

## A INICIATIVA COMUNITÁRIA LEADER NO MARCO TEÓRICO DA POLÍTICA AGRÁRIA

MARÍA DO MAR PÉREZ FRA  
Departamento de Economía Aplicada  
Escola Politécnica Superior de Lugo  
Universidade de Santiago de Compostela

*Recibido:* 10 de novembro de 2003

*Aceptado:* 9 de novembro de 2004

---

**Resumo:** A iniciativa comunitária LEADER é um programa público desenhado desde umha perspectiva de actuaçom local que tem no meio rural o seu âmbito de intervençom e na consecuçom do desenvolvimento integral destas áreas o seu objectivo declarado. Esta iniciativa surge num momento de câmbio de paradigma, no que as políticas tradicionais de apoio ao desenvolvimento de corte sectorial passam a ser substituídas por outras formas de intervençom no espaço.

O objectivo deste trabalho é: 1) Realizar umha revisom crítica dos conceitos relacionados com a questom do desenvolvimento de áreas rurais com a fim de clarificar o contexto teórico no que se insere a iniciativa LEADER e situá-la no marco das políticas europeias; 2) Aportar elementos de discusom sobre a aplicabilidade do seu enfoque de tal jeito que constituam umha base a partir da qual se poda testar a influéncia real que tivo nas áreas de aplicaçom.

**Palabras clave:** Desenvolvimento rural / Desenvolvimento local / LEADER / Diversificaçom de actividades.

### THE LEADER COMMUNITY INITIATIVE IN THE THEORETICAL AGRARIAN POLICY CONTEXT

**Abstract:** The LEADER Community Initiative is a public programme with a local perspective centring rural areas as its field of intervention with the aim set on fully developing such areas. This Initiative arises in a time change of paradigm: replacement of traditional policies of development with sectorial character for other ways of intervention in space.

The aim of this paper is: 1) To carry out a critical revision the matter of development of rural areas, with the objective of clarifying the theoretical context; 2) To provide elements for discussion regarding the applicability of such strategies, with the aim of building the basis to analyse of the true bearing in the application areas.

**Keywords:** Rural development / Local development / LEADER / Diversification of activities.

---

## 1. INTRODUÇOM

No momento no que surge a iniciativa LEADER estava em voga em Europa umha visom do mundo rural na que a preocupaçom pola agricultura familiar centrava-se mais em razons vinculadas ao desenvolvimento rural e às novas utilizaçoms do espaço que em questoms relacionadas com a produçom agrária. Como veremos, duas das ideias força que definem este novo enfoque som as de diversificaçom de actividades e pluriactividade. Ambas constituem os alicerces do desenho de muitas das políticas de apoio ao desenvolvimento vigentes hoje em dia.

Esta nom é umha situaçom recente senom que já no ano 1985 no informe *As perspectivas sobre a Política Agrária Comunitária* (CE, 1985), conhecido como

*Livro verde*, topamos referencias claras a esta nova visom da problemática agrária e rural, de tal jeito que o termo desenvolvemento agrário passa a ser substituído por desenvolvemento rural, e a melhora das rendas agrárias pola potenciaçom da pluriactividade e os pluriingressos. No ano 1988 com a publicaçom de *O futuro do mundo rural* (COM, 1988) esta opçom fica perfilada com mais claridade introduzindo por primeira vez no acervo comunitário o conceito de desenvolvemento rural e explicitando a ideia duns espaços rurais nom exclusiva nem prioritariamente agrários.

Sem pretender fazer umha história do conceito de desenvolvemento rural<sup>1</sup> cumpre apontar que nom surge nem desde análises do sector agrário nem desde a Comunidade Europeaia. Este conceito começa a generalizar-se a partir dos anos 70, num contexto de debate teórico no que foram postos em questom os modelos de desenvolvemento económico construídos na posguerra, dando-se ademais nestes momentos umha série de feitos que propiciaram estes câmbios (Etxezarreta, 1999):

- Crise económica, industrial e de emprego que impede absorver mais populaçom activa.
- Nova conceiçom do mundo rural derivada das necesidades de ócio dos habitantes do médio urbano e da preocupaçom pola conservaçom da natureza.
- Crise dos grandes modelos de desenvolvemento, derivada tanto do fracasso de muitos deles como da posta em questom do papel que o Estado desenvolve na economia.

Estas novas circunstâncias vam ir cristalizando até o surgimento dum novo conceito: o de desenvolvemento rural integrado. Umha das novidades do câmbio de paradigma foi a consideraçom da agricultura como umha actividade capaz de melhorar as rendas e as condiçoms de vida dos habitantes do mundo rural, mas considerando que nom é unicamente com a modernizaçom dos modelos de produçom agrários como se resolverá o problema do emprego rural e da equiparaçom de rendas. Com estes programas pretendia-se umha distribuïçom mais equitativa dos beneficios da produçom, umha maior participaçom da populaçom nas decisoms que lhes afectavam e umha melhor planificaçom na utilizaçom dos recursos naturais (Arnalte *et al.*, 1998).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial as políticas agrárias europeias tinham um claro objectivo: lograr umha agricultura mais eficiente, com capacidade de abastecer os mercados internos e de competir no mercado mundial. Mas a partir da década dos 80 há um câmbio importante que pom em questom o modelo de agricultura e de política agrária vigente até o momento: se bem o auto-abastecimento é um objectivo que se logrou com cresces, a agricultura europeaia continua a

---

<sup>1</sup> Som mui numerosos os trabalhos de análise que abordam este tema, a modo de referència pode-se consultar Ramos e Cruz Villalón (1995), Ceña (1995), Arnalte (1998), García Pascual (2001), entre outros.

ser dependente dum custoso sistema de protecção para poder competir nos mercados externos.

Alem dos custos financeiros, cada vez resultam mais evidentes os custos ecológicos e mesmo sociais e territoriais que esta política tem. É assim que surge, precisamente nos países do Norte de Europa onde o processo de modernização agrícola foi mais efectivo e os câmbios mais acentuados, umha nova conceição do papel que devem jogar as áreas rurais e, polo tanto, umha nova visom do desenvolvimento das mesmas.

O mundo rural deixa de ser concebido como um resíduo resultado dos processos de urbanização e/ou umha consequência da organização social e espacial da produção agrícola. Com esta nova perspectiva o desenvolvimento rural passa a ser entendido como o reforçamento das condições favoráveis com que contam estas zonas, permitindo a permanência e reprodução a nível local das populações rurais, a melhora das suas condições de vida e a sua recomposição social (Arnalte *et al.*, 1998).

Anteriormente citávamos dous documentos *O Livro verde* e *O futuro do mundo rural* como representativos da mudança na conceição do desenvolvimento rural na década dos 80. Especialmente este último vem ser o suporte teórico para o novo enfoque de desenvolvimento rural, cuja execução fica confiada à política regional e de reequilíbrio territorial desenhada com a reforma dos fundos estruturais<sup>2</sup> (Arnalte, 2002).

No ano 1992 tivo lugar umha nova reforma da política agrícola comum, a denominada reforma MacSharry. Reforma que, apesar da profundidade dalguns dos câmbios introduzidos, nom constitui umha ruptura com a linha de pensamento que se vinha mantendo ao longo da década anterior. Antes bem, os elementos introduzidos ao redor do conceito de desenvolvimento rural na década passada mantêm-se na sua totalidade. No documento *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión* (COM, 1991) sinala-se a necessidade de pôr em marcha umha política activa de desenvolvimento rural, insistindo de novo na ideia de que o desenvolvimento rural nom deve basear-se unicamente no desenvolvimento agrícola. Filosofia que é plenamente coerente com a posta em funcionamento no ano 1991 da iniciativa que constitui o objecto de estudo deste trabalho: a iniciativa comunitária LEADER I, dentro do marco normativo das iniciativas comunitárias previsto na reforma dos fundos estruturais.

Assim pois, com esta reforma introduzem-se três tipos distintos de actuações: por umha parte, restricções na política de preços e mercados, que inclui a posta em marcha dum regime de ajudas directas à renda<sup>3</sup>; por outra, a reordenação da polí-

---

<sup>2</sup> Desde o ano 1988 a Comisom Europeia aplica umha política de coesom económica e social que se denomina *integrada*, no senso de que é concebida para usar de jeito complementar os fundos estruturais europeus.

<sup>3</sup> Nom deixa de ser um reflexo da escassa confiança que os planificadores depositam na política de desenvolvimento rural o feito de que as ajudas directas à renda sejam o mecanismo destinado a paliar os efeitos que sobre a renda dos agricultores terá a política de preços restritiva.

tica de estruturas (que engloba, entre outras cousas, medidas que tinham como obxectivo contribuir ao controllo da oferta agrária e os primeiros elementos da chamada política agro-ambiental); e, por último, o inicio do que podemos considerar a política rural<sup>4</sup>.

A preocupación pola cuestión rural continua moi presente no discurso institucional europeo ao longo dos anos 90. Assim, há que salientar feitos como a consideración expresa das zonas rurais dentro do campo de acción das políticas para o reforzamento da coesión económica e social no Tratado da Unión Europea assinado en Maastricht en decembro de 1991, ou a atención prestada ao desenvolvemento rural no chamado “Paquete Delors II” (Arnalte *et al.*, 1998).

A Conferencia de Cork no ano 1996 é outro punto de referencia para o tema que nos ocupa. Apesar dos avances que significou a posta en marcha de determinadas medidas concretas como a iniciativa LEADER, a política de desenvolvemento rural carecía da suficiente coherencia. Esta conferencia propiciada pola DGVI con todo nom ser mais que unha declaración de principios, converteu-se num importante documento de reflexión na medida en que as propostas que dela resultaron serviron para construír a base na que se apoia a “nova política de desenvolvemento rural”, incluída no paquete de reformas de política agrícola e estrutural<sup>5</sup> concretizada na Agenda 2000.

Em julho de 1997 a Comisión (COM, 1997) presenta un documento sobre a política futura da Unión Europea denominado Agenda 2000. Documento que continha as propostas de reforma e o quadro financeiro para o período 2000-2006. Nom vamos entrar numha descrição dos contéúdos desta nova reforma, tam só aportar que, de acordo com este documento, o desenvolvemento rural tem como obxectivo explorar o potencial endógeno das zonas rurais buscando novas formas de renda, mais aló da produción agrária, para fomentar a creación de emprego e a fixación da poboación.

Provavelmente, o paso mais significativo que se deu com esta reforma a respeito do tema que nos ocupa, foi o agrupamento de toda a regulamentación en vigor relativa ao desenvolvemento rural num único documento legal –o Regulamento de desenvolvemento rural–, onde se reúnen os três obxectivos estratégicos da mesma: apoio ao sector agrícola e silvícola para a sustentabilidade da comunidade rural; desenvolvemento das condicións económicas e sociais para que haja un mantimento da poboación rural; e, por último, conservación e melhora do ambiente, da paisagem e do patrimonio natural das zonas rurais. De feito, o desenvolvemento ru-

---

<sup>4</sup> Na realidade pode-se considerar que o inicio desta política remonta-se aos chamados *Programas Integrados Regionais* de 1981 e aos *Programas Integrados Mediterráneos* de 1985.

<sup>5</sup> Neste senso quiséramos salientar un aspecto introduzido a partir da Conferencia de Cork, a afirmación recollida na mesma de que o desenvolvemento de áreas rurais tem que abranger a totalidade do territorio europeo. Isto constituiu un importante cambio, já que un dos principios nos que se baseara a política de estruturas era o de concentración.

ral fica configurado na exposição de motivos (CE, 1998), como o segundo pilar da PAC<sup>6</sup>.

Tentaremos de seguido concretizar dum jeito mais preciso os elementos caracterizadores deste modelo. Começamos expondo as que consideramos as principais ideias força do mesmo:

- *Diversificação de rendas*, no senso de que a agricultura nom é considerada como a única actividade económica do mundo rural. As limitaçõs que este sector tem, tanto como gerador de emprego como de rendas, implicam que a revitalizaçom das zonas rurais passe por umha diversificaçom da sua estrutura económica com a apariçom doutras actividades (Bardají *et al.*, 1995). Neste ponto convém aclarar as diferenças entre diversificaçom e pluriactividade, conceito este último que se refere à combinaçom de actividades, nas que umha delas é a actividade agrária. É pois um conceito menos amplo na medida em que a diversificaçom está referida ao médio e nom unicamente aos titulares e a sua família. Na pluriactividade é a mesma unidade familiar agrária a que diversifica permitindo que coexistam ambas actividades. De aí a importância de aglutinar por um lado as actividades variadas, mas também os recursos familiares. É dizer, usar os recursos disponíveis na família: trabalho, instalaçõs, terra, ou aforros. A paridade entre as rendas agrárias e as dos demais sectores nom é um objectivo senom que este passa a ser que muitas famílias obtenham umha renda familiar adequada através do exercício de múltiplas actividades<sup>7</sup>. Obviamente, isto vai implicar umha certa reformulaçom da actividade agrícola, na que a inovaçom, a diferenciaçom e a qualidade têm um papel fundamental. Mas esta reformulaçom também pode estar associada a um tipo de actividades que nom têm umha relaçom directa com a actividade agrária: vencelhadas com as actividades de turismo e recreio no médio rural, acçõs de gestom da natureza, ou a atençom à demanda de novos produtos e serviçõs<sup>8</sup>.
- Como nom se considerava provável o feito de que as oportunidades de renda alternativas ou complementares tiveram origem no investimento externo, este conceito se enriquece com um novo adjectivo: *endógeno*. Assim, procura-se o desenvolvimento rural mediante esquemas de actividade económica de base territorial que reforcem a dinamizaçom dos recursos existentes. De tal jeito que se chegue a um máximo aproveitamento nom só dos recursos humanos senom também dos

---

<sup>6</sup> Lamentavelmente, esta importância outorgada ao desenvolvimento rural nom se vê acompanhada dum incremento similar do financiamento. De feito, o lugar que esta política terá no futuro continuará sendo marginal dentro da PAC.

<sup>7</sup> Sobre este tema ver M. Etxezarreta: *La agricultura insuficiente*, e também Corbera (1999).

<sup>8</sup> Há um aspecto a respeito disto que queremos salientar: mui poucas destas actividades supõem a criaçom de empregos assalariados na medida em que consistem em actividades autónomas realizadas por membros da família.

recursos fundiários e financeiros disponíveis, estimulando todas aquelas actividades que podam ter lugar no meio rural.

- O terceiro elemento do conceito é a *sustentabilidade*, que vem dada pola necessidade de ter em conta o meio físico e natural, nom em balde este é um dos principais atractivos das áreas rurais. Por umha banda, deve-se avançar cara modelos de produçom agrícola menos agressivos com o meio e, por outra, conseguir a mobilizaçom dos agricultores para as novas funçoms associadas ao uso e conservaçom do meio natural. Este feito está em directa relaçom com um conceito que tem umha importância crescente e ao que lhe adicaremos algum espaço que é o de multifuncionalidade da agricultura.
- *Local*, nesta nova forma de conceber a política de desenvolvimento rural o território ocupa um lugar de destaque: a gestom do território implica a assunçom dumha dupla perspectiva: a consideraçom do território como suporte –visom tradicional– e como recurso (Esparcia Pérez *et al.*, 1999). De acordo com esta conceiçom, o desenvolvimento dependerá em grande medida da iniciativa e capacidade empresarial dos agentes locais assim como da sua disponibilidade para ino-var num mundo rural cada vez mais integrado com o exterior. O enfoque *bottom-up* e, polo tanto, o impulso e o traslado do protagonismo –tanto no desenho como na gestom e administraçom dos programas– ao nível local forma parte desta nova visom.

Anteriormente fazíamos referência ao conceito de multifuncionalidade<sup>9</sup> ligado ao novo papel a desenvolver pola agricultura; é na cimeira de 1992 em Edimburgo onde se introduz este conceito. De feito as medidas de acompanhamento foram resultado da formalizaçom desta ideia. Na Conferencia de Cork volve-se a manifestar a necessidade de caminhar cara umha política rural que integre as políticas de mercado e de desenvolvimento rural, valorando o papel a desempenhar pola agricultura no desenvolvimento rural. Esta deixa de ser considerada unicamente como umha produtora de alimentos e matérias-primas passando a ser valorada a partir do seu carácter multifuncional. Desta forma se reconhecía o papel que a agricultura joga na configuraçom do espaço ao contribuir a manter um tecido social e económico e a conservar o meio natural e diversificar as actividades nas zonas rurais<sup>10</sup> (Declaración de Cork, 1996).

Aprofundando no tema do papel a desenvolver pola actividade agrária, gostaríamos de apontar que, apesar de que há umha tendência crescente a dissociar os conceitos de desenvolvimento rural e desenvolvimento agrário, esta é na nossa

---

<sup>9</sup> Para umha visom mais ampla deste conceito e das suas implicaçoms sobre a política agrária e de desenvolvimento rural pode-se consultar Reig Martínez (2002), Atance *et al.* (2001) ou Massot (2001).

<sup>10</sup> Na realidade este reconhecimento nom passou de ser um reconhecimento nominal. Se bem desde a reforma da PAC do 92 se recolhem alguns destes aspectos, os resultados som mui pouco relevantes.

opiniom umha postura errada. É certo que as zonas rurais están imersas num processo de mudança e que, se tradicionalmente a actividade agrária foi o principal motor económico, hoje están chamadas a ocupar outro papel e a desenvolver novas actividades. Mas disto nom se deduz que ambos conceitos sejam substitutivos, é dizer, por umha banda o desenvolvimento agrário é um elemento de obrigada consideraçom para chegar a acadar o desenvolvimento rural, mas sem que isto signifique que a agricultura deva de ser a actividade a partir da qual se construa necessariamente qualquer modelo de intervençom em áreas rurais (Bardají, 1999).

Do que levamos dito deveria-se deduzir que a aplicaçom deste modelo vai implicar a existênciam de respostas múltiplas à hora de definir o papel da agricultura no desenvolvimento de áreas rurais. Na medida em que se baseia no estabelecimento de estratégias adaptadas às características de cada território, de jeito que nom se pode cair em modelos de intervençom estereotipados que apliquem formas de intervençom uniformantes das que a agricultura está ausente.

Estamos, pois, ante umha situaçom na que se estabelece um consenso a respeito da necessidade de modificar de jeito progressivo a política agrária comum de jeito que se avance numha transformaçom progressiva cara umha política rural integrada que contemple as interrelaçoms entre a agricultura, a sociedade rural e o meio ambiente.

Neste senso, a Agenda 2000 devia ser umha resposta institucional a estes novos desafios, de feito era agardada como a reforma mais radical da PAC. As discussoms realizadas durante os anos 1998 e 1999 levarom a pensar que o desenvolvimento rural ia constituir umha parte mais importante da política europeia, ao tempo que um enfoque de carácter mais territorial viria a substituir, ou quando menos complementar, à política agrícola sectorial. Mas na realidade significou pouco mais que a aprofundizaçom das reformas iniciadas no ano 1992.

Para finalizar esta revisom e antes de entrar na análise da própria iniciativa, gostaríamos expor a modo de reflexom algumas das dúvidas que surgem a respeito deste modelo:

- Estamos ante umha forma de intervençom adequada para todas as áreas rurais europeias? Anteriormente se sinalou que este é um modelo que surge nos países do norte de Europa, aqueles que mais tinham aproveitado os seus níveis de potencialidade produtiva. Trata-se dum médio rural com densidades de populaçom relativamente elevadas, exploraçoms modernizadas e capitalizadas, com umha densa rede urbana e com altos níveis de renda per capita. Mas esta nom é umha situaçom extrapolável ao conjunto do meio rural europeu. Em efeito, boa parte das áreas rurais situadas mais ao sul apresentam umha situaçom bem diferente<sup>11</sup>. É nos países europeus com menor nível de desenvolvimento onde as oportunidades

---

<sup>11</sup> De feito já no documento (*op. cit.*) de 1988 *O futuro do mundo rural* estabeleciam-se três tipos distintos de zonas com perspectivas de desenvolvimento diferentes.

de posta em funcionamento de actividades económicas nom agrárias som relativamente mais baixas, ao tempo que som as regions com as rendas mais baixas e as que têm umha populaçom ligada à actividade agrícola mais abundosa (Etxezarreta, 1994).

- Há outra questom em estreita relaçom com o que se acaba de aportar: neste modelo parece haver um suposto implícito, a existência dum número importante de exploraçoms agrárias que aproveitando as políticas de apoio ao sector agrário posta em marcha em Europa se têm modernizado até converter-se em exploraçoms competitivas no mercado. Mas, que viabilidade tem este modelo em áreas onde isto nom se cumpre?
- Neste senso, a quantas famílias pode proporcionar ingressos este sistema? Nom se deve esquecer que estamos ante de mercados mui reduzidos que têm umha capacidade de expansom limitada.
- Que capacidade real de geraçom de rendas têm as actividades complementares propostas? sobre todo se pensamos que os riscos inerentes a estas actividades som mui elevados.
- A pluriactividade supom um incremento adicional da carga de trabalho por parte da unidade familiar. Em que medida é assumível? e incluso, até que ponto é compatível a posta em marcha de novas actividades com determinados modelos agrários?
- Como se solventará a necessidade dum determinado grao de infra-estruturas materiais e de serviços necessárias para a adequada consolidaçom destas actividades? Este problema afecta especialmente às zonas situadas na franja menos desenvolvida do rural europeu, onde o deficit histórico de infra-estruturas é mui evidente. Neste senso faz-se necessário um certo nível de imbricaçom entre as políticas de carácter ascendente apoiadas em dinâmicas endógenas e as descendentes, já que doutro jeito estaríamos comprometendo tanto a eficiência como a equidade do processo (Ramos Real *et al.*, 2002).
- O orçamento destinado à política de desenvolvimento rural é suficiente para os objectivos que esta se propom? Ao tempo que esta nova formulaçom do desenvolvimento tomava corpo nom se deu um câmbio de similar importância nas contribuiçoms orçamentares da UE a este objectivo. A dotaçom orçamental aprovada para a política de desenvolvimento rural continua a ser mui escassa, levando a política de preços e ordenaçom de mercados o grosso do orçamento disponível. Se a isto lhe engadimos os problemas derivados do co-financiamento necessário para a posta em marcha de este tipo de programas, dá a sensaçom de que a responsabilidade do câmbio de modelo se centra de jeito mui acusado no esforço familiar. O peso da financiaçom local: famílias, empresas e administraçom local é a todas luzes excessivo. Dada a situaçom de apoio financeiro outorgada polas autoridades comunitárias a estas intervençoms, semelha mais bem umha fórmula

que permitira paliar, nalgumha medida e dum jeito nom excessivamente gravoso para as arcas comunitárias, os efeitos dumha reconversom agrária inevitável que ameaçava com expulsar da actividade um grande número de agricultores e deixar de cobrir as necessidades elementares de outros muitos (Corbera, 1999).

Queremos finalizar destacando que muitos dos interrogantes que acabamos de formular están relacionados nom tanto com a posta em questom do modelo, senom com a aplicabilidade do mesmo a determinadas áreas do rural europeu. A grande heterogeneidade de situaçoms existentes fazem que seja questionável a possibilidade de que serva para conseguir avances de relevo nas áreas mais deprimidas. Possivelmente poda servir para dar passos adiante importantes em determinados territórios do sul de Europa, mas as questoms expostas anteriormente fazem-nos duvidar da capacidade real de gerar um câmbio na dinâmica que están vivendo as áreas rurais com maior nível de atraso.

## 2. A INICIATIVA LEADER

Anteriormente apontou-se que a iniciativa comunitária LEADER nasce no ano 1991 dentro do marco normativo das iniciativas comunitárias previsto na reforma dos fundos estruturais<sup>12</sup>. Todas elas están referidas a temas de interesse comunitário que incidem na maioria dos estados membros e têm, ademais, em comum, o feito de ter carácter de experimentaçom. É precisamente esse carácter o que faz que se lhes outorgue umha grande importância a questoms tais como o intercâmbio de experiências, a transferência de conhecimentos técnicos, a cooperaçom ou a criaçom de redes.

O desenvolvimento rural é um dos âmbitos de incidência destas iniciativas comunitárias, sendo o LEADER<sup>13</sup> (*Liaisons entre Activités de Développement l'Economie Rural*), a iniciativa adicada ao mesmo. Assim, o dia 19 de março de 1991 o *Diário Oficial das Comunidades Europeias* publica as directrizes da Comissom sobre a iniciativa comunitária LEADER. Nesta convocatória brinda-se-lhes aos países membros da UE a oportunidade de participar num programa que tem como objectivo a diversificaçom económica dos espaços rurais da UE, e que estará em funcionamento durante um período de quatro anos (1991-1994). Esta nom seria mais que a primeira fase dum programa que se prolongaria em dous períodos mais. No quadro número 1 recolhem-se alguns dados básicos sobre os mesmos.

---

<sup>12</sup> DO nº L374 de 31-12-1988.

<sup>13</sup> O marco legal desta Iniciativas é o informe sobre o *Futuro do mundo rural* elaborado pola Comissom Europeia (1988) e o Regulamento CEE nº 4253/88 de 19 de dezembro, materializado na Comunicaçom aos estados membros 91/C73/14.

**Quadro 1.-** Dados básicos sobre a Iniciativa

	PERÍODO	REFERENCIA LEGAL	REGIONS ELEGÍVEIS
LEADER I	1991-94	91/C73/14	Obj. 1 e zonas 5b)
LEADER II	1994-99	94/C180/12	Obj. 1, zonas 5b) e 6
LEADER +	2000-06	2000/C139/05	Todo o território

FONTE: Elaboração própria a partir de informação recolhida em Rural Europe.

O nascimento desta iniciativa está ligado estreitamente com a mudança na conceção do desenvolvimento das áreas rurais que vimos de descrever. O passo dumha conceção sectorial das ajudas que aplicava plantexamentos descendentes (*top-down*) a um novo enfoque. De seguido tentaremos sintetizar os princípios nos que se baseia esta iniciativa:

- 1) Desenvolvimento integral das actividades económicas abrangendo todos os aspectos do mundo rural. Como é obvio, este princípio deveria fundamentar-se no conhecimento dos problemas que afectam à área, de tal jeito que em base a um diagnóstico territorial se estabeleça um programa de acção com estratégias de desenvolvimento integradas e multisectoriais.
- 2) Dimensom local ou comarcal. Procura-se que as decisoms políticas se adoptem no nível mais próximo possível aos cidadáns, polo que forçosamente se trata dumha aproximação a zonas de tamanho reduzido e preferentemente com umha identidade local reconhecida. Como é de todos conhecido, na sua primeira fase esta iniciativa nom era aplicável em todo o território comunitário, senom que podiam beneficiar-se da mesma os territórios situados em regions objectivo nº1 e objectivo 5b com umha população que oscilava entre os 5.000 (si se tratava de zonas mui pouco povoadas) e os 100.000 habitantes. A isto haveria que acrescentar também o requerimento de que deverám ser áreas homogéneas<sup>14</sup> no que se refere às potencialidades de desenvolvimento e que nom poderám incluir zonas urbanas.
- 3) Participação da população local na decisom dos conteúdos do programa e na planificação das actividades. Muitas vezes ligado à posta em marcha desta iniciativa surgem os chamados grupos de acção local ou associações de desenvolvimento local que serám os encarregados da sua posta em marcha e funcionamento. Y. Lesenfants e M. Molinillo os definem como “*entidades que articulam a cooperação horizontal entre as administracions locais e outros organismos públicos, com a sociedade civil e económica organizada no território*” (Sancho Comíns, 2002).

<sup>14</sup> Cumpre salientar que estas zonas podem ser definidas e caracterizadas com independência de qualquer divisom administrativa já existente. Na maior parte dos casos foram áreas inferiores à categoria administrativa de NUT III.

- 4) Valor demonstrativo, feito que implica que a experiência seja trasladável a outras zonas de características similares, de jeito que servira como exemplo para animar a intervenções privadas noutras áreas, assim como de experiência para posteriores intervenções institucionais. Para isto se estabelece umha rede a escala europeia.
- 5) Carácter inovador: as acções levadas a cabo deverám de ter este carácter, mas entendendo como tal nom unicamente a conceição clássica de inovação, fundamentalmente de carácter tecnológico, senom entendida num senso mais amplo: lograr novas formas de valorização dos recursos locais, posta em marcha de acções nom tidas em conta por outras políticas de desenvolvimento, acções que ofereçam novas respostas aos pontos fracos e problemas das zonas rurais, etc.

Em quanto ao tipo de projectos de intervenção que se podem levar a cabo, a Comissom estabeleceu que deveriam ajustar-se aos seguintes objectivos:

- Favorecer o aproveitamento de recursos locais, naturais e humanos.
- Impulsar a revalorização das produções agrícolas.
- Promover a criação de alternativas à agricultura.
- Promocionar e potenciar o património histórico e artístico.
- Potenciar a capacitação e qualificação profissional.
- Incentivar a participação dos agentes económicos e sociais.

Assim pois, a iniciativa LEADER supom umha mudança importante na estratégia de intervenção em áreas rurais, um câmbio no enfoque que até o momento vinha caracterizando as políticas de desenvolvimento, que tinham a mirada posta nos investimentos externos ou em soluções alongadas do marco local<sup>15</sup>.

Este é para nós o câmbio que tem a maior relevância. Neste senso, Champertier (1999) destaca entre os elementos que outorgam o valor acrescentado a esta iniciativa o enfoque territorial e ascendente. Territorial na medida em que implica definir umha política de desenvolvimento a partir das realidades, pontos fortes e fraquezas particulares de cada zona. Ascendente na medida em que a toma de decisons é participativa a nível local. Persegue-se a máxima implicação dos agentes locais assim como das instituições públicas e privadas representativas.

Outro elemento a destacar do enfoque LEADER é que o desenvolvimento nestas zonas tem que basear-se em novos modelos que nom descansam exclusivamente nas actividades agrárias. Neste senso, o LEADER recolhe a crescente complexidade dos espaços rurais que se tem traduzido numha complexização das for-

---

<sup>15</sup> Sobre esta questom ver entre outros: Azqueta (1992), Bustelo (1991), Godard, Ceron, Vinaker e Passaris (1987) ou Hirschman (1980).

mas de intervenção, produzindo-se o passo dumhas políticas de corte quase que exclusivamente agrário às denominadas de desenvolvimento rural.

Assim pois, o modelo que se tentará aplicar baseia-se na exploração dos recursos locais através da participação da população local, do fomento de iniciativas privadas cum enfoque ascendente, integrado, multisectorial, e sustentado na inovação. É dizer, estamos ante um programa que assume a necessidade de aplicar um enfoque de abaixo-arriba, um método de implementação *bottom-up*, sobre o que se tem discutido muito a respeito das claras vantagens que supom a sua aplicação às políticas que afeitam às áreas rurais (Mannion, 1999). O que acabamos de apontar tem umha consequência a maiores: implica a inexistência de soluções únicas e globais, cada área tem os seus próprios recursos, problemas, necessidades e experiências, elementos que forçosamente é necessário ter em conta à hora de pôr em marcha qualquer iniciativa.

Dadas as especiais características desta iniciativa, deteremo-nos num dos elementos estratégicos da planificação LEADER: o grupo local encarregado da gestão da mesma. Estes grupos<sup>16</sup> som a materialização do partenariado local, autor dumha estratégia de intervenção. É o grupo que elabora e executa um projecto de intervenção em interesse da zona e das pessoas que nela habitam. Esta simples definição nos deve levar a pensar que as ADL deverão aglutinar aos representantes dos principais agentes sociais, das distintas forças políticas eleitas, aos líderes da sociedade civil, às instituições públicas e associações de distinto tipo que actuam nesse âmbito (empresariais, profissionais, culturais...). O feito de que no LEADER I nom se incluam barreiras à livre organização do partenariado local<sup>17</sup> levará-nos a que exista umha grande diversidade na composição dos mesmos.

Em relação com os grupos de acção local, e já para rematar, apontar simplesmente que na publicação *Organizar a parceria local* (Observatorio Europeén LEADER/AEIDL, 1997) identificam-se três tipos de estruturas sociais efectivas que dependem dos interesses dominantes do partenariado local:

- “*Os que están ditados por umha lógica pública de organização do partenariado local. Os comportamentos organizativos som próximos aos interesses da administração pública local.*”
- *Os que respostam a umha lógica privada. A iniciativa privada joga aqui um papel importante ao nível do desenvolvimento local e da mobilização dos interesses sectoriais.*
- *O terceiro tipo está ditado pola lógica civil implícita na criação e evolução do GAL”.*

<sup>16</sup> Ao longo do trabalho referiremo-nos a eles com o acrónimo ADL.

<sup>17</sup> Polo menos assim aconteceu tanto na fase I como na II do programa. Como se verá de seguido, si houve alguma modificação a este respeito mas que afectou fundamentalmente ao LEADER+.

Os grupos contam em todos os casos com umha equipa técnica, com poder de decisom e com um orçamento relativamente importante que os colocam numha situaçom especial no território. Som umha nova forma de organizaçom que pode influir consideravelmente no equilíbrio institucional e político do território.

Alem destas entidades de carácter local encarregadas do desenho e da gestom, cada estado membro deve ademais designar um organismo competente a nível nacional que funcionará como entidade intermédia entre o nível comunitário e os organismos locais.

Com o objecto de obter umha visom o mais clara possível desta iniciativa vamos detalhar alguns aspectos de cada umha das fases da mesma.

## 2.1. A INICIATIVA LEADER I

No ano 1991 a Comissom decide adoptar ao amparo do artigo 11 do Regulamento (CEE) nº 4253/88<sup>18</sup> a iniciativa LEADER I, iniciativa que estivo em funcionamento durante o período 1991-1994. No quadro que se oferta de seguido poderemos ver as cifras globais do programa assim como a populaçom e a superficie implicada.

**Quadro 2.- Cifras básicas LEADER I**

Investimento total previsto	1.155 Mecus
Contribuiçom da UE	442 Mecus
Contribuiçom dos Estados membros	347 Mecus
Contribuiçom da iniciativa privada	366 Mecus
Grupos LEADER	217
Grupos em zonas objectivo nº1	127
Grupos em zonas de objectivo 5b	90
Superficie média dumha comarca LEADER	1.685 km <sup>2</sup>
Densidade média de populaçom	31,4 hb./km <sup>2</sup>

FONTE: Caro de la Barrera (1995).

Há que sinalar que a directiva da Comissom<sup>19</sup> expressava a intençom de subvencionar neste primeiro período 100 grupos cuja experiència servira de modelo. Mas, finalmente, entre dezembro do 1991 e fevereiro de 1992 aprovaram-se 217 programas, sem que este incremento supusera um incremento paralelo do orçamento destinado aos mesmos que finalmente ficou em 449 Mecus. Neste senso temos que salientar que a iniciativa comunitária LEADER I supom umha parte mui pequena do gasto total da política comunitária de desenvolvimento rural durante o primeiro período de programaçom dos fundos<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> DO Nº L374 de 31-12-88.

<sup>19</sup> 91/C73/14 ib.

<sup>20</sup> O 3,4% no primeiro programa e o 4,9% para o segundo (Arnalte *et al.*, 1998).

Gostaria-nos apontar que este incremento dos grupos que nom viu acompanhado dum incremento dos fundos vai implicar umha merma dum dos princípios que anteriormente estabelecíamos para a iniciativa: o carácter demonstrativo. Na medida em que se apostou mais por umha dispersom dos fundos para chegar a um maior número de áreas que por umha concentraçom em áreas piloto. Corbera (1999) aponta como causa explicativa nom umha maior eficácia do programa, senom o feito de que chegando a mais lugares, ainda à custa de menores meios, o programa reforçava a imagem solidária da CE, demonstrando um esforço por paliar os efeitos da reconversom agrária.

A partir das cifras anteriores podemos estabelecer já o orçamento meio dum programa LEADER: ascende a 5,3 milhons de ecus. Cifra que, se bem pode ser orientativa da modesta quantia dos programas, nom resulta representativa dadas as grandes diferenças existentes entre grupos.

Analisaremos agora o tipo de medidas que se podem beneficiar das subvençoms concedidas a partir destes fundos. A própria Comissom marcava o tipo de iniciativas que poderiam beneficiar-se da subvençom, diferenciando aquelas que eram propriamente de desenvolvimento rural daquelas outras dirigidas a consolidar os grupos de aççom local e a estabelecer centros permanentes de desenvolvimento rural nas áreas:

1) Medidas de desenvolvimento rural propriamente dito:

- a) Apoio técnico para a elaboraçom de projectos.
- b) Formaçom profissional e ajudas à contrataçom.
- c) Turismo rural.
- d) Valorizaçom e comercializaçom in situ da produçom agrária, florestal e pesqueira local.
- e) Fomento do artesanato, pequenas empresas e serviços locais, que possibilitem a pluriactividade dos agricultores e da populaçom rural em geral.

2) Medidas relativas aos grupos de desenvolvimento rural:

- Ajudas para a criaçom de grupos, posta em marcha, formaçom de animadores, etc.
- Ajudas para o equipamento informático e telemático.
- Assistência técnica aos grupos.
- Ajuda à integraçom dos grupos numha rede supranacional.

Ademais das actuaçoms realizadas por cada um dos grupos na sua comarca, pretendia-se a consolidaçom dumha rede de intercâmbio de informaçom e experiências para o que se reservou umha partida orçamental: um máximo do 2% do total do financiamento.

Em quanto ao funcionamento do programa, apontar que cada estado membro, através do organismo intermédio, elevava à Comissão as candidaturas apoiadas ao programa. Esta primeira selecção dos grupos recairia pois nos estados membros que aplicaríamos critérios tais como a garantia de solvência, a capacidade administrativa, o grau de implantação local, a participação dos agentes económicos e sociais no funcionamento do grupo, a qualidade do PAL, a experiência e os conhecimentos técnicos ou a aceitação das normas de funcionamento da rede supranacional prevista pela própria directiva.

A Comissão era o órgão de aprovação final e o encarregado de determinar a quantia da contribuição europeia a cada programa local. Como é lógico, depois dum processo de avaliação dumha série de parâmetros como a sua qualidade, a superfície abarcada, a quantidade de activos e de explorações agrárias, a sua densidade junto com outras características geográficas<sup>21</sup>.

O mecanismo de funcionamento de entrega de subvenções e o controlo das mesmas consistia em que a Comunidade, desde os fundos estruturais, ingressaria a totalidade da subvenção concedida a cada estado ao organismo intermédio, que devia actuar como coordenador dos distintos programas locais. O seguimento se efectuaría desde um comité de âmbito nacional nomeado especialmente e que responderia da avaliação dos distintos programas locais do estado. Como é sabido, o investimento previsto<sup>22</sup> pola UE em subvenções aos programas LEADER correspondia-se unicamente com umha parte do total previsto, que devia completar-se com partidas com origem nos países membros e com o investimento privado receptor de ajudas.

## 2.2. A INICIATIVA LEADER II

A avaliação realizada do LEADER I por parte de praticamente todos os níveis institucionais foi positiva, considerando-se que o LEADER funcionou de maneira bastante eficaz e eficiente no senso de acadar umha promoção do desenvolvimento rural que tivera em conta a diversidade de situações no nível local. Este feito foi determinante da prolongação desta forma de intervenção em áreas rurais através da iniciativa LEADER II<sup>23</sup> (com vigência entre 1994 e 1999), que é concedida como umha continuação do anterior programa e, polo tanto, som muitas as similitudes entre ambos.

Provavelmente, um dos aspectos mais novidosos desta segunda fase seja o forte incremento do número de áreas financiadas. Tanto em termos de investimento co-

---

<sup>21</sup> Art. 17 Directiz 91/C73/14.

<sup>22</sup> O tipo de financiamento usado foi a subvenção global, procedendo as verbas dos três fundos estruturais (FEOGA, FEDER E FSE).

<sup>23</sup> As linhas básicas do LEADER II ficam fixadas na comunicação aos estados membros 94/C 180/92 publicada no *Diário Oficial das Comunidades Europeias* o 1 julho de 1994.

munitário (este ascendeu<sup>24</sup> a 1.755,15 Mecus<sup>25</sup>, superando o investimento total os 4.000 Mecus) como em termos de grupos participantes: o seu número quadruplicou-se, sendo nesta segunda fase mais de 900 os grupos que estiverom gestionando esta iniciativa.

Alem deste incremento da importância global da iniciativa, também acontece que países que participaram com umha mui escassa dotação na primeira fase como Dinamarca, Bélgica ou Holanda, incrementam a sua participação, quando menos em termos absolutos, ainda que a situação de predomínio de países como Espanha, Itália, França e Alemanha continua, absorvendo estes as 2/3 partes da dotação total.

Com o objectivo de ser o mais sintéticos possíveis em questons por outra parte bem conhecidas e nom cometer reiterações, deteremo-nos tam só nas principais diferenças no desenho de ambas fases. De novo os beneficiários som as áreas rurais localizadas nas regions objectivo nº 1 e 5b), às que se engadem as classificadas com objectivo nº 6. De feito, a continuidade do LEADER vai implicar o mantimento de todos os critérios básicos anteriormente citados<sup>26</sup> que se verám incrementados com a inclusom de três novas exigências:

- Outorga-se-lhe um maior peso à inovação como resposta aos grandes câmbios que está a sofrer o mundo rural. O efeito demonstrativo e a capacidade de transferência som elementos chave nesta etapa.
- Inclui a organização de projectos de cooperação transnacional.
- Impom a obriga de intercâmbio de conhecimentos e experiências dentro dumha rede europeia de desenvolvimento rural.

Assim pois, as acções incluídas neste programa ficaram do seguinte jeito:

- Adquisição de capacidades<sup>27</sup> para que os agentes locais podam pôr em marcha estratégias de desenvolvimento baseadas no aproveitamento dos recursos do território respectivo (estudo e diagnóstico do território, constituição do GAL, elaboração dumha estratégia e um programa de acção, busca de financiamento, sensibilização e mobilização da população, etc.).
- Programas de inovação rural. Terám prioridade aqueles programas que ademais de integrar-se numha estratégia geral de desenvolvimento rural e dar continuidade a outras medidas levadas a cabo no território contem com três características: inovação (entendido o carácter inovador como nom limitado ao método senom

---

<sup>24</sup> Rural-Europe, AEDL 1997.

<sup>25</sup> 1000 para regions Objectivo 1.

<sup>26</sup> Para ampliar mais as diferenças e similitudes existentes entre ambas etapas veja-se Beltrán (1995).

<sup>27</sup> Esta acção está dirigida a grupos que nom tiverom em funcionamento a fase um da iniciativa.

que deverá estar presente no contido técnico do projecto, em aspectos culturais, económicos, ambientais ou de inserção social), efeito demonstração (para o que é necessário dar aos projectos unha certa difusom) e possibilidade de transferênciam.

- Conceição e realización de projectos comuns em zonas pertencentes a quando menos dous estados membros, para favorecer o intercâmbio de experiências e de conhecimentos.
- Introdución na rede europeia de desenvolvemento rural. Os beneficiários directos do LEADER II deberán integrar-se numha rede europeia de desenvolvemento rural á que terán que transmitir información gerada polo próprio grupo. Na própria rede criarás-se un instrumento metodológico (Observatório Europeu de Inovação e Desenvolvemento Rural) que terá por funcións determinar, descrever, validar e facilitar a transferencia de innovacións surgidas no meio rural.

Polo que aos beneficiários se refere, apontar como novidade que se establecerom dous tipos:

- 1) Os grupos de acción local, constituídos por asociacións de interlocutores públicos e privados, que continúan a ser o grupo mais numeroso.
- 2) Agentes colectivos públicos ou privados cuja actuación em favor do desenvolvemento rural tenha un carácter predominantemente temático ou sectorial, e se inscreva numha lógica de desenvolvemento dum território local.

### 2.3. A INICIATIVA LEADER +

No ano 1999 finaliza a segunda etapa da iniciativa comunitária LEADER, num contexto no que numerosos analistas reclamam a elaboración dumha nova iniciativa comunitária para o desenvolvemento rural depois desta data<sup>28</sup>. O inicio do período de programación 2000-2006 abre umha nova perspectiva para as políticas de intervención no médio rural.

Vimos anteriormente como as propostas de futuro contemplan umha profunda reforma tanto das políticas estruturais como da PAC, dando prioridade, quanto menos na teoría, ao mantimento dumhas comunidades rurais vivas junto com a necesidade de conservar o patrimonio rural europeu. O desenvolvemento rural passa de ser un conxunto de actuacións inconexas a integrar-se dentro da nova PAC, constituindo um dos seus pilares básicos. A redución do número de iniciativas co-

---

<sup>28</sup> Ver discurso de clausura do coloquio LEADER: "Hacia una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural: la opinión de 800 líderes", pronunciado polo comisário Franz Fischler: "Por una nueva iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural", em *LEADER Magazine*, núm. 16 (inverno 1997-98).

munitárias a quatro<sup>29</sup>, sendo o LEADER+ umha das que permanecem<sup>30</sup> parece confirmar esta visom.

Trás décadas de intervenções segmentadas e descoordenadas, por primeira vez se recolhem num só regulamento –Regulamento (CE) nº 1257/1999, do Conselho– actuações que se referem tanto a investimentos de modernização e melhora de explorações agrárias, melhora da transformação e comercialização de produtos agrários, ajudas à silvicultura..., junto com a promoção da formação, intervenções medio-ambientais, ajudas a zonas desfavorecidas, ademais doutras relativas ao fomento de adaptação e desenvolvimento de zonas rurais (melhora de infra-estruturas e fomento de actividades nom agrárias). Apesar de que isto pode ser considerado um avance, também é certo que nom se incorporam novos modos de intervenção, a reforma ficou, como já se apontou com anterioridade, numha reorganização das medidas já existentes.

Os objectivos desta terceira fase da iniciativa som similares aos das etapas anteriores “*incitar aos agentes do mundo rural a umha reflexom sobre o potencial do seu território nunha perspectiva do longo prazo, fomentar a aplicação de estratégias originais de desenvolvimento sustentável, integradas, de qualidade e destinadas à experimentação de novas formas de:*

- *Valorização do património natural e cultural.*
- *Melhora do contorno económico a fim de contribuir à criação de emprego.*
- *Melhora da capacidade de organização das respectivas comunidades”* (COM, 2000).

Si há um câmbio substancial em quanto aos territórios que podem beneficiar-se desta iniciativa já que nesta fase a totalidade dos territórios europeus resultam elegíveis<sup>31</sup>. Mas permitindo aos estados membros que limitem a aplicação do LEADER+ a determinadas zonas rurais baseando-se em critérios coerentes com os objectivos da sua política interior.

Em quanto aos beneficiários, estabelece-se outra novidade relacionada com a composição dos grupos: nos órgãos de decisom as administrações públicas e os representantes políticos nom poderám representar mais do 50% dos agentes locais. Mudança que pretende paliar os problemas observados na gestom do LEADER II em quanto à precariedade de muitas das associações. Constitui, pois, um intento de evitar que as associações sejam unicamente formais. Neste senso se insiste em que

<sup>29</sup> Interreg (2000/C143/05), Equal (2000/C127/05) e Urban (2000/C127/05).

<sup>30</sup> Ver Comunicação da Comissom aos Estados Membros de 14 de abril de 2000 pola que se fixam orientações sobre a iniciativa comunitária de desenvolvimento rural LEADER + (2000/C139/05)

<sup>31</sup> Estabelece-se um limite em quanto à percentagem de co-financiamento: a contribuição do FEOGA será como máximo o 75% do custo total subvencionável nas regions objectivo 1 e o 50% nas nom incluídas.

os GAL deverão demonstrar a sua capacidade para elaborar e executar umha estratégia de desenvolvimento.

Os capítulos de apoio estabelecidos no LEADER II vovvem a ser modificados ficando do seguinte jeito:

- Capítulo 1: Apoio das estratégias de desenvolvimento rural territoriais, integradas e piloto, baseadas no enfoque ascendente e na cooperação horizontal. Dentro deste capítulo há outra novidade que vem dada porque cada plano de desenvolvimento deverá demonstrar que a estratégia se articula em torno a um dos seguintes aspectos<sup>32</sup>:
  - Uso de novos conhecimentos e tecnologias a fim de incrementar a competitividade dos produtos e serviços dos territórios.
  - Melhora da qualidade de vida nas áreas rurais.
  - Valorização dos produtos locais, em particular facilitando o acesso ao mercado das pequenas estruturas de produção mediante actuações colectivas.
  - Valorização dos recursos naturais e culturais, incluída a das áreas de interesse comunitário no marco da NATURA 2000
- Capítulo 2: Apoio à cooperação interterritorial e transnacional.
- Capítulo 3: Integração numha única rede de todos os territórios rurais da EU, tenham ou nom acesso ao LEADER+.

Rematamos esta descrição da terceira fase da iniciativa apontando um último aspecto que na nossa opinião é relevante: por vez primeira se recolhe na comunicação da Comissom o feito de dar um apoio prioritário a aquelas estratégias que tenham por objecto um incremento das oportunidades de emprego de dous colectivos com problemas laborais específicos: as mulheres e os jovens.

### **3. PONTOS DE CONTROVÉRSIA**

O objectivo deste apartado final é pôr de manifesto algum dos problemas que tanto na análise prévia da iniciativa como em distintos trabalhos consultados se ponhem de manifesto. Pontos que deveram constituir a base de análise a partir da qual se poda testar a influência real da iniciativa em cada umha das zonas de aplicação:

- Umha das eivas que se lhe achacam à iniciativa LEADER na sua aplicação é a ausência dum nível suficiente de diversificação das acções, feito que na prática

---

<sup>32</sup> É importante salientar que estes aspectos podem ser acrescentados polos estados membros.

significou unha grande concentración de esforços no subsector turístico<sup>33</sup>. Apon-tou-se já varias veces que o mundo rural da UE está mui longe de ser homogéneo, antes bem, existe unha grande diversidade de situacións, polo que cumpre averi-guar se o LEADER tivo un efecto encorsetador, é dizer, se apesar desse pretendi-do desenho territorial na realidade ofrece aos grupos beneficiados unha margem de manobra menor da desejável.

- Anteriormente sinalávamos como unha das eivas da política de desenvolvemento rural aplicada en Europa a escassa dotación orçamentar. Esta mesma eiva pode-se aplicar a esta iniciativa, a dotación da mesma é reducida en relación aos objec-tivos que se propom. A isto lle temos que acrescentar o feito do co-financiamento por parte dos estados membros e das áreas participantes. O esforço financeiro que se lle exige a estes espaços pode ser excesivo, sobre todo para as áreas mais de-primidas.
- Ao redor do concepto de pluriactividade tamén surgen importantes dúbidas: é certo que pode ser unha solución para algunhas áreas que reunam determinadas condicións, ou incluso para certos individuos. Mas en que medida pode ser unha solución para amplias áreas do sul de Europa?
- Continuando con o tema da pluriactividade há que sinalar que esta pode ser tam-bém unha forma de sobrevivência ao obxecto de manter unha fonte de rendimen-to que permita aos titulares dumha exploración chegar até a jubilaçom. Mas sem converter-se numha opción atractiva para a gente nova. Em que medida se pode assimilar esta pluriactividade con unha forma mais de traballo em precário é ou-tras das preguntas para as se deberá achar unha resposta (Bryden, 1994).
- Por outro lado, como se conjuga a orientación global e sustentável com a exclu-som da agricultura como sector susceptível de receber ajudas? A agricultura tem sido um sector pouco apoiado a partir das iniciativas LEADER. O próprio pro-grama deixa as intervenções neste sector ao cuidado da PAC e da sua aplicação ao tempo que concentra a sua intervenção em sectores nom agrícolas. Evidente-mente, em certos lugares onde a agricultura é um resíduo do passado ou bem on-de já se acadou –ou incluso superou– o seu máximo nível produtivo este desenho pode ser o adecuado, mas lamentavelmente esta nom é a situação em boa parte das áreas rurais da UE.
- Rematamos facendo referênciam a outro problema que se plantexa com esta inicia-tiva: a legitimidade dos grupos e institucións que gestionam o proceso. Nalguns casos esta legitimidade nom é reconhecida polo resto dos agentes existentes no ter-ritório, feito que pode dar ao traste com os resultados. Um dos aspectos mas re-petidos em relação com esta questom é que em zonas rurais com elevados níveis

---

<sup>33</sup> Som numerosos os trabalhos que apoiam esta opinión, baste ver a aportación do director de Desenvolvemento Rural da DGVI, na primeira jornada plenária do colóquio LEADER ou os resultados da *Ex-post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993* (Dethier, 1999).

de atraso e com unha sociedade civil pouco articulada<sup>34</sup> pode acontecer que a administración local, ou determinados grupos com intereses sectoriais, suplantem a iniciativa civil.

## BIBLIOGRAFIA

- ALARIO, M. (2001): “Políticas de planificación y de desarrollo de los espacios rurales”, en F. García Pascual [ed.]: *El mundo rural en la era de la globalización incertidumbres y potencialidades*, pp. 213-266. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ARNALTE ALEGRE, E. (2002): “PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio”, *ICE*, 803, pp. 45-60.
- ARNALTE ALEGRE, E.; OLIVEIRA BAPTISTA, F.; ALVES DE SOUSA LOURENÇO, F.; MUÑOZ ZAMORA, C.; GOMES RODRIGO, I. (1998): *El desarrollo rural: políticas aplicadas situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo*. (AGRI-106). Estrasburgo: Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios.
- ARZENI, A.; ESPOSTI, R.; SOTTE, F. [ed.] (2002): *European Policy Experiences with Rural Development*. (Wissenschaftsverlag Vauk). Ancona: Kiel KG.
- ATANCE, I.; BARDAJÍ, I.; TIÓ, C. (2001): “Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)”, *IV Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*. Santiago de Compostela.
- AZQUETA, D. (1992): “Sobre el estado actual de la teoría del subdesarrollo”, *III Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona.
- BARDAJÍ, I. (1999): “Agricultura y desarrollo rural”, en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la agenda 2000*, pp. 135-147. Madrid: MAPA.
- BARJADÍ, I.; GIMÉNEZ, M. (1995): “La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León”, *Agricultura y Sociedad*, 77, pp. 147-172.
- BATEMAN, D.; RAY, C. (1994): “Farm Pluriactivity and Rural Policy: Some Evidence from Wales”, *Journal of Rural Studies*, 10, pp. 1-13.
- BLANC, M. (1997): “La ruralité: diversité des approches”, *Économie Rurale*, 242, pp. 5-12.
- BELTRÁN, C. (1995): “Mecanismos e instrumentos de la iniciativa comunitaria LEADER II”, en E. Ramos Real e J. Cruz Villalón [coord.]: *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- BUSTELO, P. (1991): *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- CARO DE LA BARRERA, E. (1995): “El programa LEADER y su aplicación en Andalucía”, en E. Ramos Real y J. Cruz Villalón [ed.]: *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- CEÑA DELGADO, F. (1995): “Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica”, en E. Ramos Real e J. Cruz Villalón [ed.]: *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.

<sup>34</sup> Nom podemos esquecer que nas zonas rurais com maior nível de atraso a ruptura do modelo de sociedade agrária implicou que a vida social perdesse vigência, a perda da cultura local, a depauperização social ou o vazio de formas sociais diferenciadas das urbanas.

- CHAMPETIER, Y. (1999): "Proyectar hacia el futuro los logros del LEADERII", en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la agenda 2000*, pp. 347-373. Madrid: MAPA.
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural*. (COM (88) 501 final de 28 de julho).
- COMISIÓN EUROPEA (1991): "Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para presentar propuestas que responda a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER I)", *DOCE* 91/C 73/14.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. (COM (91) 100, 1 febreiro).
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Comunicación a los estados miembros de la iniciativa comunitaria LEADER II*. (94/c/180/12). Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Agenda 2000, vol. I: Por una Unión mas fuerte y mas amplia*. (COM (97) 2000). Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Propuestas de reglamentos de los fondos estructurales 2000-2006. Análisis comparado*. Bruselas: OPOCE.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): "Comunicación de la Comisión de los estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER +", *DOCE* 2000/C 139/05.
- COMISSÃO EUROPEIA (1985): *As perspectivas sobre a Política Agrária Comunitária*. Bruselas.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999): *Évaluations intermediaires des programmes de développement rural (Objectifs 5a et 5b)*. Bruselas.
- CORBERA MILLÁN, M. (1999): "Las políticas de desarrollo rural en la región cantabrica: los programas LEADER", en M. Corbera [ed.]: *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, pp. 175-236. Santander: Universidad de Cantabria.
- CRISTOVÃO, A. (1999): "Desenvolvimento. Perplexidade, propostas e interrogantes", *Seminário Desenvolvimento Rural e Cooperação Iberoamericana*.
- DECLARACIÓN DE CORK (1996): *Un medio rural con vida. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*. (7-9 de novembro). (Inserta na *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 176-177, pp. 371-76).
- DETHIER, J.L. (1999): *Ex-post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993*. (General Report realizado pola Comissão Europeia).
- ESPARCIA PÉREZ, J.; NOGUERA TUR, J. (1999): "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural", en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, pp. 9-44. Madrid: MAPA.
- ESPARCIA, J. (2001): "Las políticas de desarrollo rural: evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras", en F. García Pascual [ed.]: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, pp. 267-311. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ETXEZARRETA, M. (1988): *Desarrollo rural integrado*. Madrid: MAPA.
- ETXEZARRETA, M. (1989): "El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras", *ICE*, 666, pp. 36-58.
- ETXEZARRETA, M. (1999): "Las políticas de desarrollo rural integrado y la agricultura familiar", en M. Corbera [ED.]: *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, pp. 163-174. Santander: Universidad de Cantabria.

- ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCÍA, M.; VILADOMÍU, L. (1995): *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Madrid: MAPA.
- GARCÍA PASCUAL, F. (2001): *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid: MAPA.
- GODARD, O.; CERON, J.P.; VINAHER, K.; PASSARIS, S. (1987): “Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local”, *Estudios Territoriales*, 24, pp. 31-58.
- HIRSCHMAN, A.O. (1980): “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”, *El Timestre Económico*, 188, pp.1055-1077.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1998): “O impacto da nova política de desenvolvemento rural da EU nas zonas desfavorecidas. Unha valoración da propostas da Axenda 2000”, *Análise Empresarial*, 28, pp. 35-56.
- MANNION, J. (1999): “Fortalezas y debilidades de la Administración pública dentro de un enfoque *botton-up* de desarrollo rural”, en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, pp. 109-115. Madrid: MAPA.
- OBSERVATORIO RURAL EUROPEU (1997): *Organizar a parceria local*. (Cuadernos LEADER). Bruxelas.
- PÉREZ FRA, M.M. (2003): *A contribuíçom da iniciativa LEADER ao desenvolvemento de zonas rurais. Análise dos resultados do programa LEADER I em Galiza e o Norte de Portugal*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- PÉREZ, M.; GIMÉNEZ, M. (1994): “Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa LEADER”, *Papeles de Economía Española*, núm. 60-61, pp. 219-233.
- RAMOS REAL, E.; CRUZ VILLALÓN, J. [ed.] (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- RAMOS REAL, E.; DELGADO SERRANO, M.M. (2002): “Nuevas formas de institucionalidad y su influencia en el desarrollo de las áreas rurales”, *ICE*, 803, pp. 91-104.
- RAY, C. (1996): “Local Rural Development and the LEADER I Programme”, en P. Allanson e M. Whitby [ed.]: *The Rural Economy and the British Countryside*. London: Earthscan.
- RAY, C. (1998): *New Places and Space for Rural Development in the European Union: An Analysis of the UK LEADERII Programme*. (Working Paper, núm. 34). University of Newcastle Upon Tyne, Centre for Rural Economy.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2002): “La multifuncionalidad del mundo rural”, *ICE*, 803, pp. 33-44.
- SANCHO COMÍNS, J. [ed.] (2002): *Desarrollo rural. De los fundamentos a la aplicación. Paraninfo*. Madrid: Thomson Learning.
- VILADOMÍU, L.; ROSSEL, J. (1998): “Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural”, *Revista Española de Economía Agraria*.