1. INTRODUÇÃO

Agradecemos o convite à Comissão Parlamentar que se ocupa da «Estratégia Portugal 2030» para participar nesta audição.

Não obstante a actividade das Associações de Desenvolvimento Local que reunimos e representamos ser diversificada, face às restrições de tempo desta audição e aos outros intervenientes que constam do programa, iremos centrar a nossa intervenção nas Abordagens e nos Instrumentos Territoriais, à luz na nossa experiência, em particular no Portugal 2020.

2. A FEDERAÇÃO MINHA TERRA

A rede de ADL associadas na Federação Minha Terra, cobre a totalidade das áreas rurais do país e dinamiza um trabalho em parceria com autarquias, empresas e organizações da sociedade civil em diversos domínios - económico, social, cultural e ambiental - nos respectivos territórios de intervenção, com destaque para o que foi o programa LEADER, caracterizado por 7 princípios metodológicos que, na nossa opinião se mantêm actuais: a territorialização, a participação, a parceria, a multisectorialidade, a gestão descentralizada em proximidade, a inovação e a cooperação.

Actualmente, estas entidades são responsáveis pela execução das Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), através de Grupos de Acção Local que, em todo país, mobilizam fundos dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR2020, PRODERAM2020 e PRORURAL+) e, em Portugal Continental, também dos PO Regionais (através das Prioridades de Investimento 9.6 e 9.10) para apoiar projectos de reforço da capacidade produtiva da pequena agricultura, da diversificação de actividades nas explorações agrícolas e nos territórios rurais, de promoção do empreendedorismo e criação de emprego, mas também de recuperação e valorização do património natural, cultural e paisagístico.

O nosso trabalho na Federação Minha Terra está centrado no trabalho em rede, na representação, na capacitação, na formação e apoio técnico, mas também na interlocução com o governo, os órgãos de soberania e as administrações para a

definição e monitorização de políticas públicas cada vez mais ajustadas às necessidades e expectativas de cada território e comunidade[1].

A actividade dos Grupos de Acção Local, de mais de 25 anos a estimular e acompanhar empreendedores a nível local, em mais de 93% do território nacional, fundamentalmente nos territórios rurais, dá-nos uma capacidade de intervenção ímpar relativamente à adequação das medidas de política e em particular dos instrumentos de apoio, à realidade dos sistemas económicos e sociais de cada território.

Tendo em conta o carácter multifundo que o LEADER assumiu através do instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) – que tem sido um desafio para todos os Grupos de Acção Local – a Federação Minha Terra tem acompanhado a evolução das negociações para a definição do Portugal 2030 com diferentes interlocutores e em particular a reforma da PAC, nomeadamente no âmbito do Conselho de Acompanhamento da Revisão da PAC, como representante dos Grupos de Acção Local (GAL) portugueses, mas também a nível europeu, no âmbito da presidência da ELARD, a Associação Europeia LEADER para o Desenvolvimento Rural, cuja presidência exercemos desde o início deste ano.

3. A ELARD

No final de 2017, a Federação Minha Terra, foi eleita presidente da ELARD o biénio 2018-2019.

A ELARD é uma associação sem fins lucrativos, criada em 1999, que congrega mais de 2000 Grupos de Acção Local em zonas rurais, costeiras e urbanas de 25 países europeus[2], representados através de rede regionais ou nacionais, como é o caso da Federação Minha Terra, em Portugal.

A ELARD tem como objectivo promover uma melhor qualidade de vida nas zonas rurais e a fixação das populações através de um desenvolvimento local sustentável e integrado, assim como a disseminação da filosofia LEADER e o reforço e a melhoria

[1] A nível nacional, a Federação Minha Terra está representada em vários comités consultivos, como o Comité Económico e Social, os comités de acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Rural e dos 5 Programas Operacionais Regionais do Continente, e outras estruturas consultivas como a Comissão de Acompanhamento da Reforma da PAC, a Comissão de Coordenação do Plano de Acção Nacional de Combate à Desertificação e outras…
[2] Alemanha, Áustria, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Macedónia (ARJM), Polónia, Portugal, República Checa, Roménia, Sérvia e Suécia)

da ferramenta DLBC para o próximo período de programação, nomeadamente através de uma participação activa na discussão a nível europeu.

Enquanto representante dos Grupos de Acção Local europeus, a ELARD participa em diversas estruturas consultivas a nível europeu[3], onde defende os princípios da abordagem LEADER e do Desenvolvimento Local de Base Comunitária junto dos decisores da UE e no desenho de políticas europeias.

4. O LEADER EM PORTUGAL

No Portugal 2020, as Estratégias de Desenvolvimento Local foram construídas de forma activa e participada pelas parcerias locais em resposta às necessidades específicas dos territórios e às expectativas das comunidades, tendo como enquadramento o instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária.

O instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária, herdeiro de 4 gerações de LEADER, é definido pelo regulamento 1303/2015 da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu, enquanto instrumento integrado para o desenvolvimento territorial, cuja concretização nacional, através do Portugal 2020, implica uma abordagem plurifundo, ou seja, a coordenação entre fundos e Autoridades de Gestão.

A iniciativa comunitária para o desenvolvimento rural LEADER, lançada em 1991, foi uma iniciativa avançada para promover novas relações entre autoridades públicas e a sociedade civil, organizadas como parcerias locais (Grupos de Acção Local) nas zonas rurais. Esta era uma nova forma de governança, onde vários actores do mesmo território ganharam legitimidade para aceder a recursos financeiros e actuar juntos na vida pública. De certa forma, podemos dizer que o LEADER foi uma experiência para lidar com os problemas das zonas rurais, dando tanto responsabilidade como autonomia aos actores locais.

Desde 1991, até ao período do programa anterior, em Portugal, o número de Grupos de Acção Local, o território coberto e a dotação financeira para o LEADER aumentaram sempre de período de programação para período de programação (como é visível no diapositivo).

[3] O Civil Dialogue Group da DG AGRI, o Structural Dialogue Group da DG REGIO, o SteeringGroup, LEADER Subgroup e Assembleia da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural

A abordagem ascendente foi impulsionada pelo topo (a Comissão Europeia) e o LEADER permitiu e proporcionou uma relação directa entre a Europa e os actores locais, na maioria das vezes sem passar pelas autoridades nacionais ou regionais. Na sequência da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, em 1986, o LEADER foi o primeiro contacto directo de muitas zonas rurais com políticas comunitárias.

Após 3 gerações como Iniciativa Comunitária, o LEADER foi vítima de seu próprio "sucesso". Os Estados-Membros recuperaram a possibilidade de reconfigurá-lo a nível nacional ou regional.

5. O ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO

Em muitos casos, como aconteceu em Portugal, os Estados-Membros transformaram o LEADER num cardápio de medidas de financiamento pré-definidas. Isto aconteceu com a integração do LEADER nos PDR no período de programação 2007-2013 e agravou-se na preparação do actual período de programação com a criação do instrumento DLBC - Desenvolvimento Local de Base Comunitária.

No Acordo de Parceria – Portugal 2020, o governo português optou por implementar o DLBC multi-fundo, implicando a alocação de FEDER e FSE às Estratégias de Desenvolvimento dos GAL – o que em abstracto seria positivo - mas, sem que houvesse um verdadeiro entendimento, entre todas as entidades envolvidas, do verdadeiro alcance do multifundo e até do que eram Estratégias de Desenvolvimento Local.

Na verdade, a mobilização de FEDER e FSE para o DLBC, que veio a concretizar-se através dos Programas Operacionais Regionais, foi uma forma torpe de compensar a redução de alocação de FEADER ao LEADER - que tinha representado 10% do PDR 2007-2013 e passou a representar apenas 5% do PDR – o mínimo obrigatório imposto pela Comissão Europeia.

Na verdade, esta não é uma autêntica abordagem multifundo, porque cada medida das Estratégias de Desenvolvimento Local DLBC tem que ser financiada por um único fundo, bem como por cada projecto tem que fazer uma candidatura autónoma e de grande complexidade a cada aviso de concurso e cada fundo.

De facto, tanto do ponto de vista dos beneficiários, como da gestão, seja a nacional, regional ou a alegadamente descentralizada nos GAL, a governação é desproporcionadamente complexa, na regulamentação, normativos e sistemas de

informação, sem vantagens do ponto de vista dos resultados, mas introduzindo maiores níveis e insegurança e arbitrariedade entre os diversos intervenientes na cadeia de implementação da política.

E por outro lado, também não é um verdadeiro instrumento de política territorial, pois não obstante as Estratégias terem sido concebidas pelos GAL de forma integrada, as medidas tanto do lado do FEADER como do lado da Política de Coesão foram definidas a nível nacional ou regional, no que se refere a objectivos, beneficiários, elegibilidades, etc. No caso do FEADER estamos perante uma resectorialização agrícola do LEADER, o que no nosso entender é um erro.

Como sabem, nos últimos anos os fundos comunitários foram responsáveis por pais de 70% do investimento público em Portugal. Por isso é importante que a nossa reflexão se centre em perceber se as medidas de política que desenhamos são de facto adequadas para os objectivos e destinatários que pretendemos atingir.

6. A PREPARAÇÃO DO PÓS-2020 – CONFERÊNCIA DA ELARD EM ÉVORA

Há pouco mais de uma semana, reunimos aqui em Évora cerca de 300 pessoas de 26 países europeus, para reflectir e partilhar informação sobre o passado, o presente e o futuro das políticas de desenvolvimento rural, do LEADER e do DLBC. Muitos dos problemas que referi são transversais a diversos países… e há também um relativo consenso relativamente às propostas.

O pacote legislativo proposto pela Comissão no final de Maio / início de Junho compromete em parte as nossas ambições, por isso continuamos a trabalhar para o melhorar tanto a nível europeu, mas também a nível nacional, pois temos consciência que muitos dos constrangimentos que vivemos actualmente são resultados de opções nacionais.

Consideramos lamentável que o FEADER já não faça parte dos FEEI, ou seja que não seja parte integrante da proposta de Regulamento das Disposições Comuns. Para os GAL, principalmente os que estão a trabalhar com o DLBC multifundo, torna a vida ainda mais complicada. Ou seja, é um retrocesso para aqueles que fizeram esforços para harmonizar os Fundos quando foram motivados para a trabalhar com vários Fundos ao abrigo, nomeadamente, do DLBC.

É fundamentalmente errado - e contrário aos princípios enunciados pela Comissão Europeia - separar o desenvolvimento rural da Política de Coesão. O FEADER tem

uma forte dimensão de coesão, evidentemente, especialmente nas zonas rurais, onde os investimentos são concebidos para melhorar as condições de vida das comunidades. É, portanto, um importante instrumento para a coesão social na UE fora das principais áreas. O FEADER e os outros instrumentos de coesão deveriam, por conseguinte, ser mais harmonizados para a execução, facilitando, em especial, o acesso ao financiamento pelos beneficiários - seja do FEADER, do FEDER ou do FSE - e não utilizando procedimentos e condições muito diferentes.

Esta oportunidade foi perdida. Acima de tudo, o objectivo político de coesão e desenvolvimento territorial equilibrado parece ter sido abandonado no FEADER.

A dimensão agrícola da intervenção do FEADER pode sair reforçada, mas as áreas rurais, em particular as do interior, ficarão enfraquecidas com o resultado de um crescente abandono, falta de perspectivas, desânimo, desinvestimento em infraestruturas, serviços e outros factores que devem contribuir para a retenção e atracção da população.

Existem muitas indicações no presente projecto de regulamento da PAC que apoiam esta percepção. Em consequência, no contexto da própria PAC, o desenvolvimento rural também sai enfraquecido em relação aos pagamentos directos, o que pode aumentar a tendência para transferir fundos do FEADER para o primeiro pilar. Com a proposta de planos estratégicos da PAC, a Comissão corre o risco de "matar" o desenvolvimento rural.

Mas, como também vimos, as propostas da Comissão, que exigem ainda negociação com o Parlamento e o Conselho, dificilmente serão aprovadas antes das eleições europeias de Maio do próximo ano, por isso estamos no momento certo para ousar propor e alterar o qua não consideramos adequado.

Reconhecemos e congratulamo-nos com o esforço do Governo português – entre outros – para o reforço do orçamento da União, através de um Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027 mais robusto e para a manutenção de uma Política Agrícola Comum (PAC) e de uma Política de Coesão fortes. Aliás, defendemos que estas duas importantes políticas da União devem ser objecto de uma preparação e de uma implementação mais coordenadas e articuladas, privilegiando sinergias.

6. A PREPARAÇÃO DO PÓS-2020 – PROPOSTAS

As duas últimas versões do LEADER e do DLBC, em vários países e também em Portugal, embora não tenham sido particularmente bem-sucedidas em termos de

concepção, podem dar-nos lições para encontrar novos caminhos e evitar erros, se tivermos a capacidade e a humildade de aprender.

- Abordar a complexidade dos problemas identificados pelas comunidades rurais não é compatível com a "perspectiva estreita" do desenvolvimento rural limitada ao segundo pilar da PAC e ao FEADER;
- Um desenvolvimento rural amplo implica o envolvimento de várias áreas da governação e exige a mobilização de diferentes recursos (financeiros e outros);
- A implementação do DLBC multifundo necessita de uma forte coordenação entre as diferentes autoridades de gestão, o que, até agora, não aconteceu e reduziu significativamente o potencial deste instrumento;
- Restrições orçamentais e uma carga burocrática e administrativa desproporcional, prejudicam a capacidade dos GAL para a animação territorial, ma vez que estão bloqueados no acompanhamento administrativo dos processos. Um uso mais alargado de Opções de Custos Simplificados e a simplificação de procedimentos é obrigatório;
- Os GAL devem ser vistos como parceiros na implementação das políticas de desenvolvimento local/rural com uma identidade e autonomia própria. Reconstruir a confiança mútua será uma das tarefas mais difíceis da renovação do LEADER.

A nível europeu, a ELARD tem acompanhado o debate e produzido reflexão com base na experiência dos GAL que a constituem, assim como a Federação Minha Terra o tem feito a nível nacional.

No final do ano passado, produzimos um documento de tomada de posição sobre o futuro e a renovação do LEADER/DLBC na Europa, que partilhámos com os vários decisores políticos a nível europeu (Comissão e Parlamento Europeu), mas também junto dos governos de cada Estado-Membro.

Neste novo modelo, defende-se uma simplificação do LEADER/DLBC ao longo de toda a cadeia de implementação, a criação de um "fundo de reserva" LEADER/DLBC, para o qual contribuem os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) relevantes (FEADER, FEDER, FSE e FEAMP), a criação de um programa operacional LEADER/DLBC em cada Estado-Membro com um único conjunto de regras simples e uma única Autoridade de Gestão, para todos os fundos mobilizados para o LEADER/DLBC.

Propomos um regresso às origens do LEADER, mas com os olhos postos no futuro e nos novos desafios societais que os territórios enfrentam.

Estamos convencidos que os mais de 25 anos de trabalho dos GAL no terreno têm sido importantes, através do desenvolvimento e apoio a milhares de pequenas iniciativas, para contribuir para que os territórios rurais portugueses – e europeus – se mantenham vivos.

Esta experiência, em particular, do actual período de programação em países que, como Portugal, optaram por uma programação multifundos para o LEADER/DLBC, deixa-nos alguns ensinamentos que não podemos ignorar no desenho do próximo ciclo de políticas, nomeadamente dos instrumentos de base territorial com modelos de governação que privilegiam o envolvimento da sociedade civil, das comunidades e das pessoas.

Os desafios que a Europa enfrenta como um todo e enquanto conjunto de nações e territórios, exigem-nos um olhar atento, mas abrangente e integrado, muitas vezes menosprezado pelas políticas sectoriais e por uma abordagem da administração condicionada pelos limites de competências de cada ministério, cada autoridade de gestão, entre outros.

O envolvimento dos actores locais na definição das prioridades de intervenção e na aplicação das medidas de política – como acontece (ou pelo menos deveria acontecer) com o LEADER/DLBC – é essencial para a eficiência e a eficácia dessas medidas, mas também para a reconstrução da confiança dos cidadãos e das comunidades na Europa.

Face aos desafios que Portugal e a Europa têm pela frente, consideramos que as Associações de Desenvolvimento Local e os Grupos de Acção Local (GAL) podem ter um papel determinante no desenvolvimento dos territórios, encontrando novas soluções para as dificuldades que afectam as comunidades, no sentido de um Portugal e de uma Europa mais coesos, solidários e sustentáveis.