

A competitividade territorial

Conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER

Fascículo 1



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE



A competitividade territorial

Conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER

Fascículo 1

“INOVAÇÃO EM MEIO RURAL”

CADERNO N.º 6 – FASCÍCULO 1

OBSERVATÓRIO EUROPEU LEADER

DEZEMBRO DE 1999

*Este fascículo foi redigido por **Gilda Farrell** (Directora-Adjunta do Observatório Europeu LEADER) e **Samuel Thirion** (INDE, Portugal), em colaboração com **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, Espanha).*

*Este fascículo é o produto das reflexões levadas a cabo pelo grupo de trabalho Inovação do Observatório Europeu LEADER, coordenado por **Gilda Farrell** e composto por **Evelyne Durieux** (Observatório Europeu LEADER), **Martine François** (GRET, França), **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, Espanha) e **Samuel Thirion** (INDE, Portugal).*

*Participaram na finalização do documento **Yves Champetier** e **Jean-Luc Janot** (Observatório Europeu LEADER). Responsável pela produção: **Christine Charlier**.*

Índice

Abordagem territorial do desenvolvimento rural	5
Parte 1	7
Abordagem territorial no meio rural – os ensinamentos do LEADER	9
1.1 Abordagem territorial, uma actividade recente	9
1.2 Abordagem territorial: emergência e evolução	10
1.3 Abordagem territorial local: ensinamentos e os acervos do LEADER	11
Parte 2	17
Capital territorial e projecto do território	19
2.1 Elaborar o projecto do território avaliando o “capital territorial”	19
2.2 Algumas indicações metodológicas para analisar o capital do território	21
2.3 Da análise do capital à elaboração de uma estratégia	27
Parte 3	31
Da análise do capital territorial à elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial	33
3.1 Algumas ideias de base para a elaboração de uma estratégia segundo os princípios da abordagem territorial	33
3.2 Criar uma dinâmica colectiva em torno do território-projecto	35
3.3 Alguns exemplos de estratégias de desenvolvimento territorial	36
Conclusão	43

Abordagem territorial do desenvolvimento rural

Face à crise que conheceram muitas zonas rurais na Europa, a iniciativa comunitária LEADER traçou, sem dúvida, novas vias de desenvolvimento que hoje surgem como um início de resposta às exigências de revitalização e abertura destas zonas.

Agora, a questão é saber em que medida as vias traçadas pelo LEADER podem ser consolidadas e permitir às zonas rurais adquirir uma verdadeira “competitividade territorial”.

Esta questão assume contornos cruciais no momento em que o programa LEADER chega ao seu fim, cedendo o lugar ao LEADER +. A passagem a esta nova fase do LEADER, do qual esperamos um “mais” em relação à iniciativa precedente, pode ser ocasião de um indispensável salto qualitativo. Para que isto seja uma realidade, cada zona deverá elaborar o seu “projecto de território”, visando o que denominamos de “competitividade territorial”.

Que entendemos por “competitividade territorial”?

No sentido corrente, ser competitivo significa “poder suportar a concorrência do mercado”. A competitividade territorial tem, por conseguinte, um sentido à priori estritamente económico. Mas, será que podemos dizer por esta razão que um território é competitivo quando produz, por exemplo, matérias-primas agrícolas baratas mas em condições sociais deploráveis e sem qualquer respeito pelo ambiente? Esta interrogação conduz à criação de um sentido mais lato de competitividade, que se exprime num conceito de competitividade territorial: um território torna-se competitivo sempre que possa fazer face à concorrência de um mercado, assegurando ao mesmo tempo uma durabilidade ambiental, económica, social e cultural baseada em lógicas de rede e de articulação interterritorial. Por outras palavras, a competitividade territorial supõe:

- > *ter em conta os recursos do território na procura de uma coerência de conjunto;*
- > *a implicação dos actores e das instituições;*
- > *a integração dos sectores de actividade numa lógica de inovação;*

> *a cooperação com os outros territórios e a articulação com as políticas regionais, nacionais, europeias e o contexto global.*

A elaboração do projecto de território é, por conseguinte, um processo que visa atribuir aos actores locais e às instituições uma capacidade quádrupla: capacidade para valorizar o seu ambiente, agir em conjunto, criar elos de ligação entre sectores tentando reter localmente o máximo de valor acrescentado e iniciar relações com outros territórios e o resto do mundo.

Estas quatro capacidades podem relacionar-se entre si com base naquilo a que chamamos “as quatro dimensões” da competitividade territorial, que se combinam de forma específica em cada território, ou seja:

- > **“competitividade social”** – capacidade dos actores de agir eficazmente juntos com base numa concepção partilhada entre os diferentes níveis institucionais;
- > **“competitividade ambiental”** – capacidade dos actores de sublinhar a importância do seu ambiente tornando-o num elemento distintivo do seu território, assegurando ao mesmo tempo a preservação e a renovação dos recursos naturais e patrimoniais;
- > **“competitividade económica”** – capacidade dos actores de produzir e reter um máximo de valor acrescentado no território reforçando as relações entre sectores e fazendo a combinação dos recursos das vantagens para valorizar o carácter específico dos produtos e serviços locais;
- > **posicionamento no contexto global** – capacidade dos actores de encontrar o seu lugar em relação aos outros territórios e ao mundo exterior em geral, de forma a fazer avançar o seu projecto territorial assegurando-lhe uma viabilidade no contexto da globalização.

Os processos aqui descritos foram já iniciados em numerosos territórios. O problema está em inscrevê-los a longo prazo e no âmbito da estratégia de desenvolvimento de cada um deles.

O Observatório Europeu LEADER, ao publicar estes cinco fascículos, baseando-se na experiência do LEADER I (1991-1994) e do LEADER II (1994-1999), pretende enriquecer a reflexão dos actores que, nos territórios rurais europeus, procuram uma nova competitividade territorial fundada na concertação e na cooperação.

O fascículo 1 coloca a situação de partida no centro da elaboração de uma estratégia territorial; o fascículo 2 trata a “competitividade social”; o fascículo 3 fala da “competitividade ambiental” como elemento desta estratégia; o fascículo 4 aborda a “competitividade económica” e o fascículo 5, a “competitividade à escala global”.

Cada fascículo passa em revista um dos aspectos da competitividade territorial, em função da seguinte grelha:

- > análise do contexto;
- > ensinamentos do LEADER e da experiência dos grupos de acção local (GAL);
- > proposta de ferramentas e de métodos;
- > apresentação de estratégias possíveis.

Inúmeros exemplos utilizados nos diferentes fascículos da série fazem referência a acções, actividades ou empresas apresentadas de maneira mais detalhada no reportório **“Acções inovadoras de desenvolvimento rural”**, publicado em 7 idiomas pelo Observatório Europeu LEADER a partir de 1997 e acessível em 6 idiomas na página Internet “Rural Europe” (<http://www.rural-europe.aeidl.be>).

Encontrará igualmente neste local Internet inúmeras informações pertinentes sobre a Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural LEADER, assim como a maior parte das publicações realizadas pelo Observatório Europeu LEADER.

Parte 1

Abordagem territorial no meio rural – os ensinamentos do LEADER

Abordagem territorial no meio rural – os ensinamentos do LEADER

Este primeiro fascículo da série “A estratégia territorial do desenvolvimento rural à luz do programa europeu LEADER” tem por objectivo lançar as bases de uma estratégia de desenvolvimento que consiste em valorizar a especificidade de um território rural para assegurar a sua competitividade a longo prazo.

1.1 Abordagem territorial, uma actividade recente

Depois do cenário de modernização/intensificação da agricultura, que marcou profundamente as zonas rurais desde a Segunda Guerra Mundial, e em seguida o cenário das ajudas através de políticas de subvenções, vemos progressivamente emergir, desde há vinte anos a esta data, um novo cenário de desenvolvimento. Um cenário que se baseia na procura de uma **nova forma**

de competitividade envolvendo o conjunto das actividades do território e na elaboração de **estratégias territoriais de desenvolvimento rural**.

A iniciativa comunitária LEADER, lançada em 1991 e baseada numa abordagem “ascendente”, de parceria, multi-sectorial e integrada do desenvolvimento, desempenhou um papel essencial na emergência deste cenário. Contribuíram também para isso novas políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento rural: as diversas políticas nacionais “da montanha”, os “contrats de pays” franceses, os “contratti d’area” italianos, as políticas de “Dorferneuerung” (renovação de aldeias) na Alemanha, etc.

Longe de excluir a prossecução de cenários anteriores, a abordagem territorial articula-se com eles e ao mesmo tempo completa-os.

QUADRO 1: SÍNTESE DOS CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO MEIO RURAL

Tipo de cenário	Tipo de políticas	Efeitos esperados	Prazos
Intensificação da agricultura	Ajuda à intensificação da agricultura, decidida a nível local	Competitividade agrícola sectorial e êxodo rural	Efeitos a médio prazo
Assistência	Subvenções aos agricultores e a outras populações	Manutenção das actividades das populações em vez da competitividade; dependência em relação aos fundos públicos	Efeitos imediatos
Procura de competitividade territorial	Abordagem territorial integrando o espaço, actores, mercados políticos públicos de intervenção	Revitalização/reestruturação progressiva dos territórios rurais; adaptação às novas funções e exigências	Efeitos a longo prazo

Na maior parte das zonas LEADER, coexistem os três cenários; o peso específico dos dois primeiros determina a margem de manobra do terceiro.

O cenário da competitividade territorial é, no entanto, o único que pode assegurar a longo prazo a viabilidade a um território rural. Permite, além disso, aos dois outros ganhar em pertinência. Na verdade:

- > este cenário inscreve a modernização da agricultura numa perspectiva de gestão do espaço e dos recursos naturais – a agricultura não é, desta forma, reduzida à sua única função alimentar;
- > este cenário permite uma melhor coerência à escala do território, pois faz com que a atribuição das ajudas públicas passe por uma concertação local entre os sectores público e privado.

EXEMPLO

Meath, na Irlanda, é um condado com uma forte vocação agrícola. As suas relações de dependência relativamente à agricultura tornaram-no vulnerável às mudanças ocorridas nos modelos e técnicas agrárias. A proximidade de Dublin e a multiplicação das “cidades dormitório” em redor da capital irlandesa tiveram repercussões no tecido social da região, que se traduziram num desenvolvimento fraco das actividades económicas não-agrícolas do condado. Consciente desta situação, o grupo LEADER Meath inscreveu nas suas prioridades a elaboração de um projecto-piloto com um nome evocador de “Kick Start” (empurrãozinho). Esta acção desencadeou a intervenção de actores-chave e permitiu a recolha de dados preciosos sobre o território, mas também a elaboração de planos de acção. Dez aldeias apresentaram neste âmbito projectos de desenvolvimento de qualidade (implicando cerca de 120 pessoas por aldeia), que foram em seguida tornados públicos (afixação municipal durante dez dias), permitindo assim aos actores e às instituições interessados fazerem comentários e eventualmente sugestões de correcção à proposta original. O grupo LEADER atribuiu uma parte do seu orçamento aos projectos elaborados no âmbito do “Kick Start”, os outros foram financiados pelos demais organismos de desenvolvimento da zona North Meath. Foram ainda levadas a cabo “auditorias de competências” dos actores locais para avaliar o potencial de criação de actividades novas e de empregos.

1.2 Abordagem territorial: emergência e evolução

A emergência da abordagem territorial foi favorecida pela evolução das expectativas dos consumidores e dos mercados, pela introdução de novas tecnologias de comunicação e pela evolução das instituições.

- > A urbanização deu aos actores rurais a ocasião para responderem à necessidade de evasão dos consumidores urbanos através de ofertas que evidenciam a qualidade do seu território em termos de acolhimento, lazeres, cultura, etc. Daí o desenvolvimento de múltiplas formas de turismo rural.
- > A procura de produtos alimentares “regionais” e “artesanais” por parte dos consumidores representa também uma oportunidade económica para as zonas agrícolas menos produtivas: leva os produtores locais a transformarem localmente, a pequena escala, produtos de qualidade e a retomarem um nível de competitividade evidenciando, para esse efeito, as qualidades específicas dos seus produtos.
- > As novas tecnologias da comunicação contribuem para relativizar o afastamento das zonas rurais através do acesso à informação, criando condições indispensáveis para a instalação de novas actividades.
- > As instituições locais, regionais, nacionais e europeias são cada vez mais sensíveis às abordagens territoriais de desenvolvimento, apesar dos problemas de repartição das competências entre os níveis de decisão estarem longe de ser resolvidos.

Estas evoluções terão, sem dúvida, tendência a se reforçarem. Desta forma, e de acordo com fontes diferentes, a procura de produtos de qualidade, que representa actualmente cerca de 10% do mercado de produtos alimentares, deverá aumentar sensivelmente: na Dinamarca, por exemplo, estima-se que os produtos de qualidade de todas as categorias representem até ao ano 2010 perto de 30% do mercado agro-alimentar.

Estas evoluções, conjugadas com a globalização da economia, vão incitar as regiões rurais – designadamente aquelas em que a agricultura deixou de representar a actividade principal – a basear a sua competitividade na valorização das suas vantagens (naturais, patrimoniais, de conhecimento, de saber-fazer) específicas.

Além disso, é possível imaginar que, paralelamente a um crescimento previsto da concorrência entre territórios, as lógicas de rede e de colaboração se reforçarão. Podemos assim antever as premissas no desen-

volvimento das cooperações entre grupos LEADER e na emergência de redes ao nível regional, nacional ou transnacional.

EXEMPLO

“Paralelo 40” é uma rede criada em 1996 por nove grupos LEADER (cinco espanhóis e quatro portugueses), cujas zonas de intervenção estão situadas no paralelo 40, com o objectivo de promover em conjunto os seus recursos turísticos. Foi criada uma central Internet para promover os seus produtos artesanais e turísticos. Aderiram a este projecto, em 1999, 147 empresas e 667 prepararam-se para integrar o dispositivo. Este instrumento de bom desempenho deverá assim permitir a estas empresas afastadas melhorar a sua competitividade nos mercados.

Assistiremos sem dúvida a um crescimento da complexidade da abordagem territorial: além da globalização da economia, a mundialização da informação tende a generalizar-se e a modificar completamente as noções de espaço e de distância. Leva à constituição de uma grande quantidade de territórios virtuais, temáticos, que terão necessidade de encontrar formas de articulação com territórios físicos e espaços de vida reais.

Por outras palavras, as relações de cada território rural com o mundo exterior irão enriquecer-se consideravelmente. Ora, se as possibilidades de acesso a novos mercados se multiplicam (é, por exemplo, relativamente fácil um produtor rural propor os seus produtos numa página Internet acessível em qualquer lugar no mundo), o factor distância será cada vez menos um elemento de protecção contra a concorrência.

Neste contexto, qual é a atitude que os territórios rurais devem adoptar? Como é que estes podem responder a tais mudanças, à deslocalização das actividades, à emergência de redes, etc.? De que forma os territórios rurais poderão reagir face à dissolução acelerada das formas tradicionais de organização provocada pela globalização dos mercados e compensar o declínio das actividades que não se integram nesta dinâmica? Como é que estes territórios, confrontados com uma reestruturação, e até mesmo desertificação, podem encontrar uma dinâmica própria num contexto global em profunda mutação? Em resumo, como é que eles poderão encontrar uma nova competitividade como território?

Trata-se, mais do que nunca, de:

- > *“compreender o que se passa, melhorando o seu conhecimento das abordagens territoriais que possam oferecer a chave para entender as mudanças de contexto, a globalização, as redes, a nova “geografia” do território (...);*
- > *fazer do território, que até então fora o resultado de uma evolução inconsciente, o objecto de um projecto de partilha do conhecimento, da linguagem e do sentido que formam a identidade, permitindo aos homens e às mulheres que aí moram descobrir as razões e as vantagens da sua proximidade física e elaborar activamente a sua inteligência colectiva” (segundo E. Rullani, “Transformazioni produttive e trasformazioni delle istituzioni”, in Sviluppo locale, vol. V, nº 8, 1998).*

A abordagem territorial, ao mesmo tempo que difunde e é objecto de um consenso crescente, evolui em direcção a uma concepção mais ampla e aberta. Esta abordagem deixou de corresponder à concepção estritamente endógena do desenvolvimento, conhecida no início dos anos 90; as relações com o exterior desempenham um papel crescente, a integração nas redes de geometria variável e a articulação com um grande número de espaços virtuais tornam-se em elementos essenciais das estratégias de desenvolvimento territorial.

1.3 Abordagem territorial local: ensinamentos e acervos do LEADER

A abordagem territorial local baseada na definição de um “território-projecto” é a pedra angular da iniciativa comunitária LEADER. A iniciativa LEADER, ao convidar os actores públicos e privados organizados em parceria local a conceberem um programa de desenvolvimento para o seu território, negociado globalmente com as autoridades regionais ou nacionais interessadas, permitiu o nascimento de 217 territórios-projecto na sua primeira fase (LEADER I, 1991-1994) e cerca de 1000 na segunda fase (LEADER II, 1994-1999).

Estes “territórios-projecto” LEADER permitiram a introdução de uma abordagem territorial nas zonas rurais que até então a ignoravam ou apenas conheciam políticas de desenvolvimento de carácter fortemente sectorial (agricultura, turismo, acção social, etc). Em 1999, ou seja oito anos após o arranque do LEADER I e quatro anos após o LEADER II, um determinado número de ensinamentos fundamentais ganharam valor de acervo para os múltiplos actores e instituições

envolvidos na iniciativa. A seguir descrevemos seis dentre eles, relativos mais especificamente à abordagem territorial.

Primeiro acervo: A introdução da noção de território-projecto permitiu ultrapassar a de território-unidade administrativa.

A procura de uma forma de coerência ou, por vezes, simplesmente a necessidade de encontrar a dimensão geográfica obrigatória por parte do LEADER, resultou na definição de **novas entidades territoriais de referência**. Progressivamente, impôs-se a ideia de que o território é o apoio e o eixo de qualquer estratégia de desenvolvimento.

A abordagem territorial do LEADER não está dissociada da evolução mais geral das políticas de ordenamento do território em direcção a novas “geometrias territoriais”, definidas em função das necessidades específicas de desenvolvimento e não apenas com bases administrativas. Estas novas políticas evidenciam a noção de **identidade** (cultural, histórica, geográfica); respondem igualmente às mudanças demográficas dos últimos decénios, permitindo à acção pública local encontrar uma dimensão apropriada. Em qualquer dos casos, estas novas políticas são o reflexo de uma percepção diferente de espaço, facilitando a articulação das instituições e dos actores em torno de concepções novas e de novos reptos.

Segundo acervo: A identidade local, que deve por vezes ser reinventada, está no âmago da estratégia territorial.

Foi desta forma que inúmeros territórios procuraram reforçar as relações e a coerência organizando o seu projecto de desenvolvimento à volta de um elemento forte de identidade local. Zonas outrora anónimas tornaram-se em territórios “únicos”, com uma forte identidade: o Antico Frignano em Emília-Romana (Itália), o Pays Cathare, no Languedoque-Rossilhão (França), as Terras de Cante (terras que cantam) no Alentejo (Portugal) ⁽¹⁾, o “RaJaPuSu” ⁽²⁾ na Finlândia, etc.

O programa LEADER demonstrou que a força de expressão de um território saído do anonimato provoca uma mudança na maneira como é visto: a sua imagem e a sua unicidade dão-lhe uma força atractiva e os seus produtos são procurados.

Da mesma forma, o facto de colocar um elemento de identidade local no âmago de uma estratégia territorial permitiu a recursos até então inutilizados, abandonados e até mesmo esquecidos, retomarem valor e

dar nascimento a produtos únicos, resultado de combinações invulgares entre elementos e sectores diferentes. Nalguns casos, o lançamento de uma imagem ou de um lema ligado a uma das componentes de identificação do território permitiu associar produtos dispersos e elaborar, em consequência, novas gamas. Esta estratégia é cada vez mais comum no mundo rural, incluindo em territórios fora da intervenção LEADER.

EXEMPLO

A “Aldeia do Pão” foi o tema escolhido pelos habitantes de Bovenistier (Waremme, Valónia, Bélgica) para relançar a vida social, cultural, económica e o ordenamento deste pequeno burgo de 370 habitantes. Um grupo de reflexão, após ter elaborado o inventário dos recursos humanos físicos disponíveis para estabelecer o que era ainda possível realizar localmente, escolheu a estratégia da “aldeia temática”, que consiste em reunir diferentes projectos num tema único. Foi então escolhido o tema do pão, dada a importância das searas de trigo na região e a existência de uma escola de padaria artesanal em Waremme assim como de uma padaria artesanal em Bovenistier. Foi organizada a primeira Festa do Pão em 1993. Tendo o sucesso do acontecimento crescido de ano para ano, os poderes públicos organizaram a aldeia (equipamentos, espaços verdes). O sector da padaria ganhou um novo fôlego com a abertura de lojas nas cidades de Waremme e Liège, e estão actualmente em curso estudos para o desenvolvimento de novas actividades artesanais, para além da criação de oficinas criativas para crianças, etc. Foram criados empregos, atraindo novos habitantes: em 1996, a escola de Boninvestier contava cerca de 70 crianças, em relação às 23 nove anos antes.

A identidade de um território é o conjunto das percepções colectivas que têm os seus habitantes do seu passado, das suas tradições e do seu saber-fazer, da sua estrutura produtiva, do seu património cultural, dos seus recursos materiais, do seu futuro, etc. Não se trata de uma identidade monolítica, mas de um conjunto complexo que integra inúmeras identidades próprias a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de produção especializado, etc. Esta identidade “plural” não é imutável e pode evoluir, reforçar-se e modernizar-se.

[1] consulte o LEADER Magazine nº 4 (Outono de 1993)

[2] consulte o LEADER Magazine nº 18 (Outono de 1998)

Terceiro acervo: A abordagem territorial demonstrou que o declínio, mesmo avançado, de alguns territórios não é fatal, pois a iniciativa permite explorar **novas vias de desenvolvimento**.

Os actores locais podem “imaginar” novamente o futuro: nalguns casos, tentar-se-á reforçar e estruturar melhor as actividades existentes, noutros casos, se a situação estiver demasiado degradada, visar-se-á um projecto completamente novo num espaço em que será necessário construir a identidade e a imagem.

EXEMPLO

O alto vale da Loire (Ródano-Alpes, França) dispõe de um património arqueológico excepcional, que desde 1973 era objecto de investigações arqueológicas sem vantagens directas em termos de desenvolvimento local. Desde há cerca de vinte cinco anos a esta data, investigadores e actores locais coabitam ignorando-se. O lançamento em 1996-97 do programa local LEADER II marcou uma nova etapa: trata-se agora de criar uma ponte entre a investigação e o desenvolvimento territorial através da elaboração de um produto totalmente novo na zona: o “turismo vulcânico”.

Um encontro entre cientistas e o grupo LEADER permitiu partilhar os respectivos pontos de vista e aspirações. Os primeiros desejavam meios logísticos para aprofundar, qualificar e valorizar os resultados das investigações acumulados em vinte e cinco anos de trabalho, mostrando-se ao mesmo tempo dispostos a procurarem meios para divulgar os conhecimentos adquiridos. Quanto ao grupo LEADER, este esperava que os cientistas contribuíssem através desta transferência de conhecimentos para a redefinição e divulgação de uma identidade territorial.

As partes chegaram a um acordo, graças ao qual está a ser realizado hoje um conjunto de actividades científicas: preparação das monografias dos sítios pré-históricos, organização de exposições fixas e itinerantes, visitas guiadas e jornadas de iniciação/demonstração organizadas a pedido de grupos, publicações, brochuras, filmes, etc. destinados tanto aos cientistas como ao grande público.

Estas actividades deram impulso a um processo de desenvolvimento territorial fundado no turismo científico e cultural em torno da pré-história e dos vulcões.

Simultaneamente motor de arranque e produto do processo de aprendizagem, a abordagem territorial permite antever no que o território, os seus actores e as suas instituições querem tornar-se, as ambições que autorizam face aos desafios da globalização, a identidade nova ou renovada em que querem apoiar-se e a imagem que desejam comunicar ao exterior.

A abordagem territorial conduz as instituições e os actores a descobrirem múltiplas pistas, frequentemente inesperadas, de dinamização do seu território. O exercício, que consiste em elaborar cenários alternativos, fornece além disso indicações sobre os riscos e as oportunidades a longo prazo, deixando transparecer diversos percursos possíveis. A capitalização das acções realizadas permite abrir novas vias, visualizar os efeitos consequentes, esperados ou não, e aproveitá-los. A evolução é uma sucessão de “pequenas vitórias”, cada uma delas dando origem a ideias e a novas acções.

Quarto acervo: A abordagem territorial permitiu aos actores **exprimirem os seus conhecimentos, as suas expectativas, os seus conflitos e igualmente a sua capacidade de construir acções colectivas e de se organizarem em torno de ideias novas.**

Escutar os actores colocando-se ao seu lado é uma passagem obrigatória na concepção de um território-projecto.

O LEADER serviu, neste caso, de campo de experimentação de ferramentas de animação, visando facilitar a expressão dos pontos de vista e das expectativas dos actores locais. Este programa abriu a porta a ideias e concepções pouco solicitadas pelo quotidiano onde a expressão individual dos actores é raramente solicitada e não dispõe de nenhum espaço de apropriação colectiva.

EXEMPLO

A Serrania de Ronda (Andaluzia, Espanha) vive essencialmente da pequena agricultura. Algumas das suas produções são exportadas, como é o caso da castanha e da carne, mas os sectores estão organizados de forma efémera ao nível local. O território sofre de uma forte emigração. Todavia, devido à sua proximidade da costa e do património cultural da sua sede autárquica, Ronda, que atrai todos os anos milhares de visitantes, surgem oportunidades no sector do turismo. Um grupo de habitantes criou uma associação de desenvolvimento local. Tendo-se tornado em local de discussão e de comparação, esta associação consegue mobilizar progressivamente a população e transformar as relações sociais através de um método baseado em dois princípios: clarificação prévia das estratégias após debate no seio da associação e prioridade acordada aos projectos colectivos. Este método teve, designadamente, como consequência o nascimento de organizações colectivas e profissionais, num território até então pouco estruturado.

A reunificação das expressões diversificadas, quando não conflituais, dos diferentes actores permite uma leitura mais complexa, mais rica e mais coerente do espaço de referência.

- > Mais complexa porque mostra que os obstáculos existentes são muitas vezes produto de categorias de população cuja opinião é raramente tida em conta, trazendo assim à luz do dia recursos humanos e ideias inovadoras até então ignorados.
- > Mais rica porque o reconhecimento da diversidade dos pontos de vista permite sair dos esquemas de pensamento que se transmitem de geração em geração. No meio rural, estes esquemas rodam sobretudo em torno do “que não se faz”. Traduzem a prudência secular do mundo rural, que é orientado pela preocupação de sobrevivência. Têm, por vezes, o inconveniente de travar o conhecimento das mudanças exteriores e das necessidades de abertura, e até mesmo de legitimar a exclusão de certos actores, tornando assim difícil voltar a um clima de confiança nas possibilidades de desenvolvimento local difícil, quando afinal se trata de uma das primeiras etapas do processo de renovação.
- > Mais coerente porque a expressão das diferenças, quando não das divergências de pontos de vista, apesar de irritante à primeira vista em razão dos conflitos latentes aos quais abre a porta, é indispensável para a construção de novas referências de identidade. É através da acção, da elaboração de um projecto colectivo que se ultrapassam, em seguida, os conflitos que emergem nas primeiras confrontações e que enriquecem modificando-se as concepções de início.

Quinto acervo: O êxito ou o fracasso de uma estratégia depende da forma como se estruturam os interesses e as relações entre os actores, ou seja, a capacidade colectiva de observar a realidade local, de articular as prioridades e de se concertar sobre a organização dos recursos disponíveis.

Os conflitos de interesses reflectem frequentemente as divergências de estratégias. São também a manifestação das diferenças de percepção e de expectativa dos actores locais. Ora, para conciliar as posições divergentes ou solucionar os conflitos desde há muito sem solução, é necessário elaborar pontos de vista comuns.

Nos territórios LEADER, a constituição de parcerias locais desempenhou um papel fundamental. Os diversos actores aperfeiçoam e ampliam, designadamente, as suas competências e as suas capacidades de intervenção no âmbito de parcerias público-privadas.

O LEADER demonstrou que a interacção entre as instituições e os representantes dos interesses locais numa parceria de decisão “requalificava” o papel de uns e de outros e favorecia a emergência progressiva de uma inteligência colectiva do presente e do futuro do território. Este cruzamento de interesses e de competências deu igualmente nascimento a ideias inovadoras.

Sexto acervo: Os intercâmbios entre territórios rurais intensificaram-se e deram origem a uma tomada de consciência da importância das transferências de saber-fazer e das cooperações inter-territoriais na concretização de novas vias de desenvolvimento.

As cooperações entre territórios favoreceram a criação de formas de intercâmbio, de procura de complementaridades, de transferência em matéria de conhecimentos nos mais variados temas, como por exemplo: na valorização de sítios arqueológicos, nos métodos de avaliação “ascendente”, na recuperação de raças animais em vias de extinção, no teletrabalho, nos produtos artesanais, nas técnicas de construção tradicional, na bio-arquitectura, etc.

As novas estruturas económicas criadas pela revalorização de recursos específicos ao território – incluindo nas zonas com um declínio acentuado e em relação a recursos negligenciados – tiveram que se confrontar, comparar, consolidar intercambiando com o exterior, o que, naturalmente, desembocou em redes transnacionais temáticas.

A cooperação influenciou as percepções locais sobre as relações entre periferias e centro. A ideia, bem enraizada, de que a periferia depende sempre do centro (regiões mais desenvolvidas, muitas vezes urbanas) em termos de transferência de conhecimentos, de inovações, etc. pôde ser parcialmente posta em causa. Criaram-se assim novas solidariedades.

EXEMPLO

Em 1991 (arranque do LEADER I), os grupos LEADER situados de um lado e do outro da fronteira hispano-portuguesa consideravam que a distância geográfica em relação aos grandes centros de desenvolvimento das duas nações era um enorme obstáculo. A cooperação trans-fronteiriça que se criou entre os dois grupos em 1993 modificou radicalmente a sua opinião: a confrontação entre duas culturas e dois contextos nacionais diferentes foi de tal forma fonte de enriquecimento mútuo que alguns destes grupos começaram a falar de “nova centralidade”, devido ao avanço conseguido nestas regiões que podiam tirar partido de semelhante cooperação de proximidade. As municipalidades portuguesas puderam beneficiar da experiência das suas homólogas espanholas em matéria de animação e de profissionalização do tecido económico local e ultrapassar, desta forma, o seu tradicional papel de simples gestoras de equipamento. Em contrapartida, os espanhóis adquiriram o saber-fazer dos portugueses em matéria de produção e apresentação de produtos locais tradicionais, como os queijos.

Como conclusão, o LEADER permitiu o advento de um novo cenário de desenvolvimento rural: nova definição dos territórios rurais com outras bases para além da unidade administrativa, promoção de novos eixos de desenvolvimento com base na valorização das especificidades, da identidade local, da coordenação das acções, da tomada em consideração da expressão dos actores, da procura de capacidade de concertação e de decisão ao nível local, da organização dos territórios em rede, são alguns dos elementos essenciais, e também “ingredientes” indispensáveis para a aquisição de uma competitividade territorial.

O programa LEADER é apenas uma experiência-piloto:

- > o território-projecto lançado pelo LEADER continua a ser um “tubo de ensaio” devido à fraqueza dos meios atribuídos;
- > a abordagem integrada apenas beneficiou alguns sectores do desenvolvimento rural (designadamente o turismo, o artesanato e os produtos agro-alimentares), enquanto que outros continuam essencialmente dependentes de abordagens sectoriais, decididas ao nível central – tudo o que diz respeito, designadamente, às infra-estruturas, ao ordenamento do território, às grandes produções agrícolas, à regulamentação dos serviços, às políticas sociais, etc.;
- > a concertação é muitas vezes limitada ao nível local, com um impacto limitado sobre as grandes orientações das políticas nacionais e regionais;
- > a duração do programa é ainda demasiado curta para se poder observar os efeitos esperados a médio e longo prazos.

Estas limitações explicam que os programas LEADER locais, apesar de terem permitido iniciar uma nova dinâmica de desenvolvimento, ainda não foram geralmente suficientes para dar uma nova e real competitividade às zonas rurais, a não ser nos territórios rurais que já se encontravam envolvidos desde há algum tempo no processo.

Enquanto experiência-piloto, o programa LEADER permitiu, não obstante, desencadear um processo que, nalguns casos, tende a alargar-se e a afirmar-se em torno de um território-projecto cada vez mais integrado.

Parte 2

Capital territorial e projecto do território

Capital territorial e projecto do território

Da experiência LEADER ressalta que o território-projecto não pode ser concebido nem como uma entidade administrativa, resultado de um recorte “anónimo” do território nacional, nem como um conjunto de actividades económicas agrupadas geograficamente, mas sim como uma entidade viva, com múltiplas facetas (económicas, sociais, institucionais, ambientais, culturais, etc.) e evoluindo no tempo. Cada território-projecto resulta de uma ligação entre o passado, o presente e o futuro. Longe de estar inevitavelmente condicionado pelo seu passado, alimenta-se no entanto através de uma visão sobre este, da comparação do estado presente com o que se passa algures, da análise dos êxitos e dos fracassos, da projecção no futuro resultado de uma análise e de uma vontade partilhada dos actores.

2.1 Elaborar o projecto do território avaliando o “capital territorial”

Como dar forma a um território-projecto, fazê-lo emergir e consolidá-lo a longo prazo? Quais são as margens de manobra que dispomos para isso? Como definir, na complexidade inerente ao território, as possibilidades de agir, de iniciar um processo de dinamização ou de consolidação das actividades, das instituições, das modalidades de organização dos actores?

Por outras palavras, como passar da análise da realidade à elaboração de um projecto (ou de uma visão do futuro) de território que seja concebido pelos próprios actores e não ditado por uma evolução externa mais ou menos incontrolada? Como reconhecer os elementos-chave sobre os quais se deve concentrar o esforço? A análise do “capital territorial” pode facilitar a resposta a estas questões.

O “capital territorial” representa o conjunto dos elementos de que dispõe o território ao nível material e imaterial e que podem constituir, nalguns aspectos, vantagens e, noutros, desvantagens.

A noção de “capital territorial” não é estática mas dinâmica. Pode corresponder à descrição analítica da ideia que têm do território aqueles que procuram uma

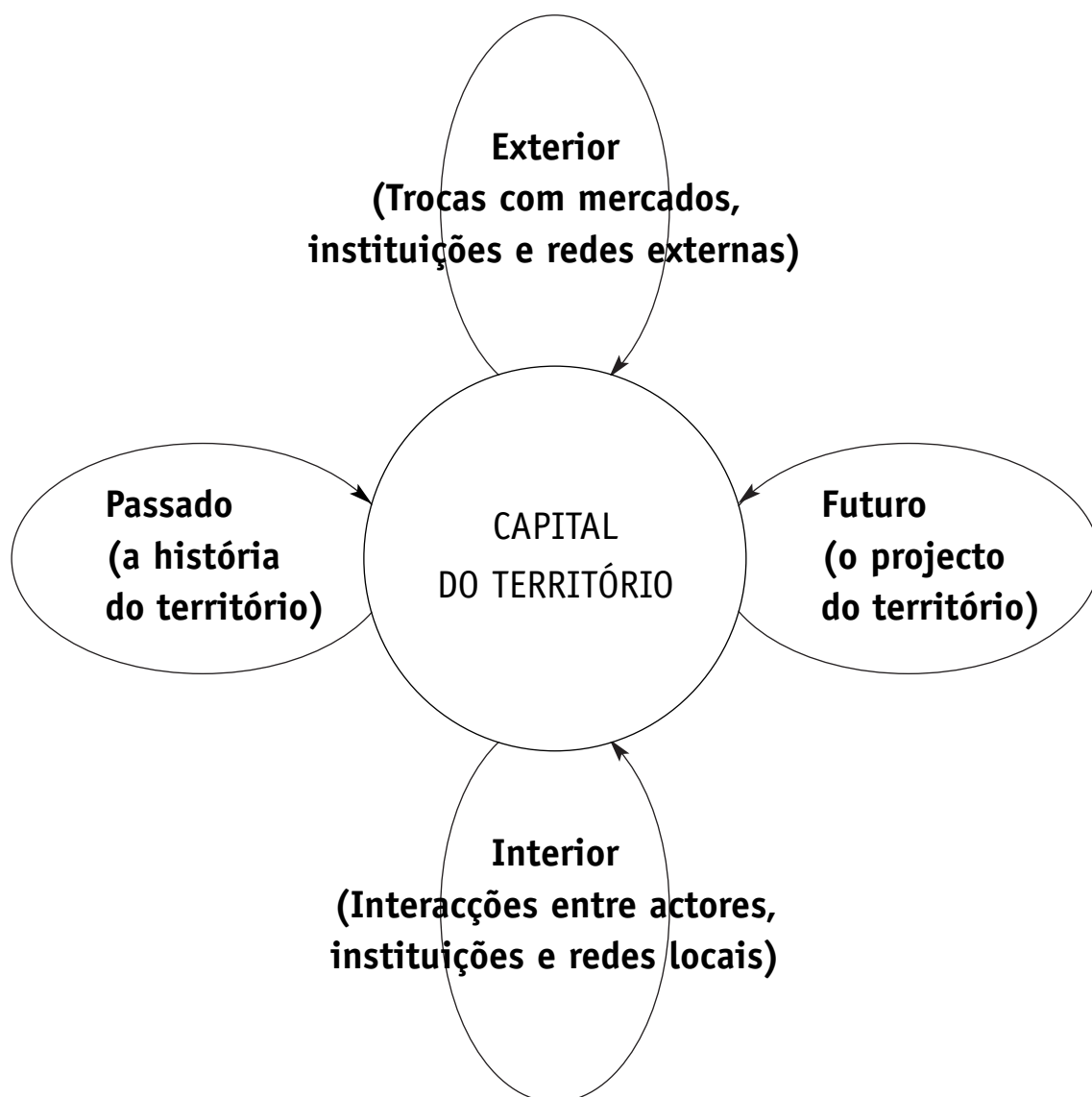
margem de manobra para agir. Esta noção está, por conseguinte, ligada à noção do projecto de território e à busca de competitividade territorial. Cada território tenta encontrar o seu lugar apostando no acesso aos mercados, na sua imagem, no seu potencial de atracção em relação às populações e às empresas, na sua capacidade de renovar a sua gestão, etc.

O capital territorial remete para aquilo que constitui a riqueza do território, (actividades, paisagens, património, saber-fazer, etc.), na perspectiva não de um inventário contabilístico, mas da procura das especificidades podendo ser valorizadas. Nalguns territórios, por exemplo, este fenómeno pode passar pela recuperação pontual de elementos em vias de abandono e cujo desaparecimento se traduziria por um anonimato ainda mais profundo.

EXEMPLO

No Vale do Sousa, a Nordeste de Portugal, as mulheres carecem muitas vezes de outra fonte de rendimento que as pequenas actividades artesanais, mal remuneradas, como os bordados. O grupo LEADER empreendeu um longo processo de profissionalização deste sector, iniciativa retomada presentemente por uma associação, a “Casa do Risco” (Casa do Tecido Estampado). Foi efectuado um vasto trabalho de reintrodução das técnicas tradicionais, de modernização dos padrões e de informatização dos procedimentos, ao mesmo tempo que foram organizadas formações e operações de promoção nos mercados de topo de gama. Mas para além destas acções, há o aspecto da questão da dignidade de cerca de 600 mulheres: a sua remuneração média já foi aumentada de 33% e, sobretudo, estas mulheres sentem-se agora apoiadas tecnicamente e reconhecidas profissionalmente.

O capital territorial só pode ser avaliado em função da **história** do território. O passado ilumina o presente, da mesma forma que o presente permite reconhecer elementos do passado sobre os quais se pode apoiar eventualmente uma estratégia. Há assim uma constante ida e volta entre a análise do capital presente e a procura no passado.



Da mesma maneira, o capital do território depende da ideia que temos do seu **futuro**: em que direcção é que este quer seguir? Que tipo de construção estratégica permitem as especificidades do território? Este processo de avaliação progressivo por testes sucessivos permite afinar a apreciação. Dez anos do LEADER permitiram a muitos territórios ultrapassar as etapas iniciais de apoio a projectos dispersos, para progressivamente concentrarem a sua intervenção em torno de um certo número de eixos estratégicos, de temas federadores, concebidos à volta dos elementos específicos, através de uma integração inteligente dos recursos disponíveis.

Esta construção de um projecto de território tem uma parte de imaginação e uma aposta no futuro. Um projecto pode frequentemente parecer utópico à partida, mas desempenhar um papel impulsionador para o

futuro. Noutros casos, parte-se mais da realidade e das obrigações concretas para estabelecer um projecto que pode parecer mais realista à partida, mas sem dúvida mais limitado. Nenhuma destas duas iniciativas tem mais valor do que a outra. Ambas são úteis e completam-se para dar ao projecto de território um carácter ambicioso e ao mesmo tempo realista.

EXEMPLO

Em Maestrazgo de Teruel (Aragão, Espanha), por exemplo, a baixa densidade demográfica e o abandono por parte dos jovens poderia levar-nos a pensar num território sem futuro. O grupo LEADER concebeu então um ambicioso projecto à volta da ideia de "território-parque cultural" e da utilização de tecnologias avançadas de comunicação, lançando ao mesmo tempo eixos de apoio aos promotores de projectos e às empresas ainda existentes.

Esta dupla iniciativa conduz a uma análise do capital de território diferente, à descoberta no **interior** do território de elementos esquecidos ou negligenciados, até mesmo elementos sem importância aparente que, de repente, podem tornar-se essenciais para o projecto sonhado.

As relações do território com o **exterior** são também elementos determinantes do capital do território. Descobrir-se-á no conhecimento dos mercados, na diáspora do território, nas necessidades dos cidadãos urbanos próximos, nas intenções de investimentos externos, diversas oportunidades que, também elas, conduzirão à formação de uma outra visão do território, à tomada de consciência de outros recursos potenciais promissórios. O capital territorial pode, consequentemente, ser representado por uma esfera situada no cruzamento de dois eixos (um eixo horizontal passado-futuro e um eixo vertical interior-exterior) que evolui, enriquece e especifica-se com elementos vindos do passado (a história), do futuro (o projecto), com o que é próprio ao território e nas suas relações com o mundo exterior.

Muitos territórios descobriram desta forma que as informações estatísticas sectoriais não são suficientes para descrever a sua realidade. **A elaboração de um projecto de território conduziu-os a reconhecerem as interdependências entre as múltiplas componentes que constituem o capital do território** e a alicerçarem a sua estratégia nessas interdependências.

EXEMPLO

Na região de Emilia-Romana (Itália), a zona de produção do queijo parmesão pode ser descrita tendo em conta o volume de produção, o número de empregos, o número de empresas, a sua organização colectiva, etc., relacionados com este produto. Esta grelha de leitura permite concluir que estamos perante um capital territorial forte e dinamizador. O grupo LEADER Apennino Parmense e Piacentino, ao posicionar-se numa perspectiva de desenvolvimento integrada do território, descobriu igualmente “perdas” ou o que se tinha deixado de ganhar devido à fraca concentração da actividade: desenvolvimento insuficiente do turismo, apesar dos incontestáveis trunfos naturais e culturais, dificuldades para transferir o saber-fazer e os conhecimentos acumulados no sector do parmesão para outros sectores ou outras partes do território, etc. É por esta razão que a estratégia do LEADER tentou, através da animação e do apoio à emergência de projectos, integrar melhor outros recursos numa dinâmica de desenvolvimento. O grupo de acção local começou então uma busca de outros eixos estruturantes, portadores de novas ideias.

O exercício de integração dos dados permite definir melhor os obstáculos e as margens de manobra, verificar a praticabilidade do projecto de território, decidir a estratégia a adoptar, avaliar melhor como **criar mais valor acrescentado através de uma abordagem territorial**. Será que é necessário “aperfeiçoar” as forças portadoras do território, mesmo sabendo que isso significaria acentuar os desequilíbrios internos ou, pelo contrário, intervir nos pontos fracos reduzindo as diferenças, ou será que se deva privilegiar um tema federador específico ou uma determinada área, ou será ainda melhor visar uma diversificação das intervenções?

Esta relação entre projecto e capital do território conduziu um grande número de zonas rurais a:

- > revalorizar os recursos até então negligenciados e a transformá-los em eixos estratégicos de desenvolvimento;
- > valorizar as especificidades do território ou criar novas especificidades através da combinação de sectores diferentes;
- > encorajar o trabalho de descoberta de recursos locais desconhecidos ou ignorados, atribuindo novamente um valor a aspectos outrora vistos como negativos.

Constata-se que, na maior parte das zonas rurais, a ideia que se faz hoje do capital do território é bem diferente do diagnóstico que podia ser efectuado ainda há alguns anos atrás. Elementos outrora ignorados, abandonados ou vistos como negativos têm frequentemente um papel primordial nos tempos de hoje. Não é raro que uma deficiência antiga seja hoje considerada um trunfo e inversamente.

2.2 Algumas indicações metodológicas para analisar o capital do território

Existe uma multiplicidade de métodos de diagnóstico utilizados pelos grupos LEADER. O documento **“Elaboração do projecto de desenvolvimento local: a experiência do LEADER I”** (Observatório Europeu, LEADER/AEIDL, 1995) apresenta alguns; ainda neste sentido, o **“Guia metodológico para a análise das necessidades locais de inovação”** (Observatório Europeu LEADER/AEIDL, 1996) propunha as necessidades de inovação do território em torno de oito pontos essenciais que retomamos a seguir. Propõe-se ainda enriquecer a reflexão ao mesmo tempo que se aprofundam os trabalhos anteriores.

a) Identificar as componentes

O capital de um território rural é sempre eminentemente complexo. Compõem-no um grande número de elementos pelo que é difícil não se perder nesta complexidade, a não ser que nos fixemos um determinado número de pontos de referência que, sem serem limitativos, permitem construir uma visão de conjunto.

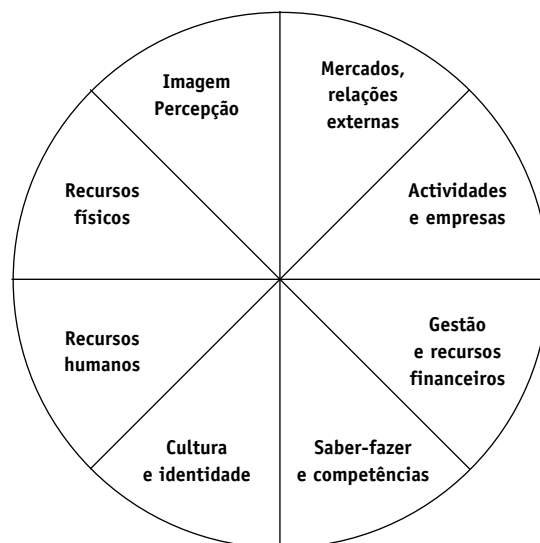
Podemos assim classificar os diferentes elementos do capital num certo número de componentes, que cada um poderá definir em função da sua situação específica ou do que procura.

São aqui propostas oito componentes, que têm uma ligação directa com os oito “pontos-chave” do Guia metodológico citado anteriormente:

- > Os **recursos físicos e a sua gestão** – em particular os recursos naturais (relevo, subsolo, solo, vegetação e fauna, recursos hídricos, atmosfera), os equipamentos e infra-estruturas e o património histórico e arquitectural;
- > **A cultura e a identidade do território** – os valores geralmente partilhados pelos actores do território, os seus interesses, a sua mentalidade, as suas formas de reconhecimento, etc.;
- > Os **recursos humanos** – os homens e as mulheres que vivem no território, os que vêm aí viver e os que partem, as características demográficas da população e a sua estruturação social;
- > O **saber-fazer implícito/explicito e as competências**, assim como o conhecimento das tecnologias e a capacidade de busca de desenvolvimento;
- > As instituições e administrações locais, as regras políticas do jogo, os actores colectivos e, sobretudo, o que denominamos hoje a “**gestão**” do território; nesta componente inserem-se igualmente os **recursos financeiros** (as instituições, as empresas e as pessoas, etc.) e a sua gestão (poupança, crédito, etc.), na medida em que a gestão de um território é inseparável do empenho formal que os actores locais estão dispostos a consagrar em conjunto (financiamentos público-privados, etc.);
- > As **actividades e empresas**, a sua maior ou menor concentração geográfica e a sua estruturação (tamanho das empresas, sectores, etc.);
- > Os **mercados e as relações externas**, designadamente a sua integração nos diferentes mercados, redes de troca, de promoção, etc.;
- > A **imagem e a percepção do território** tanto internas como externas.

Estas oito componentes podem ser representadas graficamente como oito partes do capital do território.

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS OITO COMPONENTES DO CAPITAL DO TERRITÓRIO



Cada uma das componentes pode ser objecto de uma análise mais específica, que permita definir eventualmente sub-componentes.

Esta análise mais pormenorizada será feita nos próximos fascículos, que abordarão, como indicado na introdução, sucessivamente: a competitividade ambiental, a competitividade social, a competitividade económica e as relações do território com o mundo exterior (o posicionamento do território de forma global). Cada uma destas dimensões da competitividade territorial envolve mais particularmente algumas componentes que serão analisadas com mais profundidade, de acordo com o quadro seguinte^[1].

[1] Este quadro indica simplesmente o interesse das componentes nas diferentes formas de competitividade a que o território está confrontado. A realidade, sendo mais complexa, escapa a uma descrição esquemática, que tem antes de mais interesse pedagógico.

	Competitividade ambiental	Competitividade social	Competitividade económica	Posicionamento global
Recursos físicos	X		X	
Recursos humanos	X	X		
Cultura/Identidade		X		
Saber-fazer e competências		X	X	X
Gestão e recursos financeiros		X	X	X
Actividades e empresas			X	
Mercados/relações externas	X		X	X
Percepção/Imagem	X			X

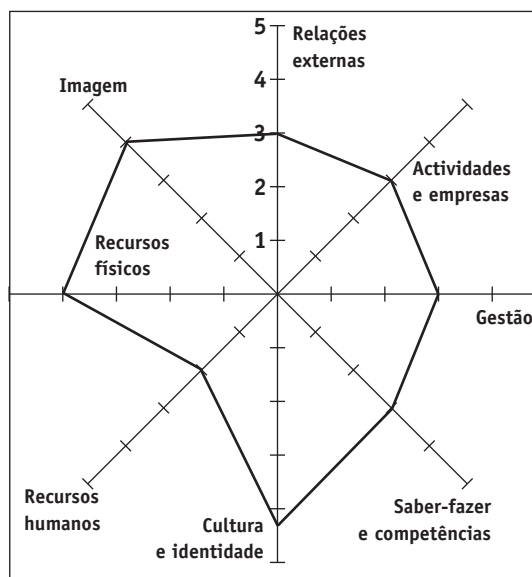
b) Fazer uma apreciação global de cada componente para ter uma ideia do “perfil” do território

Para ter uma visão de conjunto da situação do seu território, é talvez interessante fazer uma apreciação global de cada uma das oito componentes. Este procedimento ajuda a identificar melhor os grandes desequilíbrios sobre os quais se deve agir e ter uma ideia dos recursos de que dispomos para um projecto futuro. Tal exercício não exclui a análise aprofundada do capital do território, mas permite, pelo contrário, orientar melhor esta análise.

Podemos desta maneira utilizar uma escala de ponderação de 0 a 5, indo de “nula” (0), “muito má” (1), “má” (2), “média” (3), “boa” (4) a “muito boa” (5) para avaliar a situação de cada uma das componentes. Estas diferentes ponderações podem ser depois representadas num gráfico de oito divisões, que permite chegar a um “perfil do território”. Encontrará a seguir um exemplo de perfil realizado pelo grupo LEADER Bairrada e Mondego (Centro, Portugal) num exercício de auto-avaliação.

Um tal perfil tem apenas valor objectivo limitado, mas pode, ainda assim, conduzir grupos de actores locais a precisar a sua visão do território. É necessário ver este exercício como um instrumento de animação, que

EXEMPLO DE PERFIL TERRITORIAL: TERRITÓRIO DE BAIRRADA E MONDEGO (CENTRO, PORTUGAL)



Fonte: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, outubro 1999.

permite confrontar e completar os pontos de vista de cada um e desembocar numa apreciação colectiva enriquecida da situação do território.

E mais, ao confrontar os perfis estabelecidos em períodos diferentes, podemos fazer transparecer as evoluções passadas e pôr em evidência as “perdas” ou os “acervos” do território. Podemos, por exemplo, estabelecer um perfil de território correspondente a uma situação vivida 10 anos antes e compará-lo à situação presente.

Este exercício pode ser completado com uma avaliação do impacto do LEADER sobre a evolução do território nos últimos 10 anos. Assim, no exemplo que precede, o grupo LEADER desenhou diferentes perfis apresentados na página seguinte.

Neste exemplo, os responsáveis locais estimam que, nos últimos 10 anos, a situação melhorou relativamente a seis das oito componentes e manteve-se em relação à cultura e à identidade do território e, em contrapartida, a situação dos recursos humanos continuou a degradar-se, devido à persistência do êxodo rural.

É evidente, que cada apreciação global esconde apreciações qualitativas mais complexas: por exemplo, o grupo estima que em termos de saber-fazer e de competências, houve uma evolução globalmente positiva, apesar de se terem verificado, por um lado, perdas (perdas de saber-fazer tradicionais, etc.) e, por outro, ganhos (nível de formação mais elevado, designadamente graças às numerosas acções de formação realizadas). Um outro exemplo diz respeito aos recursos físicos e à sua gestão. Neste caso, o grupo LEADER considerou que houve um avanço considerável em dez anos, uma parte em termos de infra-estruturas de base, mas também e sobretudo em termos de gestão e de capacidade de valorização dos recursos existentes (valorização do rio, das florestas, da vinha, etc.).

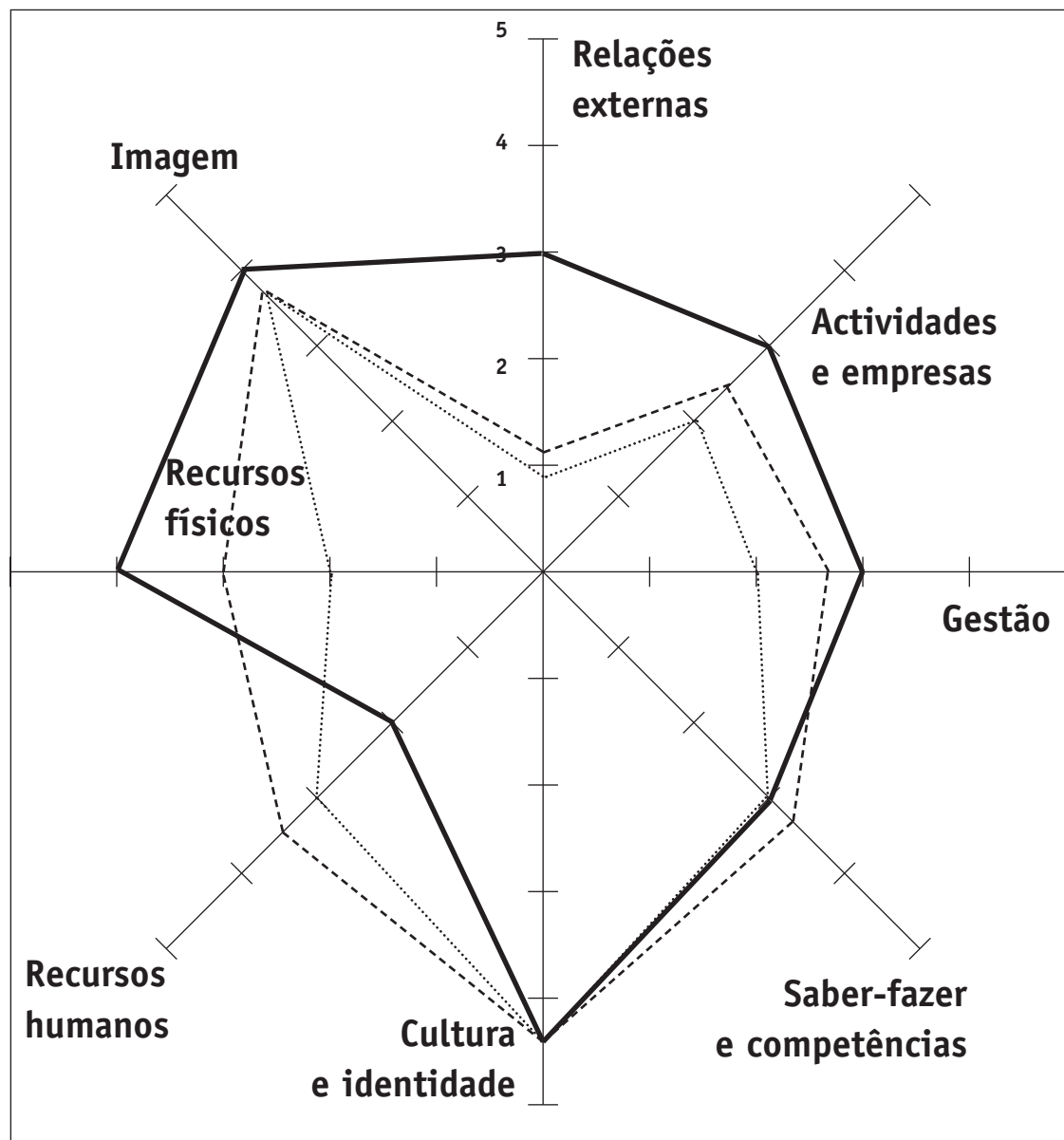
Em relação à contribuição do LEADER, o gráfico põe em evidência um papel diminuto das aquisições do território em termos de imagem e de relações externas. Em contrapartida, o LEADER teve um impacto muito apreciável sobre a diversificação das actividades, a gestão do território (designadamente graças à parceria realizada sob a forma de uma associação de desenvolvimento local, agrupando as municipalidades e os diversos parceiros privados), e a gestão dos recursos físicos locais (recuperação de edifícios tradicionais no âmbito do ordenamento do espaço e de projectos turísticos). Em relação aos recursos humanos e ao saber-fazer e competências, observamos que o gráfico vai além da situação actual, o que significa que a acção do LEADER contrariou outras tendências que, na ausência desta acção, teriam sido mais visíveis.

N.B.: A diferença entre a situação actual e a vivida há dez anos atrás é representada pela distância entre a linha contínua e a linha de pontos. A contribuição do LEADER é representada pela distância entre a linha de pontos e a linha de traços (contribuição em relação à situação anterior).

Pode ser levada a cabo uma reflexão idêntica sobre o futuro do território, a fim de reconhecer os elementos que devem ser modificados com o tempo, tendo em conta a sua inércia própria. Este exercício permite confrontar as diferenças de concepções do futuro do território. Como é que estará o território daqui a dez anos? Que elementos do capital é necessário reforçar para se poder prosseguir e em que elementos é que nos devemos apoiar para este efeito? Também aqui a utilização de um perfil de território, prefigurando a evolução possível das oito componentes do capital, pode ser um instrumento de animação que facilita os debates de comparação de ideias entre vários actores e faz emergir um projecto comum.

Esta projecção do futuro pode conduzir à revisão da análise do capital actual, atribuindo mais importância a certos elementos que se revelam essenciais estrategicamente em relação à evolução desejada.

EXEMPLO DE PERFIS TERRITORIAIS COMPARADOS: TERRITÓRIO DE BAIRRADA E MONDEGO (CENTRO, PORTUGAL)



- Actualmente
- Há 10 anos
- - - - - Contribuição do LEADER

Fonte: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, Outubro de 1999.

ANÁLISE QUALITATIVA DAS COMPONENTES DO CAPITAL TERRITORIAL REALIZADA PELO GRUPO LEADER BAIRRADA E MONDEGO (CENTRO, PORTUGAL) COM O OBJECTIVO DE TRAÇAR UM PERFIL DO TERRITÓRIO

Componentes do capital	Há 10 anos	Actualmente
1- Recursos físicos	Abundância de recursos naturais (cursos de água, florestas) e culturais mas em forte degradação	Recuperação física do espaço e do património em função da diversificação de actividades no território; Valorização qualitativa dos recursos naturais abrindo igualmente perspectivas em termos quantitativos
2- Cultura/ Identidade	Existência de dois espaços de identidade diferenciados e conflituais: forte tendência a delimitar as áreas de expressão destas identidades	Reforço consensual das identidades
3- Recursos humanos	Diminuição da população devido à emigração para as zonas urbanas; Envelhecimento da população	Diminuição do êxodo, regresso progressivo de famílias com crianças e/ou jovens em idade escolar
4- Instituições e gestão	Fraca participação e poder de reivindicação das populações Distanciamento dos poderes locais e centralização das decisões Existência de certas organizações representativas dos interesses locais, com um papel de mediação entre as autoridades e populações	Maior participação e capacidade de reivindicação, mas ao mesmo tempo uma coesão mais efémera na busca de soluções comuns; Maior capacidade de resposta face a problemas de exclusão social Aproximação dos poderes e dos cidadãos Aumento da cooperação inter-autarquias
5- Saber-fazer e competências	Saber-fazer tradicionais em vias de desaparecimento e ausência de relações entre as tradições e a incorporação tecnológica	Estratégias de preservação cultural do saber-fazer e da sua viabilidade económica no âmbito das actividades modernas
6- Actividades / empresas	Predominância de mono-actividades e visão sectorial das actividades e empresas	Maior diversificação, capacidade de retenção do valor acrescentado (por exemplo, transformação do leite no local) e integração entre actividades (com base em temas federadores como a rota dos vinhos)
7- Acesso aos mercados e relações com o exterior	Acesso difícil (rede rodoviária pobre e mal conservada) Fraca abertura ao exterior	Melhoria do acesso externo; integração em redes; geminacões; relações comerciais entre empresas
8- Imagem e percepção	Imagem forte de dois produtos locais: leite e vinho	Reforço da imagem do vinho, do leite para promover o território;

Fonte: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, outubro de 1999.

Numa primeira fase, as avaliações ou projecções são frequentemente intuitivas e fortemente influenciadas pelos “modelos de desenvolvimento” preconcebidos. Mas, no decorrer da análise, vão melhorando, fazendo transparecer o valor de outros elementos não visíveis no início.

EXEMPLO

A zona LEADER Terras Dentro (Alentejo, Portugal) é dominada pelos grandes latifúndios e isso teve como consequência a ausência de empresas e a insuficiência de espírito de iniciativa. Em contrapartida, o território beneficia de tradições vivas (de vida social, de preservação da bacia de vida, etc.) que podem servir de base à afirmação de uma identidade. Aqui, as tradições podem constituir um componente forte, podendo a sua valorização permitir a criação das condições de um desenvolvimento de empresas a médio ou longo prazo, designadamente no sector do turismo, explorando para esse efeito a identidade cultural. Mas podem também ser negligenciadas e mesmo consideradas como um obstáculo na perspectiva de um desenvolvimento mais exógeno, fundado, por exemplo, nas minas ou na irrigação de vastas superfícies, como o que aconteceu nos anos 40 e 50.

Tal como referido anteriormente, este capital do território não é um conjunto estático. Alguns elementos assumirão um lugar mais ou menos importante e a estratégia territorial terá por objectivo fazer evoluir, modificar e, por vezes, transformar em cada componente os elementos que tenham sido identificados como essenciais para o êxito do projecto, tudo isto em função do projecto aprovado.

2.3 Da análise do capital à elaboração de uma estratégia

Se a análise do capital do território não pode ser separada da construção de um projecto de território, como se poderá estabelecer esta relação de forma concreta e como é que ela poderá resultar na elaboração de uma estratégia? Entre outras, são possíveis três pistas de reflexão que se completam:

- > a primeira é a **análise comparada do passado e do presente**; esta análise permite identificar um certo número de necessidades de inovação importantes para o território;
- > a segunda consiste em encontrar um ou vários **“tema(s) federador(es)”** que possam responder às necessidades de inovação e, ao mesmo tempo, dar perspectiva a um futuro mais longínquo;
- > por último, uma **abordagem territorial de conjunto** é indispensável, designadamente, para identificar os desequilíbrios existentes e as sinergias a ter em conta para dar forma a estes eixos estruturantes.

a) Análise comparada do passado e do presente

A análise da evolução do território nos anos transactos pode facilitar o aparecimento de especificidades territoriais, reais ou potenciais. Nalguns casos, esta análise cobrirá os vinte a cinquenta últimos anos. Na verdade, nas últimas décadas e um pouco por toda a Europa, o mundo rural sofreu profundas transformações. Noutros casos, a análise limitou-se a um período mais curto, como por exemplo, o período em que teve início uma política local de desenvolvimento. Esta análise permitirá identificar as modificações ocorridas e fazer um inventário das margens de manobra existentes. Ela poderá também fazer ressaltar, como ilustra o quadro a seguir, por um lado, o que foi perdido, o que se degradou, e o que evoluiu negativamente e, por outro, os acervos e as evoluções positivas que caracterizaram as diferentes componentes do capital do território.

O balanço das perdas ou acervos registados no capital territorial é relativamente positivo desde que se trate de elementos materiais (recursos físicos do território, população, unidades de produção, etc.). Quando se trata de componentes imateriais (identidade, saber-fazer, imagem do território), em que está presente inevitavelmente uma parte de subjectividade, as coisas são mais complexas e exigem por vezes o confronto de dois pontos de vista diferentes para se chegar a uma análise mais afinada e objectiva.

Para realizar este balanço, são utilizadas diferentes fontes de informação e, aqui, as observações efectuadas no terreno desempenham um papel importante. Os diagnósticos que se limitam unicamente à análise de estatísticas e de dados facilmente acessíveis não permitem, na verdade, sair da banalidade. Neste sentido, uma grelha de questões (como a proposta em torno de cada “ponto-chave” no **“Guia metodológico para a análise das necessidades de inovação”** já referido) pode contribuir para esta análise, sobretudo quando as questões são dirigidas a conjuntos de actores locais. Neste quadro, dá-se um exemplo de aplicação relativa a um território com forte emigração, dominado pela monocultura e com problemas de preservação dos recursos hídricos⁽¹⁾.

[1] Num exercício de diagnóstico, um quadro similar pode ser preenchido pelos actores locais, respeitando as mesmas orientações:

AS 8 COMPONENTES DO TERRITÓRIO

QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS “PERDAS” NOS ÚLTIMOS ANOS?

QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS “GANHOS” NOS ÚLTIMOS ANOS?

QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS NECESSIDADES DE INOVAÇÃO?

EXEMPLOS DE EVOLUÇÃO DO CAPITAL TERRITORIAL E DAS NECESSIDADES DE INOVAÇÃO NUM TERRITÓRIO COM FORTE EMIGRAÇÃO, DOMINADO PELA MONOCULTURA E ONDE A GESTÃO DA ÁGUA É DIFÍCIL

Componentes do capital	Exemplos de perdas	Exemplos de acervos	Exemplos de necessidades de inovação
1- Recursos físicos	Poluição dos cursos de água e desperdício dos recursos hídricos; Poluição com resíduos sólidos; Degradação e má utilização do património arquitectural (aspecto físico das aldeias muito degradado).	Disponibilidade de recursos financeiros públicos para intervenções no ambiente; Reabilitação de uma série de edifícios históricos para utilização turística com um impacto estético muito positivo.	Intervenções: > nos recursos hídricos (ordenamento e limpeza dos cursos de água), > no aspecto exterior das aldeias para reforçar a sua atracção.
2- Cultura/ Identidade	Declínio das relações de solidariedade entre gerações; Ausência de valorização das manifestações culturais tradicionais.	Consolidação das relações colectivas em torno do produto principal que determinam as identidades e os interesses da zona.	Reforço de produtos turísticos incorporando expressões culturais tradicionais; Reforço da actividade colectiva em torno do produto principal.
3- Recursos humanos	Défice demográfico; Emigração dos jovens mais qualificados e ausência de oportunidades para os jovens que ficam.	Encorajamento dos jovens a criarem empresas.	Formação dos jovens para evitar o êxodo; Envolvimento dos jovens na preservação do ambiente e em outras actividades que abram novos horizontes.
4- Instituições e gestão	Ausência de renovação dos actores colectivos; Não-renovação e conflitos entre os representantes políticos; Multiplicação ou fragmentação das intervenções no território sem concertação institucional; Perda dos mecanismos de solução de conflitos.	Criação de consórcios de comercialização e de promoção; Criação de uma estrutura de concertação e de planeamento integrado no próprio território; Nascimento de associações sectoriais de mulheres e de jovens.	Criar uma consciência colectiva sobre a preservação da paisagem; Reforçar a iniciativa de uma programação integrada entre os diferentes actores; Apoio à criação de novas lideranças entre as mulheres e os jovens.

EXEMPLOS DE EVOLUÇÃO DO CAPITAL TERRITORIAL E DAS NECESSIDADES DE INOVAÇÃO NUM TERRITÓRIO COM FORTE EMIGRAÇÃO, DOMINADO PELA MONOCULTURA E ONDE A GESTÃO DA ÁGUA É DIFÍCIL (CONT.)

Componentes do capital	Exemplos de perdas	Exemplos de acervos	Exemplos de necessidades de inovação
5- Saber-fazer e competências	Declínio dos conhecimentos técnicos tradicionais no artesanato e ausência de recuperação do saber-fazer antigo nos produtos modernos.	Integração progressiva de novas tecnologias em todos os processos de produção; Estabelecimento de relações com a investigação e o desenvolvimento; Desenvolvimento de produtos e serviços com conteúdo local; Incorporação do desenho na embalagem dos produtos.	Procura de possibilidades de evolução das técnicas artesanais tradicionais com o apoio das tecnologias modernas; Relação entre os artesãos e os artistas para uma nova noção do design.
6- Actividades/empresas	Ausência de sucessores para os agricultores idosos.	Criação de serviços para a população e as empresas; Maior competitividade dos serviços para a comercialização e acesso aos mercados.	Procura de ferramentas para renovar os empresários e as empresas locais.
7- Acesso aos mercados e relações com o exterior	Redução do auto-consumo tradicional; Dificuldades crescentes no acesso aos mercados para o produto principal, devido ao aumento da concorrência.	Melhoramento do acesso a novos mercados (turismo, Internet, etc.); Aumento da integração nas redes de comercialização e de informação; Procura activa da diferenciação através de intervenções na qualidade.	Criação de novos mercados de proximidade para produtos de qualidade, valorizando as relações directas entre produtores e consumidores; Reforço da venda directa nas aldeias através de mecanismos de comercialização colectivos e participação crescente em redes europeias de venda.
8- Imagem e percepção	Deterioração da imagem do património arquitectural; Ausência da consciência do valor do ordenamento das aldeias; Crescimento e valorização dos serviços oferecidos (restauração, alojamento, etc.).	Feiras que atraem um grande número de visitantes.	Diversificação e consolidação da imagem do território; Reforço do factor atractivo das feiras; Reforço do factor atractivo dos serviços turísticos e de lazer do território.

As necessidades de inovação de um território não emergem unicamente da análise comparada do presente e do passado. Podem igualmente surgir a partir da análise

dos desequilíbrios existentes, dos pontos fracos que necessitam de uma intervenção específica, etc.

b) Encontrar um ou vários tema(s) federador(es).

Como dar forma às diversas necessidades de inovação identificadas num território? Como organizá-las num projecto global de território? A este nível, a identificação de um (ou vários) eixo(s) estruturantes ou ainda, consoante a tecnologia utilizada pelo LEADER+, de **“temas federadores”**, pode desempenhar um papel determinante.

A qualidade de um tema federador para um território assenta na capacidade deste tema de ter um efeito de alavanca que faz emergir as iniciativas e as inovações correspondentes às diversas necessidades identificadas e, ao mesmo tempo, na sua adequação às aspirações profundas dos actores locais. É esta dupla capacidade de pertinência em relação às necessidades e de mobilização dos actores locais que será essencial poder encontrar.

Identificar um ou vários tema(s) federador(es) que é/sejam apropriado(s) exige, por conseguinte, um trabalho de imaginação e de comparação com o terreno. Encontrámos a este nível a aliança necessária entre a projecção voluntarista no futuro (frequentemente com um certo grau de utopia) e os obstáculos concretos da realidade referidos anteriormente. Estas duas abordagens são frequentemente realizadas por pessoas, e mesmo por instituições diferentes, daí o interesse de uma reflexão ampla e colectiva, que exige muito tempo e frequentemente anos.

Muitos territórios LEADER identificaram desta maneira no decorrer dos anos temas federadores que tomaram forma e se aperfeiçoaram à medida da sua execução.

EXEMPLO

No Antico Frignano (Emília-Romana, Itália), o grupo LEADER organizou a sua intervenção em torno de quatro temas federadores: a castanha, o artesanato artístico, os mosteiros beneditinos e a antiga via romana Emiliana. Estes quatro temas federadores funcionam como pólos de interesse que permitem viabilizar as novas actividades criadas.

c) Inscrever a reflexão numa abordagem integrada

Poderemos ter algumas dificuldades na definição de um projecto territorial e na elaboração de uma estratégia se a reflexão sobre as necessidades de inovação e sobre os temas federadores não se inscreverem claramente numa abordagem integrada. A abordagem integrada é, de alguma forma, o “ingrediente” que dará coerência ao todo e que permite compreender o que é e não é prioritário e hierarquizar os objectivos e as acções.

Esta abordagem integrada permite identificar os desequilíbrios existentes, que podem envolver também neste caso necessidades de inovação mais específicas. Podem ser desequilíbrios espaciais, como por exemplo, a existência de uma parte de território mais desfavorecida que requer acções mais particulares ou a presença de desequilíbrios de ordem social, cultural, etc. É fundamental ter em conta estes desequilíbrios para assegurar o desenvolvimento harmonioso do território a longo prazo e reforçar o seu potencial, aumentando assim as margens de manobra e as possibilidades de êxito de um projecto territorial.

A abordagem integrada permite identificar as sinergias possíveis e encontrar soluções inovadoras para viabilizar os projectos e criar efeitos multiplicadores. Permite ter em conta as inter-relações entre as diferentes acções previstas, encontrando ao mesmo tempo soluções para as conceber a tempo.

Em suma, a abordagem integrada serve de fio condutor a qualquer processo. Dá uma visão sistémica, tendo em conta as interacções entre as diferentes componentes.

O capítulo seguinte propõe alguns elementos de reflexão para a concepção de uma estratégia de desenvolvimento territorial com base nesta abordagem e à luz da experiência do LEADER.

Parte 3

Da análise do capital territorial à elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial

Da análise do capital territorial à elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial

3.1 Algumas ideias de base para a elaboração de uma estratégia segundo os princípios da abordagem territorial

Como conceber uma estratégia que possa iniciar e reforçar um novo processo de desenvolvimento numa abordagem territorial? Emerge desde logo da experiência de execução do LEADER um determinado número de elementos-chave, que descrevemos a seguir de forma sintética.

3.1.1 Um fio condutor: os elementos específicos do território

Constatamos que a maior parte dos territórios LEADER se apoiam na procura e valorização das especificidades do território. Apenas um pequeno número pode ainda apostar – mas por quanto tempo? – em produtos e serviços estandardizados.

Estes elementos específicos podem ser a base da criação de temas federadores tais como definidos anteriormente.

3.1.2 Uma abordagem centrada na ideia de processo e numa visão integrada do conjunto inscrevendo-se no tempo e no espaço

A experiência demonstra que não podemos “esquecer etapas”. As acções enriquecem-se progressivamente e encadeiam-se numa ordem lógica, embora se tornem cada vez mais elaboradas. Esta percepção das etapas – sequências – e do tempo necessário para a plena realização das acções, bem como do seu impacto progressivo sobre o território permite dar um salto qualitativo na preparação dos programas de desenvolvimento territorial. Tomar em consideração este processo conduz também à introdução das mudanças em certas práticas estabelecidas para ampliar o seu impacto.

Uma visão sistémica de conjunto é um elemento-chave da estratégia territorial. Ela pretende compreender quais são as interacções que devem ser criadas entre elementos dispersos. A experiência do LEADER mostra que, as acções isoladas, não inscritas numa abordagem sistémica, são raramente concludentes, sobretudo nos territórios com uma estrutura de população marcada pela dispersão e pela fraqueza demográfica, salvo nalgumas condições bem específicas.

Uma abordagem sistémica permite ir além das aproximações de tipo “simples” para passar a aproximações de tipo “alavanca”, como, por exemplo, a reunião de diferentes categorias de actores em torno de um processo concertado.

Por fim, as interacções possíveis a desenvolver ou a apoiar dependem sempre da importância que o LEADER assume no território.

3.1.3 Uma opção de partida: escolher uma porta de entrada ou adoptar a “estratégia do semeador”

As experiências LEADER mostram que são possíveis múltiplos pontos de partida para promover uma estratégia territorial. Pode tratar-se de uma forma de intervenção bem precisa, como a promoção da imagem do território ou o desenvolvimento de uma fonte energética alternativa, ou ainda a conjugação de várias acções visando a diversificação de um sector económico ameaçado, ou bem um trabalho de mobilização, de formação profissional, de valorização do património, etc.

As portas de entrada devem ser escolhidas entre os elementos-chave evidenciados durante a análise do capital territorial e as interacções entre as suas componentes e que parecem prioritários seja para valorizar uma especificidade, seja para corrigir um desequilíbrio, explorar uma oportunidade, fazer face a uma ameaça, etc. Para otimizar o efeito desejado, podemos então

concentrar recursos financeiros numa série de acções exemplares conexas, visando um efeito demonstrativo. Podemos igualmente combinar acções inovadoras com acções que o são menos mas que, em conjunto, produzem o resultado esperado.

Do lado oposto a esta estratégia de “portas de entrada” está a denominada “estratégia do semeador”, que consiste em lançar acções em várias direcções, com a esperança que uma ou outra possa “germinar”. Esta estratégia é frequentemente adoptada nos territórios com fracas capacidades de iniciativa: ao trabalhar para o lançamento de iniciativas de todo o tipo, podemos conseguir desenvolver capacidades que permitirão em seguida orientar as acções num sentido mais preciso. Em certos territórios, os grupos LEADER tiveram, frequentemente, de se substituir aos actores locais para obterem um efeito demonstrativo.

EXEMPLO

No centro do Alentejo (Portugal), devido a vários séculos de domínio dos grandes proprietários latifundiários, as empresas e as iniciativas são raras. Quando do lançamento do LEADER I, o grupo Terras Dentro criou um determinado número de empresas que considerava essenciais para o desenvolvimento territorial: estabelecimento da formação profissional, agência de promoção e comercialização turística, empresa de distribuição de jomais porta a porta, etc.

Em geral, os grupos LEADER tomaram a cargo (em associação, por vezes, com as instituições) a realização de projectos que podiam desempenhar um papel de alavanca: lançamento de um tema apto a federar as actividades outrora dispersas (“Rota do Queijo”, “Aldeia do Livro”, etc.), investimento em áreas-chave, revalorização do património histórico para o desenvolvimento do turismo, etc.

Esta etapa é frequentemente indispensável nas fases de arranque, particularmente quando o risco é demasiado grande para a população local. Mas trata-se então de um primeiro passo: um trabalho de animação pode em seguida incitar os actores locais a se apropriarem da iniciativa.

3.1.4 Uma aplicação baseada na procura sistemática de efeitos multiplicadores

Qualquer processo que vise aumentar o valor acrescentado do capital territorial funda-se na procura de efeitos multiplicadores. Estes são de vários tipos:

- > acções com efeito de alavanca para outros projectos, como por exemplo o lançamento de uma marca ou de uma empresa de comercialização, a criação de um centro de informações turísticas, etc.;
- > acções inovadoras podendo ser reproduzidas no seu estado presente quando o mercado já é suficientemente grande para absorver outras iniciativas do mesmo tipo (lançamento, por exemplo, de um novo produto podendo tornar-se simbólico do território);
- > acções não reproduzíveis mas que promovem novas práticas ou formas de organização, podendo ser objecto de uma transferência parcial para outros sectores ou actividades.

Para concretizar e orientar os efeitos multiplicadores, o grupo LEADER pode adoptar várias estratégias concomitantes: divulgação ao conjunto do território, apoio mais concentrado em certas pessoas mais empreendedoras, convite para apresentação de propostas, etc.

3.1.5 Um acompanhamento-avaliação para tirar lições das acções em curso

As acções empreendidas representam uma importante fonte de ensinamentos, tanto para os promotores de projectos como para o próprio GAL. As lições tiradas dos êxitos ou dos fracassos, as dificuldades vividas e as soluções encontradas permitem aprofundar o conhecimento do capital territorial e aperfeiçoar as estratégias.

Trata-se, portanto, de criar meios para tirar estas lições e fazer que elas sirvam no futuro, explorando as ferramentas disponíveis (grupos de reflexão, espaços de encontro, documentos de trabalho, etc.). O acompanhamento e a avaliação fazem parte integrante da estratégia.

3.2 Criar uma dinâmica colectiva em torno do território-projecto

Partilhar a reflexão ligada à elaboração de um projecto e de uma estratégia é um elemento essencial do sucesso. Os membros da parceria local não são os únicos envolvidos, o debate precisa de se alargar a todos os actores do território, sendo o objectivo a criação de um consenso sobre objectivos comuns e o reforço da coesão social e da mobilização dos actores em torno do processo de desenvolvimento territorial que se lança. Os diferentes intervenientes que surgem (designadamente as administrações públicas locais ou regionais que estão na origem das intervenções sectoriais) devem ser também associadas de algum modo à reflexão. Isto permite encontrar articulações, criar cumplicidades que enriquecem o projecto territorial com medidas e projectos complementares, nos limites das possibilidades oferecidas pelas políticas sectoriais existentes.

Na prática, no entanto, as coisas nem sempre são simples. Os hábitos, as relações de poder existentes, até mesmo os conflitos, fazem apelo a soluções específicas que supõem estratégias por etapas. Eis algumas dessas soluções adoptadas por certos grupos LEADER.

3.2.1 Fazer do diagnóstico e da preparação do projecto um instrumento de animação e de concertação

Associando as populações, colocando as questões pertinentes e assinalando as interações é possível enriquecer progressivamente o conhecimento do território. Este exercício pode também permitir explorar as vantagens do território sem privilegiar os actores mais fortes.

Mas a sua execução nem sempre é fácil. É necessário, designadamente, que ela corresponda às aspirações dos actores locais. Uma solução seria articular o diagnóstico com as fontes de interesse dos diferentes grupos de população. É necessário, neste caso, ter em conta os “espaços” já existentes: micro-territórios com a mesma tradição económica ou cultural, rede de conselhos que partilham os mesmos serviços, etc. Um diagnóstico “de geometria variável” poderia, melhor do que um diagnóstico “único”, revelar a multiplicidade das identidades e das imagens e reconhecer as relações e as necessidades de transformação dos actores – elementos que o projecto do território visará sintetizar de maneira coerente.

Nesta missão, é importante usar uma linguagem mobilizadora. As populações locais apresentadas como “víti-

mas” recuarão perante toda e qualquer responsabilização e encontrarão justificações para o seu fatalismo. A descoberta de novas soluções depende muitas vezes da maneira como os problemas são formulados.

Quanto à relação com as administrações públicas, são frequentemente desejáveis outras formas de concertação mais formalizadas (conselhos consultivos, etc.) para comparar as análises globais com análises mais sectoriais e permitir assim um enriquecimento mútuo. Esta primeira etapa é essencial na articulação reflectida das diferentes intervenções.

3.2.2 Procurar estratégias em que todos ganham

O conflito é por vezes vivido como prova de um fracasso que deve ser escondido de qualquer maneira. Ora, é por vezes quando não surge nenhum conflito durante a análise que convém interrogar-se. Na verdade, todas as comunidades humanas, qualquer que seja a sua configuração, vivem ou viveram situações de conflito. Colocar os actores sociais no centro de um território-projecto supõe a execução de estratégias benéficas para todos, para as quais é indispensável conhecer a maior ou menor resistência à mudança dos diferentes actores⁽¹⁾.

3.2.3 Avaliar as capacidades para a acção

Se a estratégia de desenvolvimento deve tornar-se em algo mais do que num enunciado de boas intenções – “Vamos fazer isto ou aquilo” –, é vital ter uma ideia clara das capacidades do grupo LEADER, para impulsionar as linhas de acção propostas, e da sua legitimidade nesse papel. A experiência faz ressaltar três elementos importantes de êxito:

- 1) **A representatividade do grupo de acção local** – A diversidade de interesses representados no grupo LEADER pode ser uma garantia de qualidade e de respeito das opções estratégicas escolhidas.
- 2) Uma real **liderança**, suportada por forças de mudança capazes de assegurar uma renovação da reflexão estratégica – Um grupo LEADER, apesar de representativo dos interesses locais, pode, na verdade, encontrar-se num impasse, se se limitar a uma partilha de poderes e recursos.
- 3) Por último, é necessária uma **organização** do grupo (recursos atribuídos, presença de técnicos e gestores qualificados, delegação formal do poder de intervenção) adaptada à estratégia preconizada.

[1] Estes aspectos são tratados em detalhe no fascículo 2 desta série: “A competitividade social”.

3.3 Alguns exemplos de estratégias de desenvolvimento territorial

As ideias e orientações gerais que acabam de ser apresentadas mostram até que ponto as estratégias de desenvolvimento territorial podem ser diversificadas. Os territórios, cujas situações de partida parecem ser similares, podem assim escolher as portas de entrada diferentes, em função dos objectivos globais, da composição da parceria local, da sua liderança, etc.

No entanto, o capital territorial de partida condiciona incontestavelmente o número de escolhas estratégicas. Estratégias que, nos territórios que beneficiam de um processo de desenvolvimento já em curso, se revelam pertinentes são mais frequentemente impensáveis nos territórios onde tudo está ainda por construir.

Podemos ilustrar estes argumentos através de alguns exemplos de estratégias elaboradas pelos grupos LEADER, em função de cinco tipos de situações territoriais. Os cinco tipos propostos aqui foram definidos com base em duas componentes do capital de território: a componente “actividades e empresas” e a componente “gestão”:

- > **Tipo 1:** Territórios onde há numerosas empresas e colaborações para produção, promoção, procura de informação.
- > **Tipo 2:** Territórios onde as empresas são igualmente numerosas mas trabalham de maneira dispersa, sem relações com o território e sem mecanismos de colaboração, mesmo quando estas empresas pertencem a um único sector de actividade.
- > **Tipo 3:** Territórios onde as empresas são raras e dispersas mas onde um sector, uma actividade, um elemento histórico ou natural pode ser recuperado para servir de base a uma estratégia de dinamização local.
- > **Tipo 4:** Territórios onde as empresas estão concentradas numa única parte do território, ao passo que noutras partes desaparecem, não renovando a sua oferta ou simplesmente não existem. Os instrumentos institucionais para realizar intervenções diferenciadas, com vista a criar um equilíbrio no acesso às oportunidades, são fracos ou pouco eficazes.
- > **Tipo 5:** Territórios que sofreram um êxodo rural marcado ou de isolamento, onde existe uma forte tendência ao abandono da agricultura e/ou ao encerramento das empresas ainda activas (e que pertencem, na maioria, a empresários idosos). O território esvazia-se e torna-se indispensável encontrar novos recursos ou actividades para introduzir lógicas de dinamização.

Escusado será dizer que estes diferentes tipos e respectivos exemplos têm apenas um valor indicativo e não esgotam a diversidade das situações e das estratégias aplicadas pelos grupos LEADER. São propostas outras tipologias nos outros fascículos desta série. Estas tipologias evidenciam outros elementos e componentes do capital e dão, por conseguinte, uma visão diferente e complementar daquela que é aqui apresentada.

3.3.1 Exemplos de estratégias para os territórios de tipo 1

(numerosos promotores de projecto, processos colectivos de colaboração/promoção já bem encetados)

Nestes territórios que já beneficiam de um certo nível de competitividade territorial e que já estão inscritos numa lógica de consolidação, os grupos LEADER adoptaram estratégias de complementaridade ou de trabalho paralelo.

a) As estratégias de complementaridade

Estas estratégias visam concentrar a acção do LEADER em certos elementos que possam dar o salto qualitativo no processo em curso e consolidá-lo. A Iniciativa comunitária encorajou assim:

- > Investimentos essencialmente imateriais que permitam enriquecer o desenvolvimento económico (reunião de ideias e de novos projectos, inovação na concepção, criação de rótulos de qualidade, participação em rede, formação, estudos de viabilidade, etc.);
- > A realização de microprojectos-piloto que permitam testar certas transformações dos actores tradicionais.

Estas iniciativas têm por objectivo promover uma pedagogia da mudança, aumentar a capacidade da tomada de riscos, criar um ambiente propício aos investimentos nos sectores não tradicionais, criar as relações necessárias ao êxito de qualquer estratégia económica.

EXEMPLO

No território LEADER Redange-Wiltz (Luxemburgo), zona de agricultura principalmente intensiva, a introdução da cultura e da transformação de ervas medicinais, segundo critérios de respeito do ambiente, foi acompanhada por uma pedagogia de mudança progressiva. Este pequeno projecto que pouco importância tinha para grande parte dos agricultores e das instituições locais e nacionais, habituados a outras dimensões, conseguiu assim fazer surgir oportunidades noutros sectores diferentes da agricultura intensiva.

EXEMPLO

No Pays Cathare (Languedoque-Rossilhão, França), onde fora iniciado um processo de desenvolvimento local em torno de uma identidade recriada (revalorização da imagem e renascimento de um território em forte declínio demográfico), o programa LEADER introduziu o rótulo de qualidade “Pays Cathare” para articular a oferta de produtos alimentares locais, cujas estratégias de acesso aos mercados eram até então individualizadas, completando desta forma as acções iniciadas no sector do turismo.

b) Estratégias de trabalho à margem

A estratégia de trabalho à margem aplica-se onde o peso do grupo LEADER é fraco em relação às forças económicas que dominam o processo de desenvolvimento local. O grupo promoveu então acções “à margem” que podem reorientar/completar o que já se faz ou revalorizar o que foi abandonado, inscrevendo-as, por exemplo, num trabalho de consolidação do desenvolvimento de um determinado sector.

EXEMPLO

No Alto Bellunese (Veneza, Itália), onde a indústria oculta está organizada em distrito industrial, o grupo LEADER intervém principalmente nos espaços e recursos abandonados. Na verdade, após um século de especialização industrial da zona, vários sectores da economia local foram abandonados, designadamente a agricultura e a exploração florestal. A estratégia LEADER baseia-se no apoio ao desenvolvimento de certas actividades que, aparentemente marginais de um ponto de vista económico, são indispensáveis para manter o equilíbrio ecológico e a beleza das paisagens. Desta forma, a nova afectação de terras outrora destinadas à agricultura e ao pastoreio ou a gestão e manutenção das florestas são uma parte importante da intervenção do LEADER. Da mesma maneira, quando o apoio LEADER diz respeito directamente ao distrito industrial, incide sobre todos os elementos que vão além da actividade de produção, designadamente no domínio cultural. Foi assim que o “Museu dos Óculos”, centro de atracção turística e cultural, recebeu um apoio da Iniciativa comunitária.

As acções aparentemente marginais têm, no entanto, um valor pedagógico, já que levam os habitantes (sobretudo os jovens) a escolher outras opções económicas.

3.3.2 Exemplos de estratégias

para os territórios de tipo 2

(promotores de projectos numerosos mas a trabalhar de maneira dispersa, sem grandes ligações com o território e sem mecanismos de colaboração entre eles)

a) Estratégias de integração, estratégias de massa crítica

Os grupos LEADER estão muitas vezes confrontados com realidades fortemente fragmentadas (por exemplo, empresas muito pequenas num mesmo sector), sem tradição nem cultura de colaboração, fragilizadas pela ausência de instrumentos de concertação nos mercados, etc. A competitividade do território obtém-se então não através das economias de escala, mas criando relações entre os elementos presentes mas dispersos.

Estas estratégias privilegiam a acção colectiva e necessitam de um trabalho intenso de animação e de assistência técnica. As reticências dos pequenos produtores em relação à acção colectiva obrigam muitas vezes a adoptar de estratégias a longo prazo.

EXEMPLO

A criação de uma associação de produtores de queijo em Bregenzerwald (Áustria), para organizar o produto turístico baptizado “A Rota do Queijo”, necessitou de dois anos de encontros e debates entre produtores e técnicos do grupo LEADER.

O grupo apoia-se frequentemente num tema federador transversal, que ajuda a ultrapassar as reticências na medida em que este último não parece pôr em causa o carácter individual das actividades.

EXEMPLO

Na zona LEADER Sudoeste Drenthe (Drenthe, Países-Baixos), o “EKO-Boerderijen Route” reúne dez produtores biológicos que beneficiam do rótulo biológico EKO e que construíram um itinerário temático para ciclistas interligando as suas explorações, com o objectivo de atrair os turistas para a venda directa de produtos agro-alimentares. A maior parte dos produtores continua, no entanto, a comercializar individualmente a sua produção nos circuitos longos (supermercados, lojas de produtos naturais, etc.).

b) Estratégias de diversificação e de consolidação

Trata-se aqui de estratégias aplicadas correntemente pelos grupos de acção local LEADER. A competitividade obtém-se apoiando a introdução de linhas de produção novas no sector/actividade já dominante (consolidação do sector/actividade através da complementaridade), melhorando a qualidade da oferta (diversificação pela diferenciação) ou encorajando experiências-piloto em novos sectores (introdução de novos produtos e/ou serviços). Os grupos efectuam, além disso, um trabalho de consolidação ao criarem um ambiente favorável ao desenvolvimento de pequenas estruturas ou actividades, designadamente através de serviços de ajuda às micro-empresas ou micro-actividades.

EXEMPLO

“Sonnenalm” é uma marca de lacticínios da Norique (Caríntia, Áustria), que permitiu a alguns criadores de gado locais diversificar os seus produtos e o sistema de comercialização. O declínio da produção bovina e leiteira diminuiu e o sector foi revalorizado pela transformação no local do leite em produtos de qualidade destinados aos mercados de proximidade e de média distância, onde a confiança desempenha um papel decisivo. Assim, o abandono da distribuição do leite ao domicílio pelas grandes produtoras de leite abriu provavelmente um filão remunerador aos pequenos agricultores.

EXEMPLO

Na zona LEADER South Limerick/North Cork (Irlanda), o lema “A Taste of Ballyhoura” (“Um sabor de Ballyhoura”) responde a uma estratégia de diversificação pela qualidade consistindo em multiplicar na região o número de restaurantes ou de estabelecimentos gastronómicos, melhorando para isso a qualidade, através da procura e promoção de receitas e de produtos locais. O objectivo é a multiplicação das saídas gastronómicas no interior do território.

EXEMPLO

O lema “Klein maar sterk” (“Pequeno mas forte”) corresponde a uma iniciativa do grupo LEADER Noordwest Friesland (Frísia, Países-Baixos) ao serviço de pequenas empresas privadas, produto de uma evolução de concepções em matéria de desenvolvimento do território. Até agora, as políticas visavam atrair empresas e capitais externos. A intervenção do LEADER fez da consolidação dos recursos humanos e económicos locais o eixo estratégico principal, com base num método participativo que incita os empresários a se associarem para encontrar ideias, e na criação de uma rede de empresas e do acompanhamento e apoio financeiro individual.

3.3.3 Exemplos de estratégias para os territórios de tipo 3

(promotores de projecto pouco numerosos mas presença de um sector ou actividade que podem ser recuperados para servir de base a uma estratégia de desenvolvimento territorial)

a) Estratégias de recuperação e de revalorização

É a mais comum das estratégias LEADER. Os GAL inter-vêm frequentemente nos territórios cujos recursos e saber-fazer antigos estão em vias de desaparecimento, quando não obsoletos. O objectivo fundamental é então determinar se o passado dissimula vantagens susceptíveis de permitir o lançamento de produtos modernos e competitivos. Daí as estratégias de reconhecimento do passado e de progressiva adaptação das técnicas e dos conhecimentos, destinadas a dar nascimento a novos conceitos e produtos que respondam às exigências actuais da procura.

Sempre que se trata do património arquitectural ou arqueológico, isto pode traduzir-se numa **estratégia de dinamização a partir de um ponto de vista focal**: organizar os recursos em função de uma das dimensões do património, estruturando progressivamente outras actividades em torno deste eixo.

O Alto Vale do Loire (Ródano-Alpes, França) oferece um exemplo de dinamização focal e de estruturação: em torno de escavações arqueológicas construiu-se uma oferta turística sobre a pré-história e os vulcões.

EXEMPLO

A “*Via Régordane, Caminhos da Tolerância*” estabelecida nas Cévennes do Gard (Languedoque-Rossilhão, França) é um dispositivo que articula uma oferta turística de descoberta da paisagem e da cultura da resistência, à volta dos caminhos de passagem utilizados pelas diversas civilizações ao longo da história.

EXEMPLO

O relançamento do queijo tradicional “*Gailtal*” na Caríntia (Áustria), resposta de um grupo de agricultores confrontados com a perspectiva de uma diminuição das suas subvenções, criou não só novas oportunidades económicas para a indústria leiteira, mas também impulsionou uma dinâmica de colaboração entre agricultores.

3.3.4 Exemplos de estratégias

para os territórios de tipo 4

(desequilíbrios sociais ou geográficos em termos de repartição das empresas e ausência de intervenções diferenciadas)

a) Estratégias de reequilíbrio

Estas estratégias impõem-se sempre que se trata de permitir às populações particularmente fragilizadas ou situadas em micro-territórios em declínio beneficiar também de oportunidades.

Os grupos LEADER são frequentemente obrigados a fazer escolhas entre os promotores de projectos. Quem apoiar: os mais empreendedores ou aqueles cuja condição impede construir um projecto ou de o defender?

EXEMPLO

Para o grupo LEADER *Antico Frignano* (Emília-Romana, Itália), a questão do reequilíbrio no acesso às oportunidades inscreveu-se no centro da estratégia de intervenção. Escolheu-se explicitamente permitir aos actores mais fracos e menos habituados a responder aos estimulantes económicos conceber e apresentar projectos, mesmo se esta estratégia exige mais tempo do que a aplicação de ferramentas padronizadas como a publicação de convites para apresentação de projectos.

3.3.5 Exemplos de estratégias

para os territórios de tipo 5

(êxodo rural marcado ou isolamento)

a) Estratégias de empurrão e estratégias de dinamização difusa

Estas estratégias visam em geral restaurar a confiança das populações locais no valor dos recursos endógenos e nas suas capacidades de acção e inovação. Estas estratégias associam muitas vezes dois tipos de intervenções: o “*empurrão*” e a “*dinamização difusa*”:

> O “*empurrão*” designa o apoio dado aos raros actores inovadores ou visionários que se manifestam e que propõem um produto ou serviço totalmente novo, susceptível de ter efeitos multiplicadores ou um valor demonstrativo.

EXEMPLO

No bairro de Greiz (Thuringe, Alemanha), região Leste da Alemanha duramente afectada pelo desemprego, nasceu a associação “*ARTigiani*” por iniciativa de um jovem carpinteiro: especializado na renovação e com o apoio do LEADER, restaurou uma casa de madeira abandonada. O edifício foi em seguida transformado numa galeria de arte e num centro cultural, que atraiu desde o início artistas, estudantes e artesãos, antes de ter dado origem à associação *ARTigiani*, que trabalha para associar a arte e o artesanato.

> O termo “*dinamização difusa*” designa as grandes acções de animação territorial destinadas a suscitar ideias e projectos inovadores, individuais ou colectivos. Estas estratégias conduzem geralmente a estudos de viabilidade na óptica de uma conversão destas ideias em projectos.

EXEMPLO

Na Áustria, “*UNI-Mobil*” é uma rede constituída por quatro institutos universitários de Viena e 13 autarquias da zona LEADER *Mittel-/Sudburgenland* (Burgenland). A *UNI-Mobil* permite às autarquias, em função das suas necessidades, empregar grupos de estudantes em projectos de desenvolvimento local. As autarquias dispõem desta forma de um precioso saber-fazer e tudo por uma soma módica. Por outro lado, as relações estabelecidas com os universitários (que residem no local durante toda a sua missão) desencadearam nas populações uma real motivação para o desenvolvimento local. A iniciativa resultou na realização de projectos relacionados com a renovação de aldeias e com a valorização do património natural e cultural, tudo isto inscrito numa estratégia de desenvolvimento do turismo rural e do termalismo.

b) Estratégias de atracção

Para os territórios com baixa densidade populacional e com uma falta de iniciativas, é também possível organizar os recursos internos (designadamente o imobiliário e os serviços) e utilizar as oportunidades locais para atrair os promotores externos de projectos.

EXEMPLO

“RELANCE” é um instrumento estratégico elaborado pelo grupo LEADER Espace Cévennes (Languedoque-Rossilhão, França) para ser transmitido aos compradores de empresas, de explorações agrícolas e outras actividades que arriscavam desaparecer por falta de herdeiros. Esta procura de pessoas com vontade de retomarem as empresas, fundada no relacionamento e no acompanhamento individualizado dos vendedores e dos responsáveis por esta retoma, ocupa agora um lugar importante na estratégia global de animação e de atracção adoptada pelo GAL.

EXEMPLO

O “marketing territorial” designa a estratégia de atracção de empresas à procura de espaços e de oportunidades criadas pelo grupo LEADER Delta 2000 (Basso Ferrarese, Emília-Romana, Itália) com vista a redinamizar o território relativamente marginalizado. Aos empresários interessados em investir no território é-lhes oferecido um “pacote de instalação”, que consiste em reduções de impostos municipais, um guia sobre as oportunidades oferecidas no território em termos de apoio aos investimentos, apoio à criação de emprego, etc.

3.3.6 A estratégia territorial pode ser elaborada combinando várias micro-estratégias

Apesar de serem as características iniciais do capital territorial que decidem privilegiar uma ou outra estratégia, acontece frequentemente que os grupos LEADER decidem combinar diferentes micro-estratégias em função das particularidades das componentes do capital, permitindo esta diversidade estratégica compreender melhor o funcionamento local e contribuir com uma mais-valia diferenciada para o capital de partida.

Na realidade, a estratégia territorial é o resultado de uma combinação de várias estratégias acima descritas. Além disso, como o ilustram os outros fascículos desta série, essas estratégias declinam-se também em função dos temas federadores escolhidos ou podem suceder-se no tempo, à medida que o projecto de território amadurece.

Conclusão

Conclusão

A Iniciativa LEADER+ (2000-2006) inscreve-se neste quadro de competitividade territorial. Ela abre o mundo rural às acções de estruturação a partir de elementos específicos do território (temas federadores), à procura da dimensão pertinente, à execução de acções e projectos de desenvolvimento (com base na organização de cooperações inter-territoriais) e à procura dos intercâmbios e das transferências “personalizadas” para além da sua realidade de proximidade (com base na cooperação transnacional).

Estruturação, geometria variável na definição territorial e integração em processos mais abrangentes do que locais são os aspectos a ter em conta para os territórios rurais poderem assegurar o seu desenvolvimento futuro.

No âmbito do programa LEADER+, um território rural competitivo torna-se, portanto, num espaço cuja durabilidade de desenvolvimento se baseia na sua capacidade de:

- > evidenciar a integralidade dos seus recursos (materiais e imateriais), estruturando-os em torno de pólos básicos;
- > procurar e introduzir as margens de manobra necessárias, através da cooperação com outros territórios de proximidade;
- > aceder a conhecimentos apropriados com base na cooperação com outros territórios rurais da Europa.

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

