



A gestão social no desenvolvimento rural português

O caso do Programa Leader¹

por Oscar Rover

RESUMO: Este texto faz uma reflexão sobre o Programa Leader como uma política pública para o desenvolvimento rural da União Europeia, a partir da noção de gestão social. A análise foca a execução deste Programa em Portugal, a partir da participação em algumas das suas atividades organizativas, do estudo de seus documentos, bem como dos projetos aprovados. O Leader se compõe, em seus princípios e objectivos, de alguns dos principais elementos do que se define como gestão social, ao mesmo tempo que o estudo de sua aplicação demonstra que ele contém alguns dos problemas centrais que caracterizam este tipo de gestão. Assim, este trabalho reforça a importância da gestão social e de programas como o Leader para o desenvolvimento local e rural, propondo elementos para a sua qualificação.

Palavras-chave: Gestão Social, Políticas Públicas, Desenvolvimento Local

TITLE: Social management in Portugal's rural development

ABSTRACT: This text makes a reflection about the Leader Program, as a European Union's rural development public politics, from a social management notion. The analysis focuses on the accomplishment of this Program in Portugal, through the participation on some of its arrangements, and also through the studying of its documents, as well as with the reading of the approved projects. The Leader is composed in its principles and goals of some of the main elements that define social management. Simultaneously, the study of its execution shows the main problems that exist in this kind of management. Thus, the text reinforces the importance of social management and programs like Leader in the rural and local development contexts, proposing elements to their qualification.

Key words: Social Management, Public Politics, Local Development

Este trabalho reflete a problemática da gestão social em processos de desenvolvimento local. Os territórios predominantemente rurais são alvos principais desta reflexão, na medida em que se escolheu um programa de desenvolvimento rural para ser analisado – o Programa de Iniciativa Comunitária Ligação entre as Acções de Desenvolvimento da Economia Rural (PIC LEADER) – e na medida em que se considera que os territórios rurais são onde se reúnem alguns dos principais défices sociais da

modernidade. É no contexto de défices sociais que ganha sentido a noção de gestão social.

A discussão sobre gestão social, a partir da qual se problematizará a atuação do Programa Leader (PIC LEADER) em Portugal, será formulada nos termos propostos por Kliksberg (2003). Para ele, a gestão social deve ser pensada no confronto com défices sociais, pelo melhoramento do funcionamento e dos resultados do investimento em capital humano e social.

Até que ponto a gestão do desenvolvimento local do Programa Leader se aproxima desta perspectiva de gestão social?

Programa Leader como alternativa para o desenvolvimento rural

Os espaços rurais foram os mais deixados à margem das dinâmicas recentes de desenvolvimento. Enquanto em diversos países se desenvolve um agro-negócio de alta tecnologia, com retornos económicos condizentes e capacidade de competição efectiva, paralelamente se produz uma gama de vazios territoriais por abandono das terras ou elevação da pobreza rural por limitação de políticas consistentes. O Tratado de Maastricht, firmado em 1992, evidenciou a importância e necessidade de novas políticas de desenvolvimento rural, visando a redução das disparidades regionais. Neste contexto, surge o PIC LEADER com a percepção do esvaziamento de muitos territórios rurais, bem como da necessidade de apresentar uma alternativa às populações para permanecerem nos mesmos.

O Leader estrutura-se com o Leader I, entre 1991 e 1994; o Leader II, entre 1995 e 2001; e o Leader + que funciona até hoje em continuidade aos anteriores até 2006.

As marcas principais indicadas à abordagem Leader são: ser uma intervenção feita numa perspectiva de *bottom-up*; instituir o regime de parceria e definir um conjunto de medidas elegíveis que privilegia as áreas mais débeis; reforçar a multifuncionalidade do espaço rural; reforçar a valorização económica das PME (pequenos e médios empreendimentos); acentuar a questão da qualidade e da especificidade rurais; e realçar a importância do funcionamento em rede e a utilização de novas tecnologias de informação (Carrinho, 1996; Diniz e Nogueira, 2002; Moreno, 2002).

Leader é um programa construído para regiões essencialmente rurais (OCDE, 1994), o que Moreira (2001) denomi-

na de 'regiões ou territórios desfavorecidos'. Diniz e Nogueira (2002, p. 257), usando conceito de 'mundo rural' da União Europeia e da OCDE, afirmam que este 'representa cerca de 80% do território comunitário e nele habitam e/ou desenvolvem sua atividade mais de 50% da população total da União Europeia'. Deste mundo rural, especialmente as regiões situadas nas fronteiras transnacionais, mais distantes dos centros urbanos, são as que historicamente ficaram à margem de possibilidades mais efetivas de maior desenvolvimento sócio-económico (Vasquez Barquero, 2004).

No caso de Portugal, as regiões mais interiores do território, mais rurais, foram as menos atingidas historicamente no acesso a bens e serviços públicos e demais resultados do desenvolvimento. Dentro deste rural amplo, o 'rural profundo', mais agrícola, mais marcado pela agricultura familiar com menos vínculos com o mercado, foi e continua sendo, o menos atingido pelas políticas e resultados do desenvolvimento.

No que se refere ao Leader em Portugal, desde o Leader II, a quase totalidade dos territórios rurais portugueses está abrangida na atuação deste programa (89%), abrangendo cerca de 35% da população portuguesa (Diniz e Nogueira, 2002, p. 260).

Se os territórios em questão eram os que mais apontavam a necessidade de políticas efetivas para seu desenvolvimento, durante o Leader I se evidenciou o aproveitamento de potenciais latentes em nível local, onde se dinamizou a formação de novas organizações, a estruturação de empreendimentos turísticos, dentre outras ações. Os grupos locais organizados e atentos aproveitaram esta oportunidade e tomaram iniciativas para realizar ações que viam como importantes para seu desenvolvimento. No contexto do Leader I, se cria grande parte das organizações e iniciativas de desenvolvimento local em Portugal² (OIDL).

Oscar José Rover

rover@unochapeco.edu.br

Mestre em Sociologia Política (UFSC/BR), Doutorando em Desenvolvimento Rural (UFRGS/BR) e Professor da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ/BR), SC, Brasil.

Master Science in Political Sociology (UFSC/BR), PhD Student in Rural Development (UFRGS/BR) and Lecturer at UNOCHAPECÓ, SC, Brazil.

Recebido em Agosto de 2005 e aceite em Setembro de 2005.

Received in August 2005 and accepted in September 2005.



No campo econômico e produtivo, através de ações ligadas ao turismo rural e artesanato, se potencializou iniciativas que, além de forjarem novas dinâmicas organizativas, atenderam a uma demanda dos consumidores moradores das cidades, desejosos de alternativas de lazer, entretenimento, contato com a natureza e com a sociedade do espaço rural.

O Leader I representou o aproveitamento de um potencial latente, pela criação de OIDL ou de projetos de novo caráter, beneficiando a população rural situada nas vilas urbanizadas dos territórios beneficiados, favorecendo grupos locais que tinham mais clara percepção das oportunidades organizativas e de negócio.

No Leader II, o turismo em espaço rural continua com grande importância em termos do montante de investimentos, apesar da redução de seu peso relativo. Outras medidas mantém seu peso relativo (artesanato, modernização empresarial de PME, valorização e comercialização de produtos locais), bem como uma nova medida (preservação e valorização do ambiente e qualidade de vida), muito relacionada com o turismo, ganha importância maior no Leader II. Chama-se atenção, para a proposta deste estudo, no Leader II: «as principais entidades envolvidas como promotoras dos projetos, quanto ao número e aos investimentos, são as Câmaras Municipais e as ADL Leader (...)» (Moreno, 2002, p. 212).

Quanto ao Leader +, em sua avaliação intercalar, é sugerido que «ao nível dos diferentes actores envolvidos na gestão, quer a nível nacional quer a nível local, a ideia de que esta edição do Pic Leader em Portugal, em vez de '+', está a ser '-' ou, na melhor das hipóteses, '+ do mesmo'». Isto apesar de os índices de execução financeira em Portugal serem os mais elevados dos Estados-membros da UE (CIDEDEC, 2004, p. 74).

O Leader propõe princípios e métodos de funcionamento que, do ponto de vista teórico, se aproximam da noção de gestão social aqui discutida. Na palavra de um de seus dirigentes originais em Portugal ele visa: «dar à sociedade civil uma palavra importante, definindo competências em diferentes níveis, de modo que ela assuma a responsabilidade pelo desenvolvimento das zonas rurais» (Carrinho, 1996, p. 14). Mais adiante, em palestra onde realizava um balanço do Leader, o autor afirma: «é uma metodologia (...) que dá

resposta às necessidades manifestadas pela própria comunidade a que o programa se dirige».

A abordagem Leader busca uma ação de baixo para cima (*bottom-up*), ou de dentro para fora (endógena). Uma política europeia de desenvolvimento rural carecia de elementos que valorizassem o rural e promovessem suas diferenciações contra a homogeneização e especialização a que a política agrícola se tinha reduzido; tinha de ter uma base, faltava-lhe interlocutores organizados localmente (Henriques, 2002).

Poderá ter havido uma acomodação no processo que compõe as três versões do Programa Leader, após ter aproveitado um potencial latente nos territórios rurais de Portugal? Que transformações estruturais seriam hoje importantes para qualificar a 'abordagem Leader' na ótica de uma gestão social eficiente?

Uma gestão social eficiente?

Neste trabalho se visa problematizar a construção do Programa Leader em Portugal nos marcos teóricos do que seja uma gestão social eficiente. Para isto se utilizará a compreensão de gestão social de Kliksberg (2003), para quem ela se refere à capacidade de otimizar os rendimentos dos esforços do Estado e dos atores sociais, no confronto com défices sociais, pelo melhoramento do funcionamento e dos resultados do investimento em capital humano e social. Ela «não é um operação organizacional tubiforme, mas de uma ordem diferente, mais fluída e de composição inter-organizacional». A gestão social eficiente exige que ao longo do caminho se observem as mudanças que ocorrem nos dados-chave em função de pressão de variáveis externas e alterações na comunidade (*Idem*, p. 56).

Compreende-se que a aplicação de um programa de financiamento público, como é o Leader, que visa beneficiar territórios e populações em condições de défices sociais, exija uma reflexão sobre a eficiência de sua gestão social. Se o Leader tem por principais pressupostos a geração de trabalho rural, a organização local e a definição das estratégias e ações com base na ampla participação, torna-se fundamental observar quem está sendo integrado e quem está ficando fora da definição de estratégias, bem como do acesso aos recursos financeiros destinados para os projetos. A elaboração de um plano, programa ou projeto por alguns

atores sociais locais, não exclui a necessidade de verificar em cada local quem realmente participa, decide sobre os planos e se beneficia das políticas que se elaboram. Se o fato de trabalhar projeções e ações em nível local permite uma maior proximidade dos problemas, necessidades e interesses, isto não quer dizer que necessariamente todos problemas, necessidades e interesses serão analisados e atendidos, seja porque não há recursos para atender a todos, seja porque na distribuição do poder local as assimetrias são tão presentes quanto em outras escalas (Rover e Henriques, 2005).

Kliksberg (2003) indica que uma gestão social eficiente deve seguir um conjunto de direções. A partir destas direções sugeridas pelo autor se problematizará elementos da consecução do Programa Leader em Portugal, objetivando verificar sua proximidade ou distanciamento de um viés de gestão social eficiente. Ele sugere que uma gestão social eficiente exige: o desenvolvimento de um estilo de gestão adaptativo, que exige uma transformação de fundo na separação entre planejamento e ação, aproximando ambos momentos, quase fusionando-os; a análise sistemática do meio ambiente da gestão, para focar adequadamente riscos e oportunidades; a substituição do enfoque setorial pela abordagem integral, demarcando que cada uma das problemáticas sociais tem raízes múltiplas e profundamente inter-relacionadas; o desenvolvimento da capacidade de gestão inter-organizacional, como uma das maiores oportunidades para aumentar a eficiência e o impacto dos programas sociais; a potenciação da descentralização como via régia para melhorar a gestão das políticas sociais; a geração de modelos participativos, onde a combinação da descentralização com a participação aparecem como um programa de ação em si mesmo para a gestão social; o desenho de metaredes, articulando contribuições de diferentes actores e criando redes e metaredes que os integrem; e o controle social visando garantir a transparência e o controle sobre o progresso dos programas sociais.

Quanto ao item gestão social adaptativa, pondera-se quanto à construção dos planos de desenvolvimento local (PDL) do Leader, muitas vezes preparados por técnicos, restrito a algumas consultas a dirigentes locais, sem um efetivo processo participativo para sua construção. Como resul-

tado disto, observa-se uma certa generalidade do que está previsto em cada PDL, podendo adaptar-se a diferentes locais, independente do contexto. Segundo CIDEDEC (2004, p. 4): «Os objectivos gerais - e também os específicos - são, em muitos casos, latos, vagos e algo desajustados face ao âmbito e à capacidade de intervenção do LEADER + a nível local. Em particular, 31 PDL em 52 (ou seja, 60% dos casos) apresentam objectivos específicos que, não deixando de ser pertinentes na íntegra dadas as necessidades identificadas, cobrem simultaneamente todas as necessidades territoriais da respectiva ZI (zona de intervenção)».

Assim, pondera-se a importância de uma constante revisão dos PDL, a definição de linhas de acção adaptadas à realidade local e voltadas a priorizar os grupos e actores sociais mais necessitados do território. Isto implica também em superar a perspectiva balcão de atender aos projetos que procura o gestor local do Leader, definindo os públicos mais necessitados como prioritários e construindo metodologias para sua sensibilização e envolvimento no processo de desenvolvimento local, priorizando a aprovação de projetos vindo destes grupos.

A perspectiva adaptativa se relaciona diretamente com a necessidade de análise sistemática do meio ambiente da gestão, identificando novos riscos e oportunidades, assim adaptando o processo à mudança da realidade. O diagnóstico do ambiente da gestão, para poder atender os défices sociais, deve identificar onde estão e como se estruturam tais défices, para assim poder superá-los.

Na direção da substituição do enfoque setorial pela abordagem integral apontada por Kliksberg (2003), torna-se importante perceber que o resultado da construção de projetos econômicos está vinculado à capacitação das pessoas envolvidas com tal projeto, seja em questões relacionadas ao empreendimento em si, ou no processo de comercialização, constituição de redes dos empreendedores, etc.. A integralidade da realidade também pressupõe a articulação com outras dimensões que vão desde a arte e a cultura, até a garantia de infra-estruturas correlacionadas à eficiência dos investimentos. Não basta o financiamento pontual de um ou outro projeto. Faz-se necessário definir os projetos no contexto de uma estratégia de desenvolvimento local que integre ganhos econômicos e sociais com sustentabilidade ambiental.



O desenvolvimento da capacidade de gestão inter-organizacional, como uma direcção e integrada às demais direcções para a gestão social, pode dar aos atores locais mais necessitados e desorganizados possibilidades reais de se beneficiar do processo de desenvolvimento local e dos recursos previstos ao desenvolvimento de projetos econômicos. Como nenhum ator social tem à partida condições de realizar esta gestão inter-organizacional (IDR, 2000), é necessário trabalhar a constituição de um Fórum, com metodologias adequadas de participação e mediação, que realize tal tarefa. As ADL (Associações de Desenvolvimento Local) e os GAL (Grupos de Ação Local – ambos gestores locais do Programa Leader³) são claramente mais uma organização local, com interesses específicos, não sendo nas condições atuais os atores capazes de fazer as mediações necessárias à uma gestão inter-organizacional local. Podem e devem, face à sua experiência acumulada neste campo, serem os executores de definições estratégicas, ações e projetos prioritários apontados por Fóruns mais amplos. Estes Fóruns devem envolver a diversidade dos actores locais, garantindo mediação de interesses, mas estabelecendo prioridade aos grupos mais necessitados e desorganizados. Se assim não for, os actores que tradicionalmente se beneficiam dos recursos públicos manterão seus privilégios sem uma efetiva superação dos défices sociais locais.

A criação do Leader representou por si um processo de potenciação da descentralização. Porém, se em seu início havia uma maior autonomia dos gestores locais na construção do processo, ela foi sendo reduzida visando superar possíveis desvirtuamentos do uso dos recursos nos locais. Isto implicou no crescimento de instrumentos burocráticos e exigências de metas a serem cumpridas, definidos a partir dos centros gestores do Programa. Kliksberg (2003, p. 59) afirma que descentralizar não pode se efetuar reproduzindo o mesmo tipo de modelos burocráticos usados em nível central. Os que estão na direcção das instâncias descentralizadas não podem estar centrados na preocupação com o cumprimento de metas definidas em instâncias centrais, senão eles centralizarão rigidamente face a si mesmos. Face a possíveis desvirtuamentos no uso dos recursos nos locais, a burocracia da União Européia impôs o cumprimento de metas rígidas, o que obrigou a um crescimento do gasto das ADL com

administração, bem como a constituição de uma ‘cultura balcão’ de apresentação de projectos para acelerar o cumprimento das metas impostas.

Isto tem como principal reflexo o não uso dos recursos em actividades fins (os projectos e a capacitação dos actores locais para sua consecução) e o beneficiamento daqueles actores sociais mais organizados localmente, mormente os tradicionalmente mais beneficiados com os recursos públicos. Agregadas estas questões à taxa de contrapartida exigida para aprovação dos projectos, os grupos sociais mais necessitados e desorganizados são os menos beneficiados. Enfim, isto tem como reflexo o oposto do que é proposto por uma gestão social eficiente.

Os possíveis desvirtuamentos locais de processos de gestão social não podem ser resolvidos com mais burocratização e estabelecimento de metas rígidas a partir dos níveis centrais. A geração de modelos participativos combinados com a descentralização põe-se como um procedimento fundamental. A gestão social eficiente exige a aplicação de modelos participativos a partir de Fóruns Locais, integrando a diversidade de grupos a actores sociais, que se coloquem como mediadores das necessidades e interesses, e priorizem os grupos mais necessitados e desorganizados. As metas devem ser estabelecidas pelas necessidades mais prementes dos grupos mais necessitados, articuladas com uma estratégia de desenvolvimento local construída pelo conjunto dos atores integrados a um Fórum de Desenvolvimento Local. Em um Fórum deste tipo, com estes dois procedimentos, é que se pode garantir uma gestão social eficiente; não com o estabelecimento de metas rígidas nos órgãos centrais.

Criar redes e metaredes que integrem os actores locais e eles com actores extra-locais é outra direcção importante para uma gestão social eficiente. Observa-se no Programa Leader um esforço importante para constituição de redes nacionais e internacionais entre os actores directivos do trabalho em cada local. No entanto, isto tem sido pouco visível em nível de cada local, na articulação entre os actores beneficiados com os projectos Leader, ou no aproveitamento das redes de organizações locais já existentes, para potenciar novas redes sócio-econômicas. Em nível nacional, no entanto, se verifica exemplos positivos, como é o caso da rede na

Internet DLR (desenvolvimento local em rede), bem como a constituição das associações Animar e Minha Terra, duas associações em nível nacional de Portugal que congregam ADL.

Uma efetiva e eficiente gestão social do desenvolvimento local depende da ampliação de redes de articulação locais, bem como da constituição de Fóruns que construam ações integradas de desenvolvimento local. Estas redes e Fóruns terão um papel central, além da definição das estratégias de desenvolvimento local, a constituição de programas e projetos integrados que ampliem os resultados do desenvolvimento local, bem como o controle social visando garantir a transparência de todo o processo.

Conclusão

Conclui-se esta rápida reflexão enfatizando que uma gestão social eficiente pressupõe a criação de mecanismos que priorizem os grupos sociais mais necessitados e desorganizados. Como já demonstrado em outro trabalho, o Programa Leader representa uma abordagem inovadora, com resultados interessantes em termos de desenvolvimento local em territórios rurais. Porém, o mesmo não se pode dizer em termos de beneficiar os grupos mais necessitados e desorganizados (Rover e Henriques, 2005).

Para que haja uma reversão neste quadro, há necessidade de priorizar tais grupos, criando espaços para sua representação em Fóruns locais que definam as orientações estratégicas dos trabalhos do Leader, bem como os projetos prioritários a serem apoiados com recursos financeiros. Há necessidade de adaptar os instrumentos e metodologias de trabalho, bem como a orientação dos projetos prioritários às possibilidades destes grupos acessarem condições mais favoráveis de trabalho e renda. ■

Notas

1. Texto resultante de estudo realizado no estágio de Doutorado junto à Universidade de Coimbra/PT com o apoio do Programa Alban, programa de bolsas de alto nível da União Europeia para a América Latina, bolsa E04D027634BR.

2. Para maior conhecimento sobre a organização do associativismo de desenvolvimento local em Portugal e sua relação com o Leader recomenda-se Moreno (2002), Animar (2003) e Monteiro (2004).

3. Em Rover e Henriques (2005), apresentamos diferenças e mesmo sombreamentos de papéis desempenhados por estes dois níveis organizacionais.

Referências bibliográficas

- (2002), «Globalização e integração diferenciadora dos espaços rurais». In José Reis e Maria Ioannis Baganha (Orgs.), **A Economia em Curso: Contextos e Mobilidades**, Afrontamento, Porto.
- ANIMAR (2003), **Guia das Organizações e Iniciativas de Desenvolvimento Local**. ANIMAR / IDRHa.
- BARQUERO, José Á. Vázquez (2004), «Cooperación transfronteriza e integración económica: la euroregión Galicia-Norte de Portugal». Melgaço/PT: Comunicação apresentada na 2ª. Oficina de cooperação: Ampliar a Cooperação Transnacional / Programa Leader, 17-19 de Novembro.
- CARRINHO, Goulart (1996), «O Leader em Portugal: balanço e perspectivas». In José Portela (org.), **O Leader em Portugal: Balanço e Perspectivas - Palavras de Goulart Carrinho**. Série Palavra Oportuna, no. 2, ANIMAR.
- CIDEC (2004), «Estudo de avaliação intercalar do programa de iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (LEADER +)». Relatório final, IDRHa, Lisboa, Feveiro.
- COVAS, António (2004), **Política Agrícola e Desenvolvimento Rural: Temas e Problemas**. Colibri, Lisboa, p. 199.
- DINIZ, Francisco e NOGUEIRA, Fernanda (2002), «Promotores públicos e privados no Leader II: O caso das NUTS Douro e das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores». **Gestão e Desenvolvimento**, 11, pp. 255-278.
- HENRIQUES, Maria Adosinda (2001), «Uma Alternativa Associativa para o Desenvolvimento Rural?». 1º Congresso de Estudos Rurais. SPER (Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais) / UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro), Vila Real, 16 a 18 de Setembro.
- HESPANHA, Pedro (2000), «Problemas sociais em espaço rural: políticas e atores». In Estudo de Avaliação Contínua do PIC LEADER II (Volume de anexos), DGDR / GEOIDEIA / IESE, Lisboa.
- IDR (2000), Instituto de Desarrollo Regional (Universidade de Sevilla). Contribuição da iniciativa Leader II para o desenvolvimento rural da Andaluzia. In Estudo de Avaliação Contínua do PIC LEADER II (Volume de anexos), DGDR / GEOIDEIA / IESE, Lisboa.
- KLIKSBERG, Bernardo (2003), «Gestão social eficiente: algumas questões-chave». *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, Jul/Set, pp. 54-61.
- MONTEIRO, Alcides A. (2004), **Associativismo e Novos Laços Sociais**. Coleção Labirintos / Observatório dos Poderes Locais, Quarteto, Coimbra.
- MOREIRA, Manoel Belo (2001), **Globalização e Agricultura: Zonas Rurais Desfavorecidas**. Celta, Oeiras.
- MORENO, Luís Manoel C. (2002), «Desenvolvimento local em meio rural: Caminhos e caminhantes». Tese de Doutoramento não publicada, Universidade de Lisboa / Faculdade de Letras, Lisboa.
- OCDE (1994), **Créez des Indicateurs Ruraux pour Étayer la Politique Territoriale**. Paris.
- ROVER, Oscar José e HENRIQUES, Maria Adosinda (2005), «O Programa Leader em Portugal e a restrita autonomia dos atores locais». XLIII Congresso da SOBER, Presidente Prudente/BR, Jul.
- THRION, Samuel e CAVACO, Cristina (s/d), **O Desenvolvimento Local em Meio Rural face ao Desafio da Sustentabilidade: Os Ensaios de 10 Anos da Iniciativa Comunitária Leader em Portugal através de 16 Cadernos Temáticos Produzidos no Quadro das Atividades da Célula de Animação da Rede Portuguesa Leader II**. INDE/CAL, Lisboa.