

## **Sociedade e Sistemas Rurais**

Ano letivo 2020/2021

### **3. Os sistemas rurais e o desenvolvimento**

#### **I. Introdução ao desenvolvimento rural**

1. Da agricultura ao rural
2. O desenvolvimento rural
3. Políticas de desenvolvimento rural

# 1. Da agricultura ao rural

## O declínio da agricultura (1)

- As produções agrícola e florestal já não são a base económica e social do rural.
- O rural, ou seja, a população rural vive hoje sobretudo de:
  - pensões e reformas;
  - salários de serviços públicos;
  - salários de serviços mercantis e de indústrias.
- A esmagadora maioria das unidades de serviços mercantis e indústrias instalados no espaço rural são de pequena e muito pequena dimensão mas articulam-se, em geral, com mercados não locais.

## O declínio da agricultura (2)

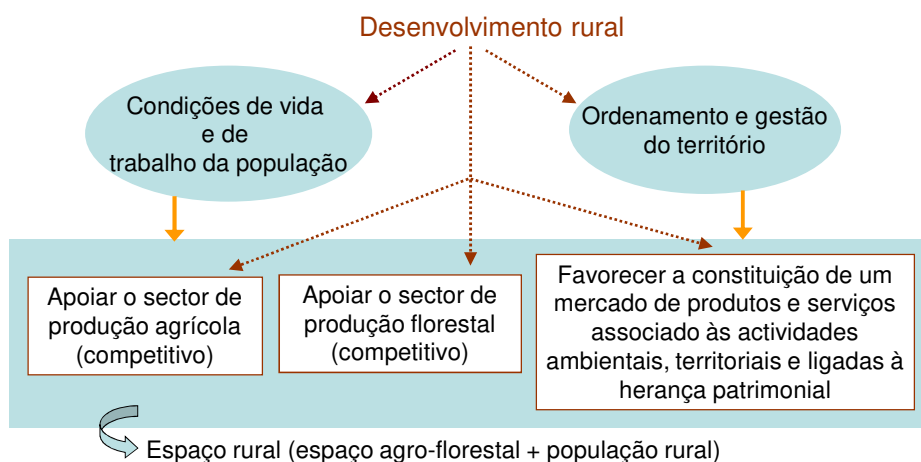
- A produção agrícola e a produção florestal ocupam, hoje, apenas uma parte do tradicional espaço agro-florestal.
- Diferenciar espaço classificado como agrícola, de produção agrícola (*idem* para a floresta)
- A parte do espaço agro-florestal não ocupado pelas produções agrícola e florestal reparte-se por manchas cuja vocação principal é:
  - protecção e conservação;
  - actividades territoriais;
  - outras áreas (improdutivos, a florestar, sem utilização previsível, ...).

## As novas procuras urbanas

- Os sectores agrícola e florestal
  - da agricultura à produção agrícola
  - da floresta à produção florestal
- As novas procuras urbanas
  - protecção ambiental e conservação da natureza
  - actividades territoriais (caça, desporto, lazer,...)
  - a *herança rural* (património material e imaterial)
  - lugar de residência (sazonal e permanente)

## 2. O desenvolvimento rural

### 2.1 – Três grandes objectivos



## 2.2 - Prioridades para o desenvolvimento

### a) Articulação com os sistemas urbanos.

#### Acessibilidades e mobilidade da população

- O desenvolvimento das zonas rurais depende crescentemente da articulação destas com os sistemas urbanos e da criação de condições para uma maior fluidez no modo como as economias rurais se inserem no sistema económico.
- Melhorar as acessibilidades (vias de comunicação e tecnologias da informação e da comunicação).
- Assegurar a mobilidade da população e dos bens, nomeadamente dos produtos agrícolas (serviços de transporte no meio rural).

### b) Serviços de interesse geral

- Um nível satisfatório de serviços de interesse geral (saúde, educação, transportes, água, electricidade, telecomunicações, apoio às famílias,...) deve ser assegurado em todos os territórios rurais, segundo os princípios da universalidade, qualidade e acessibilidade.
- Este nível de serviços é condição indispensável para:
  - assegurar a coesão territorial (igualdade de oportunidades dos territórios);
  - assegurar a coesão social (igualdade de oportunidades dos cidadãos);
  - favorecer o desenvolvimento da actividade económica.

### c) Ordenamento e gestão do território

- A dimensão ambiental
- A gestão dos riscos (fogos florestais, inundações,...)
- Da perspectiva sectorial à integração territorial

### d) Atividades económicas

- Favorecer a valorização e exploração económica dos recursos rurais (r. naturais, paisagens, património histórico e construído, gastronomia, manifestações culturais, energias renováveis,...). A diversidade das zonas rurais.
- Apoiar e fortalecer as economias rurais não agrícolas, privilegiando:
  - as unidades (empresários e famílias) já existentes;
  - a instalação de pequenas e médias empresas, em domínios como: valorização económica dos recursos e das amenidades rurais; indústria agro-alimentar; empresas de distribuição; hotelaria e restauração; prestação de serviços ambientais e agro-rurais;...

#### d) Actividades económicas

- Favorecer as dinâmicas residenciais (temporárias e sazonais, segunda habitação, novos residentes).
- Fortalecer e desenvolver os ramos da agricultura e da floresta considerados competitivos.

#### e) Reduzir e eliminar situações de pobreza

- Não têm sido diagnosticadas nem enfrentadas pelos nossos PDR, mas algumas ADL têm identificado grupos sociais em situações de risco (como imigrantes, etnias minoritárias, idosos ou crianças).

## 2.3 - Abordagens ao desenvolvimento rural

Modernization paradigm	New rural development paradigm
Inward investment	Endogenous development
Top-down planning	Bottom-up innovation
Sectoral modernization	Territorially based integrated development
Financial capital	Social capital
Exploitation and control of nature	Sustainable development
Transport infrastructure	Information infrastructure
Production	Consumption
Industrialization	Small-scale niche industries
Social modernization	Valorization of tradition
Convergence	Local embeddedness

Fonte: Woods, 2011

## 2.4 - Construir o desenvolvimento rural

- *Aplicação das políticas.* Promover uma aplicação convergente das políticas com uma perspectiva territorial.
- *Capacitação institucional.* Apoiar as instituições e as organizações locais no sentido de adquirirem capacidade efectiva para se empenharem no delineamento, financiamento, execução e avaliação das iniciativas de desenvolvimento rural.
- *Interesses e instituições.* Apoiar a emergência e o fortalecimento dos interesses, organizações e instituições, empenhadas num modelo territorial.

- *Metodologia Leader.* Utilizar a metodologia Leader na dinamização das economias locais.
- *Questões de escala.* Considerar a importância das questões de escala na valorização e exploração económica de recursos, bem como na utilização de serviços e equipamentos (a importância da inter-municipalidade para o desenvolvimento rural).
- *Inovação.* Considerar a importância da inovação, em especial para as actividades associadas à valorização económica dos recursos rurais, e para as economias rurais locais.

## 2.5 - As vias do desenvolvimento rural

- A questão central do desenvolvimento rural não é apenas criar riqueza e emprego. A questão é fazê-lo não marginalizando os que vivem e trabalham no rural ou que aí se pretendem enraizar.

- Agentes exteriores

- em muitos casos, o local onde se instalam é meramente o ponto onde se situa o negócio, sendo todos os equipamentos, matérias-primas e mesmo a mão-de-obra, importados do exterior.
- deslocalização frequente, nomeadamente quando declinam as vantagens oferecidas: baixos salários; baixos preços do solo e das infra-estruturas; incentivos financeiros; fraca capacidade reivindicativa dos trabalhadores



➤ Agentes locais

- debilidade institucional
- pequena escala das iniciativas associada à escassez de capital
- baixo nível de saberes técnicos e de competências em gestão e organização
- fraca articulação com redes comerciais e de promoção
- dificuldades de relacionamento institucional e de acesso à informação e aos círculos de decisão
- difícil compatibilização entre alguns hábitos e tradições locais e o perfil da procura urbana

➤ O desenvolvimento rural situa-se, assim, entre a exterioridade e o carácter volúvel dos agentes externos e as dificuldades de mobilização endógena ou seja, entre a procura de investimentos externos e a aposta nos recursos e capacidades locais. Estas opções, como é evidente, podem não se excluir e é possível conciliar os dois tipos de iniciativas. Não é, no entanto, indiferente o peso das componentes endógenas para avaliar a consolidação do desenvolvimento.

### 3. Políticas de desenvolvimento rural

#### 3.1 - O rural: uma construção do Estado

O rural europeu é, desde há mais de um século, uma construção do Estado

- primeiro, até há duas décadas, quando rural e agricultura se identificavam, através do apoio à agricultura: o sector agrícola “funciona em virtude da acção do Estado, isto é, como *criação do Estado*” (Servolin)

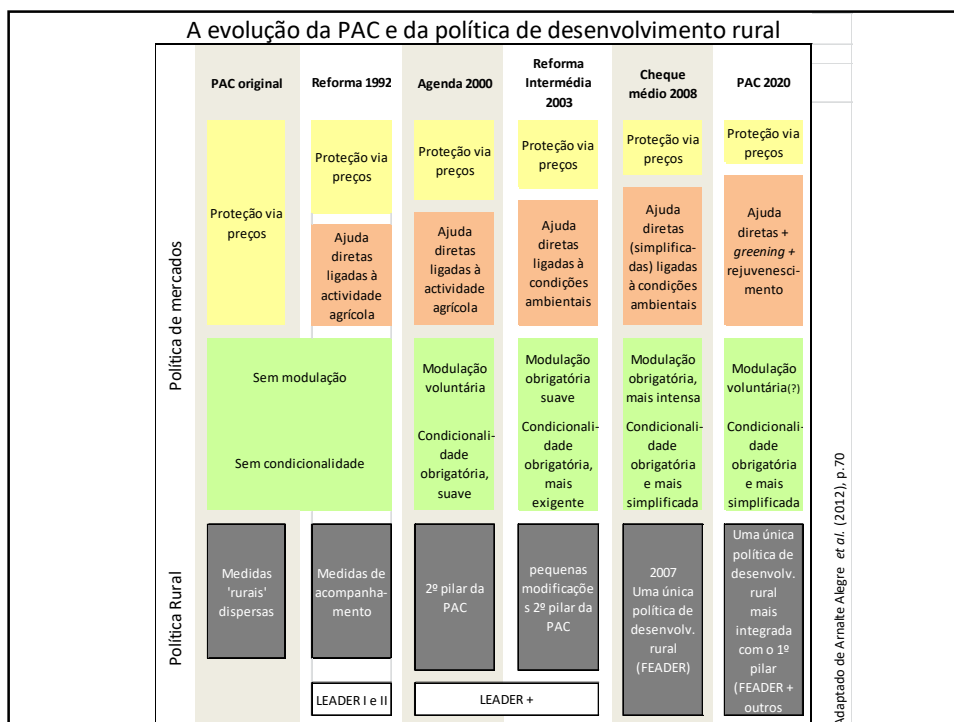
- mais recentemente beneficia de uma decidida política:
  - ✓ de fortalecimento da competitividade dos sectores agrícola e florestal
  - ✓ de apoio ao rendimento dos agricultores
  - ✓ de apoio à constituição de um mercado de produtos e serviços associado às actividades ambientais, territoriais e ligadas à herança rural

### **3.2 - A Política Agrícola Comum (PAC)**

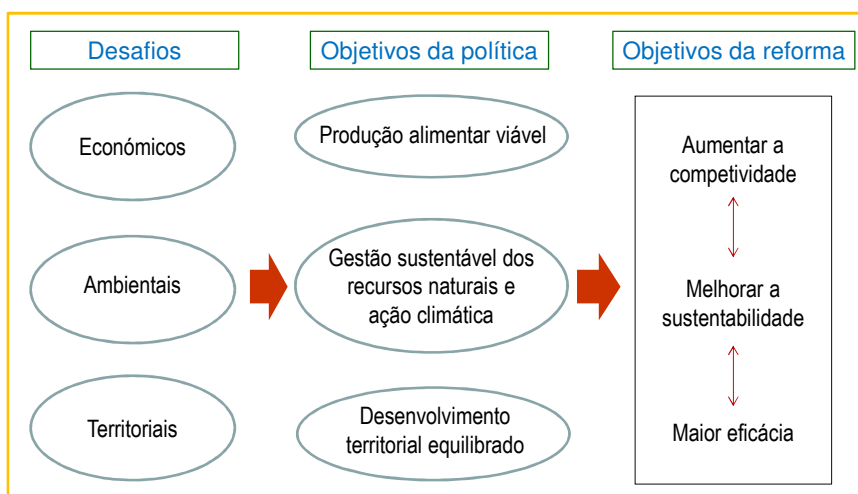
- o principal instrumento político de intervenção na agricultura e no rural
- o rural beneficia, também de muitas outras políticas: saúde; escolar; de infra-estruturas e equipamentos; de apoio à indústria e serviços; etc.

### **3.3 - Breve relance sobre a PAC**

- as bases iniciais
- o sobressalto do Relatório Mansholt (1968)
- ajustamentos sectoriais nos anos oitenta
  - ✓ a pressão da liberalização dos mercados
  - ✓ baixa de preços
  - ✓ desligamento das ajudas ao rendimento (ajudas directas) da produção
- a Agenda 2000
- a Reforma de 2003: o Regime de Pagamento Único e a consagração do desligamento



### 3.4 - A PAC, hoje: desafios e objetivos



### 3.4 - A PAC, hoje : estrutura

➤ Os dois pilares da PAC2020

1º Pilar  
(Apoio ao rendimento  
e mercado)

Mercados

Sistema de Pagamentos diretos

2º Pilar  
(Desenvolvimento rural)

1. Promover a competitividade da agricultura
2. Garantir a gestão sustentável dos recursos naturais e ação climática
3. Alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de emprego

Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade -  
*Community-Led Local Development (CLLD)* (Abordagem LEADER)

➤ O 1º pilar - Apoio ao rendimento

#### Regime geral dos pagamentos diretos aos agricultores

##### obrigatório

- Regime de pagamento base (RPB)
- Pagamento *greening*
- Pagamento para jovens agricultores

##### voluntário

- Pagamento redistributivo
- Apoio a áreas com restrições naturais
- Ajudas ligadas à produção

+

*Todos os pagamentos sujeitos à condicionalidade*

*Todos os agricultores terão acesso ao Sistema de Aconselhamento Agrícola*

ou

**Regime da Pequena Agricultura (voluntário)**

➤ O 2º pilar – Desenvolvimento rural

Os Programas de Desenvolvimento Rural baseados em, pelo menos, 4 das 6 prioridades comuns europeias:

✓ Promover a transferência de conhecimentos e inovação na agricultura, silvicultura e áreas rurais
✓ Melhorar a viabilidade e competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e promover as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas
✓ Promover a organização da cadeia alimentar, incluindo a transformação e marketing dos produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura
✓ Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas dependentes da agricultura e das florestas
✓ Promover a eficiência dos recursos e apoiar a mudança para uma economia de <i>carbono baixo</i> e resiliente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal
✓ Promover a inclusão social, redução da pobreza e desenvolvimento económico em áreas rurais

## V. ESTRATÉGIA

A **visão da estratégia** nacional para a agricultura e o desenvolvimento rural, nomeadamente na formulação do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, terá como princípio determinante a concentração dos apoios no setor e na produção de bens transacionáveis dirigidas a agentes diretamente envolvidos na criação de valor a partir de atividades agroflorestais assente numa gestão eficiente dos recursos. Desta forma, e tendo em conta os três objetivos da PAC, o PDR 2020 pretende o **Crescimento sustentável do sector agro-florestal em todo o território nacional**. Tendo como **objetivos estratégicos**:

- Crescimento do valor acrescentado do sector agroflorestal e rentabilidade económica da agricultura;
- Promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos;
- Criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural.

**Obj Transversal 1:** Aumentar a capacidade de inovação, de geração e transferência de conhecimento para o sector agroflorestal

**Obj Transversal 2:** Melhoria do nível de capacitação e de aconselhamento dos produtores agrícolas e florestais, nomeadamente na gestão e utilização eficiente dos recursos

### **Objetivo estratégico 3 - Criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural**

A este objetivo estratégico estão associadas as seguintes necessidades:

**3.1 Diversificação da atividade económica**, nomeadamente pelo aproveitamento de áreas de negócio relacionadas com a agricultura, como sejam o **turismo rural e os produtos de qualidade de base local**, cuja comercialização em mercados locais e promoção de cadeias curtas.

**3.2 Criação de condições de viabilidade da pequena agricultura** - Sem prejuízo da promoção da diversificação económica, a fixação de pessoas e atividades nas zonas rurais deverá passar pela **criação de condições de viabilidade da pequena agricultura**, como sejam o apoio aos investimentos de pequena dimensão, mas também aos mercados locais e cadeias curtas.

**3.3 Melhoria da qualidade de vida das zonas rurais** - as zonas rurais são espaços que podem proporcionar qualidade de vida, o que deve ser utilizado para atrair população de fora, em particular jovem e qualificada. É particularmente importante atuar face à tendência crescente de desertificação das zonas rurais associada ao envelhecimento da população rural, criando respostas às necessidades de restauração, preservação e valorização dos recursos naturais, paisagem e património local.

Este conjunto de necessidades enquadra-se na **Prioridade 6**, mas igualmente na Prioridade 3 e na Prioridade 2 na componente melhoria da viabilização das explorações agrícolas.

### **Medida 10 – LEADER**

Principais áreas de apoio:

1. Regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas
2. Pequenos investimentos na transformação e comercialização
3. Diversificação das atividades na exploração
4. Cadeias curtas e mercados locais
5. Promoção de produtos de qualidade locais
- 6 - Renovação de aldeias

Preservação, conservação e valorização dos elementos patrimoniais locais (paisagístico e ambiental, incluindo ações de sensibilização).

Apoio a projetos de investimento até 200.000 €, de acordo com as seguintes regras:

- Investimentos superiores a 5.000 €;
- Incentivo não reembolsável até 50% das despesas elegíveis.

## Desenvolvimento Local de Base Comunitária / LEADER

O Desenvolvimento Local de Base Comunitária, conhecido como abordagem LEADER no caso do FEADER, é uma forma de abordagem de desenvolvimento territorial integrado apoiada por um ou vários instrumentos políticos programados que financiam a execução das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) selecionadas e que pode ser financiada pelos vários Fundos Europeus Estruturais e de Investimento através dos respetivos Programas Operacionais.

As EDL correspondem a estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento local, promovidas pelas comunidades locais, através dos grupos de ação local (GAL) que são parcerias compostas por representantes dos interesses socioeconómicos locais, públicos e privados e incidindo em territórios sub-regionais específicos tendo em conta as necessidades e potencialidades locais, a ligação em rede e a cooperação.

### 3.5 - A PAC, hoje: financiamento

Fundo do quadro financeiro plurianual 2014-2020  
(em mil milhões de euros)

	Orçamento da PAC		Portugal	
	preços correntes	%	preços correntes	%
1º Pilar	312,7	77	4,5	56
2º Pilar	95,6	23	3,6*	44
Total	408,3	100	8,1	100

\* + 0,5 mil milhões de euros isento de co-financiamento

A PAC representa 37,8% do orçamento da EU para o período 2014 – 2020



### 3.6 - A PAC, hoje: as opções diferentes

- Áreas de intervenção e distribuição da despesa pública pelos 4 eixos  
Portugal. Continente – PDR 2020

1 – Inovação e conhecimento	2,3 %
2 – Competitividade e organização da produção	42,5 %
3 – Ambiente, eficiência no uso de recursos e clima	47,7 %
4 – Desenvolvimento local	5,5 %
Outras (assistência técnica, compromissos transitados)	2,0 %
Total	100 %

- O FEADER: critérios de aplicação em alguns países e regiões da União Europeia<sup>(1)</sup>

Repartição, em percentagem, do Fundo Europeu de Apoio ao Desenvolvimento Rural (FEADER), 2007-2013

País/região	Competitividade	Ambiente e conservação da natureza	Diversificação da economia e eixo Leader
Filândia	11	73	15
Suécia	15	69	14
Austria	14	72	12
Alemanha - Baviera	22	62	16
República Checa	22	55	22
França (s/Córsega)	34	54	11
Itália-Lombardia	32	52	14
Itália - Emilia Romana	41	42	16
Polónia	41	34	24
Portugal (Continente)	45	42	10
Holanda	30	30	40 <sup>(2)</sup>
Alemanha - Saxónia	22	33	44 <sup>(3)</sup>

Nota: As diferenças para 100% correspondem a despesas com a aplicação das políticas.

(1) No total são 97 programas; (2) Fortalecer as economias locais; (3) Desemprego rural

## Bibliografia

Arnalte, Eladio , Ortiz, Dionísio e Moreno, Olga (2012), *Lecciones de política rural: la política rural de la Unión Europea y su aplicación en España*, Editorial Universitat Politècnica de València.

Baptista, F. Oliveira (2011), Perspectivas sobre o desenvolvimento rural, comunicação ao seminário *Agricultura no Mundo: Perspectivas. Lições para Moçambique*, Maputo, 6, 7 e 8 de Junho.

*Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020.*

[http://www.gpp.pt/pdr2020/PDR%202020\\_final\\_5fev.pdf](http://www.gpp.pt/pdr2020/PDR%202020_final_5fev.pdf)

OCDE (2006), *The new rural paradigm: policies and governance*, OCDE.

European Commission (2013), Overview of CAP Reform 2014-2020 in *Agricultural Policy Perspectives Brief*, nº.5 / December

Rolo, J. e Cordovil, F. (2014), *Rural, agriculturas e políticas*, Lisboa, ANIMAR.

Woods, Michael (2011), *Rural*, New York and London, Routledge.