

A BOA GOVERNANÇA COMO FACTOR PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO RURAL

**Encontro sobre “Estratégias Locais de
Desenvolvimento
e os Modelos de Governança”
Universidade de Évora
05 de Dezembro de 2012**

Marcos Olímpio Gomes dos Santos

Investigador externo do Centro de Investigação em Sociologia e
Antropologia “Augusto da Silva” da Universidade de Évora.

Ex-professor no Departamento de Sociologia da Universidade de Évora.
Doutorado em Sociologia Rural e Urbana

ÍNDICE

Resumo

1º Definições de Governança e qualidade de redes e parcerias

2º Desenvolvimento em geral, Desenvolvimento rural em particular e conceitos relacionados com estes.

3º A boa governança na promoção do desenvolvimento rural

Considerações finais

RESUMO

No âmbito do 1º tópico serão apresentadas definições de governança, ao que se seguirão algumas considerações sobre a importância da qualidade das redes, parcerias e organizações que contribuem para a promoção do desenvolvimento rural.

No âmbito do 2º tópico será sublinhada a importância dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento territorial sustentável em meio rural e, das exigências que neste campo se colocam à boa governança.

No que se prende com o 3º tópico, são colocados para debate alguns dos desafios com que se continuarão a deparar os agentes envolvidos nos processos de boa governança enquanto factor de desenvolvimento rural, num ciclo de grandes restrições que se prevê manter-se até 2020.

Nas Considerações finais, consta uma recapitulação das principais constatações que emergiram ao longo da elaboração do texto.

I – A GOVERNANÇA

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

CONCEITO

Produto da inter-relação dos atores sociais, empresas, cidadãos e suas organizações, e estruturas de direcção, que proporciona ao decisores atuar co-articuladamente e operando em rede, visando a implementação de objetivos construídos participativamente, dentro duma visão de futuro compartilhada.

Processo (político) negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto à efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar a escolha dos resultados pretendidos e, conhecer os resultados obtidos.

NÍVEIS TERRITORIAIS / GEOGRÁFICOS A QUE É EXERCIDA A GOVERNANÇA TERRITORIAL

Compreendem desde o nível mais abrangente (global), afunilando para o nível de blocos inter-continentais e continentais, nacional, regional e local, sendo sobre este último que incide a nossa atenção, nomeadamente quando se refere à Zona de Intervenção de um Gabinete de Acção Local.

Esta multiplicidade de níveis implica o conceito de *multi level governance*, apresentando cada nível graus de complexidade diferentes, pelo que os níveis de base se encontram por vezes influenciados por contextos complexos e caóticos.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO E DEBATE

Quais são os factores subjacentes à governança local?

A boa governança como factor de promoção do desenvolvimento do mundo rural (ou dos mundos rurais), depende **localmente** da qualidade das:

Redes

Formais ou informais

- Parcerias
(geralmente temporárias / intermitentes)
- Organizações singulares (com agendas próprias muito assentes no curto prazo)

Qual a pertinência do Modelo adoptado pela European Foundation of Quality Management (EFQM) para uma aproximação à qualidade das Parcerias e Redes?

O modelo da excelência da EFQM: resultados excelentes relativos ao Desempenho, Clientes, Pessoas e Sociedade são alcançados através da Liderança na condução da Política e Estratégia, a qual é implementada através das Pessoas, das Parcerias & Recursos e dos Processos.



Fig. 1 - A estrutura e os critérios do modelo EFQM

Com que constrangimentos se vê a governança confrontada?

Um dos constrangimentos frequentes é designado por “Dilema Equidade / Eficiência”, que implica opções sobre a hierarquização de prioridades e afectação de recursos em contextos de maior ou menor conflitualidade e disputa pela captação de recursos.

Quais são as dificuldades que se colocam à governança, nomeadamente a nível local?

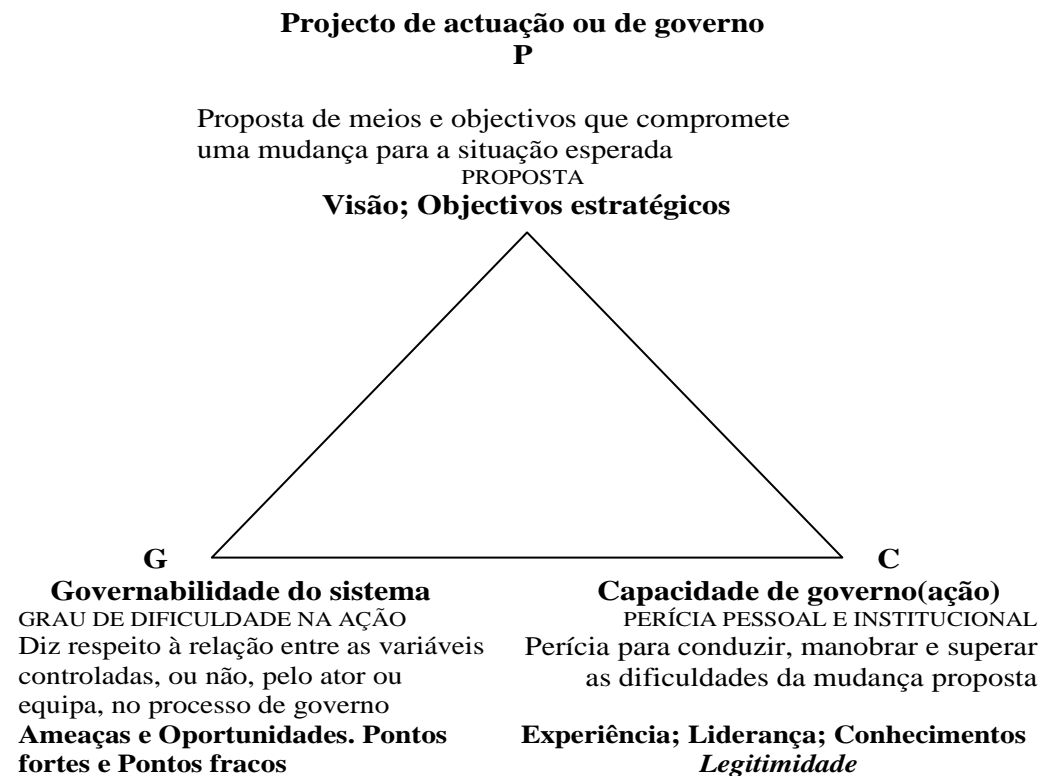
- 1 - O actor ou equipa que promove uma intervenção não tem assegurada a sua capacidade de controlar a realidade, porque isso dependerá da acção de outros atores;
- 2 - Existe mais de uma explicação para a realidade, em função dos vários atores;
- 3 - Vários atores sociais podem enfrentar-se (aberta ou veladamente), devido a serem portadores de objectivos conflitantes;
- 4 - O poder é escasso e o planeamento deve sistematizar a necessidade de concertação, e, não esquecer de tomar em atenção a conjuntura;
- 5 - A incerteza é predominante;
- 6 - O actor ou equipa que promove uma intervenção, confronta-se com problemas (de, e) ao longo do tempo, e com soluções abertas à criação e ao conflito.

Como são seleccionadas as respostas aos constrangimentos e dificuldades?

- Mediante recurso a condutas que podem assumir a forma (ou uma variante) de modelos de decisão accionáveis nestas circunstâncias (Modelo matemático de Benjamin Franklin; Modelo de racionalidade limitada de Simon; Modelo de Mintzberg; Modelo de Ansoff; Modelo de Cohen, March e Olsen; Modelo baseado na SWOT; Modelo baseado na construção de cenários), que, no contexto do dilema equidade eficiência, incidem regra geral sobre problemas que se enquadram num dos seguintes três tipos: estruturados, semi-estruturados e não estruturados.

Contributo para sistematização das reflexões sobre a valia e limitações da governança

Propõe-se o Triângulo de Governo, gizado por C. Matus Romo no âmbito do Planeamento Estratégico Situacional (PES)



II - DESENVOLVIMENTO

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

CONCEITOS

Definição genérica de Desenvolvimento

Processo multidimensional que se traduz no grau de acesso ao conjunto diversificável de oportunidades proporcionadas continuamente aos habitantes de um território, as quais lhes possibilitam uma satisfatória realização pessoal e profissional, traduzida numa vida considerada de qualidade, aferida segundo padrões objectivamente estabelecidos e subjectivamente avaliada.

Fonte: M. Santos (2012)

Qual a concepção de desenvolvimento mais indicada para utilizar neste Encontro?

Proposta: Partir da concepção de Desenvolvimento Sustentável e aprofundar este conceito nas suas aplicações específicas.

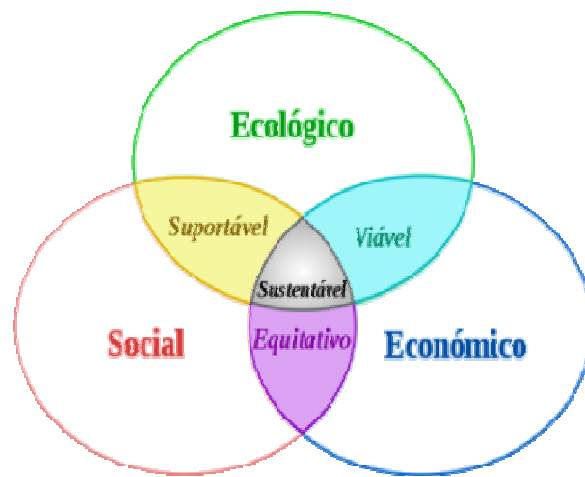


Fonte: <http://www.acim.com.br/noticia/3341/abertas-as-inscricoes-para-o-premio-de-responsabilidade-social-e-desenvolvimento-sustentavel-2012>

Em que consiste o Desenvolvimento Sustentável?

Num modelo econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado, que satisfaça as necessidades das gerações actuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades, sendo as suas principais componentes as que constam na figura seguinte

Componentes do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Desenvolvimento_sustent%C3%A1vel

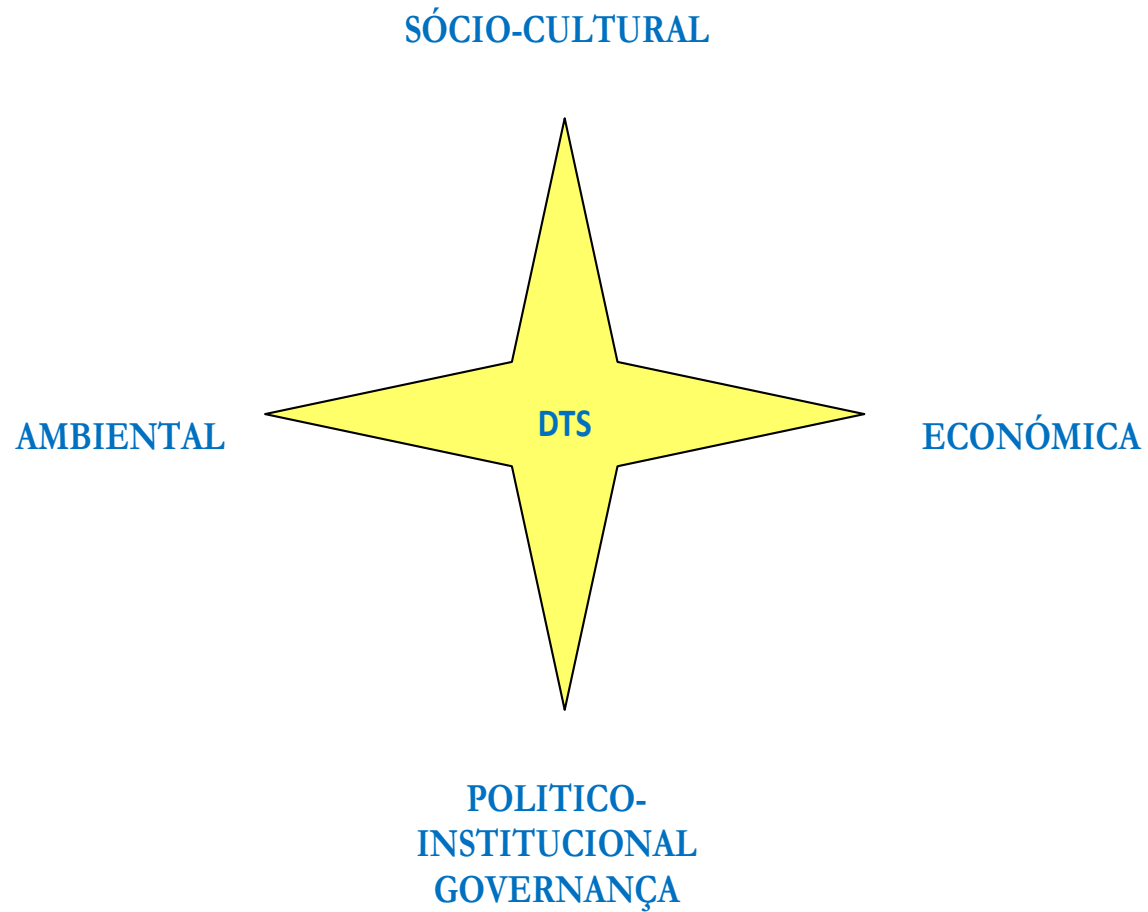
É suficiente a concepção de Desenvolvimento Sustentável para abordar a temática desta comunicação?

Proposta: É preferível recorrer à concepção mais específica de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), complementada com a concepção de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Em que consiste o DTS?

Consiste num conceito representado por uma estrela de quatro pontas (ou dimensões interligadas), conforme se apresenta no diagrama seguinte, e, no âmbito do qual, a dimensão político-institucional e mais concretamente a governança, assume a função de pilotagem dos sistemas ou níveis de intervenção.

Dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável



E qual é o significado de Desenvolvimento Rural Sustentável

É o que assenta na consolidação do carácter multifuncional da agricultura e dos sistemas agro-florestais exigindo que estes se afirmem, com racionalidade económica, numa tripla valência: económica - produtora de bens de mercado; ambiental - gestora de recursos e territórios; e social - integradora de actividades e rendimentos, identificando-se assim com uma actividade agrícola e florestal economicamente competitiva, ambientalmente equilibrada e socialmente estável e atractiva, estribada nos cinco seguintes objectivos estratégicos: i) Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; ii) Gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais; iii) Revitalização económica e social das zonas rurais; iv) Reforço da coesão territorial e social, e, v) Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial

(Adaptado do Modelo Europeu de Desenvolvimento Rural Sustentável).

III - PAPEL DA BOA GOVERNANÇA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Qual a noção de rural que podemos utilizar para evitar equívocos?

A que considera que em Portugal, na Espanha, na Itália e na Grécia, são rurais os municípios com menos de 10 mil habitantes (havendo contudo países latino-americanos como a Argentina, Bolívia, México, Venezuela, Honduras, Nicarágua e Panamá que adoptam um limite populacional que varia entre 1.000 e 2.500 habitantes para a definição de rural).

Existe um espaço rural homogéneo (ou não será preferível falar de territórios rurais)?

Segundo João Ferrão (2000), é possível divisar vários tipos de territórios, mesmo no espaço rural, como abaixo referido:

- Centros urbanos
- **Áreas rurais "centrais"**
- **Áreas rurais "periféricas"**
- **Áreas rurais "marginais"**
- **Áreas rurais "profundas".**

Também Vanessa Sousa (2008), apresenta a seguinte tipologia de territórios, com destaque para as diferenças que se podem observar no espaço rural:

- Territórios urbanos dinâmicos
- Territórios urbanos densos e em estabilização
- Territórios urbanos medianamente densos e dinâmicos
- Territórios de transição
- **Territórios rurais em situação de risco**
- **Territórios rurais em situação de depressão**

Quais são algumas das características comuns a esses territórios ?

Deparam-se com uma questão fundamental que é a influência (se não grande dependência) da envolvente nacional, europeia / comunitária e global e, com o problema de uma base económica débil, que geralmente engloba algumas **vantagens comparativas** (recursos naturais não renováveis, património construído, clima), mas reduzidas **vantagens competitivas** (qualificação da mão de obra e dos empresários, espírito empreendedor e capacidade de inovação).

Que questões (problemas e desafios) se deparam assim à governança nos diferentes territórios rurais?

São várias de entre as quais se pode destacar o duplo envelhecimento; a baixa qualificação das populações, a base económica débil, e, fragilidades decorrentes da baixa densidade populacional.

Que questões (problemas e desafios) se deparam à governança nos diferentes territórios rurais?

É importante traçar uma **Visão** e objectivos estratégicos (bem como a respectiva operacionalização), para cada um desses territórios (tendo em atenção as potencialidades, debilidades, e as ameaças e oportunidades que os actores identificam e seleccionam), como se apresenta na figura seguinte.

Visão Objectivos estratégicos Indicadores Metas	Em função de	Necessidades e problemas identificados no território	Tendo em conta	Os recursos e constrangimentos locais, assim como o contexto (ameaças e oportunidades)
---	-----------------	---	-------------------	--

Que recomendações sugere este enquadramento?

Que se deve tomar em especial consideração a análise das envolventes (Análise contextual / Análise STEP) e a análise com base no local (Análise SWOT), aqui incluídos os factores positivos e os factores negativos relacionados com a governança.

Fundamental é também adoptar uma atitude proactiva que permita antecipar problemas e preparar respostas para os enfrentar

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção do desenvolvimento rural sustentável está dependente de diversos níveis de governança. No caso de Portugal, podemos afirmar que depende do resultado da concertação e actuação dos actores com responsabilidade ao nível global, ao nível da União Europeia, ao nível nacional, e aos níveis regional e local. Privilegiámos nesta comunicação o nível local.

Ao nível local (bastante influenciado, como acima referido, pelos factores favoráveis e desfavoráveis provenientes do exterior), a promoção do desenvolvimento rural sustentável depende em muito da qualidade das organizações, das redes e das parcerias com intervenção a esse nível, de forma a que uma Zona de Intervenção possa evoluir de território-palco para território-actor (V. Dallabrida e D. Becker, 2003), apostado na consecução dos objectivos estratégicos incluídos no Modelo Europeu de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O Modelo de excelência adoptado pelo EFQM pode constituir uma ferramenta inspiradora, que nos ajude a aperfeiçoar o processo de governança a nível local na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Finalmente, sugere-se o aprofundamento dos resultados da Reflexão participada sobre as Estratégias Locais de Desenvolvimento e Modelos de Governança (que decorreu em 24 de Novembro de 2009), para identificação de propostas ou soluções que permitam operacionalizar os enunciados que foram recenseados naquele evento.