

A delimitação de uma amenidade rural. Exemplo de estratégia local e cooperação institucional

António Covas¹

1. Introdução

Esta breve comunicação ao Congresso Internacional de Geografia Rural tem por objectivo a explicitação do conceito de amenidade rural, mais propriamente, a delimitação e gestão de uma amenidade rural enquanto conceito operativo adequado a uma estratégia local de cooperação institucional. Em síntese, poderíamos dizer que se trata de um conceito à procura de uma realidade esperando que a administração não lhe embarace o passo.

O território é o nosso recurso mais abundante. Os territórios rurais em particular. E, no entanto, a maioria deles continua à espreita de uma oportunidade. Não surpreende, pois, que o problema se encontre, ainda, na sua fase ideológica. Faltará, em seguida, introduzi-lo na agenda política. Depois, o calvário técnico-administrativo que se conhece. Se, entretanto, a vontade e o conhecimento se derem as mãos para o efeito. Mas, apesar de tudo, nada fica garantido.

2. A definição de amenidade rural

Por contingência ou capricho da natureza, por erro ou ignorância dos homens, por falhas de mercado ou por falhas de política, acabámos por criar “territórios expectantes” à espreita de uma oportunidade.

Territórios severos, umas vezes, territórios exuberantes, outras vezes, que pela sua severidade ou exuberância não se deixaram delimitar. Por isso, de alguma forma, territórios rebeldes. Devido às suas características específicas, muitas das suas propriedades, virtualidades ou qualidades encontram-se adormecidas em estado latente. A indivisibilidade do lado da oferta, a não

¹ Universidade de Évora.

exclusão do lado da procura, são, em especial, duas características que tornam rebeldes estes territórios. Por não revelarem um utilitarismo imediato, foram esquecidos e abandonados e acabaram por perder muitos dos seus atributos e propriedades. Por isso, a tarefa que se impõe é a de converter território severo em território ameno. É delimitar território para nele poder intervir com critério. É, também, reconstituir algumas das suas propriedades perdidas. É, sobretudo, trazer esses territórios para o campo do desenvolvimento sócio-económico, melhorando a qualidade de vida das pessoas que teimam em neles permanecer. Para o efeito, são imprescindíveis um novo pensamento ou ideologia e uma nova metodologia que seja, ao mesmo tempo, um processo de aprendizagem colectivo. Trata-se, fundamentalmente, de reinventar o território, de produzir território novo e atraente. Em jeito de síntese, trata-se de:

- restituir a diversidade, a biodiversidade ao território;
- retocar a imagem paisagística e cultural do território;
- promover o desenvolvimento de actividades sócio-económicas sustentáveis;
- monitorar a estratégia e a metodologia de conservação/desenvolvimento.

Para estas operações de pequena ou grande cirurgia são imprescindíveis as novas disciplinas da engenharia biofísica, da arquitectura paisagística, da biotecnologia, da botânica, da zoologia, com vista à criação de novos nichos ecológicos florísticos e faunísticos.

3. O discurso ideológico a propósito

Vejamos, de perto, alguns dos possíveis pontos de aplicação do novo discurso ideológico sobre as amenidades rurais.

3.1 A valorização social e política de uma cultura específica dos territórios rurais- espaços de oportunidades

A lógica de crescimento económico das últimas décadas assenta no pressuposto, verificável, de que as populações se deslocam em direcção aos empregos.

Como o território se encontra diferencialmente dotado de recursos, os empregos, naturalmente, localizam-se onde esses recursos adquirem massa crítica suficiente para serem explorados economicamente à luz dos critérios dominantes, que consideram e determinam horizontes temporais de vida útil dos investimentos cada vez mais curtos. Dito de outro modo, o tempo curto segrega o tempo longo. A massa e a escala determinam o preço nos territórios congestionados. Nos territórios rarefeitos, por falta de massa e de escala, os recursos ficam expectantes. Por isso, a valorização social e política de uma cultura específica dos territórios rurais deverá assentar na deslocação dos

empregos e não na deslocação das populações. Que a política pública cumpra as suas obrigações nesta reorientação da política de desenvolvimento.

3.2 Uma nova geração de direitos: do ordenamento, da conservação e da gestão agro-ambiental

A ideologia afirma-se, também, no plano dos direitos. Sucessivas leis de base dizem-nos que nos encontramos, de algum modo, no plano dos direitos político-ideológicos. A lei de bases do ambiente. A lei de bases do desenvolvimento agrário. A lei de bases da política florestal. A lei de bases do ordenamento do território. Entre outros diplomas com a mesma natureza transversal. A reserva agrícola nacional. A reserva ecológica nacional.

Mais recentemente, a estratégia de conservação da natureza. Aguarda-se, para breve, o programa nacional de políticas de ordenamento do território.

A situação actual situa-se, algures, entre os direitos adquiridos, geralmente ao redor do tradicional conceito de direito de propriedade e direitos expectantes ou emergentes tal como podem decorrer de uma teoria das expectativas legítimas. Estamos perante um processo político, por excelência, de geração de novos direitos. Como todos os processos políticos, há um trabalho penoso de gestão de interesses e administração de compromissos que resta por fazer.

Encontramo-nos na fase caótica do problema. A profusão de leis de bases, a ausência de regulamentação e de consolidação disciplinadora dos diplomas não augura uma resolução breve do problema. Até lá, as soluções casuísticas vão acomodando os interesses em presença. Uma coisa é certa. Enquanto assim for, os territórios-problema nunca serão território-oportunidade. Pelo menos, e em definitivo, os territórios mais desfavorecidos.

3.3 As normas de referência em matéria de padrões de protecção-conservação agro-ambiental

Dos direitos ideológicos e positivos para as normas de referência em matéria de padrões de protecção-conservação agro-ambiental. Se a passagem dos direitos político-ideológicos para os direitos positivos é, só por si, uma tarefa árdua, que dizer, então, da fixação de normas de referência científico-técnicas relativas ao índice de intensidade que queremos adoptar para a utilização dos recursos naturais do ambiente. Trata-se, mais uma vez, de um processo político por excelência. Mas também de um processo técnico-científico muito exigente. A escolha de uma bitola é altamente segregadora. Estão em causa neste processo: uma eventual transposição de directivas comunitárias, o sistema de investigação e desenvolvimento nacional, a capacidade de absorção e aplicação dos agentes económicos, a capacidade fiscalizadora da administração.

Em termos simples, as normas de referência em matéria de padrões de conservação e desenvolvimento agro-ambiental são uma condição imprescindível para evitar a desertificação física e humana dos territórios mais desfavorecidos. Sem um sistema de investigação-experimentação-desenvolvimento orientado para essas normas de referência, o desenvolvimento sustentável será um logro.

3.4 Acção colectiva e novos direitos de propriedade

A delimitação de um espaço para efeitos de ordenamento e gestão de uma amenidade rural defronta-se, frequentemente, com o direito de titularidade do território em questão. Nos casos mais simples, de um bem privado, é fácil identificar o proprietário legal. Nos casos mais complexos, de um bem público puro, o direito é abstracto, do domínio público ou da autarquia territorial. Em qualquer caso, o que se defende ou deseja é uma amenidade tão próxima quanto possível do mercado, ou seja, cuja oferta e procura, por serem razoavelmente conhecidas, determinam, também, uma repartição custo-benefício julgada objectivamente aceitável. Seja qual for o proprietário, são defensáveis duas orientações. Em primeiro lugar, que a acção colectiva organizada (uma associação de desenvolvimento acreditada) exprime, melhor do que ninguém, uma procura que, por enquanto, ainda não se revelou claramente. Em segundo lugar, que os direitos de propriedade podem ser transaccionados, numa base voluntária, desde que, obviamente, se esclareça, previamente, qual o regime de compensação em vigor para essa transacção de direitos. Não está em causa o direito legal de propriedade, seja privado seja público. Está em causa a valorização de um atributo ou conjunto de atributos até aí em estado latente.

Neste mesmo sentido, a descentralização política e administrativa facilita o processo de reafecção do direito de propriedade não somente devido à sua proximidade do problema-amenidade como à sua vocação para assumir direitos territoriais. Em resumo, perante os interesses difusos da procura e os valores patrimoniais da oferta, a acção colectiva, acreditada pelos poderes públicos, pode constituir um meio privilegiado de “produção de amenidades”. Ainda, e no plano da sociologia das organizações, a acção colectiva torna-se “produção de garantias” na medida em que estiver atenta e denunciar acções ou omissões que violam as normas de referência em vigor.

3.5 A conceptualização da política pública

O último ponto de aplicação do novo discurso ideológico sobre as amenidades rurais assenta na profusão de conceitos, de figuras, de institutos, de estatutos, de programas e planos, uma espécie de “cúmulo conceptual” se juntarmos tudo o que se refere nas várias leis de base e outros diplomas conexos. Veja-se, por exemplo, o labirinto de conceitos contidos no

documento sobre a estratégia de conservação da natureza ou o milagre da multiplicação dos planos e programas para um mesmo território. A conceptualização da realidade, através de conceitos muito compreensivos, só faz progredir a política pública se esta for muito selectiva nos instrumentos e medidas de actuação. Se o conceito compreensivo é ideologicamente fecundo, porque abre várias hipóteses, a execução da política pública arrisca-se a ser mal sucedida porque está demasiadamente formatada.

Podemos, obviamente, suscitar a curiosidade aos destinatários potenciais criando, por exemplo, a figura do empreendimento rural, do produtor rural. Ou ainda o contrato territorial de exploração. Ou ainda a Associação de Desenvolvimento Rural. Ou ainda os princípios do beneficiário-pagador e do fornecedor-recebedor. Os exemplos não faltam.

Breve, se os conceitos fazem progredir a política, os métodos de intervenção e os modelos de gestão ficam prisioneiros do labirinto de procedimentos que os diversos diplomas foram criando. À imaginação conceptual não se segue a imaginação organizacional. Corre-se mesmo o risco de agravar as dificuldades, dado que o discurso criou demasiadas expectativas para os recursos e a organização disponíveis. No limite, o discurso é um logro, a organização, um local privilegiado para observar as disfunções da nova política.

Dissemos logo no início que elaborar um discurso ideológico reconstrutivo sobre os territórios rurais não é tarefa fácil. Passámos em revista cinco pontos de uma trajectória ideológica possível. Falámos sucessivamente em valores, direitos, normas, organizações e políticas. Uma espécie de teoria geral das amenidades rurais.

4. A metodologia multifuncional

A metodologia multifuncional é a única a reunir condições para recuperar as quatro funções vitais já referidas na definição de amenidade rural. As componentes estruturantes desta metodologia são as seguintes:

- a definição de territórios pertinentes (TP) para efeitos de intervenção multifuncional;
- a gestão por objectivos multifuncionais (GOM);
- a engenharia do projecto multifuncional (EPM);
- as unidades multifuncionais de planeamento e gestão (UMPG);
- a subvenção global ou contrato-programa (SG/CP).

Em todas estas componentes há lugar para o exercício inovador de uma cooperação entre actores ou agentes do desenvolvimento local e rural.

Territórios pertinentes são territórios de geometria variável, em escala e em recursos, que são exemplares pelo estado crítico em que se encontram.

A figura do “Programa Especial de DR”, constante da lei de Bases do Desenvolvimento Agrário deveria ser mobilizada para este efeito.

A gestão por objectivos multifuncionais é uma gestão participada por todos ao redor das funções vitais já referidas: restituir a biodiversidade, retocar a imagem, promover actividades sustentáveis, monitorar o processo de conservação-desenvolvimento.

A engenharia do projecto multifuncional deve, mais uma vez, integrar todas as valências reportadas a estas funções vitais, sendo que as majorações a conceder ao projecto devem acompanhar o número de valências do projecto, ou seja, a ajuda pública será tanto maior quanto maior o número de valências do projecto.

A unidade multifuncional de planeamento e gestão será a entidade-pivot, coordenadora dos projectos multifuncionais apresentados, desenhando os termos de referência desses projectos em função dos objectivos multifuncionais para o desenvolvimento do território pertinente.

Finalmente, a fórmula de financiamento mais adequada parece-nos ser a subvenção global ou o contrato-programa referidos ao “programa especial de desenvolvimento rural” que seria, assim, a figura jurídica e técnica de enquadramento dos territórios pertinentes.

Esta metodologia multifuncional, brevemente referida, não será muito eficaz se, na sua retaguarda, não for suportada por uma política territorialmente diferenciada que favoreça a eclosão de um meio local inovador com um mínimo de escala e recursos. Em concreto, estamos a falar de medidas que propiciem.

- mais desconcentração dos serviços da administração central;
- mais descentralização de competências para a administração local;
- mais cooperação e associativismo intermunicipal;
- mais polivalência dos serviços públicos;
- reforma da fiscalidade local em favor da intermunicipalidade;
- discriminação positiva para zonas desfavorecidas;
- reconhecimento do interesse público das amenidades rurais;
- actualização dos mecanismos de assistência técnica e dos contratos-programa entre níveis de administração;
- diversificação de actividades em meio rural através de uma política urbana para as cidades do interior;
- reconhecimento e acreditação de associações de desenvolvimento local e rural, etc.

Em resumo, a metodologia multifuncional necessita de um “caldo de cultura” local-rural-regional, de uma ideologia e prática renovadas de política de descentralização e, em última análise, de uma profunda reforma da administração pública. Se não for assim, os riscos espreitam.

5. Os riscos implicados

Os riscos implicados são previsíveis numa administração de consulta do tipo burocrático-administrativo, a saber: o parcerismo dos mecanismos de acompanhamento, a formatação dos projectos a candidatar, a conformação jurídico-financeira, a “realpolitik” das administrações públicas sectoriais desconcentradas.

Sabendo nós que a complexidade é o preço a pagar pela diversidade e que esta é uma condição imprescindível para reduzir a disparidade, só a agilidade sócio-administrativa permitirá dar conta adequada dos riscos reais referidos.

O parcerismo do acompanhamento pode resultar do excesso de zelo corporativo das organizações representativas dos interesses nacionais desdobrados para o plano regional-local. Este desdobramento é fonte de vícios neo-corporativos, fazendo-se “política nacional em todo o terreno”. A administração de consulta e acompanhamento dos programas operacionais regionais, dilacerada por requisitos e prazos por cumprir pode ser acusada, também ela, de cometer vícios de forma que os “parceiros da oposição” não deixarão de aproveitar. A politização do parcerismo, no plano local e regional, criará o ambiente favorável a esta eclosão de novos contenciosos.

A formatação dos projectos a candidatar é um problema clássico de fiabilidade e agregação estatística para efeitos ou com objectivos nacionais.

De facto, é necessário comprovar boas taxas de execução a nível nacional para merecer a confiança dos doadores de fundos. Só que, desta vez, a formatação, se pecar por excesso de zelo, pode constituir-se num factor de exclusão de projectos, já que os projectos candidatos têm de obedecer a pré-requisitos tecno-burocráticos exigidos pelo próprio processo de formatação. Ficamos, quase todos, prisioneiros da comparabilidade inter-estados membros. De certo modo, nesta sequência, o “small is beautiful” fica banido, a menos que se torne encorpado quanto baste. Cuidado, pois, com a formatação.

Outro risco, calculado embora, tem a ver com a conformação jurídico-financeira dos projectos. Os procedimentos nesta matéria justificam-se por razões de boa e sã gestão financeira num entendimento mais genérico de protecção dos interesses financeiros da União. Não basta apresentar boas taxas de execução global dos programas operacionais. Mais uma vez, trata-se de não pecar por excesso de zelo e de cuidar com moderação as inúmeras irregularidades que não deixarão de surgir. Neste sentido, surgirão, igualmente, muitas inspecções e auditorias, internas e externas, que mobilizarão os serviços da administração para a prestação de contas. É muito provável que esta auditoria seja repercutida sobre os operadores e respectivos projectos.

Todos os riscos referidos se projectarão no que poderíamos chamar a “realpolitik das administrações sectoriais desconcentradas”. Quero dizer, na prática da administração regional quando confrontada com a gestão concreta dos riscos mencionados e no impacto dessa gestão sobre a cooperação local descentralizada. Poderemos, mesmo, assistir ao dilema do prisioneiro nesta

matéria ou, de outro modo, ao “duplo discurso” como única forma de resolver esta contradição.

6. Conclusão: uma rede piloto de amenidades rurais

Tudo o que se disse não seria tão grave se as amenidades rurais não fossem, por definição, projectos desformatados, desconformes ou rebeldes a metodologias conservadoras de gestão tecno-burocrática. Por isso, é fundamental ensaiar esta experiência, afigurando-se indispensável a constituição de uma rede piloto de amenidades rurais (1 ou 2 amenidades em cada região agrária). Com esse estatuto, seria mais fácil aplicar a metodologia multifuncional referida e contornar os riscos implicados. As quatro funções vitais mencionadas são o segredo do projecto multifuncional que é a amenidade rural. Toda a construção tem de obedecer a essas determinações. Estamos certos de que seria, igualmente, um excelente contributo para a modernização da administração pública e uma escola para o desenvolvimento rural.