatividade dos mandatos nos órgãos sociais (instituições e/ou pessoas)? Como se passa na Parceira?**
3	**A Parceira tem conhecimento do grau de satisfação dos promotores e atores locais?** (Se sim, como sabem (ex. fazem inquéritos de satisfação) e qual a importância que isso tem? Se não, deveria ter e como?)
4	**Até que ponto é importante a organização das reuniões da Parceira em locais neutros e/ou agendadas de forma rotativa em locais diferentes?** (Qual a o formato em curso? Qual o formato ideal?)
3	**RESPONSABILIDADE E EFICIÊNCIA**
1	**Existe a prática de consulta de especialistas nos processos de tomada de decisão para assuntos específicos?** (Se sim, em quais? Exemplos. Se não, porquê? Essa consulta devia existir?)
2	**Existe uma orientação clara do GAL para servir com mais eficiência e eficácia os beneficiários? Se sim, que estratégias usou de maior sucesso?** Exemplos (Lista de perguntas frequentes no site, inquéritos de satisfação, sugestões/reclamações apresentadas...)
3	**Ao longo do programa LEADER como é que o GAL se tem posicionado em relação à comunidade e aos promotores** (maior proximidade vs. fechamento em gabinetes)?

4	**TRANSPARÊNCIA**
1	**Concorda com a frase: "os parceiros mais motivados e inovadores são por vezes também os potenciais beneficiários". De que forma são salvaguardadas as situações de conflito de interesses na Parceira?** (Há necessidade de melhorar? Se sim, em que sentido(s)?)
2	**Como asseguram a utilização de linguagem clara transversal a todos os canais de comunicação?** Se sim, exemplos.
3	**Como é disponibilizada a informação considerada relevante?** (Exemplos)
4	**Quais os canais de comunicação usados pelo GAL?**
5	**De que forma é que a estratégia de comunicação do GAL fomenta a participação?** (Se sim, como funciona? Incentiva contributos/apreciações? Não. Porquê? Devia melhorar? Como?)
6	**De que forma publicita os apoios que foram atribuídos?**
7	**Põem em prática, ou sentem a necessidade, de colocar em prática formas inovadoras de prestação de contas ?** (Se sim, quais?)
8	**Quão simples são os processos de candidatura e de pedidos de pagamento? Seria possível/desejável tornar o processo mais simples?** (Se sim, como? A quem compete?)
5	**GOVERNANÇA MULTI-NÍVEL**
1	**Como classifica as relações com outras entidades (locais, regionais, nacionais, comunitárias) com responsabilidades relativas ao Desenvolvimento Rural** (Sem relações|sentem-se auscultados| auscultados e a suas opiniões são tidas em conta| são participantes nalguns processos de decisão)
2	**Como avalia a função da autoridade de gestão?** (GAL exerce predominantemente um papel de intermediário face à Autoridade de Gestão. A: a maioria das decisões é tomada ao nível nacional. GAL goza de alguma autonomia. A maioria das decisões é tomada ao nível local)
3	**O atual programa reforçou a abordagem bottom-up, característica fundadora e identitária do Programa?** (Sim, como? Exemplos. Não? Porquê? Exemplos.

4	**O GAL promove de forma regular uma troca sistemática de informações e boas práticas com outras entidades aos níveis locais/regionais/nacionais/transnacionais ?** Se sim, como? Exemplos. Se não, porquê?)
5	**Como tem evoluído o poder de decisão/autonomia dos GAL desde o LEADER I** (centralização, perda/ganho de autonomia/poder de decisão).

II - ESTRATÉGIA LOCAL DE DESENVOLVIMENTO

1 PREPARAÇÃO

1 **O GAL recebeu alguma formação para o processo de elaboração da estratégia?**
(Se sim: De que tipo? Duração? Conteúdos? Se não, porquê? Devia ter recebido?)

2 **Quais as principais dificuldades na elaboração da ELD?**

3 **Quais as boas práticas mais relevantes na elaboração da ELD?**

4 **Recorreram a consultores externos na elaboração da ELD ou tiveram capacidade própria para a elaborar?**

5 **Quanto tempo levou a elaboração da ELD? Foi suficiente?**

6 **Como classifica a autonomia do GAL relativa à conceção da ELD?**

2 IMPLEMENTAÇÃO

1 **Quais os principais obstáculos à implementação das estratégias?**

2 **De que forma participam os parceiros locais na implementação da ELD?**

3 MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

1 **Existiu ou existe a necessidade de revisão da estratégia?**
(Se sim, como perceberam que devia ser alterada? De que forma foi acompanhada?)

2 **O GAL tem em funcionamento algum modelo de monitorização e (auto)avaliação interno da ELD ?**

3 **De que forma participam os parceiros locais na avaliação da ELD?**

Mapa 18: Parceiro do GAL

"Debate sobre as Estratégias de Desenvolvimento e os Modelos da Governança na Região Alentejo"

PRRN Programa para a Rede Rural Nacional · gabinete de planeamento e políticas · UNIVERSIDADE DE ÉVORA · ICAAM Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas · monte · UNIÃO EUROPEIA Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural · A EUROPA INVESTE NAS ZONAS RURAIS · GOVERNO DE PORTUGAL · MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO · DRAP Alentejo Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo

PARCEIRO

Data da recolha:		Quem prestou informação (Nome, cargo e contato)	
Entidade		Função no GAL	
No GAL desde:		Projetos apoiados: n.º projetos, descrição e montantes	
Observações:			

I – GOVERNANÇA

1	**ENVOLVIMENTO/PARTICIPAÇÃO**
	CONSTRUÇÃO DA ELD
1	**Como é que o processo de construção da ELD foi participado pela comunidade local?** (instrumentos: reuniões, grupos de trabalho, fóruns, inquéritos públicos...Como o avalia? Podia melhorar? Como?)
3	**No processo de construção da ELD, foram incluídos os públicos minoritários ou desfavorecidos?** (Mulheres, desempregados, minorias, imigrantes, idosos, etc.)

	DESENVOLVIMENTO ELD
1	**Quais as condições que proporcionam/que se deviam proporcionar para ter parceiros (mais) empenhados e focados nos propósitos da Parceira?**
2	**Como é (devia ser) fomentada a participação da população no desenvolvimento do território de intervenção?**
3	**Qual é a principal motivação dos parceiros para integrar a Parceria?** (Realizar os seus objetivos? Partilha de competências? Acesso à informação? Prestígio ? Remuneração?)
4	**O funcionamento da Parceira tem gerado externalidades importantes?** (Se sim, a que nível (local, regional, nacional, internacional)? E como (novos projetos/formas de trabalho)? Exemplos).
2	**EXERCÍCIO DO PODER**
1	**Qual é o capital de maior importância da Parceira?** (confiança, eficiência, eficácia, qualidade, inovação? Exemplos).
2	**É ou não importante a rotatividade dos mandatos nos órgãos sociais (instituições e/ou pessoas)? Como se passa na Parceira?**
5	**As funções , os recursos e as responsabilidades estão claramente definidas no seio da Parceira?** (Se sim, como? Estão escritas? Onde? Se não, deviam estar (quais)? E como?)
3	**RESPONSABILIDADE E EFICIÊNCIA**
1	**Existe a prática de consulta de especialistas nos processos de tomada de decisão para assuntos específicos?** **(**Se sim, em quais? Exemplos. Se não, Porquê? Essa consulta devia existir?)
3	**Ao longo do programa LEADER como é que o GAL se tem posicionado em relação à comunidade e aos promotores** (Maior proximidade vs. fechamento em gabinetes)?
4	**Como é que a experiência dos beneficiários com os antigos programas LEADER contribuiu para melhorar o atual Programa?** (Exemplos).
4	**TRANSPARÊNCIA**
1	**Concorda com a frase: "os parceiros mais motivados e inovadores são por vezes também os potenciais beneficiários". De que forma são salvaguardadas as situações de conflito de interesses na Parceira?** (Há necessidade de melhorar? Se sim, em que sentido(s)?)
7	**Põem em prática, ou sentem a necessidade, de colocar em prática formas inovadoras de prestação de contas?** (Se sim, quais?)

8	**Quão simples são os processos de candidatura e de pedidos de pagamento? Seria possível/desejável tornar o processo mais simples?** (Se sim, como? A quem compete?)
5	**GOVERNANÇA MULTI-NÍVEL**
1	**Como classifica as relações com outras entidades (locais, regionais, nacionais, comunitárias) com responsabilidades relativas ao Desenvolvimento Rural** (Sentem-se auscultados, as opiniões são tidas em conta, são participantes no processo de DL?)
3	**O atual programa reforçou a abordagem *bottom-up*, caraterística fundadora e identitária do Programa?** (Sim, como? Exemplos. Não? Porquê? Exemplos.
5	**Como tem evoluído o poder de decisão/autonomia dos GAL desde o LEADER I**
	II Estratégia Local de Desenvolvimento
3	**Monitorização e avaliação**
3.3	**De que forma participam os parceiros locais na avaliação da ELD?**

Mapa 19: Beneficiário

"Debate sobre as Estratégias de Desenvolvimento e os Modelos da Governança na Região Alentejo"

BENEFICIÁRIO

Data da recolha:		Quem prestou informação (nome, cargo e contato)	
Entidade		Projetos apoiados: n.º projetos, descrição e montantes	
Observações:			

I – GOVERNANÇA

1	**ENVOLVIMENTO/PARTICIPAÇÃO**	
1	**Sabia que o GAL tem uma ELD?**	
2	**Teve oportunidade de participar na construção da ELD?** (gostaria de ter participado? Que contributos teria dado?)	
3	**Devia ser fomentada a participação da população no desenvolvimento do território de intervenção?**	

	(como?)
2	**EXERCÍCIO DO PODER**
1	**As funções e as responsabilidades dentro do GAL estão claramente definidas?** (nos contatos que teve com o GAL, foi para si sempre claro quem fazia o quê?)
2	**Considera que a atual forma de avaliação/seleção de projetos é a mais correta?** (Se sim, quais as principais virtudes? Se não, quais as suas sugestões? Preconiza novas formas de análise das candidaturas?)
3	**RESPONSABILIDADE E EFICIÊNCIA**
1	**Qual a sua opinião acerca dos prazos?** (aprovação e pagamentos)
2	**Teve a perceção que o GAL está orientado para melhor servir os promotores?** (O que podia melhorar? Pediram-lhe opinião? Como?)
3	**Como é que o GAL se posiciona em relação os promotores?** (postura mais burocratizada/postura mais proactiva empenhada na resolução de problemas e na busca das melhores soluções)?
4	**TRANSPARÊNCIA**
1	**Como classifica a disponibilização da informação?** (O que melhorava? Exemplos)
2	**Os procedimentos de tomada de decisão estão disponíveis e são claros ?** (O que melhorava?)
3	**Quão simples são os processos de candidatura e de pedidos de pagamento? Seria possível/desejável tornar o processo mais simples?** (Se sim, como? A quem compete?)



PRRN
Programa para a
Rede Rural
Nacional

gabinete
de planeamento
e políticas

UNIVERSIDADE DE ÉVORA





UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu Agrícola
de Desenvolvimento Rural

A EUROPA INVESTE NAS ZONAS RURAIS



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA,
DO MAR, DO AMBIENTE
E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

DRAP Alentejo
Direcção Regional
de Agricultura e Pescas
do Alentejo

