

Plano de Recuperação e Resiliência

Contributo da Federação Minha Terra no âmbito da consulta pública

2021.03.01

Nota introdutória

O período da nossa vida colectiva que se avizinha e que o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) deve contribuir para tornar melhor, exige uma mobilização e motivação de toda a sociedade que não se compadece com abordagens centralizadoras e *top-down*.

Não está em causa a qualidade do documento em discussão pública, que na verdade é uma síntese, mas que não permite aferir marcos e metas. Por outro lado, o processo e o caminho que se percorre para o elaborar, não é indiferente quando os resultados que se pretendem atingir com a respectiva implementação dependem, em larga medida, de uma motivação colectiva e de uma visão partilhada.

Se na fase dura de combate sanitário da pandemia foi aceitável uma condução mais centralizada e musculada, a fase de reconstrução, que se prolongará por vários anos, dependerá de uma miríade de factores e actores e ganhará com uma intervenção capilar que não deixe ninguém, nem nenhum território para trás.

É fundamental assegurar o princípio da participação, de resto previsto no plano, com o envolvimento activo e a auscultação dos diferentes actores e partes interessadas na elaboração e implementação das acções e dos instrumentos, incluindo os parceiros económicos e sociais, as organizações da economia social, a academia e a investigação, para além das entidades públicas.

Tendo consciência da descredibilização dos processos formais de consulta pública, assim como das alterações marginais que estes processos induzem em termos concretos, a construção do PRR teria beneficiado com um processo alargado, descentralizado, participado e colaborativo, dinamizado por especialistas e contando com um envolvimento comprometido dos responsáveis pelas diferentes áreas governativas.

O imperativo de uma abordagem renovada ao planeamento das políticas públicas, em especial das que canalizam avultadas verbas para o país não se deve limitar ao PRR, até porque para os cidadãos, não obstante reconhecerem a importância dos apoios comunitários, as fronteiras entre o PRR e a programação “normal” dos ciclos de fundos comunitários – o Portugal 2020, o Portugal 2030 e o PEPAC (Plano Estratégico da Política Agrícola Comum), são difusas, não obstante as diferentes condicionalidades.

O contributo da Federação Minha Terra resulta da experiência e da compilação de contributos e reflexões da rede de Associações de Desenvolvimento Local associadas, com uma intervenção qualificada na dinamização de projectos e gestão de programas de apoio ao desenvolvimento local, fundamentalmente nos territórios rurais.

Comentário geral

No topo das prioridades do PRR está a necessidade de reverter a destruição de empregos causada pela pandemia, apoiar a criação de novas micro, pequenas e médias empresas e a modernização e expansão das existentes, garantindo que criam postos de trabalho e garantem a sua durabilidade. Regista-se a dificuldade acrescida de sectores como o turismo e conexos, com papel relevante na recuperação da crise anterior, mas agora muito fragilizados.

Esta aposta é ainda mais imperiosa nas áreas rurais, onde a tendência de despovoamento, iniciada há várias décadas, se mantém, como é reconhecido no documento, com uma erosão da população jovem e em idade activa, que continua a ver no litoral e no estrangeiro as oportunidades que não encontra na sua terra natal, o que se traduz num cada vez maior envelhecimento, com todos os problemas consequentes.

Os apoios à criação de emprego, seja através de apoios directos às entidades empregadoras (empresas e economia social, *sensu lato*), seja através da melhoria dos serviços da administração, permitindo reduzir custos de contexto e criar ecossistemas favoráveis (por exemplo através do impacto que a digitalização pode ter na relação das pessoas e empresas com a administração, como por exemplo nos licenciamentos), são um aspecto central para o desenvolvimento rural e para o reforço da coesão, contribuindo para a consolidação das funções agro-alimentares e agro-industriais destes territórios, mas incluindo também uma forte aposta na diversificação das suas funções, através do empreendedorismo e da inovação.

A Federação Minha Terra considera que a pandemia pode constituir uma oportunidade para alterar a visão, predominantemente urbana, que muitas pessoas têm das áreas rurais, entendendo-as como territórios periféricos, isolados, monofuncionais (agro-florestais), atrasados ou subsídio-dependentes, que por sua vez condicionam as prioridades políticas. Esta situação gera na população e nas comunidades rurais uma sensação de abandono e esquecimento.

Também o PRR privilegia uma visão muito urbana/litoral do país.

Contudo, os territórios rurais têm mostrado, nestes tempos de pandemia, serem sinónimo de resiliência, de capacidade de adaptação, de qualidade de vida, de oferta turística diversificada, de excelência e, claro, de fonte de abastecimento alimentar seguro e de qualidade. Todavia, a maioria destes aspectos aparentam ter ficado esquecidos neste plano, que parece mais voltado para o investimento nas áreas urbanas e metropolitanas. A Federação Minha Terra, considera fundamental valorizar estas dimensões aliando-as aos novos conceitos de economia circular, bioeconomia, agro-ecologia, assim como à preservação da biodiversidade, ao capital natural e turismo verde, e colocá-los ao serviço do desenvolvimento das áreas rurais, associados a uma aposta na qualificação da população e na digitalização destes territórios.

É de saudar a aposta no reforço da interligação do país, através da reorganização da rede viária, com a supressão de alguns dos “*missing links*” que deixam territórios, populações e agentes económicos à margem, e da cobertura da grande parte do território nacional pela rede 5G, que certamente contribuirá para a digitalização das áreas rurais, das comunidades e dos negócios. É importante não esquecer que ainda não há cobertura total de fibra óptica e que em muitos locais do país, sobretudo em áreas rurais, não há sequer cobertura de rede de telefone móvel.

É fundamental investir na melhoria das infra-estruturas e nos serviços, em especial nas áreas mais despovoadas, garantindo o funcionamento adequado das respostas sociais, sejam elas públicas ou privadas.

É importante que as iniciativas propostas para a reestruturação da floresta e o ordenamento do território, levadas a cabo no âmbito do Programa de Transformação da Paisagem e nas quais se inserem acções promotoras da gestão activa dos territórios, de protecção da biodiversidade, de aproveitamento sustentável do capital natural, de revitalização da actividade económica em áreas agro-florestais e de aumento da resiliência dos territórios de floresta e da segurança das populações, constituam oportunidades para diversificar as actividades, para criar empregos e riqueza nesses territórios, para os tornar mais atractivos, melhorar a qualidade de vida das populações, atrair e fixar novos habitantes e criar condições para o desenvolvimento do turismo interno.

Não menos importante é o reconhecimento e compensação dos agricultores e produtores florestais pelos serviços ambientais, designadamente pelo sequestro de carbono, manutenção da paisagem e da biodiversidade, pagando-lhes pelos mesmos e tornando a actividade agro-florestal mais compensatória, reconhecendo igualmente a sua importância para o equilíbrio ambiental nacional.

A Federação Minha Terra considera que a divisão do plano por componentes não evidencia sinergias, mas pode contribuir para perpetuar uma visão sectorial, clássica e redutora. O plano deve ter uma abordagem integrada e as componentes devem concorrer para objectivos comuns, de uma forma interligada. Por exemplo, a separação das componentes relacionadas com a agricultura e as florestas, incluídas na dimensão “Resiliência”, das componentes da “Transição Climática” é muito questionável, quando se sabe que as actividades agrícola e florestal têm impactos consideráveis nos factores que contribuem para alterações climáticas (tanto da produção de gases com efeito de estufa, como enquanto sumidouros de carbono), mas que a sua adaptação e reconversão pode constituir também um contributo importante para a sua mitigação.

Apesar de Portugal ser um país relativamente pequeno, é consensual a grande diversidade que apresenta, com problemas e oportunidades que variam bastante de região para região, pelo que é importante que o plano privilegie uma forte abordagem territorial, que as acções e instrumentos sejam adaptados às diferentes realidades e que seja assegurada a flexibilidade necessária para que, não obstante a necessária selectividade na atribuição dos apoios, nomeadamente às empresas, prevaleça uma dimensão de coesão territorial.

Tendo presentes estas características e necessidades, considera-se fundamental o envolvimento, a par das autarquias locais, do associativismo para o desenvolvimento local, pelo conhecimento que possui dos territórios, da sua experiência e capacidade demonstradas de animação territorial e mobilização das comunidades e dos agentes locais, em especial nos territórios mais frágeis.

Para além das acções de ordenamento do território, reestruturação da floresta e transformação da paisagem, onde está prevista a possibilidade de envolvimento deste tipo de entidades, parece-nos que a sua intervenção pode ser relevante noutros domínios, como o combate à pobreza e à exclusão social (ainda que as acções previstas no plano estejam particularmente direccionadas para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto), no âmbito da agenda de inovação da agricultura e dos sectores agro-alimentar e agro-industrial, na aquisição de competências e qualificação, nomeadamente de adultos, na transição digital, no combate à pobreza energética, na transição climática, no desenvolvimento de sistemas alimentares territoriais, na promoção da utilização de energias renováveis ou no desenvolvimento sustentável de actividades turísticas.

Contributos específicos

Apresentam-se de seguida algumas propostas enquadradas nas diferentes dimensões e componentes do PRR.

Dimensão da Resiliência

- Componente “Respostas sociais” (C3): Para a prossecução dos objectivos de “reforçar, adaptar, requalificar e inovar as respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades e famílias”, é importante o apoio ao empreendedorismo social, de forma a garantir que as entidades com estas valências estão dotadas dos equipamentos necessários, das instalações adequadas e dispõem de recursos humanos em quantidade suficiente e com as devidas qualificações, com apoios à aquisição de equipamentos, à realização de intervenções nas infra-estruturas e à contratação de pessoal. No caso dos idosos deve apostar-se no **desenvolvimento de respostas sociais que garantam a sua autonomia, em alternativa à institucionalização**, quando as suas capacidades físicas e mentais ainda o permitem, com aumento dos apoios aos serviços ao domicílio (alimentação, limpeza, apoio médico, animação...), que tenham em conta as baixas possibilidades financeiras da generalidade dos idosos e a aposta em **respostas inovadoras, como a criação de “aldeias condomínio”**, onde os idosos possam viver em habitações individuais/em casal, com conforto e proximidade de serviços, recuperando habitações e mantendo as aldeias habitadas.

Também nesta dimensão se deve privilegiar outras áreas de actuação, tais como o apoio mais consistente a uma rede cuidadores formais e informais, que permitam uma cobertura mais ampla de apoio social não institucional e ainda às estruturas de apoio ao combate de violência doméstica e de género com a criação de uma rede de casas abrigo que permitam a autonomização da vítima. Em todos estes casos, a educação primária é fundamental para uma sensibilização e formação para as temáticas. Aliás a componente de sensibilização e formação é lacunar em todo o PRR, naquela que consideramos acção crucial para o incremento ou estabilização de conhecimento e mudança de paradigmas.

- Componente “Investimento e Inovação” (C5): Assume-se como fundamental, neste âmbito, o apoio às empresas, à sua modernização e expansão e, sobretudo, à criação e manutenção de postos de trabalho. No âmbito dos apoios à criação de emprego, releva a recente experiência do programa **+CO3SO Emprego** - Sistema de Apoios ao Emprego e ao Empreendedorismo (dinamizado pelos Grupos de Acção Local no quadro do instrumento Desenvolvimento Local de base Comunitária), com condições diferenciadas para os territórios de baixa densidade e para os projectos de empreendedorismo social, que registou uma procura por parte dos empreendedores, cujos projectos com mérito não devem ficar sem resposta, pois seria incompreensível face às dotações dos diferentes programas. Eventuais déficits de dotação nos PO Regionais do Portugal 2020, devem apelar mobilização de financiamento do PRR ou a antecipação do Portugal 2030 para apoiar projectos analisados, com parecer favorável e com relevância para o desenvolvimento dos territórios, que não tiveram dotação e que estão prontos para se iniciar

No que respeita à agenda de investigação e inovação para a sustentabilidade dos sectores agro-alimentar e agro-industrial, é essencial que o conhecimento e tecnologia produzidos sejam transferidos para os produtores e incorporados nos processos de produção, transformação e comercialização, para que

contribuam, efectivamente, para a melhoria das condições em que os alimentos são produzidos, transformados e comercializados, para o aumento do rendimento dos produtores, para a promoção de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis, para a promoção da saúde dos consumidores e para a preservação do ambiente, dos ecossistemas e da biodiversidade. A rede de inovação apresentada na Agenda para a Inovação da Agricultura deve ser complementada por uma **malha fina de pontos focais para a dinamização e apoio à transferência de conhecimento e inovação em proximidade**, que pode ser garantida pelas Associações de Desenvolvimento Local / Grupos de Acção Local.

- Componente “Qualificações e Competências” (C6): Para o adequado desempenho, pelos cidadãos, dos seus papéis sociais e económicos e com vista à melhoria da economia, do emprego, do reforço da inclusão social, da participação cidadã e da vitalidade da democracia é essencial que seja apoiada a qualificação, a formação e o desenvolvimento de competências da população. É fundamental que o reforço da capacidade do sistema educativo e formativo português, pretendido com este plano, passe pelo maior envolvimento de outros actores, do sector privado e do terceiro sector, incluindo as empresas e o associativismo local para o desenvolvimento local, com maiores apoios à realização de cursos e formações pontuais, mas também de acções educativas e formativas de continuidade, de educação ao longo da vida e educação de adultos, sendo também necessária a simplificação dos processos, incluindo os de reconhecimento das entidades formadoras. É ainda importante que estas entidades beneficiem também dos apoios à dotação dos espaços de formação dos equipamentos essenciais à realização das acções. A criação de um programa de mentoria de grandes empresas relativamente a micro e pequenas empresas para transmissão de saberes e experiências poderia resultar num processo com mais valia ao nível de Responsabilidade Social das Empresas.
- Componente “Florestas” (C8): É fundamental minimizar o risco de incêndios rurais, o que passa obrigatoriamente pela promoção do ordenamento do território, pelo cadastro das terras e a gestão dos espaços florestais. Apesar do documento incluir entre os objectivos “contribuir para a coesão territorial e criação de emprego”, a verdade é que as medidas apresentadas não mostram, de maneira evidente, formas de intervenção que concorram para a prossecução desse objectivo. Considera-se essencial a reconversão das áreas florestais, de uma forma que contribua para o desenvolvimento económico e social dos territórios, que crie emprego e fomente a coesão, sendo necessária a definição de medidas/instrumentos que promovam isso mesmo, o que não está presente no documento. As Associações de Desenvolvimento Local devem ter um papel activo na implementação do Programa de Transformação da Paisagem, como previsto na legislação, além das iniciativas que visam o cadastro, o parcelamento e expansão de terras ou a gestão de combustíveis, que são fundamentais, mas também na reconversão dos espaços florestais, na reflorestação e rentabilização da floresta autóctone e na consequente criação de empresas e de emprego. Propõe-se a criação de programas de gestão integrada da floresta autóctone, que promovam a preservação e a valorização de espécies florestais autóctones, assim como outros recursos naturais endógenos, que integrem apoio uma forte dimensão de orientação produtiva e apoio técnico, de acordo com as realidades e necessidades dos territórios. A este nível e no que se refere ao reforço da capacidade dos agentes da protecção civil, considera-se importante que haja uma interacção local mais estreita que permita a comunicação entre estes e com as próprias

comunidades, no sentido de uma divulgação e conhecimento abrangente dos planos locais, permitindo mais rápidas e eficazes soluções, quando activados.

- Componente “Gestão Hídrica” (C9): Numa lógica de valorização dos territórios rurais e do Interior, considera-se que deve haver uma aposta na utilização sustentável das águas das albufeiras, numa lógica de fins múltiplos, considerando a utilização pela agricultura e respectivos impacto, mas também através do desenvolvimento do turismo, através de projectos que promovam o lazer e a prática desportiva.

Dimensão da Transição Climática

- Componente “Bioeconomia Sustentável” (C12): De notar que, apesar de nesta componente se falar na transição ecológica, incluindo o sector florestal e os resíduos, é ignorada a necessidade de uma transição agroecológica.
- Componente “Eficiência Energética em Edifícios” (C13): Parece pertinente, no âmbito desta componente, a criação de apoios à instalação de sistemas de produção de energia eléctrica de origem renovável, não apenas em edifícios residenciais, mas também no edificado de Organizações Não-Governamentais (associações e clubes recreativos e culturais, fundações, IPSS, filarmónicas, Casas do Povo, etc.) para autoconsumo, assim como para a melhoria da eficiência energética das infra-estruturas destas entidades (através de apoios simplificados). Esta medida concorreria também para os objectivos do Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2027 (PNEC). A aposta na eficiência energética também deveria passar pelo apoio aos edifícios residenciais na sua componente de climatização, criando soluções conducentes a uma melhor habitabilidade e conforto nas habitações.

Dimensão da Transição Digital

A transição digital justa e inclusiva, terá mais eficácia e valor, quanto maior for o envolvimento da sociedade, no seu todo, assumindo-se como factor determinante de coesão económica, social e territorial. A transição digital justa surge, assim, associada ao reforço de uma cidadania activa e de uma democracia mais participada.

A transformação necessária para as comunidades locais de território mais fragilizados assenta na maior abrangência da cobertura e conectividade digital e na importância da adopção de soluções para o aprofundamento da literacia digital dos potenciais utilizadores, beneficiários e das comunidades locais, com o objectivo de minimizar os efeitos negativos associados à infoexclusão.

Ambiciona-se uma digitalização para todos, que se revele numa oportunidade também para os territórios rurais, que seja facilitadora de incorporação de inovação e conhecimento no tecido económico e social e promotora de colaboração e de co-criação de novas ideias para a competitividade e bem-estar dos cidadãos, contribuindo para a atracção e fixação de novos residentes, onde se incluem os nómadas digitais, que podem contribuir para compensar a sazonalidade da ocupação turística.

A transição digital não deve aprofundar desequilíbrios territoriais. **A conectividade é um elemento essencial de equidade entre as comunidades locais rurais e urbanas.**

- Componente “Empresas 4.0” (C16): É essencial a aposta na digitalização das empresas e no aumento das competências digitais da população. Como refere o documento, esta questão é particularmente relevante nos setores da indústria, comércio, serviços, turismo e agricultura, motores da economia e grandes aglomeradores da população empregada. A verdade é que muitas empresas acabaram por “ficar para trás” com a situação pandémica, por não possuírem os conhecimentos, competências e os meios para aproveitar plenamente as oportunidades da transição digital, nomeadamente alterar o seu modelo de negócio e entrar no mercado online (comércio digital).

Outras questões:

É essencial a conservação, recuperação e valorização do património cultural edificado, do património natural e o inventário do património imaterial, para que possa ser preservado e valorizado, dado ser um activo para o desenvolvimento de muitos territórios, nomeadamente do ponto de vista turístico, para além de constituir parte da identidade dos territórios e das comunidades. É ainda essencial a renovação e valorização das aldeias, o incentivo à recuperação do edificado, tanto numa numa lógica de servir o interesse colectivo, como no quadro da “reabilitação das habitações indignas das famílias de menores rendimentos, por forma a promover um acesso generalizado a condições de habitação adequadas” (Componente 2)

Modelo de governação

A Federação Minha Terra concorda com os princípios fundamentais subjacentes ao modelo de governação do PRR, nomeadamente a simplificação, a transparência e prestação de contas, a coordenação entre actores, a orientação para resultados e a participação.

Como foi referido na nota introdutória, considera-se que a participação poderia ter sido aprofundada no processo de construção do PRR com um maior envolvimento dos actores sectoriais e territoriais, assente em lógicas colaborativas e mobilizadores para além de uma visão redistributiva de recursos financeiros.

No que diz respeito à execução do PRR, deveria ganhar expressão a concretização de um outro princípio, o princípio da subsidiariedade, trazendo para os níveis mais adequados, sempre que se justifique, o regional e local a implementação do plano.

Com o objectivo de garantir o envolvimento adequado de actores locais, a Comissão Nacional de Acompanhamento, deverá contar membros representativos dos territórios e em especial dos territórios rurais. A Federação Minha Terra, enquanto organização que reúne as entidades responsáveis pelo Grupos de Acção Local nas zonas rurais, com uma cobertura superior a 93% do território nacional e envolvendo nas respectivas parcerias cerca de 3 mil entidade públicas, associativas e empresariais, está disponível e interessada para integrar esta Comissão Nacional de Acompanhamento.