

FUTURO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

DEBATE PÚBLICO – MAIO 2010

A POSIÇÃO DA MINHA TERRA

Apresentação

CONSTITUIÇÃO

A Federação MINHA TERRA é uma rede de 53 Associações de Desenvolvimento Local, reconhecidas como Grupos de Acção Local (GAL) e/ou entidades gestoras de GAL, parceiros na implementação e gestão da política de desenvolvimento rural, de acordo com os princípios reconhecidos da abordagem LEADER.

MISSÃO

A Federação MINHA TERRA tem por missão representar e defender os interesses das Associações de Desenvolvimento Local suas federadas e das populações dos territórios rurais, dinamizando uma plataforma de cooperação alargada no domínio das intervenções promotoras de um desenvolvimento integrado que conduza à melhoria de qualidade de vida no espaço rural português.

VISÃO

A Federação MINHA TERRA defende um desenvolvimento rural integrado e integrador, participado e sustentável, em que a responsabilidade pela criação de novas fontes de rendimento e emprego, pela preservação ambiental, pelo desenvolvimento social e cultural (englobando aspectos educacionais e de cidadania) é partilhada pelos diversos sectores de actividade e em parceria por agentes públicos e privados, conduzindo a uma qualidade de vida em sintonia com as expectativas dos cidadãos.

0. Nota introdutória

No âmbito do debate público sobre o futuro da Política Agrícola Comum, que está em curso, e no quadro mais específico da definição da futura política de Desenvolvimento Rural, a MINHA TERRA apresenta uma reflexão sucinta assente no potencial de aprofundamento e de renovação da abordagem LEADER, mas mantendo e reforçando as suas especificidades enquanto instrumento de política potenciador de mudanças socioeconómicas nas zonas rurais, implementando estratégias locais com recurso à animação territorial e canalizando apoio financeiro para os empreendedores e as comunidades.

1. Objectivos da PAC e da futura política de desenvolvimento rural

As zonas rurais da União Europeia são constituídas por territórios de grande diversidade e complexidade. A reflexão sobre a PAC tem que perceber e enquadrar esta realidade complexa, de modo a privilegiar a construção de uma resposta política adequada e integrada. A PAC através da política de desenvolvimento rural, tem que ser mais ambiciosa do que tentar apenas resolver a questão da produção agrícola.

Em síntese, cabe à PAC procurar respostas aos principais desafios que enfrentam os territórios rurais e a agricultura, em linha com as orientações da Estratégia UE 2020, nomeadamente:

- Abastecimento e segurança alimentar;
- Protecção de solos e recursos naturais;
- Crescimento económico das zonas rurais;
- Manutenção e valorização da diversidade e especificidades locais;
- Manutenção das comunidades rurais evitando o êxodo rural;
- Melhoria da qualidade de vida das zonas rurais.

Construir uma política de Desenvolvimento Rural para os Territórios passa por:

- responder aos desafios dos territórios rurais, como:
 - a gestão e ordenamento do território,
 - o ambiente, as alterações climáticas e as energias alternativas;
 - a preservação e valorização do património;
 - a qualidade de vida da população (educação, saúde, cultura, transportes...);
 - a diversificação das actividades e a criação de emprego.
- integrar as grandes “mudanças” Europeias;
- compreender e interpretar as “mudanças” que ocorrem de forma diferente nas diversas zonas rurais e que implicaram transformações dos territórios rurais enquanto espaços multifuncionais onde ocorrem fenómenos de produção, de consumo e de protecção dos recursos;
- valorizar e apoiar quem, de forma intencional, decide trabalhar e viver nestes territórios e que tem direito a níveis de qualidade de vida compatíveis com as suas expectativas;
- contar com todos os agentes que, de forma coordenada, pretendem actuar para o desenvolvimento dos seus territórios e comunidades

Por isto o Desenvolvimento Rural deve fazer parte da construção europeia a que a Política Agrícola Comum quer dar resposta, centrando as suas orientações em torno do:

- Aumento da competitividade nos sectores agrícolas e florestais;
- Protecção e melhoria do quadro ambiental onde a actividade agrícola e florestal se desenvolve;
- Melhoria do nível de qualidade de vida das comunidades rurais;
- Aumento e diversificação das actividades económicas que consolidam o tecido empreendedor local nas zonas rurais;
- Criação de novas oportunidades às comunidades rurais;
- Proporcionar aos jovens mecanismos de fixação aos zonas rurais, apostando na inovação e criatividade.

2. Gestão e eficácia da política de Desenvolvimento Rural

Consideramos que há um ponto prévio à implementação das políticas, que é crucial para a melhoria da sua gestão: a melhoria da construção das políticas públicas (é esse o motivo fundamental deste documento). Entendemos que essa melhoria passa por:

- reconhecer uma legitimidade resultante das dinâmicas participativas para além da legitimidade técnico-política dos mecanismos da democracia representativa;
- substituir um modelo de “consultas públicas” formal e ultrapassado pelo exercício da parceria vertical entre representantes dos diferentes níveis de decisão, em todas as fases de construção das políticas;
- articular o saber acumulado dos que com mais distanciamento acompanham estas temáticas com o saber-fazer dos que conhecem como ninguém os problemas, as populações, os territórios e as melhores soluções para ultrapassar os estrangulamentos;
- valorizar a inovação social, criando condições para programas experimentais, com carácter piloto, para encontrar novas soluções para novos problemas, com a participação activa dos actores
- reconhecimento político das soluções inovadoras e a sua real integração nas políticas públicas, ou seja incorporar os resultados das experiências piloto e das avaliações, em vez de começar a “desenhar em cima do programa anterior”, sem questionar pressupostos e históricos...

Para além deste, há pelo menos, quatro aspectos fundamentais para melhorar a gestão da política:

- A **ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO ENTRE POLÍTICAS** e instrumentos de política só pode ser operacionalizada a um nível territorial adequado, salvaguardando uma intervenção de proximidade. Estes territórios são entendidos como áreas com coerência geográfica e social, partilhando de uma identidade e de uma estratégia, e com massa crítica e escala para suportarem a implementação de programas de nível sub-regional, através de parcerias público-privadas que se assumem como efectivas plataformas de articulação institucional;
- A **SUBSIDIARIEDADE** na implementação das políticas de Desenvolvimento Rural, atribuindo aos actores e instituições mais próximos do território uma **AUTONOMIA** efectiva na gestão dos instrumentos de política e não apenas a sua aplicação mediante directivas impostas por aqueles que estão demasiado distantes desses territórios
- A simplificação de procedimentos passa pela implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação contínuos e participados e de controlo à posteriori, assim como pela aplicação do princípio da **PROPORCIONALIDADE** entre as exigências de carácter burocrático e a tipologia dos beneficiários e a dimensão dos investimentos. Ou seja, não é legítimo exigir as mesmas regras de licenciamento a uma pequena queijaria familiar e a uma grande unidade agro-industrial, ou solicitar os mesmos estudos de viabilidade a um pequeno projecto de modernização de uma microempresa no valor de poucos milhares de euros e a um Projecto de Impacto Relevante de muitos milhões.
- Exemplos da imprescindibilidade de **SIMPLIFICAÇÃO** são os sistemas de informação e os pressupostos de acreditação dos programas, a complexidade e a profusão dos normativos. Razões de natureza tecnocrática que, erradamente, no actual período de programação, se têm vindo a sobrepor às razões estratégicas e políticas.

Uma política agrícola europeia deve permanecer comum, com as orientações de política a serem estabelecidas a um nível macro, definindo assim condições de enquadramento ao todo europeu. No entanto, a aplicação das medidas de política efectiva-se nos territórios rurais, confrontando-se com a multiplicidade e diversidade de realidades onde as questões de subsidiariedade se colocam e onde as capacidades locais devem ser tidas em conta.

Promovendo entre os diversos intervenientes no processo de desenvolvimento a **PROXIMIDADE** geográfica e a cumplicidade estratégica.

Garantindo mecanismos de participação e empowerment dos diferentes stakeholders – aquilo a que chamamos **ANIMAÇÃO TERRITORIAL**, criando condições para as pessoas e os territórios serem empreendedores.

Promovendo a partilha de boas práticas e a disseminação de experiências de sucesso através de processos de **COOPERAÇÃO** e de um trabalho em **REDE** permanente entre territórios e actores.

Permitindo a construção de medidas de política ajustadas às características e dinâmicas de cada território – **FLEXIBILIDADE.**

3. As respostas da abordagem LEADER

Enquadrada nestas preocupações tem sido desenvolvida e aprofundada a metodologia de intervenção denominada “**ABORDAGEM LEADER**”, estruturada inicialmente em programas de iniciativa comunitária e, recentemente, integrada nas políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento rural.

A abordagem LEADER requer espaço à inovação, à criatividade, à animação e à dinamização. O actual formato de integração do LEADER nos programas de desenvolvimento rural não é facilitador de projectos inovadores, nem de projectos de animação territorial, nem de capacitação das pessoas e das organizações. De uma perspectiva transversal aos actuais três eixos do FEADER proposta pela Comissão Europeia, em Portugal (e na maioria dos Estados Membros) a Abordagem LEADER apenas foi aplicada ao eixo 3, sem dar origem a medidas nem a elegibilidades específicas.

Para além das disposições nas comunicações e regulamentos comunitários, o sucesso da Abordagem LEADER depende em larga medida dos mecanismos de integração nas políticas e programas de desenvolvimento rural de cada Estado Membro.

A eficácia da abordagem LEADER não é compatível com procedimentos complexos, baseados numa lógica burocrática, não é compatível com a uniformização excessiva de objectivos, com a uniformização de quadros de financiamento, nem com a uniformização de ritmos de implementação das estratégias locais de desenvolvimento. Há um conjunto de procedimentos e aspectos de “regulamentação” que devem ser da responsabilidade das parcerias locais.

Estamos perante um modelo simples que vai ao encontro das orientações metodológicas da própria Comissão Europeia e, mais do que isso acompanha as tendências actuais de renovação funcional das sociedades mais desenvolvidas.

Estamos perante um modelo promotor da capacitação (empoderamento, “empowerment”) das pessoas, das comunidades e dos territórios, portanto, também mais inclusivo.

Estamos perante um modelo que, ao configurar novas formas de participação e de descentralização das decisões, promove o exercício mais pleno da cidadania e portanto da democracia.

Estamos perante um modelo de clara co-responsabilização e comprometimento dos cidadãos no seu desenvolvimento e das suas comunidades e territórios.

Trata-se de um modelo dinâmico, eficaz e eficiente face aos objectivos de desenvolvimento local em meio rural.

É um modelo que, no contexto actual de uma plena globalização da sociedade, afirma que é possível fazer desenvolvimento em meio rural, reforçando a coesão social dos territórios.

É um modelo que requer uma aposta forte no trabalho de animação territorial.

Consideramos fundamental que no âmbito da futura PAC se assista ao reforço do eixo do desenvolvimento rural, de forma coerente com o que se encontra a ser estabelecido no âmbito da estratégia “EU 2020”, assim como à incorporação e reforço da abordagem LEADER neste eixo.

Entendemos, no entanto, que não estamos perante um modelo fechado, mas sim de um modelo que requer renovação e aprofundamento, pois trata-se de um modelo que, para o seu pleno funcionamento, requer uma plataforma de entendimento e uma clara confiança na relação entre a parte pública e a parte privada, requer um aprofundamento das parcerias público-privadas que lhe dão corpo, tanto ao nível da sua representatividade como dos mecanismos de participação.

É um modelo que faz depender a qualidade da decisão e a prossecução dos objectivos de desenvolvimento dos níveis de participação e representatividade dos actores e parceiros locais.

É um modelo cuja eficácia depende muito do “conhecimento” e consequentemente da necessária qualificação dos actores nele envolvidos.

A concepção e implementação de políticas públicas nas sociedades democráticas apelam a novos modelos de governança que integram conceitos de co-responsabilidade e de auto-regulação assentes na construção de parcerias público-privadas horizontais territoriais, mas também de novas parcerias verticais, articulando o nível local com plataformas regionais, nacionais e transnacionais.

Por fim, consideramos que é através da continuidade e aprofundamento da “abordagem LEADER” que as políticas de Desenvolvimento Rural poderão ter mais impacto na sua implementação, já que também é a este nível que poderá existir uma maior coordenação entre políticas, medidas e programas de forma a estabelecer uma intervenção coerente.

MINHA TERRA

Maio de 2010