



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Cidades, Campos e Territórios [AT]

***O RURAL POR QUEM O TRANSFORMOU* – NARRATIVAS POLÍTICAS SOBRE O RURAL PORTUGUÊS E O SEU DESENVOLVIMENTO NOS ÚLTIMOS 30 ANOS¹**

SOARES DA SILVA, Diogo

Mestre em Planeamento Regional e Urbano

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

diogo.silva@ua.pt

FIGUEIREDO, Elisabete

Doutorada em Ciências Aplicadas ao Ambiente

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

elisa@ua.pt

RODRIGO, Isabel

Doutorada em Ciências Agronómicas

Departamento de Ciências e Engenharia de Biosistemas

Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa

isarodrigo@isa.ulisboa.pt

Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar os discursos de protagonistas no desenho e aplicação de estratégias de desenvolvimento rural, nos últimos 30 anos. Utilizando a técnica da análise de conteúdo de entrevistas a alguns desses atores, pretende-se clarificar as motivações e orientações subjacentes àquelas estratégias, no sentido de contribuir para caracterizar os processos de transformação e reconfiguração do rural em Portugal. Os dados analisados permitem concluir pela multiplicidade de representações sobre o rural, assim como uma relativa consonância com as principais orientações das políticas europeias para os territórios rurais. Tais representações inscrevem-se igualmente na passagem progressiva de um rural sobretudo identificado com a agricultura, para um espaço crescentemente perspectivado como multifuncional.

Abstract

This paper aims to analyse the narratives of the main protagonists responsible for designing and implementing rural development strategies, in the last 30 years. Using the content analysis technique, we analysed detailed interviews of some of those protagonists with the intent of clarifying and characterizing processes of change and reconfiguration of rural areas in Portugal. Empirical evidence displays a multiplicity of representations on the rural, as well as a consonance with the main guidelines of European policies for rural areas. Such representations also demonstrate a gradual transition from a rural primarily identified with agriculture to areas increasingly envisaged as multifunctional.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural; Discursos sobre o rural; Representações do rural.

Keywords: Narratives on the rural; Representations on the rural; Rural development.

1. Introdução

Uma boa parte do território rural Português conhece, desde meados do século XX, um declínio persistente, motivado pelas transformações globais da sociedade portuguesa, assim como pelas mudanças específicas daquele território. Destas, a dissociação entre o rural e a agricultura constitui a face mais visível, motivadora de todo um conjunto de processos demográficos, sociais e económicos que conduziram à progressiva “desruralização” do país (Barreto (2000).

O rural passou, em termos sociais e institucionais, de espaço produtivo a espaço de consumo, crescentemente reconhecido como multifuncional, em que as produções agrícola e florestal se combinam com novos usos e atividades, especialmente as associadas ao turismo, à conservação da paisagem, à preservação do ambiente e à manutenção das tradições culturais. Estas novas funções relacionam-se com uma redefinição dos significados sociais do rural, ela mesma motivadora de novos consumos e relações rural-urbano, assim como de rearranjos nas narrativas e práticas institucionais.

Uma boa parte das transformações mencionadas resultou do longo e persistente alheamento político antes e após o 25 de Abril de 1974 relativamente aos territórios rurais. Este alheamento foi sendo reforçado com a aplicação da Política Agrícola Comum (PAC), na sequência da adesão de Portugal à União Europeia (UE), conduzindo ao acentuar (ainda que paradoxalmente) do declínio dos territórios rurais e ao aumento do fosso entre as regiões interiores e litorais do país.

Este trabalho visa analisar os discursos de responsáveis pelo desenho e aplicação das principais políticas e estratégias relacionadas com o desenvolvimento rural, durante os últimos 30 anos. Mais especificamente, procuramos reconstruir a história do desenvolvimento rural em Portugal, a partir de entrevistas semiestruturadas a alguns daqueles responsáveis, enfatizando as principais orientações, representações e avaliações dos seus construtores.

Neste trabalho será feita uma breve análise das principais transformações registadas no rural português ao longo da segunda metade do século XX, assim como da evolução das políticas de Desenvolvimento Rural, tanto em Portugal como no contexto europeu. Por fim, serão analisadas, as entrevistas aos dezassete atores-chave do processo de DR em Portugal, debatendo as visões e representações sobre o rural Português que as mesmas expressam.

2. As transformações do Rural Português

Nos últimos setenta anos, a sociedade portuguesa sofreu inúmeras transformações que se intensificaram a seguir ao 25 de Abril de 1974. Particularmente as sociedades rurais que, a partir de meados da segunda metade do século XX, conheceram processos de mudança que têm sido intensamente debatidos. Muitas destas transformações inscrevem-se nos processos mais gerais de mudança dos territórios rurais do Ocidente, em particular na Europa (e.g. Cloke, 2006; Figueiredo, 2003, 2011, 2013b; Halfacree, 2006; Jollivet, 1997; Mormont, 1994; Marsden, 1995; Oliveira Baptista, 1993, 1996, 2006, 2011; Ramos Real, 1995; Rolo, 1996). As transformações verificadas no setor da agricultura (nomeadamente a sua modernização nalgumas áreas rurais e declínio noutras) constituíram o dínamo de um conjunto de alterações nas dinâmicas sociais, económicas e mesmo demográficas dos territórios rurais. Se, até à primeira metade do século XX, a agricultura e o território rural praticamente se justapunham (Oliveira Baptista, 1993), estas transformações promoveram a dissociação entre agricultura e ruralidade, deixando o rural de ser predominantemente agrícola (Oliveira Baptista, 1993, 2006), não sendo ainda, porém, “outra coisa” (Oliveira Baptista, 2006). A “crise de identidade” que esta situação configura (Figueiredo, 2008) enfrentada pelos territórios rurais, considerados por autores como Marsden (1995), Oliveira Baptista (2006) ou Figueiredo (2003, 2011) como pós-produtivos e estando já “para além da agricultura” é igualmente visível na discrepância entre o discurso da dissociação entre rural e agrícola e as dinâmicas ainda observadas nalguns destes territórios e com alguns discursos, representações sociais, políticas e institucionais e estratégias políticas que refletem, ainda, uma permanente identificação do rural com o setor agrícola.

Estas transformações verificadas em grande parte dos territórios rurais, especialmente nos mais remotos, materializam-se numa conceção de rural multifuncionalⁱⁱ, um espaço não mais associado apenas à agricultura, mas abarcando também um conjunto de funções (tais como a conservação da natureza, a preservação do ambiente e das paisagens, a manutenção das tradições e da herança cultural dos lugares, assim como funções de consumo como o turismo e o lazer) tidas como essenciais para a sociedade. Este discurso está pela primeira vez patente a nível institucional europeu no relatório “O Futuro do Mundo Rural” (C.C.E., 1988).

À escala nacional, as referidas áreas remotas e marginais representam, segundo Oliveira Baptista *et al.* (2004), cerca de metade do território nacional e são tendencialmente desfavorecidas e marcadas por processos de envelhecimento e declínio populacional, mantendo “algumas características ambientais e culturais que a sociedade globalmente considerada tem crescentemente vindo a valorizar” (Figueiredo, 2013: 33). Estas características correspondem ao imaginário sobre a ruralidade dos habitantes residentes em áreas urbanas, que é, de forma geral, *positivo* e *hegemónico*, motivando novas procuras e consumos sobre estes territórios.

3. A evolução das políticas de Desenvolvimento Rural

As transformações observadas nos territórios rurais encontram paralelismo nas estratégias políticas de Desenvolvimento Rural implementadas, em primeiro lugar, a nível europeu, e, após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), também em território nacional (Batista & Figueiredo, 2011; Figueiredo, 2008; Silva & Carvalho, 2011). Estas políticas refletem a passagem de um rural *produtivo*, essencialmente ligado à agricultura e à sua modernização – fruto da aplicação da PAC – para um rural multifuncional, de consumo, vocacionado para diferentes usos, influenciado igualmente pelas reformas da PAC levadas a cabo a partir da década de 90 do século XX, nomeadamente a inclusão do DR como um dos seus pilares (Figueiredo & Soares da Silva, 2013).

Os principais objetivos da PAC, criada na década de 60, prendiam-se com o assegurar de rendimentos adequados aos agricultores europeus e com o aumento da produção e da produtividade agrícola, de forma a responder à escassez de alimentos registada após a II Guerra Mundial (Arnalte, 2002). Até meados dos anos 80, esta foi a única estratégia orientada para o desenvolvimento de territórios rurais a nível europeu, não contemplando, porém, a diversidade destes territórios (Figueiredo, 2003). O excesso de produção resultante da aplicação da PAC, que levou à diminuição do valor dos produtos agrícolas e à incerteza dos rendimentos dos agricultores (e.g. Arnalte, 2002; Mormont, 1994), assim como os efeitos sociais e ambientais negativos resultantes do sucesso (em termos de volume de produção agrícola) desta política levaram à já referida primeira reforma estrutural, em 1992, através da qual ganharam relevância questões relacionadas com o ambiente e com o desenvolvimento rural nas suas diversas vertentes.

O discurso da multifuncionalidade e da necessidade destes territórios suportarem uma diversidade de funções configurou a passagem de uma abordagem setorial, num período “em que dominaram as perspectivas produtivas” (Silva e Carvalho (2011: 315) para uma abordagem territorial, como pode verificar-se em documentos oficiais, como o já referido relatório “O Futuro do Mundo Rural” (C.C.E., 1988) ou em documentos relativos à reforma da PAC, nos quais se argumenta que o “desenvolvimento rural não se relaciona apenas com o desenvolvimento do setor primário”, sendo importante assegurar a implantação de “outras atividades económicas” com vista a “ajudar a manter as populações rurais” e “fortalecer a economia das áreas rurais” (C.C.E., 1991: 10). Esta mudança de paradigma consubstanciou-se, entre outros, no desenvolvimento e aplicação de novos programas de âmbito territorial, como o LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural), o INTERREG (Iniciativa Comunitária para a Promoção e Cooperação Transfronteiriça Internacional) ou o REGIS (Programa Comunitário de Desenvolvimento de Regiões Ultraperiféricas).

No que concerne ao caso nacional, Oliveira Baptista (1996) refere que as orientações da PAC não foram favoráveis à agricultura portuguesa. A entrada do país na UE deu-se durante o período de transição já referido, e a aposta na modernização da agricultura – que tinha já sido levada a cabo nos países do centro da

Europa na altura da adesão de Portugal – não contribuiu para o aumento da competitividade da agricultura portuguesa no contexto europeu (Oliveira Baptista, 1993). A conjuntura social, política e económica aquando da adesão de Portugal à CEE, aliada à fragilidade da agricultura nacional e à escassez de recursos próprios tornou, segundo Batista & Figueiredo (2011: 283), “naturalmente permeável a estratégia nacional aos objectivos europeus” pelo que, segundo os autores, a análise das políticas de desenvolvimento rural portuguesas deve ter sempre em conta o contexto europeu e as políticas emanadas a nível comunitário.

Apesar da mudança de paradigma materializada a nível europeu nas orientações da reforma da PAC, Figueiredo (2003: 237) referia que “as medidas para as áreas rurais em Portugal [tais como os planos Ruris (Plano de Desenvolvimento Rural), Agros (Programa Operacional de Desenvolvimento Rural) e Agris (Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural)] continuam a manifestar quase que exclusivamente preocupações com o sector agrícola”.

Entre os programas comunitários aplicados em Portugal que colocam a ênfase na diversificação do tecido económico das áreas rurais é de salientar o papel do programa LEADER, desenvolvido com o objetivo de “aumentar o potencial de desenvolvimento das zonas rurais, baseando-se em iniciativas e competências locais, promovendo a aquisição do saber-fazer no domínio do desenvolvimento integrado local e divulgando esse saber-fazer a outras zonas rurais” (C.E., 2006: 6) e, mais recentemente, o PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural, 2007-2013), programa com vista a “aumentar a competitividade dos setores agrícola e florestal”, “promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais” e “revitalizar económica e socialmente as zonas rurais” (MAMAOT, 2012: 60).

Apesar do discurso político dominante ser o da multifuncionalidade, o investimento continua a concentrar-se, essencialmente, nas atividades produtivas, como o setor agrícola e o florestal (Batista e Figueiredo, 2011). O Eixo 1 do PRODER 2007-2013, que visa aumentar a competitividade destes dois setores, possui um peso de 69,2% no financiamento global do programa, o que demonstra a predominância dos setores produtivos na economia dos territórios rurais portugueses, apesar da mudança de paradigma. No PRODER para o período 2014-2020, tanto quanto é possível observar, mantém-se a tendência para uma maior alocação de recursos financeiros nos setores produtivos, ainda que mais concentrada no setor florestal.

É neste contexto, nas suas múltiplas dimensões, que importa analisar o discurso, as perceções e mesmo as atuações dos principais responsáveis pelo desenho das políticas e das estratégias de desenvolvimento rural em Portugal, já que, como veremos no ponto seguinte, o seu contributo para o cenário atual não pode ser negligenciado.

4. Metodologia

A evidência empírica analisada neste trabalho foi produzida no âmbito do projeto *Rural Matters*ⁱⁱⁱ. Foram efetuadas, de abril a julho de 2013, entrevistas semiestruturadas a dezassete Ministros, Secretários de Estado e outros participantes no debate, no desenho e na implementação de estratégias de Desenvolvimento Rural, Agrícola e Florestal, de Turismo, de Ambiente e de Ordenamento do Território em Portugal no período 1985-2013^{iv}. O guião da entrevista foi construído tendo em conta os objetivos gerais do *Rural Matters* e procurou obter informações relativas:

- À história do DR em Portugal, assim como às principais orientações e motivações que estiveram subjacentes às opções dos entrevistados no desenho das políticas;
- Às principais representações e imagens associadas ao rural e à ruralidade, em diferentes períodos temporais e no contexto de distintas orientações governamentais e ideologias;
- Aos pressupostos subjacentes às políticas de DR, bem como às principais representações, estratégias e instrumentos de política tendo em conta o desenvolvimento das áreas rurais;
- Às estratégias e instrumentos de política do turismo e ao seu contributo para o DR, no caso dos atores-chave com intervenção no domínio do turismo rural.

De forma a avaliar os discursos dos entrevistados, estes foram examinados com recurso a análise de conteúdo. Através desta técnica, de teor qualitativo, procura-se descrever de forma sistemática e objetiva o conteúdo e outros aspetos internos de documentos (e.g. Zhou & DeSantis, 2005). A análise de conteúdo exige a definição prévia de conceitos, categorias e variáveis, que foram identificadas e sintetizadas em grelhas de análise após uma extensiva revisão da literatura nacional e internacional relativa aos conceitos a explorar (e.g. Figueiredo & Raschi, 2012, Soares da Silva & Figueiredo, 2013). No caso destas entrevistas, as grandes questões a analisar relacionavam-se com os conceitos de “Agricultura”, “Ambiente”, “Desenvolvimento Rural” e “Turismo”^v. Para além das categorias diretamente relacionadas com os quatro conceitos principais, foram também adicionadas – durante a própria análise dos documentos – categorias que refletem e aglutinam as respostas dadas pelos entrevistados a cada uma das questões do guião da entrevista.

Após a definição de conceitos e categorias, a análise das entrevistas foi executada com recurso ao *software* NVivo 10, tendo sido produzidos *outputs* gráficos e textuais que, em conjunto com excertos das entrevistas em questão, foram utilizados para interpretar os discursos dos atores-chave à luz dos conceitos previamente definidos.

No quadro 1 encontra-se sintetizada a informação relativa aos dezassete entrevistados, nomeadamente a sua área de atuação, o período (ou períodos) no qual assegurou funções governativas e o correspondente partido político. A coluna “Período de Governação” refere-se ao período em que cada um dos entrevistados esteve, efetivamente, em funções, enquanto os cinco “Períodos no Governo” considerados (1986-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 e 2007-2013) correspondem aos períodos programáticos das políticas comunitárias de Desenvolvimento Rural.

ID	Período de Governação	Períodos no Governo			Partido	Áreas de atuação		
		1986-1988	1989-1993	2000-2006		Agricultura (85-91)	Ordenamento do Território (02-04)	Ambiente (02-04)
AGR1	1985-1991 / 2002-2004	1986-1988	1989-1993	2000-2006	PSD	Agricultura (85-91)	Ordenamento do Território (02-04)	Ambiente (02-04)
DR1	1986-1993 / 2002-2004	1986-1988	1989-1993	2000-2006	PSD	Desenvolvimento Rural	Agricultura	
OTA1	2004	2000-2006			PSD	Ambiente	Ordenamento do Território	
T1	2005-2011	2000-2006	2007-2013		PSD	Turismo		
T2	2011-2013	2007-2013			PSD/ CDS	Turismo		
DR2	2011-2013	2007-2013			PSD/ CDS	Desenvolvimento Rural	Florestas	
AGR2	1997-2005				PS	Agricultura		
AGR3						Agronomia		
OTA2	2005-2009	2000-2006	2007-2013		PS	Ordenamento do Território		
AGR4	2000-2003					Agricultura	Ambiente	
T3	1985-1987	1986-1988			PSD	Turismo		
OTA3	1985-1995	1986-1988	1989-1993	1994-1999	PSD	Ordenamento do Território		
OTA4	1987-1991	1986-1988	1989-1993		PSD	Ambiente		
DR3	1998-2001	1994-1999	2000-2006		PS	Desenvolvimento Rural		
DR4	1999-2002 / 2005-2008	1994-1999	2000-2006	2007-2013	PS	Desenvolvimento Rural	Ambiente	Florestas
DR5	1996-2002	1994-1999	2000-2006		PS	Desenvolvimento Rural		
T4	1997-2002	1994-1999	2000-2006		PS	Turismo		

Quadro 1 – Caracterização dos atores-chave entrevistados

5. O Rural por quem o transformou

5.1 Representações e narrativas sobre o Rural

Da análise das entrevistas emerge uma multiplicidade de representações sobre o “rural”, consubstanciada no gráfico da figura 1. A noção veiculada por mais entrevistados é a de um rural “remoto”, “envelhecido”, “desfavorecido” e “menos desenvolvido”, como o atestam os seguintes excertos:

“e tendo em atenção a, ainda um outro fator ... é que grande parte da, da gente nova no mundo rural já se foi embora” (entrevista ao ator-chave OTA3, 1985-1995)

“o turismo, até o turismo mais tradicional em Portugal (...) tem um grande papel enquanto como motor de desenvolvimento regional, precisamente porque pode ser uma forma de trazer fontes de riqueza ou fontes de receita para áreas menos desenvolvidas” (entrevista ao ator-chave T2, 2011-2013)

Quatro dos entrevistados enaltecem também o rural multifuncional e a mistura de atividades económicas, enquanto três associam o rural à agricultura e produção.

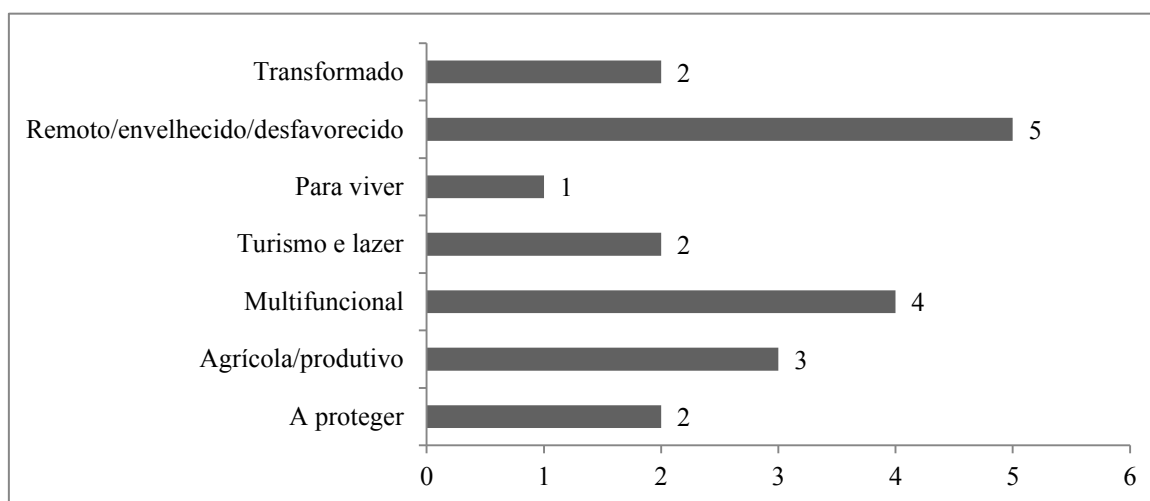


Figura 1 – Representações dos entrevistados sobre o rural (por número de entrevistados)

Como referido no ponto relativo à metodologia, os quatro grandes conceitos relativos ao rural que foram avaliados na análise das entrevistas foram os conceitos de “agricultura”, “ambiente”, “desenvolvimento rural” e “turismo”. Assim, a análise das categorias relativas à agricultura, revela a ênfase atribuída pelos entrevistados aos apoios, ajudas e subsídios a agricultores (temática abordada em 7 das 17 entrevistas) e à tendência para o regresso às áreas rurais por parte de jovens agricultores (referida por 5 dos entrevistados), como pode comprovar-se através dos seguintes excertos:

“se não houvesse subsídios agrícolas em Portugal, também não havia agricultura em geral, (...) nós recebemos 600 milhões de euros por, por ano, de apoio à... ao rendimento dos agricultores, se não tivéssemos estes 600 milhões de euros, quer dizer, mas, nem quero imaginar, não é?” (entrevista ao ator-chave DR1, 1986-1993 / 2002-2004)

“As medidas que temos vindos a implementar, é um conjunto de medidas a, neste período de programação que no fundo abrangem praticamente 95% da, do território da Região Autónoma dos Açores e essas, essas medidas estão direcionadas tanto para o sector agrícola como para a restante população das zonas rurais, porque para o sector agrícola continuamos a ter uma preocupação grande com a modernização das explorações agrícolas, com a instalação dos jovens agricultores e, quando eu

falo nessas duas medidas falo na instalação de jovens e na modernização nos mais, mais nos diversos sectores na horticultura, fruticultura, a, leite, carne, que temos vindo a aumentar também significativamente a instalação de jovens na carne a, houve um aumento bastante, bastante significativo nos últimos anos” (entrevista ao ator-chave AGR2, 1997-2005)

Referências a medidas (associadas aos apoios e aos fundos), ao abandono da atividade agrícola, assim como à diversificação de atividades produtivas relacionadas com a agricultura emergem também em número relevante.

As codificações nas categorias ligadas ao ambiente são bem mais escassas do que à agricultura – o que se pode explicar, por um lado, pela existência de mais atores-chave associados à agricultura do que o ambiente, e, por outro, pela (ainda) predominância do setor agrícola no tecido económico das áreas rurais. Realce-se, também, a prevalência, entre as categorias associadas ao ambiente, das referências a medidas agroambientais, o que vem ao encontro da referida dominância da agricultura. Porém, pode ser também explicada pelo facto de estas medidas representarem a primeira incursão (e inovação) do ambiente na PAC.

Na análise das categorias relativas ao turismo, o maior número de codificações diz respeito a animação turística, assim como ao papel do turismo como atividade que poderá contribuir para o aumento dos rendimentos dos agricultores e proprietários agrícolas emergindo também aqui (à imagem do que acontece nas categorias relacionadas com o ambiente) uma ligação entre o turismo rural e a atividade agrícola:

“o desenvolvimento mais interessante em matéria de turismo rural nem tem a ver com alojamento, tem muito a ver com animação turística.” (entrevista ao ator-chave T2, 2011-2013)

“...incentivos às atividades turísticas ou mesmo na própria exploração do agricultor diversificar a sua atividade, continuando temos um conjunto e, e tem-nos permitido criar emprego nas zonas rurais...” (entrevista ao ator-chave AGR2, 1997-2005)

5.2 Representações e narrativas sobre o Desenvolvimento Rural

No que se refere especificamente ao desenvolvimento rural, a maioria das menções está direta ou indiretamente ligada a programas e medidas de apoio ao Desenvolvimento Rural, como o LEADER, o AGRO, o PRODER ou o RURIS:

“Bom, portanto, quando eu entrei, o DR ... já era abrangente, digamos assim, e já tinha a, e estava definido a, as regras e existia uma, existia um desdobramento entre um programa AGRO, um programa AGRIS e um programa RURIS a, que a, e que, que agora já não existem, estão agrupados, todos, estão agrupados” (entrevista ao ator-chave DR1, 1986-1993 / 2002-2004)

“o conceito não existia, mas tínhamos a noção natural que era uma coisa importante a, mas não havia uma política estruturada com, com essa designação a, surgiu pela primeira vez o LEADER e, portanto, em 1992 para aí, foi assim que surgiu o primeiro LEADER, LEADER um, a, o LEADER um tinha já de facto esse embriãozinho de uma política de desenvolvimento regional, rural uma vez que permitia apoiar investimentos de diversificação...” (entrevista ao ator-chave AGR1, 1985-1991 / 2002-2004)

As categorias de análise associadas ao Desenvolvimento Rural foram as mais codificadas (105) através de mais entrevistados (14). As categorias associadas à agricultura surgem em segundo lugar, tanto em número de codificações (100) como em número de entrevistados (11) que se referiram a aspetos mais específicos relacionados com a atividade agrícola e não abordados nas questões da entrevista. O gráfico da figura 2 espelha o papel dominante da agricultura em relação a outras atividades desempenhadas em áreas rurais. Na figura 3 é possível verificar, também, que as categorias associadas à agricultura registam, inclusive, mais codificações entre os entrevistados ligados ao desenvolvimento rural (35) do que as próprias categorias do DR (25), o que poderá estar relacionado com o facto da Secretaria de Estado do DR se encontrar sob a tutela do Ministério da Agricultura.

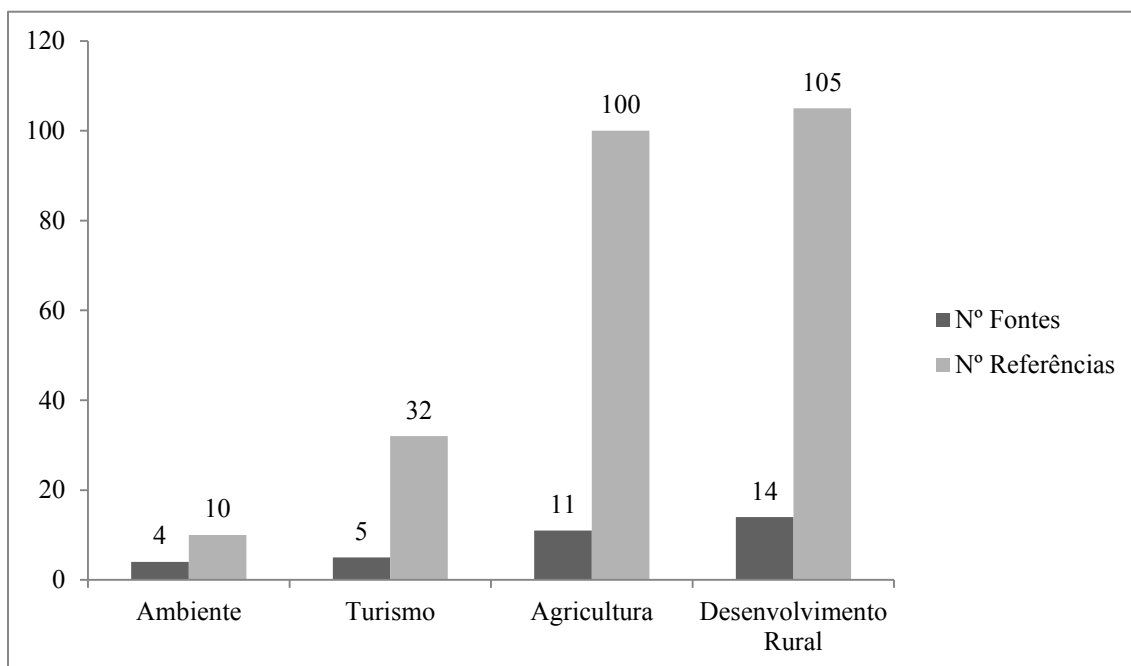


Figura 2 – Número de fontes e codificações a categorias associadas ao ambiente, turismo, agricultura e desenvolvimento rural

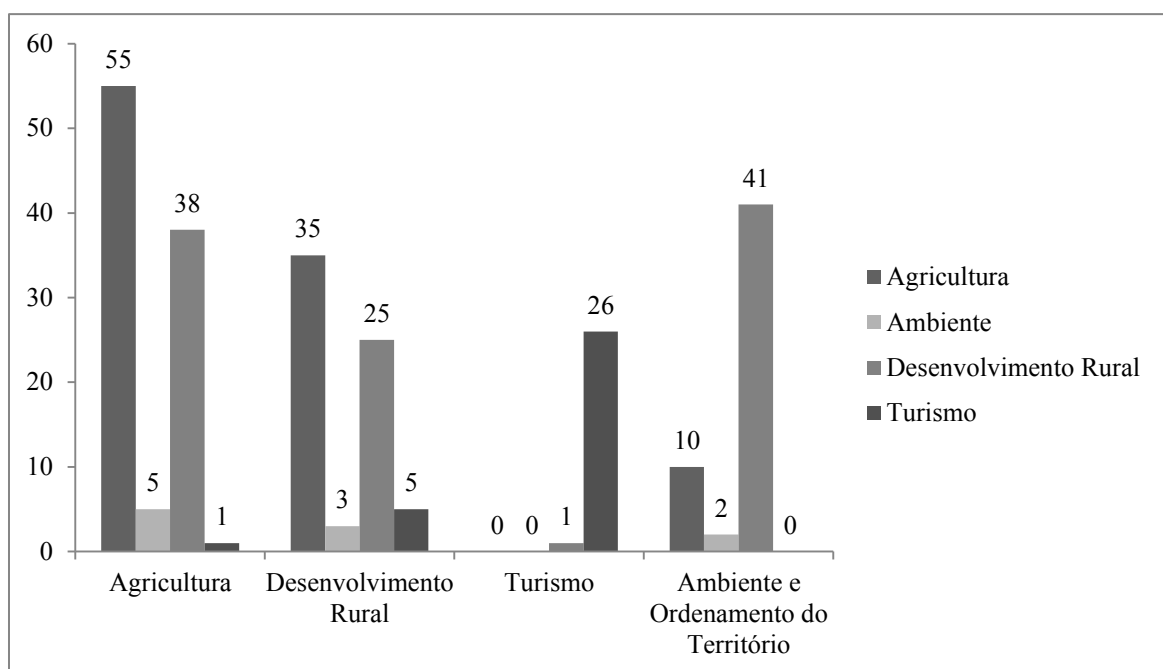


Figura 3 – Número de codificações em categorias associadas ao ambiente, turismo, agricultura e desenvolvimento rural, por área de atuação dos entrevistados

No gráfico da figura 4 podemos verificar que os entrevistados que desempenharam funções nos períodos de 1986 a 1988 e 1989 a 1993 são os que fazem mais menções a aspetos relacionados com a agricultura (6,2 e 7,8 codificações por entrevista, respetivamente). A agricultura é ainda o tema dominante entre os entrevistados em funções no período compreendido entre 1994 e 1999, sendo relegada para segundo lugar no período 2000-2006, em detrimento do DR, e para terceiro no período mais recente, onde é igualmente suplantada pelo turismo. Estes resultados encontram-se em linha com o que foi argumentado anteriormente relativamente à mudança de paradigma registada entre as décadas de 80 e 90 do século XX, com a passagem

de um rural essencialmente agrícola para um rural multifuncional marcado por uma maior diversidade de atividades económicas, ainda que a agricultura mantenha um papel de destaque.

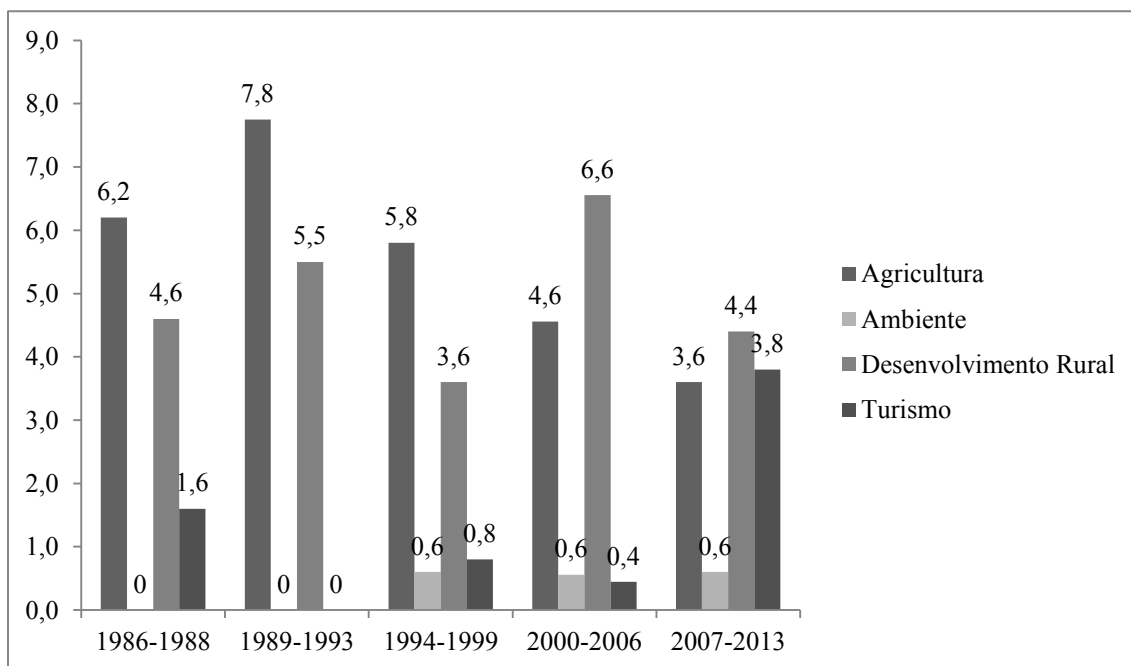


Figura 4 – Número médio de codificações em categorias associadas ao ambiente, turismo, agricultura e desenvolvimento rural, por períodos nos quais os entrevistados desempenharam funções

Analisando as noções de DR que nortearam a intervenção dos entrevistados, conclui-se que o “desenvolvimento agrorural” foi a que orientou a intervenção do maior número de atores-chave durante o período em que exerceram funções governamentais, sendo indicado por quatro dos atores-chave entrevistados. Segue-se o pós-productivismo, com 3 referências:

“E isto está a movimentar, está, está a injetar dinheiro nos outros sectores de atividade que são relacionados com, com o sector agrícola, por isso nos Açores continua a ser uma, uma atividade de futuro (...) é o motor do rural e é o motor da nossa economia” (entrevista ao ator-chave AGR2, 1997-2005)

“a minha visão limitada é que temos que apostar no, no agrícola (...) a base é o agrícola, a agropecuária, eee... o florestal. Isso é que é a base. O resto do turismo, do lazer, do não sei quê, isso é complementar! Isso é complementar.” (entrevista ao ator-chave DR4, 1999-2002 / 2005-2008)

Em termos de significados de DR enquanto política, o “desenvolvimento agrorural” foi, também, o conceito associado por mais entrevistados, com seis referências. Por outro lado, o pós-productivismo foi associado ao DR por cinco entrevistados:

“do ponto de vista político, eee, as políticas do desenvolvimento rural devem, e nesse período foram-no também, eee, muito viradas para... uma conceção integrada e global daquilo que são os territórios e as suas funções. Daí que se desenvolveram... iniciativas políticas, com incentivos na área da recuperação de património, na área do turismo rural” (entrevista ao ator-chave OTA4, 1987-1991)

“é verdade que o espaço rural e o mundo rural não se confunde com agricultura, procurámos também a, quer internamente, quer nas nossas negociações em Bruxelas a, tentámos começar a criar políticas que fomentassem uma diversificação da atividades do meio rural e foi no meu tempo que nasceu a iniciativa comunitária LEADER” (entrevista ao ator-chave AGR1, 1985-1991 / 2002-2004)

5.3 Motivações e princípios orientadores para a ação dos entrevistados

A integração entre políticas agrícolas e políticas não agrícolas foi a motivação referida por mais entrevistados (3) para a sua ação no processo de DR. No mesmo sentido, entre as motivações que se lhe seguem, com referências em 2 entrevistas cada, duas relacionam-se também com a agricultura (“gosto pela agricultura” e “modernização da agricultura”), algo que encontra paralelo no elevado número de referências ao pós-produtivismo nas representações dos entrevistados sobre o desenvolvimento rural. As motivações “promover a execução de programas existentes” e “negociar programas e medidas com entidades europeias” foram também referidas por dois entrevistados cada, o que reforça a importância dos planos, dos programas e dos fundos europeus para o processo de DR.

5.4 O que se transformou nas narrativas sobre o rural ao longo dos últimos 30 anos?

A nuvem de palavras – que ilustra a lista das palavras mais frequentes no discurso dos entrevistados – da figura 5, relativa aos entrevistados em funções antes de 1995 mostra que, para além da palavra “rural”, a palavra “turismo” é aquela que mais vezes é referida pelos entrevistados, o que se explica pelo elevado número de ocorrências na entrevista do ator-chave T3, seguida por “agricultura” e “pessoas”. É igualmente relevante a presença de diversas outras palavras relacionadas com agricultura (“agrícola”, “agrícolas”, “agricultores”) na lista das 50 palavras mais frequentes no discurso dos entrevistados.



Figura 5 – Nuvem de palavras relativa aos entrevistados em funções antes de 1995

A nuvem de palavras relativa aos entrevistados em funções após 1995 (figura 6) revela igualmente uma elevada ocorrência da palavra “agricultura” e de outras palavras relacionadas como “agrícola”, “agrícolas”, “agricultor”, “agricultores” e “agroambientais”.



Figura 6 – Nuvem de palavras relativa aos entrevistados em funções após 1995.

Da análise das nuvens de palavras deve salientar-se a permanência da predominância da atividade agrícola no discurso dos entrevistados, transversal a todo o período considerado. O referido está em consonância com o que foi já referido por autores como Figueiredo (2003) ou Batista e Figueiredo (2011): embora o discurso da multifuncionalidade emergja em períodos recentes, a agricultura continua a ser a atividade económica predominante nos discursos acerca das áreas rurais. A distribuição, por período de atuação dos entrevistados, da ocorrência de algumas das palavras mais frequentes, encontra-se sintetizada no quadro 2.

Palavra / Período	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
agric*	32,4	35,5	25,4	31,9	20,8
ambient*	4,8	6,0	4,2	7,0	7,2
PAC/política agrícola comum	9,2	9,0	0,4	5,7	2,8
produ*	20,0	17,0	13,6	10,4	9,0
rura*	28,6	22,8	33,0	36,0	51,4
sustentável/sustentabilidade	1,2	1,5	1,8	1,9	0,4
Turismo	28,8	1,8	21,0	12,4	18,4
desenvolvimento rural	1,6	2,0	3,4	2,9	7,6
modernização da agricultura [pesquisa composta]	1,8	1,8	0,2	0,9	0,0

Quadro 2 – Média de frequências, em cada entrevista, de algumas palavras/expressões, ponderadas por período de atuação de cada entrevistado.

É de realçar o aumento progressivo das menções à palavra *rural/rurais*, que passou de 22,8 menções por entrevista dos entrevistados em funções entre 1989 e 1993 para 51,4 menções dos entrevistados que desempenharam funções no período compreendido entre 2007 e 2013. A tendência de crescimento é igualmente registada no caso da expressão “desenvolvimento rural”: de 1,6 menções por entrevistado em funções entre 1986 e 1988 a 7,6 no caso dos entrevistados em funções entre 2007 e 2013.

A tendência inversa acontece nas palavras e expressões ligadas às funções produtivas do rural, nomeadamente à agricultura. Esta é mais frequente nos entrevistados do período 1989-1993 (35,5), sendo mais baixa nos entrevistados do período mais recente, 2007-2013 (20,8 ocorrências por entrevista). A expressão “modernização da agricultura” é referida com muito mais frequência pelos atores-chave dos dois primeiros períodos (1986-1988 e 1989-1993, 1,8 ocorrências por entrevista), sendo residual nos restantes e inexistente no mais recente. As palavras com o prefixo “produ*”, como “produto(s)”, “produtivo”, “produção” ou “produtividade” são progressivamente menos referidas desde o seu pico no período 1986-1988 (20 por entrevista) até um mínimo de 9 por entrevista no período 2007-2013.

As “novas” atividades desempenhadas nas áreas rurais para lá da agricultura, como a preservação do ambiente, a exploração florestal e o turismo, são mais referidas por entrevistados cuja intervenção se deu nos períodos mais recentes. Palavras como “ambiente/ambiental” foram referidas mais frequentemente por entrevistados dos períodos 2000-2006 (7 menções por entrevista) e 2007-2013 (7,2); a palavra “floresta/florestal” é mais frequente nos entrevistados dos períodos 1994-1999 e 2007-2013 (7,4); quanto à palavra “turismo”, esta é mais frequente na 1986-1988, fruto do enviesamento provocado pela elevada quantidade de vezes que a palavra foi enunciada na entrevista do Secretário de Estado do Turismo do período em questão (140), sendo igualmente frequente nos períodos 1994-1999 (21 por entrevista) e 2007-2013 (18,4 por entrevista).

Estes resultados encontram paralelo no que é referido na literatura acerca da mudança de paradigma no discurso sobre as áreas rurais (e.g. Batista & Figueiredo, 2011; Figueiredo & Soares da Silva, 2013; Silva & Carvalho, 2011). O discurso acerca da modernização da agricultura e da importância da produção agrícola é, ao longo do período considerado, progressivamente substituído pelo discurso da multifuncionalidade, que se materializa no aumento da frequência das referências a outros usos do rural, como a proteção do ambiente ou o turismo, e no progressivo incremento nas referências ao desenvolvimento rural de base territorial. Ainda assim, e igualmente em linha com o que é possível verificar na análise de documentos relativos ao desenvolvimento rural, apesar desta mudança de paradigma, a agricultura continua a ocupar um papel de destaque nos discursos dos entrevistados.

6. Conclusão

As conclusões retiradas da análise do discurso dos entrevistados convergem com as que já resultaram do exame de outros documentos efetuado no âmbito do projeto *Rural Matters*, nomeadamente nos programas dos Governos Constitucionais (Figueiredo & Soares da Silva, 2013) e nos documentos relativos ao Desenvolvimento Rural (Melo Azevedo *et al.*, 2013). Mais concretamente, das análises efetuadas sobressai um declínio, a partir da segunda metade dos anos 90 do século passado, da importância da agricultura e da sua modernização face a outros usos do rural, tais como o turismo, a exploração florestal ou a preservação da natureza. No entanto, é também visível que, embora tenha perdido alguma importância, a agricultura continua a ocupar um lugar de destaque no panorama do DR em Portugal, assumindo ainda um papel destacado nos discursos dos entrevistados.

Apesar de os entrevistados veicularem representações sobre o rural bastante diversas, na generalidade classificam-no maioritariamente como “remoto”, “envelhecido”, “desfavorecido” e “menos desenvolvido”. Alguns dos entrevistados, especialmente os que exerceram funções depois de meados dos anos 90, enaltecem também a multifuncionalidade destes territórios e o seu carácter produtivo. Entre os quatro conceitos relacionados com o *rural* examinados na análise das entrevistas (Ambiente, Agricultura, Desenvolvimento Rural e Turismo Rural), os aspetos ligados ao Desenvolvimento Rural foram os mais frequentemente citados pelos entrevistados, com predominância entre os que desempenharam funções governativas nos períodos mais recentes. Entre os entrevistados em funções nos períodos anteriores aos anos 90, contudo, a Agricultura é a temática dominante. Estes dados encontram-se em consonância com a mudança de paradigma de um rural essencialmente agrícola e produtivo para um rural multifuncional abundantemente enfatizada na literatura nacional (e.g. Figueiredo, 2003; Oliveira Baptista, 1993, 2006) e internacional (e.g. Cloke, 2006; Halfacree, 2006; Marsden, 1995) e igualmente na linha das conclusões da análise de outros tipos de documentos

examinados no projeto *Rural Matters* (e.g. Figueiredo & Soares da Silva, 2013; Melo Azevedo *et al.*, 2013; Soares da Silva & Figueiredo, 2013).

Apesar disso, a importância da agricultura nos territórios rurais atuais está ainda bem patente na visão dos entrevistados sobre aquilo que o desenvolvimento rural representa, tanto enquanto noção que norteou a sua ação governativa como enquanto política, sendo o desenvolvimento agrorural a noção de DR – transversalmente em termos de período temporal e área de atuação dos entrevistados – mais frequentemente mencionada.

O reconhecimento da persistente importância da atividade agrícola num rural multifuncional manifesta-se igualmente nas motivações e princípios orientadores para a ação política referidos pelos atores-chave entrevistados, sendo a integração de políticas agrícolas e não-agrícolas a mais frequentemente enumerada pelos que tiveram uma intervenção direta no processo de DR. O exposto revela uma consciência, mesmo entre os Ministros e Secretários de Estado da Agricultura e/ ou Desenvolvimento Rural, de que a agricultura, apesar de ser uma atividade importante para o tecido económico de (algumas) áreas rurais, já não se sobrepõe ao próprio conceito de rural.

Referências bibliográficas

Arnalte, Eladio (2002). “PAC y Desarrollo Rural: Una relación de amor-odio”. *Revista ICE – Globalización y Mundo Rural*, 803, 45-60.

Barreto, António (2000). *A Situação Social em Portugal (1960-1999)*, Lisboa, ICS.

Batista, Paulo e Figueiredo, Elisabete (2011). “Caminhos Possíveis do Rural em Portugal: As prioridades do novo programa de desenvolvimento rural”, In Elisabete Figueiredo *et al.* (coord.). *O Rural Plural. Olhar o presente, Imaginar o futuro*, Castro Verde, Editora 100Luz, 275-290.

Capela, Catarina; Figueiredo, Elisabete; Pinto, Cândido e Soares da Silva, Diogo (2013). “Written in Stone: analysis of the images of the rural conveyed in the promotional website of the Schist Villages Network, Portugal”, In *XXV Congress of the European Society for Rural Sociology – Rural Resilience and Vulnerability: the rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis*, Julho/Agosto, Florença, Itália.

Carneiro, Maria João; Soares da Silva, Diogo; Brandão, Vítor e Figueiredo, Elisabete (2013). “Da Regulamentação à promoção: o Rural nos Planos Nacionais de Turismo (1985 – 2011)”, In Maria Leonor da Silva Carvalho, Pedro Damião de Sousa Henriques e Vanda Narciso (orgs.) *ESADR 2013 – Alimentar Mentalidades, Vencer a Crise Global*, Évora, Universidade de Évora, 1969-1989.

C. C. E. (1988). *The Future of Rural Society*. Bulletin of the European Communities, 4/88, Bruxelas.

C. C. E. (1991). *The development and future of CAP: reflections paper to the EC Commission*. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/com91-100_en.pdf]

C. E. (2006). *A abordagem Leader — um guia básico*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Cloke, Paul (2006). “Conceptualizing Rurality”, In Paul Cloke, Terry Marsden e Patrick Mooney (orgs.), *Handbook of Rural Studies*, Londres, Sage Publications, 18-27.

Fernandes, João Luís e Duque, Ana Sofia (2013). “O Cinema, o marketing territorial e a atratividade turística dos espaços rurais portugueses: o caso do filme *Coisa Ruim* (2005), de Tiago Guedes e Frederico Serra”, em Maria Leonor da Silva Carvalho, Pedro Damião de Sousa Henriques e Vanda Narciso (orgs.) *ESADR 2013 – Alimentar Mentalidades, Vencer a Crise Global*, Évora, Universidade de Évora, 2107-2126.

Figueiredo, Elisabete (2003). *Um Rural para Viver, Outro para Visitar – o Ambiente nas Estratégias de Desenvolvimento para as Áreas Rurais*. Dissertação de Doutoramento, Aveiro, Universidade de Aveiro.

Figueiredo, Elisabete (2008). “Imagine there’s no rural: the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal”, *European Urban and Regional Studies*, 15 (2), 159-171.

- Figueiredo, Elisabete (2011). “Um rural cheio de futuros?”, *In Elisabete Figueiredo et al. (coord.). O Rural Plural – olhar o presente, imaginar o futuro*, Castro Verde, 100Luz, 13-46.
- Figueiredo, Elisabete (2013a). “McRural, No Rural or What Rural?: Some reflections on rural reconfiguration processes based on the promotion of Schist Villages Network, Portugal”, em Luís Silva e Elisabete Figueiredo (orgs.) *Shaping Rural Areas in Europe Perceptions and Outcomes on the Present and the Future*, Dordrecht, Springer, 129-146.
- Figueiredo, Elisabete (2013b). “Entre a McRuralização e o Esquecimento: que futuro para o mundo rural português?”, *In Vanda Aparecida da Silva e Renato Miguel do Carmo (orgs.). Mundo Rural: Mito ou Realidade*, S. Paulo, Editora Annablume, 25-50.
- Figueiredo, Elisabete e Raschi, Antonio (2012). “Immersed in Green? Reconfiguring the Italian Countryside through Rural Tourism Promotional Materials”, *In Kenneth Hyde, Chris Ryan e Arch Woodside (orgs.) Field Guide For Case Study Research In Tourism, Hospitality and Leisure*. Bingley, Emerald Publishers, 17-44.
- Figueiredo, Elisabete e Soares da Silva, Diogo (2013). “Da Modernização Agrícola ao Rural não Agrícola: o Rural no Discurso Governativo em Portugal (1985 – 2011)”, *In Maria Leonor da Silva Carvalho, Pedro Damião de Sousa Henriques e Vanda Narciso (orgs.) ESADR 2013 – Alimentar Mentalidades, Vencer a Crise Global*, Évora, Universidade de Évora, 443-463.
- Halfacree, Keith (2006). “Rural space: constructing a three-fold architecture”, em Paul Cloke, Terry Marsden e Patrick Mooney (orgs.), *Handbook of Rural Studies*, Londres, Sage Publications, 44-62.
- Jollivet, Marcel (1997). “Des campagnes paysannes au rural ‘vert’: naissance d’une ruralité postindustriel”, *In Marcel Jollivet (org.). Vers un Rural Postindustriel. Rural et Environnement en Huit Pays Européens*, Paris, L’Harmattan, 77-126.
- MAMAOT (2012). *Programa de Desenvolvimento Rural – Continente – 2007-2013*. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. Revisão 09 – Janeiro 2012.
- Mormont, Marc (1994). “La agricultura en el espacio rural Europeo”. *Agricultura y Sociedad*, 71, 17-49.
- Marsden, Terry (1995). “Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces”, *Journal of Rural Studies*, 11, 285-296.
- Melo Azevedo, Rita; Rodrigo, Isabel e Figueiredo, Elisabete (2013). “Um rural sem rumo? Análise das representações do rural nas políticas e estratégias de desenvolvimento (2000-2013)”, *In Maria Leonor da Silva Carvalho, Pedro Damião de Sousa Henriques e Vanda Narciso (orgs.) ESADR 2013 – Alimentar Mentalidades, Vencer a Crise Global*, Évora, Universidade de Évora, 501-524.
- Oliveira Baptista, Fernando (1993). *Agricultura, Espaço e Sociedade Rural*. Coimbra, Fora do Texto.
- Oliveira Baptista, Fernando (1996). “Declínio de um tempo longo”, *In Joaquim Pais de Brito, Fernando Oliveira Baptista e Benjamim Enes Pereira (orgs.). O Voo do Arado*. Lisboa, MNE, 35-75.
- Oliveira Baptista, Fernando (2006). “O Rural depois da Agricultura”, *In Maria Lucinda Fonseca (org.). Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer*. Lisboa, CEG, 85-100.
- Oliveira Baptista, Fernando (2011). “Os contornos do rural”, *In Elisabete Figueiredo et al. (orgs.). O Rural Plural – olhar o presente, imaginar o futuro*, Castro Verde, 100Luz, 49-58.
- Oliveira Baptista, Fernando et al. (2004). “Rural e Agricultura”, em *II Congresso de Estudos Rurais – Espaços Rurais Periféricos*, Universidade dos Açores, Angra do Heroísmo.
- Pinto, Cândido; Figueiredo, Elisabete; Capela, Catarina; e Soares da Silva, Diogo (2013). “No country for old people – representations of the rural in the Portuguese tourism promotional campaigns”, em *XXV Congress of the European Society for Rural Sociology – Rural Resilience and Vulnerability: the rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis*, Julho/Agosto, Florença, Itália.

Ramos-Real, Eduardo (1995). De la crisis a la regeneración rural”, In SPER (org.) *Actas do III Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*, Lisboa, SPER, 125-149.

Rolo, Joaquim Cabral (1996). “Imagens de Meio Século da Agricultura Portuguesa”, In Joaquim Pais de Brito, Fernando Oliveira Baptista e Benjamim Enes Pereira (orgs.) *O Voo do Arado*. Lisboa, MNE, 35-75.77 – 160.

Soares da Silva, Diogo e Figueiredo, Elisabete (2013). “A Política do Rural na Política em Portugal – Quão novos são os novos desafios da estratégia Europa 2020 para o mundo rural?”, In Carlos Rodrigues, Frederico Moura e Sá, Gonçalo Santinha, João Marques, José Carlos Mota e Miguel Viegas, *Actas da Conferência Internacional Europa 2020/II Conferência de Planeamento Regional e Urbano, 5-6 de Julho de 2013*, Aveiro, Universidade de Aveiro, 196-220.

Silva, Susana e Carvalho, Paulo (2011). “Programas e sistemas de incentivos europeus com incidência na actividade turística em espaço rural. O exemplo do PRIME (Portugal, 2000-2006)”, In Elisabete Figueiredo et al. (orgs.), *O Rural Plural. Olhar o presente, Imaginar o futuro*, Castro Verde, Editora 100Luz, 315-328.

ⁱ Este trabalho integra-se no âmbito do Projeto “Rural Matters – significados do rural em Portugal: entre as representações sociais, os consumos e as estratégias de desenvolvimento” (PTDC/CS-GEO/117967/2010), que é financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (co-financiado pelo COMPETE, QREN e FEDER).

ⁱⁱ Para uma compreensão mais detalhada deste conceito e da sua implementação, ver Figueiredo (2011, 2013a).

ⁱⁱⁱ No âmbito do projeto foram igualmente analisados outros tipos de discursos sobre o rural em Portugal nos últimos 30 anos, nomeadamente discursos veiculados através dos programas dos Governos Constitucionais, dos programas e estratégias de desenvolvimento rural, dos programas e incentivos financeiros relativos ao turismo rural, de obras cinematográficas nacionais, de meios de comunicação social e de materiais promocionais relativos ao turismo em geral e ao turismo rural (e.g. Capela et al., 2013; Carneiro et al., 2013; Fernandes & Duque, 2013; Figueiredo & Soares da Silva, 2013; Melo Azevedo et al., 2013; Pinto et al., 2013; Soares da Silva & Figueiredo, 2013)

^{iv} A escolha deste período relaciona-se com a data de entrada do país na CEE e de início de aplicação da PAC e de outras estratégias dirigidas ao mundo rural em Portugal.

^v No âmbito do projeto foram explorados outros conceitos na análise de outros tipos de documentos, como a “paisagem”, o “idílio rural”, o “campo” ou a “ruralidade”.