

**1º CONGRESSO DE ESTUDOS RURAIS**  
**SOCIEDADE, CONHECIMENTO E POLÍTICA**

**Uma Alternativa Associativa para o Desenvolvimento Rural?**

**Maria Adosinda Henriques**

Centro de Estudos Sociais  
Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral

### **1. Enquadramento**

O mundo rural e agrícola é hoje profundamente influenciado por factores de natureza não-directamente produtiva. Devido a isso, tornou-se essencial construir uma forte representação social do fenómeno da diferenciação, coisa que se alcança por intervenções no espaço rural que assinalem as especificidades locais, socorrendo-se de mecanismos de valorização de produtos tradicionais e de recursos produzidos e irrepetíveis, como são a paisagem, os modos de vida e sociabilidade e os recursos patrimoniais de vária natureza.

Apesar de há muito os estudos rurais chamarem à atenção para estas questões, elas só foram incorporadas no discurso oficial por influência das políticas de integração europeia, que lançaram estas lógicas de diferenciação dos espaços locais ao mesmo tempo que as dimensões produtivas da política agrícola ficam obscurecidas pela simples aplicação de regulamentos e mecanismos de preços e financiamento, de elevado significado e influência, mas de escassa visibilidade.

As políticas de integração europeia contêm, pois, esta dimensão diferenciadora e têm também como consequência promoverem uma disseminação de organizações, geralmente de nível local e portanto em grande número, que visam dar suporte, sob a forma de parcerias, à concretização — uma concretização contratualizada e associativa — dos objectivos acima referidos. Tal role de associações leva a que nos interroguemos sobre o seu real papel perante aquelas políticas (simples absorção ou capacidade de influência?) e, portanto, sobre o grau de organização e o nível de representação de interesses que ele comporta. Por outro lado, a forma concreta desse associativismo leva a que também nos interroguemos se ele é suficiente para superar o défice de capacidade de representação que o meio rural em geral apresenta e a que nos questionemos sobre o modo como se faz a compatibilização com as políticas europeias e nacionais. É neste contexto que se mostrará que estamos perante um

grande défice, o que, de certo modo, se compatibiliza, no plano nacional, com a influência das políticas europeias no sentido da diferenciação e da heterogeneidade do rural.

É por isso que se propõe uma visão alternativa das condições em que a diferenciação dos espaços locais pode ser verdadeiramente contra-hegemónica — para isso defende-se uma opção por modelos associativos que quebrem a dependência face ao Estado e às simples lógicas de integração e exprimam os valores despertados na sociedade civil.

Para a análise que se vai desenvolver é oportuno lembrar a afirmação, clássica e muitas vezes repetida, de que a agricultura é um assunto de Estado. Também na sociedade portuguesa ela tem tido frequentes justificações. Se tomarmos esse encargo estatal como uma incumbência do Estado-nação, certamente que foi em Portugal que se verificou o exemplo mais singular e mais tardio do exercício, com grande importância, de uma política de base nacional.

De facto, já na Europa fordista do pós-guerra se tinha esgotado, depois de trinta anos de um modelo económico de que o Estado-nação era a base essencial, e já a integração europeia levava quase vinte anos de realização (com a Política Agrícola Comum a ser o seu ponto de partida), quando depois da Revolução de Abril se procurou o desenvolvimento de uma política pública estatal de base nacional. Quis-se, então, estender a todo o país uma política que possibilitasse "um desenvolvimento integral do meio rural", obedecendo a alguns princípios fundamentais, como o do desenvolvimento integrado e o do envolvimento dos diferentes estratos de agricultura. Foi, de facto, o regresso da política agrícola ao centro das políticas económicas nacionais (com uma importância que talvez não tivesse tido desde a Campanha do Trigo, nos anos trinta).

As controvérsias e tensões que esta abordagem desenvolvimentista originou foram fortes e anteciparam muitas das mudanças que, designadamente com a integração europeia, haveriam de se seguir.

A primeira fase da integração foi a do domínio do universo das questões agrícolas, com completa omissão da problemática do rural e do seu desenvolvimento. Mas, mais do que isso, foi também rápida a substituição de uma visão integral e integrada do desenvolvimento agrícola e rural por uma outra em que a comparação e os normativos europeus conduziram a uma lógica selectiva, de redução do universo de destinatários e de limitação dos recursos a valorizar. Nas últimas décadas chegámos à

fase, que queremos analisar, em que se assistiu à já referida valorização do rural e dos seus elementos diferenciadores.

## **2. A origem das Associações de Desenvolvimento Local (ADL) e as políticas europeias de desenvolvimento rural e local.**

A partir de 1987 assiste-se a uma viragem na visão sobre o desenvolvimento rural, com a consequente autonomização das políticas europeias. É, assim, que a Comunicação Europeia de 1988 sobre o “Futuro do Mundo Rural” apresenta a temática do desenvolvimento rural numa óptica territorial abrangente.

A redução das disparidades regionais, objectivo para o qual a intervenção nas áreas rurais era essencial, explicitado no Tratado de Maastricht, em 1992, vem evidenciar a importância e necessidade de novas políticas de desenvolvimento rural.

O assumir desta importância concretiza-se com o lançamento da Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Acções de Economia Rural), como experiência piloto, em 1991. A política de desenvolvimento rural assume, assim, uma importância central e constitui elemento chave da coesão económica e social.

O LEADER I permitiu experimentar abordagens locais inovadoras de desenvolvimento rural e, em 15 de Junho de 1994, a Comissão das Comunidades Europeias aprovou a continuidade e aprofundamento dessa iniciativa através do LEADER II.

O balanço destas duas fases do programa foi bastante positivo, o que permitiu a sua continuação com a aprovação do PIC LEADER+, em 14 de Abril de 2000 [Comunicação da Comissão aos Estados-Membros que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (LEADER+)].

Esta Iniciativa Comunitária assume-se, particularmente entre nós, como uma metodologia inovadora, dada a possibilidade de serem Grupos de Acção Local a fazer o diagnóstico dos seus territórios e definirem a estratégia para o seu desenvolvimento. É uma intervenção feita numa perspectiva de *bottom-up*, instituindo o regime de parceria e definindo um conjunto de medidas elegíveis que privilegia as áreas mais débeis, reforça a multifuncionalidade do espaço rural, a valorização económica das PME, acentuando a questão da qualidade e da especificidade e realçando a importância do funcionamento em rede e a utilização de novas tecnologias de informação. Têm especial relevância os conceitos de inovação, demonstrabilidade e transferibilidade.

A metodologia LEADER assenta na ideia de que “abordagens endógenas e locais (...) permitem aos agentes e aos territórios rurais valorizar as suas próprias potencialidades, no contexto de uma política global de dinamização do desenvolvimento rural”. Esta perspectiva e o respectivo regime de parceria pressupõe a existência de interlocutores locais.

É neste contexto que, em Portugal, o surgimento de Associações de Desenvolvimento Local (ADL) tem uma relação directa com as evoluções da política agrícola, com a emergência de políticas autónomas de desenvolvimento rural no quadro europeu e com o lançamento das Iniciativas LEADER. De facto, uma política europeia de desenvolvimento rural que valorizasse o rural, promovesse os elementos diferenciadores, contra a homogeneização e especialização a que a política agrícola se tinha reduzido, tinha de ter uma base local — carecia, portanto, de interlocutores organizados.

Assim, a maioria das ADL surge a partir de 1991, data em que é publicada a Comunicação aos Estados Membros sobre a Iniciativa Comunitária LEADER. Em 1994 surge um novo surto deste tipo de associações com a publicação da segunda Comunicação aos Estados Membros, que dá continuação a esta Iniciativa, através do LEADER II. Apenas 5 das actuais associações de desenvolvimento que geriram o LEADER foram constituídas antes destas datas e a sua criação não esteve associada ao aparecimento do Programa. No LEADER I das 49 associações que se candidataram foram credenciadas 20, abrangendo 36% da superfície total nacional e 14,7% da população total. No LEADER II foram credenciadas 48 associações, abrangendo a quase totalidade da superfície nacional. As Associações de Desenvolvimento Local são entidades de direito privado e têm por objecto “valorizar os recursos locais e promover o desenvolvimento de uma forma integrada, através da dinamização de iniciativas culturais, sociais e económicas”; “elaborar e promover estudos e projectos, bem como a actuação no âmbito do desenvolvimento local e regional em cooperação com outras entidades públicas e privadas que prossigam os mesmos fins”. Há estatutos que referem ter como objecto a “investigação e o acompanhamento de novos modelos e iniciativas de intervenção” sempre numa óptica de desenvolvimento local e regional das suas Zonas de Intervenção (ZI).

A maior parte das ADL LEADER associam instituições públicas e privadas. As Autarquias (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia) constituem o tipo de entidade mais representada. Entre as associações privadas contam-se as que têm tradição de intervenção nos meios rurais: IPSS (Instituições Privadas de Solidariedade Social),

Cooperativas Agrícolas, Associações de Produtores, Associações Empresariais, Associações Humanitárias, Ligas de Amigos, Comissões de Melhoramentos, Escolas Profissionais e outras Organizações sem fins lucrativos reconhecidas como parceiros sociais e representativas da sociedade civil em meio rural. Esta participação é alargada pontualmente, em alguns casos a pessoas individuais, em outros a organismos públicos. Assistiu-se do LEADER I para o LEADER II a um reforço da participação de organizações relacionadas com o sector agrícola, associações de produtores e cooperativas e, ainda, a um reforço das “entidades com maior intervenção institucional e maior capacidade de definição de projecto”. Houve, portanto, maior envolvimento de instituições públicas e privadas (como, por exemplo, escolas, entidades ligadas ao turismo e Caixas de Crédito Agrícola Mútuo).

### **3. O papel das ADL e a função do Estado**

A gestão e coordenação do Programa LEADER em Portugal está a cargo da Administração, através do chamado Organismo Intermediário (OI). Cabe-lhe a responsabilidade da gestão da Subvenção Global LEADER atribuída ao país, a qual tem em “vista suscitar a realização de operações inovadoras por agentes locais, públicos ou privados, em todos os sectores de actividade do meio rural”. Esses fundos são depois atribuídos às ADL credenciadas para a gestão local dos Planos de Desenvolvimento (PAL), na base de Convenções Locais de Financiamento.

As parcerias interinstitucionais criadas, assim, para a gestão do programa podem ser vistas a dois níveis: o da relação central/regional e o nível local.

O primeiro exprime-se (no caso do LEADER I E LEADER II) na constituição da Comissão Nacional de Gestão, que integra representantes dos organismos responsáveis e com competências na gestão dos fundos estruturais (FSE, FEDER e FEOGA), e nas Comissões Locais de Acompanhamento, presididas pelas Direcções Regionais de Agricultura e onde estão representados vários organismos desconcentrados da Administração Central (Emprego e Formação, Ambiente, Turismo, Planeamento e Ordenamento do Território, Cultura) e onde têm igualmente assento as ADL credenciadas na área de intervenção da Região Agrária, verificando-se aqui uma *parceria mista*. Também a Comissão de Acompanhamento integra representantes do Estado e das Organizações, constituindo também uma *parceria mista*.

O segundo nível estabelece-se através da relação entre o sector público (central e desconcentrado) e as autarquias locais que integram as ADL e que, como tal, têm

atribuições e competências delegadas, assegurando a gestão global dos PAL da respectiva ZI suportado pela Convenção Local de Financiamento que lhe foi atribuída.

Estas parcerias decorrem da necessidade de legitimação e representação a nível local, tendo em vista enquadrar a intervenção no âmbito do PIC (Programa de Iniciativa Comunitária) LEADER. De facto, a maior parte das associações que foram credenciadas como EL (Entidades Locais) LEADER constituíram-se e estabeleceram parcerias com várias outras organizações e entidades para cumprirem as formalidades necessárias à candidatura aos diversos programas comunitários e, conseqüentemente, ao suporte financeiro para o desenvolvimento da sua acção.

Só uma minoria resultaram da associação de pessoas. As restantes, independentemente da iniciativa da constituição ser de instituições privadas e/ou públicas ou das Câmaras Municipais integram quase sempre as Autarquias Locais. Mesmo as ADL que se mantêm apenas como associações de pessoas privilegiam o estabelecimento de parcerias com as autarquias, nomeadamente Juntas de Freguesias. Na maior parte dos casos quase sempre as autarquias fazem parte da Direcção das ADL. São, assim, as entidades mais representadas nas ADL.

Das 48 Entidades Locais que geriram o LEADER II, 38 integram autarquias locais, reforçando a prática já existente no LEADER I (de 60% para 79%). A razão deste privilégio prende-se com o facto de necessitarem de uma componente de participação nacional que é suportada pela administração local. São, aliás, as autarquias que suportam parte das despesas das ADL quando há atrasos no financiamento no âmbito do LEADER ou de outros programas comunitários em cuja gestão também colaboram, (IC *Leonardo da Vinci*; IC EQUAL; IC INTERREG; AGIR; NOW; Luta Contra a Pobreza; APOIAR; PAMAF; SIFIT; RIME; PROCOM; PPDR – Centros Rurais, entre outros).

Para além da complementaridade que se verifica na gestão de um programa como o LEADER, estão ainda criados mecanismos de participação e existe um grau de autonomia na gestão e execução dos PAL que seguramente não existem noutros programas e mesmo noutros países onde o PIC LEADER tem vindo igualmente a ser aplicado.

As ADL estão representadas, como se disse já, nos órgãos de apoio e acompanhamento do Programa — Comissão Nacional de Acompanhamento, Comissões Locais de Acompanhamento.

Sobretudo através da Federação de Associações de Desenvolvimento Local “*Minha Terra*” constituem uma força de pressão junto dos poderes públicos. Para além

desta representação formal participam na discussão prévia do PNE (Plano Nacional de Enquadramento), com a possibilidade de apresentação de propostas de alteração. No caso da gestão das duas primeiras fases do Programa (LEADER I e LEADER II) todo o processo que se seguiu à apresentação dos PAL foi também bastante participado e discutido. Os PAL beneficiaram das contribuições das pessoas envolvidas, técnicos da Administração e das ADL. Têm, ainda, a possibilidade de se pronunciar sobre as regras e procedimentos definidos pelo OI.

#### **4. Relações Estado/Organizações : autonomia e dependência**

Estamos perante uma relação ambígua entre a negociação e a parceria. Mostra o facto de a relação das ADL com o Estado se fazer ora reivindicando maior autonomia, ao mesmo tempo que reivindicam maior financiamento, dependendo quase só dos dinheiros públicos, ora assumindo uma atitude de parceria. O que está em causa é saber se estamos perante actores associativos que só marginalmente são “capaz de impor a sua cultura e maneira de fazer na definição das regras do jogo e na institucionalização das relações entre o Estado e as associações” (Vaillancourt e Laville, 129) ou se, pelo contrário, se podem, encontrar exemplos de verdadeira parceria, entendida nos termos que acabados de referir.

Pode pressupor-se que o apoio do Estado nem sempre serve para reforçar estas organizações, que normalmente se reivindicam da Sociedade Civil. Também aqui se assiste a uma ambiguidade nas relações. Por um lado, as ADL assumem pertencer à Sociedade Civil mas contêm no seu seio organismos da administração local e outros que mais não são do que extensões do Estado. Por sua vez o Estado relaciona-se com as associações ora tratando-as como agentes da Sociedade Civil, ora com agentes de execução da sua própria política definindo, para isso, as regras do jogo, até porque é ao Estado que compete o suporte financeiro das ADL para exercerem esta política. Mas, ao mesmo tempo que se aproxima por considerar importante a acção das ADL na prossecução das políticas de desenvolvimento rural, tirando partido da visibilidade dessa acção, afasta-se quando intervêm em áreas que considera marginais.

É neste complexo de relações conflituais que teremos de analisar as parcerias e as relações entre o Estado e as Organizações. Sendo estas parcerias fundamentais para o desenvolvimento das políticas e para o estabelecimento de mecanismos de apoio ao desenvolvimento rural. Nesse sentido, o suporte do Estado pode reforçar as

organizações da Sociedade Civil, em vez de as limitar. O Estado, como parceiro da Sociedade Civil, poderá contribuir para uma cultura associativa revitalizada?

## **5. Estado/Sociedade Civil e a emergência de novas relações**

Como temos vindo a analisar, o processo e as dinâmicas locais que originaram a constituição das ADL determinaram a natureza das parcerias estabelecidas, o modo de funcionamento e o tipo de relações estabelecidas com as comunidades locais e com o Estado.

Apesar de prosseguirem objectivos comuns, as ADL estabelecem, portanto, diferentes relações com os poderes públicos e têm entendimentos diversificados relativamente à “missão de serviço público” .

Assim, tomando uma tipologia próxima da seguida por Jean-Bernard Marie na análise das ONG (Organizações não Governamentais), poderemos distinguir ou identificar ADL que têm sobretudo uma atitude de “missão para-pública” (de serviço) e as ADL que associam a este papel um espaço de contra-poder (de contestação). No caso das ADL estes dois tipos não são completamente distintos. Podem-se identificar umas formas que se relacionam mais com um tipo do que com o outro. Normalmente associam atitudes e relações “para-públicas” e de “contra-poder”. Pelas razões já expostas todas elas se assumem como parceiros do Estado na execução das políticas de desenvolvimento rural. No entanto enquanto algumas privilegiam essa relação “com o público” outras situam-se mais fora do campo do “poder” e dos “poderes” “para exprimir uma outra voz diferente da voz *oficial* das autoridades que têm a seu cargo os assuntos públicos” (Marie, 201).

No entanto e apesar de este movimento associativo ser um espaço de debate, “de análise, de sensibilização, de mobilização e eventualmente de denúncia e proposta de alternativas” (idem, 202), as ADL ainda não se constituem como “pensamento autónomo e alternativo, no sentido em que possam representar uma expressão livre e crítica em função dos objectivos e domínios de interesse específicos” (idem, 201). Só marginalmente são fonte de estruturação de políticas.

De facto, a prática das ADL reproduz muitas vezes as formas da Administração debaixo de um discurso que reivindica autonomia. A este comportamento não é alheia a precaridade de emprego do corpo técnico, a submissão a interesses políticos locais e a quase completa dependência dos dinheiros públicos. Assim, a “vigilância activa”



que deveria constituir um dos aspectos fundamentais da sua acção é, muitas vezes, prejudicada por estes condicionalismos.

Tudo isto não retira as virtualidades do trabalho das ADL e justifica, como tenho vindo a referir, que se invista num maior fortalecimento destas entidades e no reforço da colaboração com os poderes públicos no sentido da constituição de verdadeiras parcerias e interacção entre o *público* e o *privado*.

Só o reforço e, conseqüentemente, a autonomia das associações relativamente ao Estado pode reduzir os efeitos que este tipo de relação produz. Para que assim seja, é necessário que o associativismo e desenvolvimento não seja considerado como equivalente da simples recepção de dinheiros públicos, nacionais e comunitários, embora seja certo que as propostas originadas por tais agentes confrontem as políticas e as suas orientações. Se no caso das ADL é, pelas razões aduzidas, difícil preservar a autonomia, também o serviço público não é imune “à influência e pressão de *lobbys* constituídos no seio deste movimento associativo que não deixam de investir nas instancias do Estado e a orientar as suas decisões” (idem, 208). É nesta interacção e na gestão destes conflitos que se deve procurar uma forma empenhada de cooperação de modo a rentabilizar e estabelecer verdadeiras parcerias entre o público e o privado. Estas novas relações que se vão estabelecendo contribuem para uma melhor participação dos cidadãos na coisa pública e o reforço dos processos de democratização no seio daquilo a que chamaria um movimento associativo de tipo novo.

## **6. Novas realidades, novos desafios para a Economia Social: entre o Estado e o Mercado, que solução?**

A ideia que aqui quero defender — a alternativa associativa para o desenvolvimento rural — passa também pelo reforço e reinvenção de novas relações com o movimento cooperativo e o restante sector da Economia Social em meio rural.

O sector agrícola está tradicionalmente organizado entre nós numa grande diversidade de formas associativas com especial significado para as cooperativas. Independentemente dos problemas que têm vindo a atravessar é inegável o seu contributo para a organização e defesa dos produtores agrícolas. Ora este papel não pode ser negligenciado quando se fala de desenvolvimento rural. É, a meu ver, a forma adequada de trazer os agricultores para o campo do desenvolvimento rural nos termos em que se tem vindo a colocar esta discussão.

Uma boa caracterização da realidade é essencial para que os programas que se dirigem ao mundo rural sejam adequados ao tipo de agentes que aí intervêm – por exemplo, considerar os agricultores pluriactivos é muito importante para que os propósitos do desenvolvimento não sirvam apenas para “encapotar” a falência do modelo produtivista. É para isto que uma base local de organização genuinamente associativa, deve promover a gestão e a articulação das várias políticas aí intervenientes.

Com esta questão aproximamo-nos de uma hipótese associativa que supere os dilemas que muitas vezes envolvem a relação Estado/sociedade civil. O problema essencial é o que consiste na possibilidade de “injectar” democracia e participação nessas organizações. Quer dizer, postular a mobilização da sociedade civil não é estabelecer entidades capazes de receber tarefas de gestão descentralizadas pelo Estado, mesmo que o façam com maior eficiência. É sobretudo criar capacidade de autonomia (pelos serviços que prestem para não serem dependentes, e principalmente pela iniciativa que criem).

O aprofundamento da democracia por parte destas organizações irá contribuir para favorecer a democratização dos serviços públicos. “Os poderes públicos devem desembaraçar-se da sua atitude de possuir o monopólio do serviço de interesse colectivo para favorecer uma institucionalização da nova economia social [incluindo as componentes associativas] sem no entanto a assimilar, o que levaria à sua banalização e não a tornar também inofensiva e ineficaz” (Favreau e Lévesque, 1997)

Uma “revolução associativa global” é aquela que crie e difunda “normas de reciprocidade e laços de confiança que contribuam para o reforço da democracia” (Salomon e Anheier, 105). A sociedade moderna mostrou-se incapaz de ultrapassar um modelo baseado apenas no Estado e no Mercado. A criação de uma diversidade enorme de associações não correspondeu à expressão de um sector verdadeiramente autónomo pois estamos frequentemente perante o tratamento privado de objectivos públicos. A própria importância da participação do Estado como parceiro, e não apenas como suporte financeiro, não é compatível com a fragilidade e dependência das associações.

Concluindo, “é esta mesma inquietação que exprimia Habermas quando criticava, em *Razão e Legitimidade*, a tendência do Estado-Providência keynesiano para delegar um conjunto cada vez mais alargado de funções em actores privados ‘politicamente oportunos’ a fim de que eles renunciassem ao seu papel de crítica da acção do Estado” (Salomon e Anheier, 1998).

## **Referências Bibliográficas**

MARIE, Jean-Bernard (1998) “Les ONG, acteurs de la société civile ou substituts du service public?” em Vincent, Gilbert (coord.) *Services Publics, Solidarité et Citoyenneté*, L'Harmattan: Paris

Salomon, Lester e Anheier, Helmut (1998), “Le Secteur de la Société Civile: Une Nouvelle Force Sociale” em *Recherches, La revue du M.A.U.S.S.*, Nº 11, Paris: La DÉCOUVERTE/M.A.U.S.S.

Vaillancourt, Yves e Laville, J-Louis (1998), “Les Rapports entre Associations et État: un Enjeu Politique” em *Recherches, La revue du M.A.U.S.S.*, Nº 11, Paris: La DÉCOUVERTE/M.A.U.S.S.