

CONSULTA SOBRE
A AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS PROPOSTAS DA COMUNICAÇÃO
“A PAC NO HORIZONTE 2020”

Consultation for the Impact Assessment on the "Common Agricultural Policy towards 2020" proposals

FEDERAÇÃO MINHA TERRA
Janeiro de 2011 / January 2011

Em Maio de 2010, no âmbito do debate público lançado pelo Comissário Ciolos (DG AGRI), em Abril, sobre a PAC para o período 2014-2020, a MINHA TERRA¹ apresentou um primeiro documento de posicionamento, defendendo *“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”*.

In May 2010, under the public debate launched by Commissioner Ciolos (DG AGRI) in April, on the CAP for the period 2014-2020, MINHA TERRA presented a first position paper, advocating for " a rural development integrated and inclusive, participatory and sustainable, in that the responsibility for creating new sources of income and employment, environmental protection, social development and cultural (educational aspects encompassing and citizenship) is shared by the various sectors and in partnership with public and private agents, leading to a quality of life in tune with the expectations of citizens. "

Na sequência da apresentação pela Comissão, em Novembro de 2010, da Comunicação “A PAC no horizonte 2020”, decorre presentemente uma avaliação do impacto das propostas contidas nesta Comunicação, apresentada sob a forma de um questionário on-line (exclusivamente em inglês), condicionador das tomadas de posição dos agentes locais.

Following the presentation by the Commission in November 2010, the Communication "Common Agricultural Policy towards 2020", currently follows an impact assessment of the proposals contained in this

¹ A 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. MINHA TERRA é membro da ELARD – European LEADER Association for Rural Development.

MINHA TERRA is a network of 53 Local Development Associations, known as Local Action Groups (GAL) and / or entities that manage the LAG partners in the implementation and management of rural development policy in accordance with the recognized principles of the LEADER. MINHA TERRA is member of ELARD – European LEADER Association for Rural Development.

communication, presented in the form of an online questionnaire (in English only) conditioner of the positions of local agents.

Consideramos que há outras questões relevantes a que o desenho (e a implementação da política) deveriam responder, como:

We believe that there are other relevant issues that the design (and implementation of policy) should respond, as:

1. Como garantir a articulação da PAC com as demais políticas – Regional, de Coesão, Social e de Emprego – para a prossecução dos Objectivos da Estratégia EU 2020 – nomeadamente um desenvolvimento inteligente, inclusivo e sustentável?

1. How to ensure coordination with other CAP policies - Regional Cohesion, Social and Employment - for the pursuit of E.U. Strategy 2020 - including an intelligent, inclusive and sustainable development?

2. Como tornar a PAC uma política mais orientada para resultados?

2. How to make the CAP a policy more oriented for results?

3. Como garantir a participação de diferentes stakeholders (administração e sociedade civil) na definição e implementação das medidas de política?

3. How to ensure the participation of different stakeholders (government and civil society) in the definition and implementation of policy measures?

4. Como introduzir mecanismos de simplificação, de subsidiariedade e de proporcionalidade, transformando o peso administrativo da gestão e controlo num processo de empowerment dos actores envolvidos como destinatários e agentes da política?

4. How to introduce mechanisms for simplification, subsidiary and proportionality, transforming the administrative burden of managing and controlling a process of empowerment of stakeholders and recipients as agents of politics?

Neste contexto, a MINHA TERRA retoma as principais preocupações que já tinha apresentado, uma vez que em muitos aspectos o texto da comunicação não é clarificador dos caminhos da PAC para prossecução dos Objectivos da Estratégia Europa 2020.

In this context, a MINHA TERRA reproduces the main concerns that had already presented, since the text in many aspects of communication is not clarifying of the ways the CAP for the pursuit of Europe Strategy 2020.

Ao nível dos objectivos, não é particularmente inovadora, retomando as principais ideias expressas no debate público. Há um aspecto sintomático: a Comissão, aparentemente, desvincula-se da defesa de abordagens bottom-up e participativas, pois desaparece dos objectivos, ao contrário do período anterior objectivo de “aprofundamento da governança e de mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais”, pronunciando uma abordagem top-down no novo programa. O que no entendimento da MINHA TERRA é um retrocesso em relação à importância que teve nas políticas anteriores.

In terms of objectives, is not particularly innovative, which reproduces the main ideas expressed in public debate. There is one aspect symptomatic: the Commission, apparently to relieve the defence of bottom-up

and participatory approaches, since it disappears of the objectives, unlike the previous period goal of "deepening of governance and mobilization of endogenous development potential of rural areas" answer a top-down approach in the new program. What in the understanding of MINHA TERRA is a step backwards from the importance it had in previous policies.

No que respeita aos instrumentos, nomeadamente do segundo pilar – Desenvolvimento Rural – a comunicação é ainda vaga ou mesmo ambígua. A MINHA TERRA considera importante que no momento de lançamento da política, para além de explicitar os objectivos, sejam também apresentadas as metodologias de implementação e os actores da política.

With regard to instruments, namely the second pillar - Rural Development - the communication is still vague or even ambiguous. MINHA TERRA considers important that, at the time of launching the policy, apart from explaining the objectives, are also presented methodologies for implementation and policy actors.

Neste contexto apresentamos, alguns princípios fundamentais que defendemos:

In this context, we present some important principles that we defend:

- 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 local, através de parcerias locais envolvendo agentes privados e da administração, que se assumem como efectivas plataformas de articulação institucional;
- **ARTICULATION AND COORDINATION BETWEEN POLICIES** and policy instruments can be operated only at an appropriate territorial level, while maintaining a policy of proximity. These territories are defined as areas with geographical and social cohesion, sharing an identity and a strategy, and with critical mass and scale to support the implementation of programs for local level, through local partnerships involving private and administrative agents, who identify themselves as effective platforms for institutional coordination;
- 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
- **SUBSIDIARITY** in implementation of policies for rural development, giving the actors and institutions closer to the territory one effective **AUTONOMY** in the management of policy instruments and not just its implementation by guidelines imposed by those who are too distant from the territories
- 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.

- *The simplification of procedures is to implement mechanisms for ongoing monitoring and evaluation and participated and subsequent control, and by applying the principle of **PROPORTIONALITY** between the bureaucratic nature demands and types of beneficiaries and the size of investments. That is, it is not legitimate to require the same licensing rules to a small family dairy and a large agro-industrial unit, or ask for the same feasibility studies for a small project to modernize a microenterprise of a few thousand Euros and a big project of many millions.*
- 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.
- *Examples of the indispensability of **SIMPLIFICATION** are information systems and the conditions for accreditation of programs, the complexity and multitude of regulations. Reasons of technocratic nature that, in the current programming period, in a wrong way, are assuming more importance than strategic and political reasons.*

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.

European agricultural policy must remain common, with policy guidelines to be established at a macro level, thus defining the framework conditions throughout Europe. However, the implementation of policy measures are effective in rural areas, confronted with the multiplicity and diversity of situations in which the subsidiary issues arise and where local capacity must be taken into account.

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

*Promoting between different actors, in the process of developing, geographical **PROXIMITY** and strategic complicity.*

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.

*Ensuring mechanisms for participation and empowerment of different stakeholders - what we call **TERRITORIAL ANIMATION**, creating conditions for people and territories to be entrepreneurs.*

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.

Promoting the sharing of good practice and dissemination of successful experiences, through processes of **COOPERATION** and a permanent **NETWORKING**, between territories and actors.

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

*Allowing the construction of policy measures tailored to the characteristics and dynamics of each territory - **FLEXIBILITY.***

As respostas da abordagem LEADER

The responses of the LEADER approach

Enquadrada nestas preocupações, foi proposta pela Comissão uma metodologia de intervenção entretanto denominada “**ABORDAGEM LEADER**”, estruturada inicialmente em programas de iniciativa comunitária e, no último período de programação, integrada nos programas de apoio ao desenvolvimento rural.

*Framed these concerns, the Commission has proposed a methodology for action called “**LEADER APPROACH**”, initially in structured programs and Community Initiative, and in the last programming period, integrated programs of support for rural development.*

A abordagem LEADER requer espaço à inovação, à criatividade, à animação e à dinamização local. 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.

The LEADER approach requires space for innovation, creativity, animation and local dynamics. The current format integrating LEADER in rural development programs is not a facilitator of innovative projects, or community revitalization projects, or training of individuals and organizations. From one transversal perspective to the current three axis of the EAFRD proposed by the European Commission, in Portugal (and in most Member States) the LEADER approach has only been applied to the Axis 3, without giving rise to specific measures or eligibilities.

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.

Apart from Community official communications and regulations, the success of the LEADER approach depends largely on the mechanisms of integration in the policies and rural development programs of each Member State.

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.

The effectiveness of the LEADER approach is not compatible with complex procedures, based on a bureaucratic logic, is not compatible with the objectives of excessive uniformity, with a uniform frame of financing or with a uniform rhythm of implementation of local development strategies.

Estamos perante um modelo simples que vai ao encontro das orientações metodológicas da própria Comissão Europeia e das expectativas da Estratégia UE 2020 e, mais do que isso acompanha as tendências actuais de renovação funcional das sociedades mais desenvolvidas.

We face a simple model that meets the methodological guidelines of the European Commission itself and the expectations of the EU Strategy 2020 and, more than that, supports the current trends in functional renovation of more developed societies.

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

This is a model promoter of the empowerment of individuals, communities and territories, therefore, also more inclusive.

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.

This is a model that, when setting up new forms of participation and decentralization of decision making, promotes the fullest exercise of citizenship and thus of democracy.

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

This is a model a model of clear co-responsibility and involvement of citizens in their development and in the development of their communities and territories.

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

This is a dynamic model, effective and efficient to meet the objectives of local development in rural areas.

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.

It is a model that in the current context of a full globalization of the society, says it is possible to do development in the countryside, strengthening social cohesion in the territories.

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

It is a model that requires a strong focus on territorial animation.

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

We consider a fundamental issue that in the future CAP, rural development pillar is strengthened, in a consistent way with what is currently being established under the 2020 EU Strategy, as well as the incorporation and strengthening of the LEADER approach in this pillar.

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 locais que lhe dão corpo, tanto ao nível da sua representatividade como dos mecanismos de participação.

We believe, however, that this is not a closed model but a model that requires renewal and deepening, because it is a model that for its full operation, requires a platform of understanding and a clear confidence in the relationship between the public part and private part, requires a strengthening of local partnerships, in terms of its representativeness and participation mechanisms.

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.

It is a model in which the quality of decision making and pursuit of development objectives depends in the levels of participation and representation of stakeholders and local partners.

É um modelo cuja eficácia depende muito do “conhecimento” e consequentemente da necessária qualificação dos actores nele envolvidos, mas que conta em todos os Estados Membros com redes de milhares de organizações e técnicos experientes nos territórios rurais.

It is a model whose effectiveness depends largely on the "knowledge" and hence the required qualification of the actors involved. But that counts, in all Member States, with a network of thousands of organizations and experienced technicians in rural territories.

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 horizontais territoriais, mas também de novas parcerias verticais, articulando o nível local com plataformas regionais, nacionais e transnacionais.

The design and implementation of public policies in democratic societies call for new governance models that integrate concepts of co-responsibility and self-regulation based on building horizontal territorial partnerships, but also new vertical partnerships, linking the local level with regional, national and transnational platforms.

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.

Finally, we believe that is through the continuing and deepening the "LEADER approach" that Rural Development policies may have more impact on their implementation, as it is also on this level that there may be a greater coordination of policies, measures and programs in order to establish a coherent action.

MINHA TERRA

Lisboa, 2011-01-25