

A evolução das políticas de desenvolvimento rural com foco na inovação social – da criação da PAC às Smart Villages

The evolution of rural development policies with a focus on social innovation – from the creation of the CAP to smart villages

Ana Rita Pereira^{1,*} & Bernadete Bittencourt²

¹Universidade de Aveiro, Portugal

²Instituto Politécnico de Bragança, Portugal

(*E-mail: anarita17@ua.pt)

<https://doi.org/10.19084/rca.31499>

Recebido: 2022.11.10

Aceite: 2023.05.04

RESUMO

Na tentativa de incrementar a produtividade agrícola e garantir segurança alimentar da Europa, devastada pela 2^o GM, foi criada a PAC, em 1962. Após sucessivos programas e reformas, os objetivos orientados para a inovação, em especial para a Inovação Social (IS), sustentabilidade ambiental e o uso das plataformas digitais fazem parte o conjunto de medidas que norteiam a Estratégia Europa 2020 e a PAC 2021-2027. Estes focam a resiliência e competitividade dos territórios como um propósito. Deste modo, o objetivo deste artigo é elencar um conjunto de Programas e Políticas e Desenvolvimento Rural que foram sendo levadas a cabo ao longo dos anos, com vista a solucionar desafios sociais das áreas rurais, bem como compreender de que forma a IS pode ajudar a dar-lhes resposta. Para além disto, focar-se-ão as metas da transição digital e a criação das Smart Villages como possíveis instrumentos de transformação social. Neste sentido, o desenvolvimento rural é um instrumento essencial para alcançar o objetivo de coesão territorial europeu e a IS pelos méritos que lhe são reconhecidos um aliado. Este artigo reconhecerá cronologicamente os avanços políticos e institucionais ligados ao desenvolvimento rural e o potencial da IS para os qualificar.

Palavras-chave: Inovação social; Áreas Rurais; Políticas de Desenvolvimento Rural; Transição Digital.

ABSTRACT

To increase agricultural productivity and ensure food security in Europe, devastated by 2nd GM, the CAP was created in 1962. After successive programs and reforms, innovation-oriented objectives, for Social Innovation, environmental sustainability and the use of digital platforms are part of the set of measures that guide the Europe 2020 strategy and the 2021-2017 CAP as guidelines focus on the resilience and competitiveness of the territories. In this sense, rural development is an essential instrument for achieving the goal of European territorial cohesion and social innovation, by the merits that are recognized, can be a strong ally. This way, the purpose of the article is to list a set of programs and policies and rural development that have been carried out over the years, with a view to solving the social challenges that as rural areas contain in them, as well as to understand how social innovation an ally in can be responding to these challenges. In addition, the challenges of the digital transition associated with social innovation in rural areas and the creation of Smart Villages as possible instruments of social transformation will be focused.

Keywords: Social innovation; Rural Areas; Rural Development Policies; Digital Transition.

INTRODUÇÃO

As preocupações com a concretização de políticas públicas destinadas ao mundo rural tiveram o seu início marcado pelo término da 2ª Guerra Mundial, e a conseqüente insegurança alimentar, gerada pela destruição dos campos de cultivo. Aquando do Tratado de Roma, em 1957, a ainda Comissão Económica Europeia (CEE), definiu como objetivos específicos de recuperação da produção agrícola, “a criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação de políticas comuns e promover o desenvolvimento harmonioso do seu conjunto pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas, incluindo áreas rurais”¹. Assim, em 1962, surge, a PAC (Política Agrícola Comum). O artigo 39.º do Tratado Fundamental da União Europeia (TFUE) define como objetivos específicos da PAC: (i) incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra; (ii) assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola; (iii) estabilizar os mercados e (iv) garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis aos consumidores.

Neste sentido, caberia ao Estado apoiar a agricultura como o setor que contribui para um importante objetivo nacional: fornecer um abastecimento suficiente de alimentos. 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. O excedente de produção, resultante dos incentivos da PAC, levou à diminuição do valor dos produtos agrícolas e à incerteza dos rendimentos dos agricultores, assim como provocou efeitos ambientais negativos (Erjavec & Erjavec, 2015). Estes fenómenos levaram a um conjunto de reformas na década de 90, nas quais ganharam relevância questões relacionadas com o ambiente e com o desenvolvimento rural nas suas diversas vertentes. A importância da agricultura em si diminuiu, e a modernização noutros setores do rural tais como o turismo, a exploração florestal ou a preservação da natureza, tornaram-se fundamentais. Tal se reproduziu num novo discurso no debate sobre a

política agrícola que enfatiza a competitividade, a liberalização das medidas políticas, a menor intervenção do Estado e a redução do orçamento da PAC (Silva *et al.*, 2014; Rolo & Cordovil, 2014; Erjavec & Erjavec, 2015; Oliveira Baptista, 1996).

Conforme Van der Ploeg *et al.* (2000) citado em Oliveira Baptista (1996), a Política de Desenvolvimento Rural (PDR) não deve estar baseada na agricultura pois o setor agrícola é incapaz de gerar uma “renovação rural”, sendo proposto um modelo de desenvolvimento rural baseado, na multifuncionalidade do território. A aplicação da PDR deve atender também às características dos territórios onde incide. Para além de ser necessário dirigir os instrumentos de política para a população rural, no sentido de lhes proporcionar melhores condições de vida, estes devem ter características próprias consoante os territórios e os recursos disponíveis. É sob este pano de fundo evolutivo no sentido da multifuncionalidade que, a passada estratégia da PAC (2014-2020) e a que vigora agora (2021-2027), baseiam o seu horizonte de medidas. Estas assentam na inovação, conectividade digital, e sustentabilidade ambiental, alicerçada no uso eficiente dos recursos e na economia circular.

Posto isto, em termos de objetivos, este artigo tem como finalidade central procurar perceber em que sentido evoluíram as PDR, desde a criação da PAC (da década de 60 até ao presente), indicando ainda perspetivas atuais e de futuro (PAC 2021-2027). Em termos mais detalhados, procurará: (i) proporcionar um enquadramento da importância dos processos de inovação social (IS), nas áreas rurais, que ganharam relevo na Estratégia Europa 2020, enquanto motores de resolução de problemas societários prementes das zonas rurais; (ii) compreender o enquadramento das tendências do uso de instrumentos digitais enquanto promotores de IS nas áreas rurais, e a introdução do novo conceito de *Smart Villages*.

REVISÃO DA LITERATURA

A criação da PAC e sucessivas reformas

A PAC, como havia sido referido na introdução, foi criada como mecanismo de garantir o abastecimento alimentar do povo europeu, dependente da

¹ Consultado em: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pt

ajuda americana, dada a devastação do território, provocada pela 2ª Guerra Mundial. Instituída, em 1962, e financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), um instrumento financeiro, criado para o efeito, surgiu como a única componente, com vista à regulação de preços e de mercado (Clemente, 2016). Posteriormente, com o foco na política de preços de apoio muito elevados em relação aos preços do mercado mundial e a garantia de compra ilimitada, a PAC começou a produzir cada vez mais excedentes. Para acabar com a disparidade crescente entre a oferta e a procura e controlar as despesas agrícolas, a CEE, a partir de meados dos anos 1980 introduziu uma alteração radical na PAC. Substituiu um sistema de proteção através dos preços, por um sistema de ajudas compensatórias aos rendimentos².

Com vista à prossecução desse objetivo, a reforma da PAC de 1992 procurou solucionar os problemas gerados pelas políticas da “antiga PAC”. Contou com medidas de restrição, no que diz respeito aos excedentes de produtos agrários e uma maior preocupação com a qualidade ambiental, degradada pelo uso abusivo de produtos químicos e por uma agricultura intensiva (Martinho, 2000 citado em Ortega & Estrada, 2017). Segundo Ortega e Estrada (2017) a estratégia implantada nos anos 90, possuía um arranjo mais inclusivo, reduzindo as disparidades regionais, e apostando num sistema de governança com maior poder político local e da sociedade civil. Era, segundo os mesmos, “uma estratégia para o desenvolvimento rural, expressa na busca de outros canais de geração de emprego e renda que não a produção agropecuária intensiva, a par de uma alternativa com uso do enfoque territorial” (Ortega & Estrada, 2017, p.19).

Posteriormente, a Conferência de Cork, em 1996 (1ª Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural), marcou a linha estratégia definida previamente, vincando alguns atributos, a par da multifuncionalidade do espaço rural, como a promoção da sustentabilidade ambiental, tendo em vista preservar os modos de vida rural e as paisagens agrícolas. Estes pressupostos levaram a União Europeia (UE) a adotar novas disposições que apontam para um modelo agrícola, mais ecológico e economizador

de recursos, com garantias de qualidade e segurança dos alimentos para os consumidores (Comissão Europeia, 2016; Ortega & Estrada, 2017).

No entanto, é com a Agenda 2000 (2000-2006) que o desenvolvimento rural passou a constar como pilar independente no desenvolvimento agrícola da PAC. O regulamento relativo ao apoio do ao desenvolvimento rural estabeleceu, pela primeira vez, uma abordagem integrada para as zonas rurais (Comissão Europeia, 1998). Determinada pelo Conselho Europeu de Berlim de 1999, esta nova reforma vem reforçar as ideias defendidas nas alterações da década de 90, reiterando a preocupação pela diversidade económica do meio rural e do respeito das condições ambientais (eco condicionalidade) (Clemente, 2016; Comissão Europeia, 1998). Em termos financeiros, a introdução de políticas mais neoliberais e de restrição orçamental vincaram um novo alinhamento dos preços internos pelos preços mundiais, parcialmente compensado por ajudas diretas aos produtores, tendo como fim último um princípio de estabilização orçamental, mediante um quadro financeiro rigoroso para o período de 2000-2006.

Em 2005, com aprovação do regulamento do FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural), veio revogar o FEOGA (Clemente, 2016, p.126). O FEADER, enquanto instrumento de financiamento, abrange tanto as ajudas às políticas de estruturas agrárias dirigidas à modernização e sustentabilidade das explorações agrícolas, como as ajudas aos programas de desenvolvimento territorial, dirigidas a promover entre a população rural (Ortega & Estrada, 2017, p.23). O cofinanciamento das ajudas do segundo pilar – o desenvolvimento rural proporciona, aos governos nacionais e regionais, maior poder na definição das prioridades de alocação dos recursos dirigidos ao desenvolvimento rural em seus correspondentes territórios, intensificando o pilar da governança multinível, com enfoque cada vez mais local, estabelecida desde a década de 90 (Ortega & Estrada, 2017, p.27).

No período financeiro de 2007-2013, os grandes objetivos centravam-se na simplificação e na descentralização da gestão dos instrumentos financeiros, peças fundamentais da reforma da Política de Coesão para o período de 2007-2013. Os objetivos de desenvolvimento rural, centravam-se em três

² In Fichas Temáticas sobre a União Europeia: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/home>

domínios, de acordo com os três eixos definidos no novo regulamento do FEADER (Clemente, 2016). O primeiro eixo, diz respeito ao aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação. O segundo eixo, evidencia a melhoria do ambiente e da paisagem rural através do apoio à gestão do espaço rural. O pilar seguinte enumera a promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e a diversificação das atividades económicas, com vista a melhorar as condições de crescimento e de criação de emprego (Clemente, 2016).

As Políticas de Desenvolvimento Rural no período 2014-2020 – A Estratégia Europa 2020 e o foco na Inovação

O Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, definiu como prioridades para a política de desenvolvimento rural a coordenação da ação do FEADER com outros fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI): os fundos da política de coesão (Fundo de Coesão), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) (Parlamento Europeu, 2013). A par disso alicerçou-se em três pilares fundamentais, que em tudo se assemelham aos anteriores: (i) tornar a agricultura mais competitiva; (ii) assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e das ações climáticas e (iii) alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de empregos.

Estes objetivos principais coadunam-se com as seis prioridades da UE para a PDR, que passam pelo fomento da transferência de conhecimentos nos setores agrícola. A par de outras reformas, procura melhorar a viabilidade das explorações agrícolas, a fim de promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais. Espera-se ainda contribuir para que se atinja o objetivo da neutralidade carbónica e combate às alterações climáticas no seio da União, com a promoção de práticas eficientes no uso dos recursos (Parlamento Europeu, 2013). Veja-se, por exemplo, a iniciativa Uma Europa Eficiente em Uso

de Recursos³. Este novo Regulamento, financiado pelo FEADER representa uma evolução da abordagem do quadro aplicado no período de programação anterior, nomeadamente, na tentativa de o simplificar, mas mantendo uma complexidade acrescida devido a um maior número de objetivos estratégicos. A UE avançou para uma abordagem mais estratégica e integrada, focada no desenvolvimento sustentável (Parlamento Europeu, 2016).

Este Regulamento vem no decorrer da Estratégia 2020 e do foco numa Europa Inteligente, Sustentável e Inclusiva (Comissão Europeia, 2010). A UE identificou sete desafios prioritários em que o investimento direcionado para a investigação e inovação podem produzir um impacto real em benefício dos cidadãos, criando sociedades inclusivas, inovadoras, reflexivas e seguras. As áreas de afetação vão desde a saúde, às alterações climáticas ou à bioeconomia (Comissão Europeia, 2010). Este documento da Comissão Europeia (CE) utiliza expressões-chave como “adaptação às alterações climáticas” e “fomento do crescimento verde/greening” (Comissão Europeia, 2010). Neste sentido, e segundo Ortega e Estrada (2017), no que toca ao desenvolvimento rural, os temas relacionados com a agricultura deixam de ser tratados como temas setoriais (vinculados à atividade agropecuária), para serem “valorizados por sua contribuição ao provisionamento de bens públicos e à resolução de problemas de interesse geral (mudança climática, meio ambiente, coesão social e económica dos territórios” (Ortega & Estrada, 2017, p. 31). O Programa-Quadro de Investigação e o Programa-Quadro de Competitividade e Inovação (PCI), foram concebidos para prosseguir os objetivos da Estratégia Europa 2020, maximizando o seu impacto e assegurando a sua eficiência e valor acrescentado da UE (Slee & Mosdale, 2020).

Como projetado desde os anos 90, a PAC enquanto política assistencialista aos produtores, tinha os dias contados. No entanto, segundo Erjavec e Erjavec (2015) no capítulo dos objetivos da PAC, a par de um enfoque específico, num discurso neoliberal (apelando à redução gradual do papel do Estado), os objetivos estratégicos são, na sua maioria, uma combinação de discursos multifuncionais e produtivistas, uma vez que ambos implicam uma

³ In: Fichas Técnicas da União Europeia – Consultada em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.5.6.pdf

presença ativa do Estado, que é necessária para manter e justificar a PAC (Erjavec & Erjavec, 2015, p. 12).

Esta perspectiva coaduna-se com uma abordagem contemporânea à inovação na UE: a orientação por missão, popularizada por Mariana Mazzucato. Neste novo paradigma, o Estado deve basear-se numa política estratégica e orientada para missões, cujo Estado tem um papel empreendedor - “setor público inteligente e estratega; mais *ágil, construtivo e ativo*” (Mazzucato, 2017, 2018, 2019; Comité das Regiões Europeu, 2018). Neste sentido, uma agenda política orientada para a missão tem, por isso, um papel importante a desempenhar na concretização de um crescimento de melhor qualidade, enquanto aborda grandes desafios (Mazzucato, 2017). Para que uma política missionária aconteça, é necessário revigorar o reforço das capacidades, competências e conhecimentos especializados no seio do Estado, de modo que as suas diferentes organizações possam efetivamente desempenhar o seu papel na coordenação e na orientação dos intervenientes privados na formulação e implementação de políticas que abordem os desafios sociais através da inovação (Mazzucato, 2017).

Retomando ao Regulamento que norteia a PDR, o FEDER colabora ainda na criação da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR). Esta funciona como um centro de informações sobre a forma como a política, programas e outras iniciativas de desenvolvimento rural funcionam na prática, e como podem ser melhorados para alcançar melhores resultados. A REDR apoia a execução eficaz dos programas de desenvolvimento rural dos países da UE, gerando e partilhando conhecimentos e facilitando o intercâmbio de informações e a cooperação na Europa rural. A mesma fonte de financiamento lança ainda as bases para o Projeto Promoção do Empreendedorismo. Este permite o intercâmbio de conhecimentos entre agricultores e investigadores. Prevê ainda que os Estados-Membros possam elaborar subprogramas temáticos relacionados com os setores sociais de maior fragilidade: (i) jovens agricultores; (ii) pequenas explorações agrícolas; (iii) zonas de montanha; (iv) o emprego feminino; (v) atenuação das alterações climáticas e a (vi) adaptação aos seus efeitos (Parlamento Europeu, 2013).

Embora organizados em torno das prioridades supramencionadas, as PDR contribuem igualmente

para os objetivos transversais de inovação, tão presente na Estratégia Europa 2020, com vista a uma Europa mais inteligente, sustentável e inclusiva (Parlamento Europeu, 2013). Segundo Livia Madureira e outros investigadores (2013), a inovação em meio rural é definida como uma abordagem destinada a reforçar a capacidade das organizações locais para colmatar desafios de desenvolvimento. Inclui melhorias na prestação de serviços ou na resposta às necessidades sociais emergentes, relacionadas com o desenvolvimento das comunidades rurais. Segundo os mesmos, este conceito “evidencia a capacidade de resposta das inovações às novas necessidades e expectativas sociais e o desenvolvimento de novas relações sociais, como aquelas que têm vindo a surgir no relacionamento entre produtores e consumidores” (Madureira *et al.*, 2013, p. 38). Para Vasta *et al.* (2019), a inovação é um fator-chave para o desenvolvimento de muitas áreas rurais, podendo potenciar a diversificação económica, a atribuição de valor acrescido aos produtos tradicionais rurais, a promoção direta, o crescimento da competitividade sobretudo através de novas estruturas e de novos processos de governação (p. 9). Enquanto se analisam várias conceptualizações e definições de Inovação e sua utilidade, o termo “social” está a ser colocado como um “elemento central da inovação”. A Inovação Social (IS) surge assim, segundo Bock (2012), do debate e crítica sobre a teoria da inovação tradicional, com o seu foco nas invenções materiais e tecnológicas, no conhecimento científico e na lógica económica da inovação.

A Inovação Social e a sua importância no contexto da promoção do desenvolvimento rural

Alguns autores concebem o termo IS, como tendo mais de 200 anos de existência (Godin, 2012; Edwards-Schachter *et al.*, 2017), precedendo, desta forma, a noção de inovação tradicional. Décadas mais tarde, segundo Taylor (1970), e na tentativa, ainda precoce, de explicar a necessidade de afirmação do desenvolvimento, sendo este mais do que o crescimento económico, devendo constar indicadores como pobreza, o desemprego, a desigualdade e a força da educação e dos direitos de cidadania. Focava a IS como a nova forma de fazer as coisas, capaz de conceber relações sociais com base na autonomia dos atores sociais. MacCallum

et al. (2009), introduz a questão da satisfação de necessidades específicas graças à ação coletiva.

Atualmente, e segundo Moulaert e outros investigadores, a IS tem como princípios estruturantes, a ação coletiva dos processos e medidas adotadas por grupos interessados da sociedade e utilizados para solucionar problemas societais (Moulaert *et al.*, 2013). Deste modo, a IS ao imergir da iniciativa de diversos atores, em rede, apresenta novas práticas sociais, assentes no empoderamento e capacitação social, na criação e implementação de Políticas Públicas (PP). Nesse sentido, explicam que a IS se exprime por atividades e serviços que surgem a fim de dar uma resposta original a necessidades humanas não satisfeitas, ou não identificadas, pelo mercado ou pelo Estado, promovendo a igualdade de oportunidades, a inclusão e coesão social (Mulgan *et al.*, 2007; Murray *et al.*, 2010; Klein, 2017). Este destaque da IS e das PP assentes na IS, nas investigações atuais da União Europeia (UE), é sugerida a sua centralidade na Estratégia Europa 2020 (com referência prévia ao Relatório BEPA – Bureau of European Policy Advisers) (Comissão Europeia, 2010; BEPA, 2014). O objetivo desta estratégia é financiar novas estruturas de governação que permitam superar a atual instabilidade económica na Europa, e criar condições para a prosperidade europeia (Comissão Europeia, 2010).

No que concerne ao mundo rural, o conceito de IS enriquece os estudos e constitui um elemento importante para analisar e identificar elementos de coesão social, através de novas formas de governação orientadas para o bem-estar social (Martínez *et al.*, 2018). A Europa Rural enfrenta desafios significativos, desde a diminuição da qualidade ambiental, das alterações climáticas, da imigração, do envelhecimento e dos baixos níveis de atividade económica. Santos (2013), esclarece um conjunto de fatores que fragilizam as áreas rurais, que vão desde a componente institucional, à económica e demográfica.⁴

⁴ Para Santos (2013), o conceito de áreas de baixa densidade “remete para situações de: défice institucional (número reduzido de entidades com atribuições e competências ao nível local); relacional (número reduzido, e eficácia limitada, na construção de parcerias); ocupacional (reduzido leque de oportunidades de emprego); económico (oportunidades escassas de afirmação no mercado global); e demográfico (baixa densidade populacional)” (p.56).

Neste sentido, as atuais respostas de apoio ao desenvolvimento rural baseiam-se ainda num enquadramento produtivista e as formas de inovação apoiadas são excessivamente técnicas. A IS pode e deve ser uma estratégia-chave para esta e para o desenvolvimento da Estratégia a Longo Prazo para as Zonas Rurais (Santos, 2013; Slee & Mosdale, 2020). Como referido, presente na Estratégia Europa 2020 e Estratégia da UE para a revitalização das zonas rurais do Comité das Regiões Europeu, a IS toma um papel de relevo na procura pela melhoria dos resultados no bem-estar social e garante o envolvimento dos atores da sociedade civil (Comité das Regiões Europeu, 2021; Slee & Mosdale, 2020). Exemplos desse predomínio são, por exemplo, a Iniciativa União da Inovação e a Plataforma Europeia Contra a Pobreza. Ambas focam a promoção da IS, cujos projetos sejam destinados às camadas mais vulneráveis da população, em especial propondo soluções inovadoras em matéria de educação, formação e oportunidades de emprego para combater a discriminação e uma nova agenda de integração dos migrantes (Slee & Mosdale, 2020).

Em suma, e segundo Dax e Fischer (2018) e Martínez *et al.* (2018) torna-se necessário propor caminhos alternativos para as orientações futuras das estratégias rurais. As mesmas devem assentar no bem-estar da população regional e direcionar os esforços para a população necessitada. Estas recomendações devem considerar ainda as necessidades e recursos que as comunidades já possuem, a fim de impulsionarem o seu próprio desenvolvimento e apoiarem o resgate de conhecimentos na manipulação de recursos tradicionais. Além disto, é vital ter em atenção as mudanças significativas nas funções dos espaços (por exemplo, para experiência de lazer). Nestas orientações, a formação de uma identidade renovada, que implica o uso criativo das mudanças, a IS torna-se fundamental. Ainda neste contexto, as diretrizes futuras das estratégias rurais devem fomentar a mobilização das capacidades regionais e aceitação da diversidade do meio rural e o desenvolvimento das capacidades de produção dos atores, com programas que lhes proporcionem infraestruturas para aumentar a sua eficiência de trabalho. Os líderes locais devem também estar atentos aos incentivos vindos de fora, como um importante fator facilitador da mudança e garantir que os atores sociais recebem a informação de programas relevantes. Para Dax &

Fischer (2018) e Martínez & Rivera (2018), no fundo, a IS contribuiu para formar a autoconsciência regional.

No horizonte temporal de 2016-2020, foi criado o um programa SIMRA (Inovação Social nas Zonas Rurais Marginalizadas), com o objetivo central de destacar o contributo da IS para o desenvolvimento social, económico e ambiental em áreas rurais desfavorecidas (Slee & Mosdale, 2020). O projeto pretendia “criar grupos de trabalho com a comunidade civil, para garantir um alinhamento político mais eficaz da inovação social”. Procurou também “quebrar silos ideológicos e setoriais”, integrando uma abordagem assente na governança multinível.⁵ Focava ainda o fornecimento de apoio às comunidades e regiões menos favorecidas para a sua animação e capacitação, a fim de fortalecer a base de competências dos atores da sociedade civil para operar onde os mercados são fracos e são necessárias soluções que transcendem a lógica do mercado (Slee & Mosdale, 2020). Neste sentido, a confiança na rede operativa, isto é – o capital social – tem demonstrado ser uma influência poderosa no desenvolvimento liderado pela comunidade e na cidadania ativa, apoiando a ação coletiva, através de novas redes, visão comum e construção de redes (Slee & Mosdale, 2020). Os próprios processos de IS e as intervenções políticas, a vários níveis, estimulam e reforçam essa capacidade de atuação (Slee & Mosdale, 2020). Segundo o balanço da Estratégia da UE para a Revitalização das Zonas Rurais, o projeto SIMRA “demonstrou que a inovação social pode ser um componente essencial para fazer face a desafios rurais como sejam a emigração, a diversificação das empresas rurais, as alterações climáticas, a mudança de estilos de vida e a reestruturação das economias rurais” (Comité das Regiões Europeu, 2021, p.14).

De uma outra perspetiva, a ausência de processos alicerçados na IS foi identificada como um importante constrangimento à vitalidade e ao desenvolvimento das regiões. Neste sentido, embora a IS pareça ser um dos requisitos fundamentais para um desenvolvimento rural bem-sucedido, o seu papel, neste domínio, é muitas vezes subestimado. A IS ainda não é tão diretamente abordada no desenvolvimento de programas, e a sua criação é, por

vezes, desprezada pelos Governos locais, regional e instituições nacionais e de financiamento. Uma das razões para tal acontecer deve-se à ausência de apoio a “forças motrizes por trás dela no desenvolvimento rural e às formas de apoiar a criação de uma IS bem-sucedida” (Neumeier, 2012, p.19). De acordo com Novikova e outros investigadores (2020), outros fatores que podem incapacitar a promoção da IS: os elevados níveis de carga burocrática; a falta de tempo para trabalhar no campo; presença de alguma hostilidade dos cidadãos em relação a projetos; a presença centralizada da tomada de decisão; falta de massa crítica entre a população local, a intolerância ao erro e a falta de cultura cooperativa entre os intervenientes (Novikova *et al.*, 2020, p. 12).

A valorização do capital social, acima mencionado, enquanto instrumento potenciador da inovação, foi sobretudo valorizada, neste último quadro de políticas de desenvolvimento, incentivada pelo programa LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural), com o Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (DLLC). Vale a pena, no entanto, conhecer a evolução desta abordagem ao desenvolvimento do território.

O quadro da iniciativa LEADER

O LEADER, foi criado em 1991, primeiramente com atuação prevista até 1994, para ajudar a revitalizar as zonas rurais especialmente desfavorecidas, assentando em políticas de diversificação das funções, no entanto, perdurou pelo tempo, ao passo que, entre os anos de 1994 e 1999, e posteriormente, entre os anos 2000 e 2006, essa iniciativa foi reiterada, com o LEADER II e o LEADER +. Segundo Ortega e Estrada (2017) e Clemente (2016), o LEADER devia permitir aos agentes dos territórios rurais, valorizar as suas próprias potencialidades e sensibilizá-los para a riqueza do património da sua região, responsabilizando-os pela sua preservação e valorização (Ortega & Estrada, 2017). É sobretudo com o LEADER+ que surge a ênfase na necessidade de incentivar ações inovadoras. Ao contrário das anteriores, abordagens, a iniciativa estendia-se a todos os territórios rurais e não apenas aos mais desfavorecidos. A sua forma de atuação fixava-se nos *Living labs*, com o objetivo de promover a participação da população e dos agentes económicos locais na elaboração e gestão de projetos, capazes

⁵ Consultado em: <http://www.simra-h2020.eu>

de proporcionar saídas criativas para a geração de emprego no território (Clemente, 2016).

A partir de 2007, a abordagem LEADER, passa a ser integrada nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural, apoiados pela UE e financiados ao abrigo do novo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER). Os projetos concretizados ao abrigo desta iniciativa são formulados e implementados pelos Grupos de Ação Locais (GAL). Estes grupos são compostos por uma equipa especializada e por membros representantes da sociedade civil e dos governos locais. Os GAL preparam as suas próprias estratégias de desenvolvimento local com base nas quais geram os seus próprios orçamentos. Salienta-se que a importante tarefa dos GAL firma-se em cultivar o capital social e a cooperação, muitas vezes “encoberto” nas suas áreas de operação, (Mötte *et al.*, 2017). Em suma, e segundo Clemente (2016), baseada nos documentos oficiais da UE, o programa LEADER permitiu:

abraçar a causa do desenvolvimento de zonas rurais diversificadas recorrendo a uma abordagem ascendente, valorizadora de comunidades e recursos locais, alicerçado em sete pilares essenciais da estratégia local de desenvolvimento, tais como a conceção e implementação ascendente das estratégias; parcerias locais entre entidades privadas e públicas, materializadas nos Grupos de Ação Local (GAL); ações integradas e multisectoriais; inovação; cooperação e ligação em rede (p.116).

Recentemente, na Estratégia Europa 2020, pelo menos 5% do financiamento dos PDR deve destinar-se a ações baseadas no método LEADER (Clemente, 2016). A base *bottom-up* da nova estratégia do LEADER, o DLLC, potencia a identificação dos problemas que precisam de soluções e a integração da comunidade civil na sua resolução. Para Pike *et al.* (2017), um dos fatores mais importantes da iniciativa é a capacidade de identificação das necessidades locais de acordo com o potencial local e a cooperação vertical entre setores. Esse caráter multisectorial e escalar conjuga a ligação de uma comunidade local a intervenientes externos (e recursos exógenos). Os GAL promovem, justamente, essa cooperação e fusão de saberes.

Nesta linha de pensamento, Bock (2016), mais recentemente, introduz a IS associada ao desenvolvimento rural neendógeno. Como mencionado supra, as áreas rurais passam por desafios como o envelhecimento das populações, a baixa densidade populacional, exacerbada pela “fuga de cérebros” dos jovens e pela atividade económica enfraquecida. Tais desafios exigem soluções que não só contribuam para resolver os desafios e o desenvolvimento futuro das regiões, mas que o façam através do envolvimento das populações locais na conceção de tais soluções. Esta nova abordagem reconhece a necessidade de participação comunitária e de um impulso externo no processo de desenvolvimento (Neumeier, 2012; Bock, 2016; Novikova *et al.*, 2020). Este intercâmbio com contextos locais mais amplos, facilita o acesso a recursos, fator especialmente importante em áreas rurais onde a comunidade e os indivíduos geralmente se encontram numa situação de acesso limitado aos mesmos (Novikova *et al.*, 2020). A participação dos indivíduos é considerada eficaz para a cocriação de soluções, uma vez que os membros podem obter um acesso mais direto a novos conhecimentos e possibilita a que as suas ideias ganhem representatividade. Estes pressupostos estão inerentemente relacionados com os méritos da IS. No entanto, é frequente a crítica à opressão dos grupos marginalizados, os quais não estão integrados em GAL (Eidt *et al.*, 2020). Muitas críticas ao LEADER e a outras formas de iniciativas lideradas pela comunidade, destacam que nem todas as vozes são ouvidas de forma igual, fruto de um planeamento do processo ineficiente e pouco atento (Bosworth *et al.*, 2016).

CASO EXPLORATÓRIO – O FOCO NO DIGITAL – AS SMART VILLAGES

A IS com foco no uso de instrumentos digitais, nas zonas rurais representa, segundo alguns autores, “um tipo específico de IS” – a Inovação Social Digital – manifestada como novas ideias, formas e práticas para cumprir objetivos comuns, que lidam com os desafios utilizando tecnologias digitais como ferramentas (Serrano-Santoyo *et al.*, 2013; Zerrer & Sept, 2020). Sept (2020), considera o papel da tecnologia como condutor, agente ou veículo de IS. O mesmo foca o papel da Inovação Social Digital na utilização de tecnologias digitais para cocriar conhecimento e soluções para uma ampla gama de

necessidades sociais e a uma escala e velocidade inimagináveis antes da ascensão da internet.

Segundo Ievoli e outros colaboradores (2019), as TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação) permitem: (i) a comunicação e partilha de conhecimentos de forma mais fluida e eficaz, fomentando a aprendizagem mútua; (ii) a criação de novas redes e parcerias entre os agentes económicos locais; (iii) relativização dos principais obstáculos das zonas rurais remotas, que são o isolamento físico, social e cultural; (iv) a atração e fixação de jovens empreendedores com elevado grau de ensino. Chen (2018) e Sept (2020) evidenciam a posição do Banco Mundial, enfatizando o papel das TIC na aquisição de conhecimentos e oportunidades educativas, sem precedentes, para os países desenvolverem maiores oportunidades de bem-estar económico e social. Yakovlevich e outros colaboradores (2018), comprovam a necessidade particular de desenvolver serviços eletrónicos no domínio da educação e dos cuidados de saúde, especialmente nas zonas rurais, onde existem problemas significativos na garantia da acessibilidade e da qualidade dos serviços nesses domínios.

As TIC são agora consideradas essenciais para o desenvolvimento rural neendógeno, uma vez que facilitam a ação de diversos intervenientes internos e externos (Onitsuka, 2019). Também o comércio eletrónico tem efeito de expansão no mercado, ao possibilitar a ligação com a população, na aquisição de bens e serviços (Chen, 2018).

A própria Estratégia da UE para a Revitalização das Zonas Rurais prevê que a nova visão de longo prazo para as zonas rurais deve ser transformada num quadro estratégico concreto – a Agenda Rural. A Agenda Rural, suportada no FEADER, propõe um conjunto de políticas integradas que permitam às comunidades rurais transformarem as dificuldades em potencialidades. Estes desafios compreendem, entre outros: “combate ao despovoamento e a exclusão social através da promoção da iniciativa das aldeias inteligentes, da inovação social e da redução da clivagem digital” (Comité das Regiões Europeu, 2021, p.3). Para que tal seja possível, deve garantir-se o acesso à Internet como um direito público ao nível da UE e promover-se a Internet de alta velocidade nas zonas rurais.

O Comité das Regiões Europeu (2021), sublinha que as redes de telecomunicações de alta velocidade são fundamentais para a competitividade e o crescimento económico das zonas rurais, e que é necessário empreender esforços a fim de garantir a mesma capacidade para todas as regiões, em conformidade com os objetivos definidos no contexto da Agenda Digital. Este quadro tem como objetivos o mercado único digital e a modernização das regras da UE, a fim de maximizar a digitalização dos setores europeus dos serviços, o que levará à criação de novos postos de trabalho e de oportunidades (Parlamento Europeu, 2020). O Comité das Regiões Europeu reforça ainda que é também necessário garantir que estas disponham de infraestruturas de conectividade digital adequadas, nomeadamente, plataformas digitais e de inovação que facilitem o teletrabalho, providenciem espaço para empresas e facilitem a realização de formações sobre a utilização de novas tecnologias, que contribuirão, por exemplo, para a promoção e comercialização de produtos ligados ao território (Comité das Regiões Europeu, 2021).

Como mencionado supra, a Inovação Social Digital trata-se de um novo conceito que é reconhecido, cada vez mais, como fundamental para o desenvolvimento de áreas rurais, em questões de especial interesse tais como: energias renováveis, digitalização e mobilidade. Neste contexto, as *Smart Villages* podem ser entendidas como comunidades em áreas rurais que recorrem a soluções inovadoras para melhorar a sua resiliência, alicerçando-se nas forças locais e nas oportunidades existentes. Neste sentido, baseiam-se na mobilização de soluções oferecidas pelas tecnologias digitais para reduzir e encurtar a distância física, expandindo para além dos mercados locais, tradicionais e isolados e competir com outras empresas nacionais e globais (Chen, 2018; Sept, 2020).

Segundo sugere Lopes (2019), o conceito expressa um processo de inovação social, liderado pelas pessoas, com a cooperação da sociedade civil, setor público e privados, considerando, contudo, alianças com parceiros-chave externos. Para o mesmo autor, as cinco forças motrizes das *Smart Villages* são: (i) a tentativa de resposta ao despovoamento e às alterações demográficas; (ii) a tentativa de encontrar soluções locais para a redução dos financiamentos públicos; (iii) a centralização dos

serviços públicos como a educação e saúde (iv) encontrar uma forma de otimizar as relações urbano-rural; (v) promover, a par de uma transformação digital das áreas rurais, uma transposição, aliadas às preocupações da UE, para uma economia assente na sustentabilidade do uso dos recursos e de neutralidade carbónica (Lopes, 2019, p.36).

A promoção destas ligações em rede podem ajudar a Europa a alcançar um desenvolvimento mais coeso e equilibrado. Neste sentido, destaca-se o papel da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR), na qual os Estados-Membros podem partilhar sinergias de cooperação em matéria de intercâmbio de conhecimentos. O Projeto SIMRA destaca também a ação destas iniciativas, afirmando que é uma mais-valia para o alargamento da ação de promoção Emprego e IS – alicerçado no Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) (Slee & Mosdale, 2020). Zerrer e Sept (2020) destacam o conceito de *Smart Villagers*, como atores promotores da mudança social digital nas zonas rurais. Estes podem ser caracterizados pela sua consciência de problemas, envolvimento ativo, motivação, orientação comunitária. Chen (2018) sugere o conceito de *Smart Countryside* – uma forma rural digitalizada, em rede e inteligente, construída através da conexão com energias sustentáveis e aplicação de TIC. Baseia-se em três aspetos: desenvolvimento sustentável; capital social e conhecimento.

No entanto, note-se que a realização rural dos benefícios das TIC continua a ser limitada, resultante da clivagem digital ou da desigualdade digital (Onitsuka, 2019). Segundo o mesmo autor, os fatores que têm um impacto negativo na utilização das TIC são: (i) a falta de competências de pesquisa na Internet; (ii) falhas na implementação das infraestruturas de eletricidade e banda larga e (iii) as taxas cobradas avultadas. A implementação de novas tecnologias requer frequentemente mais tempo para os utilizadores se apropriarem desses novos conhecimentos (Chen, 2018; Jiao *et al.*, 2019; Zerrer & Sept, 2020). Khan (2012) chama a atenção para as áreas rurais, que não tem acesso à Internet e aos computadores. Estas áreas são muitas vezes habitadas por analfabetos ou indivíduos com educação deficiente, o que compromete e evolução do conceito.

Exemplos inspiradores de Smart Villages – Da Alemanha à China

Iniciativa das Aldeias Digitais na Alemanha

O projeto Aldeias Digitais no Estado da Renânia-Palatinado na Alemanha, destina-se à criação de uma plataforma digital comum – plataforma *e-car* – que visa desenvolver e testar novas soluções para o fornecimento de bens locais, comunicação, mobilidade e administração em pessoa. O projeto tem como objetivos principais: (i) a inovação dentro de um ecossistema rural inteligente; (ii) o desenvolvimento de soluções intersectoriais; (iii) a criação de uma cultura de colaboração entre as partes interessadas locais; (iv) a construção de soluções sustentáveis; e (v) o desenvolvimento de soluções digitais acessíveis (Sept, 2020). Exemplos de serviços desenvolvidos são o *e-car*, e a iniciativa digital do tipo *Smart Countryside*.

A implementação do projeto do *e-car* da aldeia de Brandemburgo baseia-se numa abordagem seguindo o modelo *living lab*, na qual num primeiro plano, procura analisar as necessidades locais em três municípios-piloto rurais e, num segundo passo, desenvolver uma plataforma digital que ligasse diferentes aplicações no que diz respeito à oferta local, mobilidade e comunicação, num contexto territorial onde os transportes públicos são muitas vezes insuficientes. Durante a primeira fase, são discutidos conceitos e soluções concretas com residentes locais e outros *stakeholders*. Depois disso, são desenvolvidos protótipos, baseados em pressuposto digitais aplicações móveis ou serviços *web*. Este projeto culminou também na compra de um carro elétrico, de uso partilhado pelos cidadãos, com o financiamento do Município. A reserva e o pagamento são geridos com uma aplicação de telemóvel (Sept, 2020).

O outro exemplo alemão diz respeito ao *Smart Countryside*. Neste exemplo sugerido, uma equipa de profissionais da autarquia local realiza *workshops* e conferências *web* para compreender as necessidades e ideias locais. De todas as ideias sugeridas foram implementadas cinco, com a ajuda de ferramentas digitais de comunicação (mercado digital, notícias, etc.), em matérias de cuidado (oferta e procura de ajuda), fé (igreja *online*, rotas de peregrinos etc.) e de educação para lidar com

as plataformas digitais (Sept, 2020). Um outro projeto-piloto está a ser desenvolvido, e tem como principal foco a oferta diária de bens e produtos alimentares às pessoas das zonas rurais, através da exposição das necessidades em plataformas de inquérito *online*. Incentivam também à criação de uma plataforma de comércio *online*, de promoção aos vendedores participantes que incluem padarias locais, produções biológicas, mas também vendedores não alimentares, tais como lojas desportivas, farmácias, lavandarias, livrarias e bibliotecas. As transações monetárias são feitas de forma digital (Sept, 2020).

O alívio da pobreza na China utilizando o conceito Smart Countryside

As TIC podem ser consideradas para promover o progresso económico e o crescimento comunitário. Com a melhoria significativa das infraestruturas das redes rurais e o florescimento da “economia da Internet”, a construção de uma “paisagem inteligente” foi implementada em toda a China. Como referido anteriormente, o termo *Smart Countryside* refere-se “à forma rural digitalizada, em rede e inteligente, construída através da conexão com energias sustentáveis e aplicação de tecnologias de informação e comunicação”. Para fazer face aos fenómenos de pobreza dos mais variados tipos, o conceito alicerça-se em quatro aspetos: desenvolvimento sustentável da energia, incremento do capital social, conhecimento e reforço dos direitos de informação (Chen, 2018, p.8).

Segundo Chen (2018), a ideia necessita de: (i) implementar nas zonas rurais, o acesso à banda larga e aumentar o investimento em rede móvel para as zonas remotas e pobres, contando com o acordo com o investimento privado das empresas de telecomunicação; (ii) estabelecer um sistema de dados unificado e aberto, respeitando a segurança de dados; (iii) aumentar a educação e a publicidade das zonas pobres e investir nos fundos da educação, para que as crianças das zonas pobres tenham acesso a recursos educativos sofisticados, a fim de sustentarem uma educação mais sólida, e de romper com o círculo vicioso da pobreza intergeracional (Chen, 2018, p.23).

Smart Countryside – Finlândia

Em 2016, o governo finlandês realizou o estudo “Smart Countryside” sobre os desafios que as suas zonas rurais enfrentam e as oportunidades oferecidas pela digitalização. Isto forneceu um vasto leque de recomendações para melhorar as inovações digitais nos serviços rurais. O estudo compreendeu uma análise aos desafios e potencialidades que a região encerra e concluiu que 1/3 da população finlandesa (1,6 milhão de pessoas) vive em áreas rurais, no entanto, algumas localidades são escassamente povoadas, apesar disso, nos municípios rurais, 77% dos moradores possuem conexão à internet e 81% dos residentes rurais usam a internet, 2/3 deles várias vezes ao dia.

A proposta passava pela criação de um quiosque – Quiosque Lappish Health Leader –, cuja prestação do serviço médico digitalizado nas zonas mais remotas era efetuado através de um “quiosque” de serviço de saúde com equipamento de diagnóstico que o cliente utilizava de forma autónoma. O “quiosque” também tinha uma conexão de vídeo com uma enfermeira ou um médico. Os resultados do estudo preliminar foram positivos, mas ficou claro que é necessário um serviço mais diversificado e complexo, bem como suporte para o uso de serviços digitais.

Smart Village – Ferraria de São João, Palmela & Cumeieira, Palmela, Portugal

Num território despovoado e envelhecido, e em consequência desse despovoamento, como o aumento do risco de incêndio florestais, a aldeia de Ferraria de São João em Palmela, possui um património natural e histórico-cultural, com tradições sociais (conhecimento tácito da população) e turísticas, que fazem deste território um terreno fértil a inovações socialmente integradas.

Neste âmbito, o programa piloto para a Revitalização do Pinhal Interior e da RIS⁶³ – para a Região Centro de Portugal, foi criado o projeto *FarmReal*. Esta iniciativa consiste na recriação do rebanho

⁶ A Estratégia Regional de Especialização Inteligente corresponde a um processo de construção coletivo e contínuo que foi tornado obrigatória pela Comissão Europeia, no âmbito da Política de Coesão para 2014-2020, constituindo uma identificação, em cada região, das áreas prioritárias para atribuição de fundos comunitários à Investigação e Inovação.

comunitário, em que os cibernautas podem adotar um bode e observar o seu quotidiano. Este conceito surgiu devido à falta de pastores para tratar do gado e obter a quantidade de leite necessária à produção de Queijo Rabaçal DOP. Pretende também tornar a atividade pastoril mais atrativa para os jovens. Este processo estabeleceu a ligação entre a Associação de Moradores, que liderou o processo em parceria com a Câmara Municipal de Penela (abordagem *bottom-up*), que conseguiu estimular a participação dos munícipes, agentes turísticos e outras entidades públicas e privadas.⁷

Na aldeia da Cumeeira, a iniciativa intitulada *Senior Living* tinha como objetivo dar apoio e acompanhamento aos idosos que lá vivem, evitando a sua deslocação para um lar ou centro social de dia. Paralelamente, o programa inclui ainda a promoção do turismo sénior.⁸

CENÁRIO ATUAL E FUTURO

A PAC Pós-2020 mantém-se na linha estratégica da abordagem anterior, ao passo que procurará, segundo o parecer da UE, prosseguir os seguintes objetivos gerais:

(I) manutenção da atividade produtiva em todas as regiões da UE, assegurando a resiliência agrícola, a ocupação e vitalidade das zonas rurais; (II) desenvolvimento de uma agricultura eficiente e inovadora, capaz de garantir relações equilibradas para os agricultores na cadeia alimentar e de satisfazer as necessidades alimentares e nutricionais dos cidadãos europeus; (III) preservação dos recursos naturais: solo, água e biodiversidade, das paisagens diversificadas do território europeu, assim como uma resposta concertada para a mitigação e adaptação às alterações climáticas (Comissão Europeia, 2018, pp. 13-17).

Neste sentido, a PAC centra-se na promoção da viabilidade económica, na resiliência e no rendimento das explorações, num desempenho ambiental e climático, e no reforço do tecido socioeconómico das zonas

rurais. A grande chamada de atenção prende-se com a prossecução dos objetivos de proteção ambiental e da sustentabilidade do uso dos recursos, bem como ao uso das ferramentas digitais, enquanto facilitadoras da expansão do conhecimento. A ênfase colocada na digitalização permite a ligação à Agenda Digital. Os planos estratégicos da PAC combinarão o financiamento pelo FEAGA e pelo FEADER (Comissão Europeia, 2018; Comité das Regiões Europeu, 2021). Para além da PAC 2021-2027, a Comissão Europeia desenvolveu uma estratégia arquitetada em várias frentes, que contribuirá para alcançar objetivos de visão a longo prazo para as zonas rurais da UE, até 2040 – *Long Term Vision for Rural Areas*⁹. Para moldar esta estratégia, a Comissão criou uma visão inclusiva e um plano de ação rural abrangente para ajudar as comunidades rurais a atingirem todo o seu potencial nas próximas décadas. Dividem a atenção em quatro áreas de ação: (i) áreas rurais mais fortes, (ii) mais conectadas; (iii) mais resilientes; (iv) mais prósperas.

- (i) Áreas rurais mais fortes: As zonas rurais devem acolher ideias e princípios empreendedores e inovadores, em práticas e em valores, entre os quais, de uma Governança partilhada por uma rede densa de atores e parceiros, que possibilitem a participação e envolvimento na decisão de todas as partes interessadas.
- (ii) Áreas rurais conectadas: O desenvolvimento das zonas rurais depende da intercomunicação entre zonas periurbanas e urbanas. Isto facilita o seu acesso, melhorando o acesso a um leque mais alargado de serviços para as comunidades locais, bem como reforça o potencial crítico desses territórios.
- (iii) Áreas rurais mais resistentes que fomentam o bem-estar: A preservação dos recursos naturais, a aposta da recuperação de paisagens e património, a economia circular, o consumo consciente e sustentável, tornarão as zonas rurais mais resistentes às alterações climáticas, aos riscos naturais e às crises económicas.
- (iv) Áreas rurais prósperas: As zonas rurais podem tornar-se mais prósperas através da diversificação das atividades económicas, e gerando novos processos que agreguem valor acrescentado aos produtos e serviços.

⁷ Consultado em: https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/Penela_Ferraria-De-Sao-Joao_Smart-Village-Strategy.pdf

⁸ Consultado em: https://www.smartrural21.eu/wp-content/uploads/Penela_Cumeeira_Smart-Village-Strategy.pdf

⁹ Consultado em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en

Estas diretrizes de atuação estão inerentemente relacionadas com o potencial do uso das novas tecnologias para serem desenvolvidas “soluções inovadoras para as prestações de serviços, aproveitando ao máximo as possibilidades oferecidas pelas ferramentas digitais e incentivando fortemente a inovação social”. Aqui se cruzam os *insights* da inovação social e da inovação social digital. A melhoria do aprovisionamento e do funcionamento das infraestruturas digitais, são essenciais para assegurar zonas rurais da UE mais bem ligadas. Também na diversificação das atividades económicas deve ter-se em conta o potencial qualificador que o aumento da literacia digital gera no desenvolvimento da competitividade dos mercados nas zonas rurais. Dentro deste pano de fundo, surgem outras propostas para criar um ambiente mais próspero para as áreas rurais, até 2040, entre os quais, criar um ecossistema de inovação, que facilite o desenvolvimento da inovação social.

DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Na tentativa de incrementar a produtividade agrícola e garantir segurança alimentar da Europa, devastada pela 2ª GM, foi criada a PAC, em 1962. Após um período de intensa promoção à produção, que causara crises de superprodução e conseqüente queda de rendimentos aos produtores, o plano inverteu-se, e passou a subsidiar-se a não produção. No entanto, o foco da PAC não se ficou pelo suporte à agricultura, que, segundo diversos autores, não proporcionava a competitividade e atração necessária aos territórios, para que fixasse população e atividade económica, pelo que inscreveu nos seus objetivos, um segundo pilar, o do desenvolvimento rural. Este tinha como garantia, de forma resumida, o apoio à multifuncionalidade do meio rural.

Após sucessivos programas e reformas e alterações, ora de objetivos, sendo estas cada vez mais orientados para a inovação, em especial a IS, a sustentabilidade ambiental e o uso das plataformas digitais, ora de origem de financiamento, o conjunto de medidas que norteiam a PAC de 2021-2027, focam a resiliência e competitividade dos territórios como ferramentas de coesão territorial. Espera-se até, que no próximo período económico, se transfiram 15% dos fundos do 1º da PAC para o 2º pilar (Comité das Regiões Europeu, 2021). Neste sentido, o desenvolvimento

rural é, extremamente importante para o Comité das Regiões, e um instrumento essencial para alcançar o objetivo de coesão territorial. No entanto, e segundo a opinião de Clemente (2016), a PDR desempenha um papel muito reduzido nos objetivos da coesão, dado que a PAC não foi pensada inicialmente como uma política de Coesão. Embora as indemnizações compensatórias beneficiem as zonas rurais desfavorecidas, o financiamento feito no âmbito do pagamento direto aos agricultores é superior nas áreas mais prósperas. Ou seja, se “a PAC tem permitido a estabilização dos rendimentos dos agricultores, tem favorecido sobretudo os agricultores das áreas mais ricas da UE, contrariando desta forma os objetivos de coesão e de competitividade” (p.143).

É sobretudo neste 2ª Pilar da PAC que a evidência da inovação, em especial da inovação social é notória. Esta abordagem implica que sejam criadas soluções inovadoras para problemas societais, envolvendo a sociedade e potenciando a sua capacidade de agir, isto é, assume uma posição transformadora. Para que essa transformação ocorra, há que considerar que os resultados serão mais e melhores quando as iniciativas forem implementadas em vários níveis de ação e que as instituições formais são fundamentais para promover e sustentar a transformação (Castro-Arce & Vanclay, 2020). A inovação social nas áreas rurais encontra-se relacionada ao surgimento de novos processos de aprendizagem coletiva, coordenação e comunicação que começa por uma ação que visa atender às necessidades da comunidade por meio da prestação (ou alternativas) de serviços que não estão disponíveis (Neumeier, 2012).

A inovação social em áreas rurais tem sido fortemente associada à teoria do desenvolvimento rural neendógeno que reconhece os pontos fortes e oportunidades locais cujas soluções são desenhadas em função das características e do contexto específico de cada território. No entanto, esta abordagem reconhece que “o local” não é capaz de fazer tudo “por conta própria” e, por isso, são necessários conhecimentos e recursos externos (Neumeier, 2012; Bosworth *et al.*, 2016).

Dentro deste contexto, reconhece-se que a capacidade dos territórios se modernizarem e alavancarem as suas diversas funções por via do meio digital. O contexto das *Smart Villages* nasce da conceção

da inovação para fins sociais, através do empoderamento da comunidade na construção de soluções inovadoras, que resolvam desafios sociais locais. As estratégias associadas às TIC são um importante pilar para essa construção.

O futuro das áreas rurais é desenhado com base na estratégia de longo curso, tendo como objetivos essenciais: o aumento da qualidade de vida dos cidadãos; o empoderamento da rede e fortalecimento das relações sociais e institucionais; a dimensão da coesão social e minimização das desigualdades

sociais e do acesso de qualidade a bens e serviços essenciais e do aumento da resiliência e competitividade destes territórios.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi apoiado pela Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (UIDB/04058/2020) + (UIDP/04058/2020), financiada por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEPA (2014) - Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union. *Publications Office of the European Union*: Luxembourg.
- Bock, B. (2012) - Social Innovation and Sustainability; How to Disentangle the Buzzword and Its Application in the Field of Agriculture and Rural Development. *Studies in Agricultural Economics*, vol. 114, n. 2, p. 57–63. <http://dx.doi.org/10.7896/j.1209>
- Bock, B. (2016) - Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis*, vol. 56, n. 4, p. 552–573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Bosworth, G.; Rizzo, F.; Marquardt, D.; Strijker, T.; Haartsen, A. & Thuesen, A. (2016) - Identifying Social Innovations in European Local Rural Development Initiatives. *Innovation*, vol. 29, n. 4, p. 442–461. <https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1176555>
- Castro-Arce, K. & Vanclay, F. (2020) - Transformative social innovation for sustainable rural development: An analytical framework to assist community-based initiatives. *Journal of Rural Studies*, vol. 74, p. 45–54. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.11.010>
- Chen, L. (2018) - Poverty Alleviation of ‘Smart Countryside’: An Empirical Study on Mechanism, Innovation Model and Guarantee Systems. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, vol. 185, art. 012023. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/185/1/012023>
- Clemente, S.C. (2016) - *Políticas de Desenvolvimento em Áreas Rurais Classificadas: O caso português*. Tese de Doutoramento. Lisboa, Universidade de Lisboa. 502 p.
- Comissão Europeia (1998) - *Agenda 2000: As Propostas Legislativas*. IP/98/258. Bruxelas. [cit. 2021.04.15] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_98_258
- Comissão Europeia (2010) – *Europa 2020: Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo*. Bruxelas, 3.3.2010. COM(2010) 2020 final. [cit. 2021.04.15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A52010DC2020>
- Comissão Europeia (2016) - Cork 2.0 declaração 2016 - Uma Vida Melhor nas Zonas Rurais. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. doi: 10.2762/465964.
- Comissão Europeia (2018) - *Regulamento 2018/0216 (COD)*. COM(2018) 392 final. Bruxelas. [cit. 2021.04.11] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=COM:2018:392:FIN>
- Comité das Regiões Europeu (2018) - *Parecer Do Comité Das Regiões Europeu — Reforçar a Inovação Nas Regiões Da Europa: Estratégias Para Um Crescimento Resiliente, Inclusivo e Sustentável*. (2018/C 361/04). *Jornal Oficial da União Europeia*, 5.10.2018, C 361/15. [cit. 2021.04.15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IR4757>
- Comité das Regiões Europeu (2021) - *Parecer do Comité das Regiões Europeu — Estratégia da UE para a revitalização das zonas rurais*. *Jornal Oficial da União Europeia*, 2.2.202, C 37/16. [cit. 2021.04.15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IR1066&from=PT>

- Dax, T. & Fischer, M. (2018) - An Alternative Policy Approach to Rural Development in Regions Facing Population Decline. *European Planning Studies*, vol. 26, n. 2, p. 297–315. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1361596>
- Edwards-Schachter, M.; Matthew L. & Wallace, M. (2017) - Shaken, but Not Stirred: Sixty Years of Defining Social Innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 119, p. 64–79. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.03.012>
- Eidt, C.M.; Pant, L.P. & Hickey, G.M. (2020) - Platform, Participation, and Power: How Dominant and Minority Stakeholders Shape Agricultural Innovation. *Sustainability*, vol. 12, n. 2, art. 461. <https://doi.org/10.3390/su12020461>
- Erjavec, K. & Erjavec, E. (2015) - Greening the CAP' - Just a Fashionable Justification? A Discourse Analysis of the 2014-2020 CAP Reform Documents. *Food Policy*, vol. 51, p. 53–62. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.12.006>
- Godin, B. (2012) - *Social Innovation: Utopias of Innovation from c.1830 to the Present. Working Paper*. Project on the Intellectual History of Innovation. [cit. 2021.02.20] http://www.csiic.ca/PDF/SocialInnovation_2012.pdf
- Ievoli, C.; Belliggiano, M. & Ventura, M. (2019) - Information and Communication Infrastructures and New Business Models in Rural Areas: The Case of Molise Region in Italy. *European Countryside*, vol. 11, n. 4, p. 475–496. <https://doi.org/10.2478/euco-2019-0027>
- Jiao, X.-Q.; Hong, Z.-Y.; Ma, W.-Q.; Wang, C.; Li, X.-L. & Zhang, F.-S. (2019) - Science and Technology Backyard: A Novel Approach to Empower Smallholder Farmers for Sustainable Intensification of Agriculture in China. *Journal of Integrative Agriculture*, vol. 18, n. 8, p. 1657–1666. [https://doi.org/10.1016/S2095-3119\(19\)62592-X](https://doi.org/10.1016/S2095-3119(19)62592-X)
- Khan, E. (2012) - Education for the Base of the Pyramid People (BOP) Using Voice Internet e-Learning. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 64, p. 474–483. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.11.056>
- Klein, J.-L. (2017) - L'innovation Sociale Au Cœur de l'analyse de La Transformation Sociale: La Programmation Scientifique Du CRISES 2014-2020. *Cahiers du Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES)*. Collection Études théoriques et méthodologiques - no ET1703. [cit. 2020.05.07] https://crises.uqam.ca/wp-content/uploads/2019/02/CRISES_ET1703.pdf
- Lopes, R. (2019) - *Acesso à Internet em Áreas Rurais: Oportunidades e Desafios para as Políticas Públicas de Desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado. Aveiro, Universidade de Aveiro. 122 p.
- MacCallum, D.; Moulaert, F., Hillier, J. & Vicari Haddock, S. (2009) - Introduction. In: MacCallum, D.; Moulaert, F.; Hillier, J. & Vicari Haddock, S. (Eds.) - *Social innovation and territorial development*. Farnham, UK: Ashgat.
- Madureira, L.; Gamito, T.; Ferreira, D. & Portela, J. (2013) - *Inovação em Portugal Rural - detetar, medir e valorizar*. Cascais, Portugal: Príncipe Editora.
- Mazzucato, M. (2017) - *Mission-oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper, (2017-01). [cit. 2020.03.02] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2017-01>
- Mazzucato, M. (2018) - Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, n. 5, p. 803–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, M. (2019) - *Governing Missions in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2777/618697
- Mötte, M.; Prits, M. & Aro, K. (2017) - LEADER Approach in Estonia: Seven Key Elements in the Local Development Strategies and in the Implementation of LEADER. In: *Proceedings of the 8th International Scientific Conference Rural Development*, Lituânia. 23-24/11, p. 1-8.
- Moulaert, F.; MacCallum, D.; Mehmood, A. & Hamdouch, A. (Eds.) (2013) - *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mulgan, G.; Tucker, S.; Ali, R. & Sanders, B. (2007) - *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: The Young Foundation.
- Murray, R.; Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2010) - *The Open Book of Social Innovation*. London: The Young Foundation and Nesta.

- Neumeier, S. (2012) - Why Do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They Be Considered More Seriously in Rural Development Research? - Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research. *Sociologia Ruralis*, vol. 52, n. 1, p. 48–69.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x>
- Novikova, M.; Ferreiro, M. & Stryjakiewicz, T. (2020) - Local Development Initiatives as Promoters of Social Innovation: Evidence from Two European Rural Regions. *Quaestiones Geographicae*, vol. 39, n. 2, p. 43–53.
<https://doi.org/10.2478/quageo-2020-0012>
- Oliveira Baptista, F. (1996) - Declínio de um tempo longo. In: Pais de Brito, J.; Oliveira Baptista, F. e Pereira, B. (Coord.) - *O Voo do Arado*. Lisboa MNE, p. 35 – 75.
- Onitsuka, K. (2019) - How social media Can Foster Social Innovation in Disadvantaged Rural Communities. *Sustainability*, vol. 11, n. 9, art. 2697. <https://doi.org/10.3390/su11092697>
- Ortega, A. & Estrada, E. (2017) - A Reforma Da PAC (2014-2020) e Os Percalços de Sua Implementação: Um Ensaio. *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 25, n. 1, p. 5-32. <https://doi.org/10.36920/esa-v25n1-1>
- Parlamento Europeu (2013) - *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013*. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 20.12.2013, L 347/487. [cit. 2021.3.19]
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:pt:PDF>
- Parlamento Europeu (2016) - *Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de junho de 2016, sobre soluções tecnológicas para a agricultura sustentável na UE*. *Jornal Oficial da União Europeia*, 6.3.2018, C 86/51. [cit. 2021.3.19]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0251&from=EN>
- Parlamento Europeu (2020) - *Regulamento (UE) 2020/2220 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020*. *Jornal Oficial da União Europeia*, 28.12.2020, L 437/1. [cit. 2021.3.19] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2220>
- Pike, A.; Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2017) - Shifting Horizons in Local and Regional Development. *Regional Studies*, vol. 51, n. 1, p. 46–57. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1158802>
- Rolo, J. & Cordovil, F. (2018) - Territórios, Rural e Agriculturas – Portugal Nos Anos 2000. *Silva Lusitana*, n. 4, p. 1–152.
- Santos, M. (2013) - *Reflexões breves em torno do conceito de desenvolvimento*. Universidade de Évora. [cit. 2022.1.20] <https://home.uevora.pt/~mosantos/textos.htm#D>
- Sept, A. (2020) - Thinking Together Digitalization and Social Innovation in Rural Areas: An Exploration of Rural Digitalization Projects in Germany. *European Countryside*, vol. 12, n. 2, p. 193–208.
- Serrano-Santoyo, A.; Armenta-Ramade, A.; Castillo-Olea, C. & Rojas-Mendizabal, V.A. (2015) - Exploration of new perspectives in projects of digital inclusion in rural communities. *Interciencia*, vol. 40, n. 1, p.16–22.
- Silva, D., Figueiredo, E. & Rodrigo, I. (2014) - O Rural por quem o transformou – Narrativas Políticas Sobre o Rural Português e o seu Desenvolvimento nos Últimos 30 Anos. In: *VIII Congresso Português de Sociologia*, 14-16/4/2014, Universidade de Évora.
- Slee, B. & Mosdale, L. (2020) - *How policy can help bring about social innovation in rural areas*. Policy brief from IAMZ-CIHEAM.
- Taylor, J.B. (1970) - Introducing social innovation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 6, n. 1, p. 69-77.
<https://doi.org/10.1177/002188637000600104>
- Van der Ploeg, J.D.; Renting, H.; Brunori, G.; Knickel, K.; Mannion, J.; Marsden, T.; de Roest, K.; Sevilla-Guzman, E. & Ventura, F. (2000) - Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n. 4, p. 391–408. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156>
- Vasta, A.; Figueiredo, E.; Valente, S.; Vihinen, H. & Nieto-Romero, M. (2019) - Place-Based Policies for Sustainability and Rural Development: The Case of a Portuguese Village ‘Spun’ in Traditional Linen. *Social Sciences*, vol. 8, n. 10, art. 289. <https://doi.org/10.3390/socsci8100289>
- Yakovlevich, V.; Mikhail, T.; Pogodina, V.; Vasilyevna, R.; Ilyukhina, T.; Anatolyevna, S. & Kuzovleva, N. (2018) - Financial and Economic Mechanisms of Promoting Innovative Activity in the Context of the Digital Economy Formation. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, vol. 5, n. 3, p. 672–681.
[https://doi.org/10.9770/jesi.2018.5.3\(19\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2018.5.3(19))
- Zerrer, N. & Sept, A. (2020) - Smart Villagers as Actors of Digital Social Innovation in Rural Areas. *Urban Planning*, vol. 5, n. 4, p. 78-88. <https://doi.org/10.17645/up.v5i4.3183>