OS MONTES VIZINHAIS EM MAO COMUM E OS PROGRAMAS PRODER E LEADER: UM RECURSO PARA O DESENVOLVIMENTO? [1]

MARÍA DO MAR PÉREZ FRA / ANA I. GARCÍA ARIAS
Departamento de Economía Aplicada
(Área de Economía, Socioloxía e Política Agraria)
Escola Politécnica Superior de Lugo
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 20 xullo 2000
Aceptado: 14 setembro 2000

Resumo: *A situaçom de manifesta subexplotaçom que vêm padecendo as superfícies de monte vizinhal em mao comum em Galiza, junto com a elevada percentagem que este tipo peculiar de propriedade supom sobre o total da superfície agraria, fai que podamos afirmar que devam de ser consideradas como um recurso de primeira ordem em qualquer plano estratégico de intervençom que busque promover o desenvolvimento económico e social na maior parte das áreas rurais galegas. O objectivo central desta investigaçom é tratar de constatar este feito a través da consideraçom que estas áreas têm nos programas públicos de intervençom destinados a promover processos de desenvolvimento rural. Centramos o nosso trabalho nos Programas PRODER e LEADER, o primeiro resulta da aplicaçom do marco comunitário de apoio pluriregional para as regions objectivo 1 do Estado Espanhol mentres que o segundo é umha Iniciativa Comunitária que têm o desenvolvimento de áreas rurais como objectivo. As similitudes entre ambos programas som muitas, tanto no que se refere ao enfoque empregado; intervençom local, como no que atinge à finalidade específica; impulso do desenvolvimento endógeno e sustentável através de a diversificaçom da economia rural.*
Palabras clave: *Desenvolvimento rural / Galiza / Montes vizinhais em mao comum / PRODER / LEADER.*

COMMON PROPERTIES AND PRODER AND LEADER PROGRAMMES: A TOOL FOR RURAL DEVELOPMENT?

Summary: *Communal properties in Galicia are in a situation of underxploitation. At the same time, this kind of areas are very extensive. All this means that communal properties must be considered as an important ressource in the context of rural development programmes. The aim of this contribution is to evaluate the presence of these areas inside the PRODER and LEADER programmes actually developped in Galicia, in other words, until what extension communal properties are covered by these programmes. Both of them are rural development programmes, the first is only applied in Spain meanwhile the second is the Community Innitiative for rural areas development. There are a lot of similarities between the two programmes like the approche used (local initiative), or the specific aim: support of endogeneous and sustainable development through the diversification of the rural economy.*
Keywords: *Rural development / Galiza / Communal land / PRODER / LEADER.*

[1] Os resultados apresentados neste artigo formam parte do projecto FAIR " Propriedade e aproveitamento cumunal e a suas implicaçons para o desenvolvimento rural em áreas periféricas" (FAIR 6-PL98-4111).

1. INTRODUÇOM AOS PROGRAMAS

O objectivo deste trabalho é analisar as actuaçons que sobre as superfícies de MVMC tiveram os programas PRODER[2] e LEADER. Ambos som programas públicos desenhados desde umha perspectiva de actuaçom local, aplicados no âmbito territorial galego, e que têm no meio rural o seu sujeito de intervençom.

A principal diferença entre ambos programas vem dada polo feito de ser o LEADER umha iniciativa de âmbito comunitário mentres que o Programa PRODER limita o seu campo de actuaçom a 10 Comunidades Autónomas do Estado Espanhol. Á margem disto som muitas as similitudes existentes entre ambos[3] e que nos levam a estudá-los de jeito conjunto neste apartado:

- Ambos têm como objectivo a consecuçom do desenvolvimento de áreas rurais
- Som programas de actuaçom local, serám os agentes locais os encarregados do desenho e do desenvolvimento do mesmos.
- Os dous procuram acadar um modelo de desenvolvimento que nom descanse exclusivamente nas actividades agrárias[4].

De acordo com o desenho de ambos programas o desenvolvimento nestas zonas "tem" que basear-se na explotaçom dos recursos locais, através da participaçom da povoaçom local e do fomento de iniciativas privadas com um enfoque ascendente, integrado, multisectorial, e sustentado na inovaçom. É dizer, estamos ante um enfoque que assume a necessidade de aplicar umha perspectiva "de abaixo-arriba"; nom existem soluçons 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.

O interesse deste tipo de programas onde o protagonismo recai na actuaçom local reside na sua originalidade: as medidas desenvolvidas vam ser "únicas", no senso de que nom som programas desenhados a nível europeu ou espanhol, senom que ofertam às comunidades locais umha importante –e até este momento inédita– margem de manobra.

Nom se trata de aplicar medidas ou modelos de desenvolvimento exitosos noutros territórios, o êxito ou o fracasso das medidas adoptadas dependerá da boa adaptaçom das mesmas às características do território em questom. Na filosofia de ambos programas está a pretensom de que os cidadáns e o território sejam os verdadeiros sujeitos das actuaçons; que participem activamente em todas as fases do mesmo e, ao mesmo tempo que os procedimentos administrativos estejam próxi-

[2] Programa Operativo de Desenvolvimento e Diversificaçom Económica de Zonas Rurales

[3] Até o ponto de que as zonas com LEADER II ficam excluídas da convocatória do Programa PRODER.

[4] De feito o LEADER já no seu desenho exclui a possibilidade de apoiar directamente acçons produtivas do sector agrário.

mos a eles, de jeito que a transparência e a proximidade seja percebida por todos os participantes.

Dados os objectivos e desenho de ambos programas parece, a priori, que os MVMC na medida em que constituem um recurso abundante e subempregado –polo menos em boa parte dos casos– deveram ter sido considerados como potenciais áreas de intervençom à hora de determinar as linhas estratégicas de actuaçom para umha parte importante dos GAL.

Analisamos ambos programas desde a seguinte perspectiva:

- Primeiro detivemo-nos a estudar o desenho dos programas a nível geral, fundamentalmente as diferentes áreas de actuaçom estabelecidas, com o objectivo de averiguar se as superfícies que a nós nos ocupam som susceptíveis de constituir-se em possíveis áreas de intervençom.
- Umha vez determinada esta potencialidade descendeu-se à análise individualizada de cada um dos programas desenvolvidos. Logicamente, começamos estudando a existência ou nom de MVMC em cada umha das 27 áreas estudadas, com o propósito de determinar se som ou nom um recurso a considerar, para finalmente examinar as actuaçons efectuadas polos distintos GAL, prestando um especial atençom às intervençons que dalgum jeito afectaram a estas superfícies.

No que se refere aos dos dados utilizados temos que apontar duas questons:

- Para o caso do LEADER II e do PRODER os dados totais e de investimentos por medida som dados de investimentos projectados já que ainda nom é possível obter os que recolhem o investimento efectivamente realizado.
- As cifras que fam referência às intervençons sobre as superfícies de MVMC foram proporcionadas em todos os casos polos gerentes dos 27 grupos de acçom local que participaram em um ou outro programa. De jeito que neste caso si som quantias referidas a projectos finalmente executados.

2. O PROGRAMA LEADER

A fins do derradeiro ano 1999 finalizou a segunda etapa da Iniciativa Comunitária LEADER[5], iniciativa de desenvolvimento rural que procurava o desenvolvimento integral das actividades económicas abrangendo todos os aspeitos do mundo rural. Já se apontara que um dos seus rasgos definitórios radica no feito de que tem dimensom local[6], o que implica um maior grao participaçom da comunidade local

[5] DO nº C 73 de 19-3-91.

[6] Como é de todos conhecido nom é um programa aplicável em todo o território comunitário; senom que podem beneficiar-se desta iniciativa os territórios situados em regions objectivo nº1 e objectivo 5b.

e também o feito de que todo plano de actuaçom se deverá fundamentar num fundo conhecimento das potencialidades e dos problemas que afectam à área.

A Iniciativa Comunitária LEADER é, pois, concebida como um instrumento de intervençom nas áreas rurais, intervençom que desde um enfoque local terá como objectivo o desenvolvimento integral destas áreas. Com tudo, é necessário salientar o feito de que a posta em marcha desse programa vem dada pola constaçom de que a agricultura se vai atopar numha situaçom difícil devido aos problemas derivados das sucessivas reformas da PAC que levarám a muitas exploraçons a manter com dificuldade margens ajeitadas de rendibilidade. Cumpre pois, evitar que esta reduçom do apoio ofertado ao sector leve consigo um transvase de povoaçom das zonas rurais às urbanas; reduçom que em muitos casos levaria à desertificaçom humana de amplias franjas, e que poderia ter efeitos negativos sobre as –já elevadas– taxas de paro do resto dos sectores produtivos.

Começaremos examinando os dados do referido programa para a Comunidade Autónoma Galega, na táboa 1 aparece reflectido o volume total de fundos mobilizados em Galiza a partir deste programa. Na primeira fase tam só 4 GAL galegos gestionaram um programa LEADER, cifra que se viu consideravelmente ampliada na segunda fase na que a três destes grupos iniciais se lhes renovou o programa e entrarom a participar 10 grupos novos. É importante salientar que estamonos referindo a um volume de fundos que supera os 23 mil milhons de ptas, mas que foram aplicados ao longo dum período dilatado de tempo; desde o ano 1991 ao 1999.

Táboa 1.- Cifras básicas LEADER I e II em Galiza (milhons de ptas)

	ORÇAMENTO*
Os Ancares (I e II)	2.932
Fundación para o Desenvolvemento da Fonsagrada	1.582
Asoc. Grupo Local de Desenvolvemento Rural Rio Lor	1.982
Asociación para o Desenvolvemento Integral do Val do Limia	1.676
Asoc. Grupo Local de Desenvolvemento Rural Portodemouros (I e II)	3.026
Centro de Iniciativas para o Desenvolvemento da Comarca Conso-	669
País Navea-Bibei-Ribeira Sacra do Sil	2.128
Asoc. Lucense Ribeira Sacra	1.458
Fundación para o Desenvolvemento da Comarca da Terra Chá	2.055
Grupo de Acción Local "Desenvolvemento Integral da Comarca de Monterrei(I e II)	1.586
Asoc. Centro de Iniciativas para o Desenvolvemento Local do Val do Miño	997
Mancomunidade do Paradanta	1.040
Asociación Neria	1.425
Baixo Miño (I)**	882
TOTAL	23.438
*Este é o volume total de fundos mobilizados, independentemente da sua procedência, pública ou privada. **Este é o único LEADER galego que nom tive continuidade na fase II.	

FONTE: Elaboraçom própria a partir de dados proporcionados polos próprios LEADER e pola Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural.

Umha vez estabelecido o aporte monetário que supom este programa cumpre ver que tipo de medidas se podem apoiar com estes fundos. No programa LEADER I estabeleceram-se as seguintes linhas de actuaçom:

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 povoaçom rural em geral.
   f) Outras medidas, que eram fixadas por cada grupo e que em nenhum caso podiam ultrapassar o 10% do total das intervençons.

2) *Medidas relativas aos grupos de desenvolvimento rural*. Som ajudas para a criaçom e funcionamento dos CEDER, assistência técnica e dotaçom de equipamentos informáticos e telemáticos.
3) *Medidas de integraçom dos grupos na rede supranacional*. Aquelas que permitam financiar actividades destinadas a interrelaçom dos CEDER .

O programa tive umha segunda fase; LEADER II com vigência entre 1994 e 1999. Dado que a finalidade deste trabalho nom é a realizaçom dumha análise detalhada do programa LEADER e com o objectivo de ser o mais breves possíveis nom imos determos em realizar um estudo pormenorizado de cada umha das peculiaridades de ambas fases, tam só apontar que, de novo, os beneficiários som as áreas rurais localizadas nas regions objectivo nº 1 e 5b e que vai dar-se umha continuidade de todos os critérios básicos anteriormente citados, ainda que se faz maior fincapé em questons relacionadas com a inovaçom e com a organizaçom de projectos de cooperaçom transnacional. O aspeito que mais nos interessa a nós; as distintas medidas subvencionáveis nom vai supor câmbios de importância com respeito ao estabelecido na primeira fase[7].

Com os dados disponíveis até o momento já podemos apontar algumhas cousas:

[7] Entre as principais novidades desta segunda fase destacaríamos:

1)O estabelecimento dumha nova medida destinada à adquisiçom de capacidades à que se podiam acolher os grupos que nom tiveram participado na fase I do programa

2)Dentro do apartado que se denominava no LEADER I "*Medidas de desenvolvimento rural propriamente dito*" (e que no LEADER II passa a ser *"Programas de inovaçom rural*") apenas há diferenças entre as distintas linhas de apoio, a única modificaçom é que o apartado sexto que na fase I se denominava "*Outras medidas*" passa a chamar-se "*Conservaçom e melhora do meio ambiente e do entorno*" e a estar adicado em exclusiva a conservaçom e melhora do património natural e cultural.

- Um primeiro elemento que chama a atençom é a dotaçom dos fundos disponíveis para este programa; resulta bastante evidente que estes nom têm muito que ver com a magnitude dos problemas que de acordo com o desenho da iniciativa se pretendem enfrentar. Simplesmente com realizar umha reflexom sobre os problemas que padece o meio rural galego - e fazendo caso omisso da pluralidade de situaçons existentes em funçom da área geográfica onde nos situemos- nos podemos decatar da grande magnitude e complexidade deste reto. Desertificaçom humana, envelhecimento, ausência de renovaçom demográfica, desequilíbrio costa-interior, marginalidade económica e social, elevadas deficiências de infra--estruturas, baixos níveis de formaçom, inexistência de sectores produtivos que apresentem umha alternativa ao sector primário, ruptura do modelo de sociedade agrária, ...som alguns dos graves problemas que afectam ao nosso meio rural.
- Por outro lado, como se conjuga o declarado enfoque endógeno e local do programa com a exclusom da agricultura como sector susceptível de receber ajudas?. De acordo com o próprio desenho do programa o LEADER possui carácter territorial e deve incluir o máximo número de actores sociais e a todos os sectores económicos implicados no processo de desenvolvimento. Evidentemente em certos lugares onde a agricultura é um resíduo do passado ou bem onde já acadou – ou incluso superou– o seu máximo nível produtivo este desenho pode ser o adequado, mas lamentavelmente esta nom é a situaçom mais frequente nas regions mais atrasadas da UE.

Vexamos agora a aplicaçom concreta do programa em Galiza. Na táboa 2 oferta-se informaçom sobre os concelhos que participaram neste programa, tanto na primeira como na segunda fase, assim como a superfície de monte vizinhal em mao comum que têm as diferentes áreas beneficiadas polo programa. Queda de manifesto com a simples observaçom dos dados que estas superfícies som umha parte importante da superfície destes concelhos. Tam só há duas excepçons a esta regra: a Asociación Neria e o Grupo Local de Desenvolvemento Rural Portodemouros, em ambos casos se bem existem superfícies de monte vizinhal nom têm a mesma importância que nos outros grupos.

Passamos agora a analisar as actuaçons levadas a cabo que afectaram a estas superfícies, ainda que antes de entrar nesta análise gostaríamos de volver a insistir numha questom já exposta mas que consideramos de muita importância: os grupos de acçom local têm limitada, de partida, a capacidade de actuaçom sobre os MVMC devido ao desenho do programa, à exclusom da agricultura e do sector florestal como sectores directamente subvencionáveis.

Táboa 2.- MVMC nas áreas LEADER

PROGRAMAS	HAS. MVMC	Nº	SUP.MONTES/ /SUP. TOT.
Os Ancares Becerreá, Cervantes, Navia de Suarna, As Nogais e Pedrafita do Cebreiro	36.860	211	40,6
Fundación para o Desenvolvemento da Fonsagrada Baleira, A Fonsagrada e Negueira de Muñiz	11.524	57	17,0
Asoc. Grupo Local de Desenvolvemento Rural Rio Lor Bóveda , Folgoso do Caurel, O Íncio, Povoa de Brollón, Quiroga , Ribas de Sil e Samos	52.829	160	46,8
Asociación para o Desenvolvemento Integral do Val do Limia Baltar, Bande, Os Blancos, A Bola, Calvos de Randín, Celanova, Entrimo, Lobeira, Padrenda, A Porqueira, Quintela de Leirado, Rairiz de Veiga, Sandiás, Sarreaus, Verea e Xinzo de Limia	39.772	212	34,4
Asoc. Grupo Local de Desenvolvemento Rural Portodemouros Arzúa, Boimorto, Melide, O Pino, Santiso, Sobrado, Toques, Touro, Vilasantar, A Golada e Vila de Cruces	4.952	18	4,1
Centro de Iniciativas para o Desenvolvemento da Comarca Conso-Frieiras A Gudiña, A Mezquita, Rios e Vilariño de Conso	32.207	53	54,6
País Navea-Bibei-Ribeira Sacra do Sil Baños de Molgas, O Bolo, Castro Caldelas, Chandrexa de Queixa, Esgos, Larouco, Maceda, Manzaneda , Monterramo, Nogueira de Ramuín, Parada do Sil, Pereiro de Aguiar, Pobra de Trives, Rio, A Teixeira, A Veiga, Viana do Bolo e Xunqueira de Espadañedo	64.198	268	37,8
Asoc. Lucense Ribeira Sacra Carballedo, Chantada, Ferreira de Pantón, Monforte de Lemos, Paradela, Portomarín, O Saviñao, Sober e Taboada	17.133	85	12,5
Fundación para o Desenvolvemento da Comarca da Terra Chá Abadín, Begonte, Castro de Rei, Cospeito, Guitiriz, Pastoriza, Vilalba e Xermade	26.619	82	16,0
Grupo de Acción Local "Desenvolvemento Integral da Comarca de Monterrei Castrelo do Val, Cualedro, Laza, Monterrei, Oimbra, Verín e Vilardevós	47.806	116	53,6
Asoc. Centro de Iniciativas para o Desenvolvemento Local do Val do Miño Arnoia, Castrelo do Miño e Cortegada	2.192	19	25,1
Mancomunidade do Paradanta Arbo, A Cañiza, Covelo, Crecente e As Neves	22.105	66	55,4
Asociación Neria Cabana, Camariñas, Carnota, Cee, Corcubión, Dumbría, Fisterra, Laxe, Mazaricos, Muxia, Vimianzo e Zas	5.897	35	5,4
Baixo Miño A Guarda, Oia, O Rosal, Tomiño e Tui	15.602	42	48,3
TOTAL	*379.697*	*1.423*	*28,8*

FONTE: Elaboraçom própria.

Na táboa 3 aparecem resenhadas as actuaçons levadas a cabo por programa e o investimento total, distinguindo a sua origem pública ou privada.

Táboa 3.- Actuaçons sobre MVMC LEADER I e II (miles de ptas)

	CUSTO TOTAL	PROCEDÊNCIA PÚBLICA	PROCEDÊNCIA PRIVADA
Fundación para o desenvolvemento da Fonsagrada (1 acçom)	*500*	*500*	*0*
Curso de formaçom organizaçom e gestom de MVMC	500	500	0
Asoc. Lucense Ribeira Sacra (1 acçom)	*11.781*	*8.247*	*3.534*
Criaçom dumha reserva cinegética	11.781	8.247	3.534
Asoc. C. de Iniciativas para o desenvolvemento Local do Val do Miño (1 acçom)	*10.144*	*7.957*	*2.186*
Rehabilitaçom dum humilhadoiro	10.144	7.957	2.186
Mancomunidade do Paradanta (3 acçons)	*34.500*	*21.600*	*12.900*
Plano de ordenaçom cinegética	15.000	9.000	6.000
Projecto de aproveitamento das superfícies MVMC para a realizaçom de compost	15.000	9.000	6.000
Recuperaçom de áreas recreativas e flubiais	4.500	3.600	900
Baixo Miño (12 acçons)	*35.434*	*29.310*	*6.124*
Estudo tecnoeconómico dos MVMC do Baixo Miño e alternativas para o seu aproveitamento integral	15.000	15.000	0
Acondicionamento dum área recreativa	6.157	4.250	1.907
Sinalizaçom dum área de arboredo	604	400	203.750
Recuperaçom de 14 moinhos (6 acçons)	9.114	6.530	2.584
Rehabilitaçom dumha ponte	1.880	1.210	669
Construçom dum acueducto	1	700	300
Acondicionamento átrio dumha igreja	1.679	1.220	459
TOTAIS	*92.359*	*67.614*	*24.744*

FONTE: Elaboraçom própia a partir de dados proporcionados polos GAL.

Um comentário à margem merece o LEADER da Comarca de Monterrei no que, se bem nom resultaram beneficiadas directamente estas superfícies, si se realizaram intervençons que afectavam indirectamente aos MVMC, na medida em que umha das linhas estratégicas de actuaçom foi a potenciaçom e melhora da produçom de castanha (agrupando em torno a este eixo um número importante de projectos; tanto de formaçom, como de investigaçom e de apoio a cooperativas relacionados com esta produçom), aproveitamento que nestas superfícies tinha umha longa tradiçom.

A táboa pom de relevo que em 8 dos 13 programas nom se realizou nenhum tipo de intervençom sobre estas superfícies. Se bem neste grupo de 8 estám incluídas as duas áreas que menor superfície de MVMC possuem, sendo a sua presença praticamente testimonial (estamo-nos a referir à Asociación Grupo Local de Desenvolvemento Rural Portodemouros e à Asociación Neria), nom é esse o caso dos demais onde as superfícies de monte vizinhal som importantes em todos os casos.

Resulta também ilustrativo comparar o volume total de fundos aplicados a estas superfícies e compará-lo com o volume total de fundos empregados; som o 0,0039% do total dos fundos LEADER, cifra que pom de relevo a excepcionalidade destas intervençons.

Com tudo há que salientar que alguns dos gerentes manifestaram que existiu a vontade por parte do GAL de implicar a estas superfícies e aos seus proprietários no programa, mas nom conseguiram que as comunidades se implicassem no projecto. Com isto pretende-se apontar que estes cativos resultados nom têm umha única origem, nom se podem explicar só através da inadaptaçom do plano à natureza destas superfícies. A situaçom é mais complexa, os MVMC som áreas onde resulta especialmente difícil estabelecer linhas de intervençom que contem com o apoio das comunidades proprietárias; problemas relacionados especificamente com este recurso derivados da suas peculiaridades e da sua evoluçom[8] vam deixar a sua impronta à hora de executar planos de actuaçom que incluam a estar superfícies.

Resta para rematar com a análise do plano LEADER reflexionar sobre a natureza das iniciativas empreendidas, em total foram 18 acçons repartidas entre 5 grupos de acçom local. O grupo Baixo Miño foi o que maior número de iniciativas desenvolveu, assim como o grupo que mais fundos destinou a esta finalidade.

Das 18 acçons acometidas 12 som projectos que perseguem a recuperaçom do património natural ou etnográfico, nom estám pois relacionadas directamente com nengumha actividade produtiva. Incidem indirectamente no sector terciário na medida em que contribuem a fazer mais atractiva a zona para o turismo. Destas doze, dez som desenvolvidas polo grupo Baixo Miño.

Este feito nom deve de resultar surpreendente se temos em conta a orientaçom geral do programa: mais do 30% do total de fundos disponíveis no programa de inovaçom rural forom absorvidos pola partida de turismo rural.

Mençom especial merecem duas iniciativas desenvolvidas pola Mancomunidade do Paradanta polo feito de ser as únicas que têm carácter produtivo:

- A primeira é a realizaçom dum plano de ordenaçom cinegética nestas superfícies, se bem este nom é o único projecto relacionado com esta actividade (a As. Lucense Ribeira Sacra criou umha reserva cinegética) tem a peculiaridade de ter umha vocaçom empresarial clara dado que se concebe como um coto de caça ao que poderám aceder persoas alheias à comunidade através do pago de licenças.
- Outro projecto de carácter empresarial é desenvolvido por um promotor alheio à comunidade mas que aproveita através dumha cessom parte das superfícies de MVMC para manter gado caprino ademais de aproveitar a biomassa da área para obter compots.

[8] Á hora de realizar umha reflexom sobre o estado de abandono e subexploraçom que sofrem estas superfícies é imprescindível referir-se aos acontecimentos históricos sofridos polas mesmas; a incompreensom da natureza deste tipo de propriedade por parte do Estado Espanhol levou a um processo de usurpaçom destas superfícies desde os anos 40. Os autênticos proprietários viram-se excluídos do seu aproveitamento, feito que explica em boa parte a indiferença que os vizinhos mostram ante estas áreas, atitude que nom fai mais que reflectir inseguridade frente a esta forma de propriedade.

Completa-se o quadro de medidas com duas que têm um carácter de apoio ou de complemento de possíveis aproveitamentos produtivos: a primeira é um curso de formaçom orientado cara a gestom e organizaçom dos MVMC e por ultimo um estudo técnico sobre estas superfícies, passo prévio para a realizaçom dum aproveitamento racional das mesmas.

3. PROGRAMA PRODER

O Programa PRODER[9] resulta da aplicaçom do marco comunitário de apoio pluriregional para as regions objectivo 1 do Estado Espanhol. Como já se apontara anteriormente é umha iniciativa que tem como finalidade específica o desenvolvimento das áreas rurais, de facto os objectivos genéricos do programa som[10]: "impulsar o desenvolvimento endógeno e sustentável das zonas de aplicaçom, através da diversificaçom da economia rural, perseguindo o mantimento da povoaçom, refreando a regressom demográfica e elevando as rendas e o bem-estar social dos seus habitantes a níveis mais próximos ou equiparáveis aos doutras zonas mais desenvolvidas, assegurando a conservaçom do espaço e dos recursos naturais".

Assim pois, a definiçom deste programa permite-nos enquadrá-lo dentro da necessidade explicitada pola Uniom Europeia (U.E.) de desenhar umha política rural capaz de conservar o espaço rural em benefício de toda a sociedade europeia. Do desenho do mesmo tiram-se quatro características básicas que o definem como um programa de actuaçom local, multisectorial, adaptado às características de cada território e com um marcado enfoque "abaixo-arriba", enfoque que terá que presidir todas as fases do mesmo.

O programa começou a funcionar no Estado Espanhol no ano 1996, beneficiando-se do mesmo um total de 10 Comunidades Autónomas, entre elas Galiza onde actuaram treze grupos de desenvolvimento espalhados por toda a geografia galega.

Na Galiza o PRODER vêm funcionando desde o vrao de 1996, rematando a sua vigência com o fim do ano 1999. Na táboa que se oferta de seguido podemos ver que concelhos abarcam as treze zonas galegas que aplicaram um plano PRODER assim como a superfície de MVMC que possuem.

A táboa pom de manifesto duas questons:

- A grande diversidade de situaçons que podemos atopar nestas 13 áreas, que vam desde zonas periurbanas, a zonas interiores de montanha com um importante nível de atraso ou outras que têm um grande potencial agrário e que estám imersas num processo de modernizaçom do sector.

[9] Decisom C(96) 1454 de 18 de Junho, RD 206/1996 de 9 de fevereiro do 1996.

[10] *Programa de desarrollo y diversificación económica de zonas rurales (PRODER) en Galicia*. Documento elaborado pola *Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural, Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria*.

- Os MVMC som um recurso importante na maior parte destas zonas, tam só há três excepçons; Fundación D.C. de Bergantinhos, DRUCOPE e Euro-Eume onde a presença destas superfícies –especialmente nos dous últimos- é praticamente testimonial. No resto dos casos os MVMC constituem um recurso relevante, sendo o caso mais extremo o de o Grupo ADILOM onde superam o 50% da superfície total.

Táboa 4.- PRODER em Galiza

	CONCELHOS	M.V.M.C.	HAS	SUP. MVMC/ /SUP. TOT.
DROUCOPE	Coles, Ourense* e A Peroxa	1	3	0,02%
Mancomunidade do Condado	Mondariz, Ponteareas, Salceda de Caselas e Salvaterra do Miño	60	9.635	31,2%
Fundación D.C. de Bergantiños	Carballo, Coristanco, Laracha, Malpica de Bergantiños e Ponteceso	6	1.404	2,3%
EURO-EUME	Cabanas, A Capela, Monfero, Pontedeume, As Pontes de Garcia Rodríguez, San Sadurniño, Somozas e Vilarmaior.	1	172	0,2%
Asociación Terra de Montes	Beariz, Cerdedo e Forcarei	102	13.477	44,3%
INLUDES	O Corgo, Guntin, Lugo*, Outeiro de Rei, O Páramo e Rábade	59	8.625	10,1%
Grupo ADILOM	Lóbios e Muinhos	45	15.709	56,5%
Mancomunidade de Vigo	Baiona, Fornelos, Gondomar, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Soutomaior e Vigo*	86	19.277	36,8%
Asociación D. R. Vilar de Barrio e Xunqueira de Ambia	Vilar de Barrio e Xunqueira de Ambia	41	8.104	48,6%
Fundación Baixo Miño	A Guarda, Oia, O Rosal, Tomiño e Tui	42	15.602	48,3%
Fundación Comarca da Ulloa	Antas de Ulla, Monterroso e Palas de Rei.	32	6.328	15,3%
Fundación Comarca de Ortegal	Cerdido, Mañón, Ortigueira e Cariño	6	4.108	10,5%
A.G L D.R..Parque Natural Dunar de Corrubedo e Lagoas Carregal e Vixán	Ribeira	6	1.288	18,7%
TOTAL		*486*	*103.792*	*20,1%*
* Excepto a zona urbana.				

FONTE: Elaboraçom própria.

A respeito do tema que nos ocupa, polo seu desenho, este programa constitui umha nada desprezível oportunidade de actuaçom sobre estas superfícies –como acontecia no LEADER–, o protagonismo do programa deverá recair na comunidade local, quem a partir dum fundo conhecimento das características do seu território tem que desenhar e executar um plano de actuaçom que aglutine a todos os actores sociais e que mobilize recursos que até o momento estiveram subempregados. Ademais, na própria definiçom do programa explicita-se a conservaçom do espaço e dos recursos naturais como um dos seus objectivos.

Mas há outra questom no desenho do PRODER que resulta mais relevante para a nossa análise e que introduz umha importante novidade com respeito ao LEADER: através deste programa si se pode apoiar directamente ao sector primário. Para este tipo de actuaçons estabelecem-se duas medidas[11] (a 7 e a 8) que têm como finalidade a revalorizaçom do potencial produtivo agrário e florestal e a melhora da extensom agrária e florestal respectivamente.

A inclusom do sector agrário como sector susceptível de ser apoiado implica, desde a nossa perspectiva, a eliminaçom dumha contradiçom fundamental que estava implícita no desenho do plano LEADER, e que constituía um atranco à hora de aplicá-lo: a impossibilidade de subvencionar directamente ao sector primário num área como Galiza na que este segue a ter umha elevada importância, tanto em termos de emprego como de produçom. A priori, semelhava que a inclusom destas duas medidas ia supor que neste programa as superfícies de MVMC apareceram, dum jeito muito mais claro que no LEADER, como potenciais receptoras dos fundos.

Dito isto temos que lamentar que na Galiza o Governo Autonómico estabelecera que as medidas 1, 7 e 8 nom eram de aplicaçom em nenhum dos territórios PRODER. Isto implica por umha parte umha limitaçom importante da autonomia das áreas beneficiadas com o programa, feito que está em contradiçom com a filosofia do mesmo. Por outra, umha oportunidade perdida para intervir localmente em áreas nas que o sector primário segue a ser a base da sua economia e que incluso estám a desenvolver actividades ganadeiras em condiçons de chegar a ser competitivas.

A pesar da cativa importância deste programa em termos de fundos e de que os seus efeitos tam só os podemos situar no âmbito local, nom deixamos de considerar este feito como umha oportunidade perdida para estas superfícies, e estendendo o nosso argumento, em termos de reestruturaçom do sector agrário para algumhas destas zonas.

Assim as cousas, o impacto que este programa pudera ter sobre as superfícies de MVMC vê-se radicalmente diminuído por esta decisom. Tam só se poderiam ver beneficiadas através do apoio que se pudera prestar a algumhas empresas de transformaçom agrária que tivessem nestas superfícies a sua base fundamental (este tipo de actuaçons enquadrariam-se na Medida 5: "Fomento de pequenas e me-

[11] O PRODER estabelece as seguintes linhas de actuaçom:

MEDIDA 1-Valorizaçom do meio rural. Renovaçom e desenvolvimento de núcleos de povoaçom com predomínio da actividade agrária.
MEDIDA 2-Valorizaçom do património local. Renovaçom e desenvolvimento de núcleos de povoaçom sem predomínio da actividade agrária.
MEDIDA 3- Fomento dos investimentos turísticos no meio rural: agroturismo.
MEDIDA 4: Fomento dos investimentos turísticos no meio rural: turismo local.
MEDIDA 5- Fomento de pequenas e medianas empresas, actividades de artesanato e serviços.
MEDIDA 6- Serviços a empresas.
MEDIDA 7- Revalorizaçom do potencial produtivo agrário e florestal.
MEDIDA 8- Melhora da extensom agrária e florestal.

dianas empresas, actividades de artesanato e serviços"), ou bem através de actuaçons que busquem acadar umha recuperaçom do património sito nestas zonas (e neste caso indirectamente través das Medidas 3 e 4 concebidas para o apoio ao turismo rural, dado que a exclussom da Medida 1 vai limitar também estas actuaçons). Imos ver de seguido que incluso estas situaçons vam ser umha parte mui minoritária do total do programa.

Na táboa 5 podemos ver o investimento previsto por medidas em cada um dos PRODER.

Táboa 5.- Investimentos totais (milhons de ptas)

CONCELHOS	INVESTIMENTO
Coles, Ourense* e A Peroxa	1.115
Mondariz, Ponteareas, Salceda de Caselas e Salvaterra do Minho	532
Carvalho, Coristanco, Laracha, Malpica de Bergantinhos e Ponteceso	513
Cabanas, A Capela, Monfero, Pontedeume, As Pontes de Garcia Rodríguez, San Sadurninho, Somozas e Vilarmaior.	1.466
Beariz, Cerdedo e Forcarei	407
O Corgo, Guntim, Lugo*, Outeiro de Rei, O Páramo e Rábade	971
Lóbios e Muinhos	394
Baiona, Fornelos, Gondomar, Nigrám, Paços de Borbém, O Porrinho, Redondela, Soutomaior e Vigo*	411
Vilar de Barrio e Xunquira de Ambia	385
A Guarda, Oia, O Rosal, Tominho e Tui	412
Antas de Ulha, Monterroso e Palas de Rei.	320
Cerdido, Manhom, Ortigueira e Carinho	544
Ribeira	431
TOTAL	7.900

FONTE: Dados proporcionados *pola Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural, Consellería de Agricultura, Gandeiria e Política Agroalimentaria*.

Como se pode comprovar na táboa anterior, o total de fundos mobilizados é de 7.900 milhons de pesetas dos que perto do 30% procedem da iniciativa privada. Como apontáramos já quando analisávamos os fundos LEADER há umha manifesta insuficiência dos fundos postos a disposiçom dum objectivo mui ambicioso, máxime dada a magnitude dos problemas que devem afrontar as áreas rurais. Existe, portanto, em ambos casos umha clara incoerência entre os objectivos expostos e os meios postos a serviço destes objectivos.

Curiosamente, se ordenamos as diferentes áreas em funçom do seu volume de investimento, som as zonas de montanha (Asociación Terra de Montes, Grupo ADILOM, Asociación Vilar de Barrio e Xunqueira de Ambia e Fundación Comarca da Ulloa) as que ocupam as últimas posiçons. Sem embargo, entre os três primeiros postos atopamos duas das três áreas periurbanas, supostamente as menos rurais e mais desenvolvidas.

A distribuiçom dos investimentos em funçom das 5 medidas estabelecidas para o caso dos PRODER galegos é ilustrativa, na medida em que o grosso do investi-

mento concentra-se nas de Agro-Turismo, Turismo Rural e Valorizaçom do Património, que em conjunto absorvem o 79,9% dos fundos disponíveis. Mas, resulta interessante destacar que há dous tipos distintos de situaçons: as áreas com um menor nível de desenvolvimento (mais isoladas, com predomínio da actividade primária, com um maior nível de envelhecimento com umha menor dotaçom de infra-estruturas de qualquer tipo) o Agroturismo e o Turismo Local som as medidas que têm um maior peso, representando o 78% dos fundos para a Associaçom Terra de Montes, o 74% para a Asociación D.R. Vilar de Bárrio e Xunqueira de Ambia, o 72% para a Fundación da Comarca da Ulloa e do 69% para ADILOM. No resto dos PRODER curiosamente a partida mais importante é a de Valorizaçom do património.

O elevado investimento no turismo realizado em boa parte destas zonas resulta realmente surpreendente, ao nom ser coerente nem com a estrutura produtiva da zona, centrada no sector primário, nem com a existência dumha demanda significativa do sector turístico na maior parte dos casos. Além disso, a experiência doutros lugares indica que o desenvolvimento do turismo deve ir parelho à conservaçom do património e ao desenvolvimento de empresas de artesanato, já que os consumidores de turismo rural nom buscam só umha residência onde passar uns dias, senom que estám também interessados nas possibilidades de ócio e de comércio associadas à zona.

Também resultam surpreendentes as escassas despesas dedicadas a equipamentos e serviços nas zonas mais deprimidas. Semelha que seriam as que poderiam ter um maior impacto sobre o nível de vida da povoaçom destes territórios, sobre todo se pensamos que nelas a fixaçom da povoaçom é umha necessidade. Sem embargo, o maior investimento em equipamentos e serviços realiza-se nas áreas mais desenvolvidas, destacando a Mancomunidade de Vigo com mais do 70% do total do investimento adicado a estas partidas.

Analisemos agora a quantia dos fundos que tiveram como destino final as superfícies de MVMC, as cifras resultam ser mui ilustrativas do escasso impacto que tivo este programa.

O impacto do programa sobre as superfícies que nos ocupam é realmente limitado. Há que pensar que dos 13 programas tam só dous realizaram intervençons sobre o monte, resultando ademais especialmente chamativo o feito de que só um dos dous se encontra no grupo dos que mais superfície de MVMC possuem[12].

[12] O 48,3% da superfície total do concelho no caso da Fundaçom Baixo Minho e o 18,7% no caso da A.G.L.D.R do Parque Natural Complexo Dunar de Corrubedo e Lagoas de Carregal e Vixán.

Táboa 6.- Actuaçons sobre MVMC no PRODER

	CUSTO TOTAL	PROCEDÊNCIA PÚBLICA	PROCEDÊNCIA PRIVADA
A.G.L.D.R. do Parque Natural Complexo Dunar de Corrubedo e Lagoas de Carregal e Vixán (3 acçons)	*137.000.000*	*85.200.000*	*51.800.000*
Estabelecemento dum mesom propriedade dumha das três CMVMC	10.000.000	7.200.000	2.800.000
Instalaçom de dous campigns em terreos de MVMC para o que se estabeleceu um acordo de cessom destas superfícies	87.000.000	45.000.000	42.000.000
Intalaçom dum Aula de Natureza em terreos de MVMC para o que se estabeleceu um acordo de cessom destas supe	40.000.000	33.000.000	7.000.000
Baixo Miño (3 acçons)	*21.715.331*	*16.064.135*	*5.651.196*
Acondicionamento de duas áreas recreativas (incluem num dos casos a recuperaçom de património etnográfico)	18.904.850	14.658.895	4.245.955
Tenda Verde (ponto de venda de produtos endógenos no Parque Natural de Aloia)	2.810.481	1.405.240	1.405.241
TOTAIS	*158.715.331*	*101.264.135*	*57.451.196*

FONTE: Elaboraçom própia a partir de dados proporcionados polos GAL.

O caso do Proder do Baixo Miño resulta ilustrativo da similitude que na prática estám a ter estes dous programas. O LEADER do Baixo Miño foi o único que nom tivo continuaçom na fase duas do mesmo, posteriormente a zona foi beneficiada com um programa PRODER que engloba aos mesmos concelhos e que resulta ter umha linha de actuaçom similar à executada polo anterior programa.

O peso destas iniciativas nos orçamentos do programa é também escasso o 2,0% do total, e de novo –e como era de prever devido a reduçom de medidas subvencionáveis estabelecida polo governo galego– as intervençons som alheias ao sector primário; centram-se em actividades relacionadas coa recuperaçom de património natural e serviços de apoio ao turismo.

Antes de finalizar a análise deste programa gostaríamos de apontar algumhas questons sobre o A.G.L.D.R do Parque Natural Complexo Dunar de Corrubedo e Lagoas de Carregal e Vixán, este PRODER apresenta várias peculiaridades: por umha banda é o único que tem como âmbito territorial de actuaçom um único concelho, feito que está ligado à existência dum parque natural no seu território. Mas também é o único programa de intervençom local galego que inclui às comunidades de MVMC como sócios do GAL; está integrado pola Associaçom de Proprietários afectados polo Parque Natural, polo Concelho, pola Junta Reitora do Parque natural e polas três comunidades de MVMC que há na área, o que evidentemente lhes outorga um importante poder de decisom dentro do grupo.

4. CONCLUSONS

Realizamos esta análise com umha finalidade: averiguar os efeitos que os programas LEADER e PRODER tiveram sobre as superfícies de MVMC. Na medida

em que ambos tinham como objectivo o desenvolvimento de áreas rurais desde umha perspectiva de actuaçom local parecia lógico supor que estas superfícies puderam formar parte do plano estratégico de intervençom de boa parte dos GAL. À vista do que levamos exposto parece que a pergunta que nos levara a fazer esta análise tem umha resposta bastante clara: o impacto foi mínimo, nenhum destes programas tem contribuído a desenvolver o potencial produtivo que encerram estas zonas.

Que elementos podem explicar estes cativos resultados? A modo de conclusom nós cremos que se podem resumir em torno a cinco eixos:

1) As possibilidades que os GAL tinham de intervir nestas superfícies estavam limitadas desde o começo no caso das duas fases do LEADER polo próprio desenho do programa, a exclusom da agricultura como sector susceptível de perceber ajudas resulta determinante à hora de valorar os cativos resultados obtidos.
2) No caso do PRODER a situaçom é parecida, mas co agravante de que neste caso a decisom de excluir ao sector agrário foi umha limitaçom auto-imposta polo próprio governo autonómico.
3) Em ambos casos a actividade estrela foi o Turismo, que se debuxa como o objectivo estratégico a maior parte das vezes[13].
4) peso do investido, directa ou indirectamente, nestas superfícies sobre os orçamentos totais disponíveis fai que podamos reduzir as intervençons à categoria do meramente anedótico. Por riba, a maior parte dos projectos levados a cabo nom respondem à busca dum uso produtivo destas superfícies, feito que, em parte, é umha consequência directa do ponto anterior.
5) Para rematar gostaria-nos apontar que à hora de analisar as actuaçons no plano local sobre estas superfícies nom há que esquecer que nalguns dos GAL si houvo umha vontade real de intervençom. Vontade que pudo ver-se coutada polos problemas específicos que apresentam estas superfícies; relacionados tanto com os avatares históricos sofridos por esta especial forma de propriedade (e que som fundamentais para poder explicar a situaçom de abandono na que se acham imersas em boa parte dos casos) como com a necessidade de consenso entre os proprietários para empreender qualquer melhora. Isto fai que seja um tipo de recurso ao que é necessário adicar muito tempo e umha especial atençom as suas peculiaridades se realmente se quer mudar a actual situaçom de subexploraçom que padecem.

[13] Se bem é certo que as cifras mostram esta actividade como a mais apoiada com muita diferença para poder explicar a eleiçom de esta opçom por parte dalguns dos GAL cumpriria realizar umha análise mais pormenorizada do tipo de investimentos realizados baixo esta denominaçom.

BIBLIOGRAFIA

CHARLIER, C. (1997): *Innovación y desarrollo rural*. (Serie de Informes del Observatorio Europeo LEADER, núm. 2). Bruxelas.

CRISTOVÃO, A. (1999): "Desenvolvimento. Perplexidades, propostas e interrogações" *Seminário Desenvolvimento Rural e Cooperação Iberoamericana*. Évora.

DAUCE, P. (1997): "Politiques "horizontales" et politiques territoriales des estructures agricoles", *Économie Rurale*, núm. 241.

EUROPEAN COMMISSION (1999): *Agriculture, Environment, Rural Development, Facts and Figures, a Challenge for Agriculture*.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1998): "Impacto de la nueva política de desarrollo rural en las zonas desfavorecidas", *Seminário Reforma de los Fondos Estructurales*. (Seminario organizado pola COAG). Iruña.

PÉREZ FRA, M.; VERDUGO MATÊS, R. (1999): "Umha aproximaçom ao programa PRODER na Galiza", *I Encontro Galiza Portugal de Estudos Rurais*. Bragança.

SARRACENO, E. E OUTROS (1999): "Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER", *Innovación en el medio rural*. (Serie de Informes del Observatorio Europeo LEADER, núm. 4). Bruxelas.

SOTTE, F. (1996): "La dimensión regional de una nueva PAC orientada al desarrollo rural integrado", *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 176.