



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.7.2002
COM(2002) 429 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

LUTA CONTRA A POBREZA RURAL

Política e estratégia da Comunidade Europeia no domínio do desenvolvimento rural e da gestão sustentável dos recursos naturais nos países em desenvolvimento

ÍNDICE

Resumo	3
Parte 1 – Objectivo e contexto	4
1. Objectivo	4
2. Contexto	4
3. Lógica da concentração no desenvolvimento rural.....	4
4. Características da pobreza rural.....	6
5. Adopção de novas estratégias de desenvolvimento rural.....	7
Parte 2 – Política e estratégia comunitária.....	8
6. Objectivos políticos	8
7. Acções de apoio à redução da pobreza rural	8
7.1. Apoiar as políticas económicas, para garantir que o crescimento assente numa base alargada	9
7.2. Garantir um acesso mais equitativo aos activos produtivos, aos mercados e aos serviços.....	12
7.3. Investir no capital humano	13
7.4. Promover uma gestão sustentável dos recursos humanos.....	14
7.5. Gerir os riscos e criar redes de segurança	15
7.6. Criação de instituições mais eficazes, responsáveis e descentralizadas	15
8. Estratégia comunitária de redução da pobreza	17
8.1. Princípios directores	17
8.2. Programação por país.....	19
8.3. Acções a nível regional	20
8.4. Acções a nível internacional.....	21
9. Coerência política e complementaridade	21
9.1. Coerência política	21
9.2. Complementaridade com os Estados-Membros da UE e com os outros grandes doadores	25

Resumo

Uma vez que a redução da pobreza é o objectivo central da política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, é necessário abordar de uma forma mais sistemática e exaustiva os problemas de desenvolvimento rural, pois (i) a pobreza e a fome são principalmente problemas rurais; (ii) a degradação do ambiente é cada vez mais grave nas zonas rurais, e está estreitamente associada ao problema da pobreza rural; (iii) a economia rural está na base do crescimento económico de muitos países em desenvolvimento e da sua integração na economia mundial; (iv) o desenvolvimento rural pode desempenhar um papel decisivo na redução das desigualdades e dos conflitos.

Na presente Comunicação são apresentadas a política e a estratégia da Comunidade Europeia no domínio do desenvolvimento rural dos países em desenvolvimento e da integração dos objectivos de redução da pobreza, segurança alimentar e gestão sustentável dos recursos naturais num quadro coerente.

A pobreza rural é um problema multidimensional, que abrange questões como os baixos rendimentos, as desigualdades de acesso aos activos produtivos, o baixo estatuto em termos de educação e de saúde, a degradação dos recursos naturais, a vulnerabilidade aos riscos e o reduzido poder político. As estratégias de redução da pobreza devem, pois, abordar todos estes problemas, tendo em conta a diversidade das zonas rurais e dos grupos populacionais, bem como o contexto em evolução da pobreza rural.

Ao contrário da prática anterior, a presente Comunicação apela para a adopção de uma estratégia de integração do desenvolvimento rural em todas as políticas e acções comunitárias. O objectivo consiste em partir do quadro político, institucional e programático existente, integrando nesse quadro os objectivos de redução da pobreza, segurança alimentar e gestão sustentável dos recursos naturais. São identificados na Comunicação os seis domínios políticos que deverão ser abordados: (i) apoio às políticas económicas, para promover um crescimento assente numa base alargada; (ii) garantia de um acesso mais equitativo aos activos produtivos, aos mercados e aos serviços; (iii) investimento no capital humano; (iv) promoção de uma gestão mais sustentável dos recursos naturais; (v) gestão dos riscos e criação de redes de segurança; (vi) criação de instituições mais eficazes, responsáveis, descentralizadas e participativas.

A nível nacional, serão incluídas nas estratégias comunitárias de apoio ao país vários tipos de acções de apoio à redução da pobreza rural, que serão definidas com base numa análise detalhada da pobreza rural. A Comunidade Europeia estabelecerá o diálogo sobre os documentos de estratégia de redução da pobreza (DERP) e atribuirá especial atenção ao tratamento das questões da pobreza rural. A Comunidade privilegiará crescentemente o apoio a abordagens sectoriais globais, quando se verificarem as necessárias condições, e reforçará a colaboração com agentes não estatais como o sector privado, a sociedade civil e as ONG. Os processos de descentralização desempenham um papel importante neste contexto, facilitando, catalisando e coordenando este processo.

A nível regional, a Comunidade centrar-se-á na promoção dos processos de integração regional e na resposta aos desafios transfronteiriços. A nível internacional, a Comunidade apoiará a disponibilização dos vários bens públicos globais identificados na presente Comunicação.

Na presente Comunicação são ainda abordadas questões relacionadas com a coerência da política comunitária em matéria de redução da pobreza e de segurança alimentar.

Parte 1 – Objectivo e contexto

1. Objectivo

As estratégias de desenvolvimento rural evoluíram consideravelmente nestes últimos quarenta e cinco anos. Na sequência da adopção de objectivos e metas de desenvolvimento acordados a nível internacional e da aplicação crescente de estratégias nacionais globais de desenvolvimento e de redução da pobreza pelos países em desenvolvimento, a Comissão entende que chegou a altura de definir uma política e uma estratégia comunitárias no domínio do desenvolvimento rural, baseadas no consenso e nas boas práticas internacionais. A presente Comunicação propõe-se pôr termo às intervenções descoordenadas e incoerentes da Comunidade Europeia no espaço rural, definindo um quadro estratégico coerente de (i) integração dos objectivos de redução da pobreza, segurança alimentar e gestão dos recursos naturais, (ii) formulação de um conjunto coerente de políticas relevantes para o desenvolvimento rural, (iii) abordagem das necessidades e dos problemas multidimensionais das populações rurais pobres e (iv) aplicação eficaz da vasta gama de instrumentos de financiamento comunitários.

Na presente Comunicação, baseada no trabalho político desenvolvido nestes últimos três anos, com a participação alargada da Comissão e o apoio activo dos Estados-Membros da UE, que prestaram uma assistência significativa ao processo de desenvolvimento político, é apresentada uma descrição lata dos resultados desse trabalho político¹.

2. Contexto

A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia apoia os objectivos de desenvolvimento do milénio e baseia-se no objectivo central de redução da pobreza². Reconhecendo a importância da redução da pobreza nas zonas rurais, a Comunidade Europeia identificou o desenvolvimento rural e a segurança alimentar como um dos seis domínios prioritários da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade, uma iniciativa que reflecte também a importância do desenvolvimento rural para o crescimento económico e a gestão sustentável do ambiente.

3. Lógica da concentração no desenvolvimento rural

O desafio da pobreza e da segurança alimentar

Cerca de 1,2 mil milhões de pessoas vivem em condições de pobreza extrema, com menos de um dólar por dia. Perto de 800 milhões de habitantes do mundo em desenvolvimento sofrem de subnutrição, o que significa que não conseguem obter alimentos em quantidade suficiente para satisfazer as suas necessidades alimentares básicas.

A pobreza e a fome são predominantemente problemas das zonas rurais. Cerca de três quartos das pessoas que vivem actualmente em condições de pobreza extrema são habitantes das zonas rurais. Apesar de este número tender a diminuir com o tempo, devido à urbanização crescente, a percentagem de pobres que residem nas zonas rurais deverá manter-se ao nível elevado de 60% em 2025³. A nível das famílias, a falta de segurança alimentar é geralmente consequência de um rendimento insuficiente e a produção familiar é pois, basicamente, um resultado da pobreza.

¹ Política Europeia de Apoio ao Desenvolvimento Rural. Documento de Orientação Política, Fevereiro de 2000, e documentos de política e estratégia sectorial (agricultura, pecuária, silvicultura e investigação agrária) – Outubro de 2000.

² Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, COM (2000)212, 26 de Abril de 2000.

³ Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, relatório de 2001 sobre a pobreza rural.

Para que seja possível abordar eficazmente os problemas da pobreza e da fome, será essencial centrar os esforços de apoio ao desenvolvimento nas zonas rurais, onde reside a maioria dos pobres. Os objectivos de desenvolvimento do milénio não serão alcançados se se não registarem progressos rápidos na redução da pobreza das zonas rurais.

O desafio do ambiente

As zonas rurais são afectadas por problemas ambientais cada vez mais graves. Neste último meio século, mais de um quarto dos 8,7 mil milhões de hectares de terras agrícolas, pastagens, florestas e superfícies arborizadas de todo o mundo sofreram uma degradação. A escassez crescente de água potável coloca obstáculos sérios à segurança alimentar e mais de 70% dos recursos haliêuticos a nível mundial são sobreexplorados. A degradação ambiental ameaça os meios de subsistência e a capacidade de produção das regiões rurais e está na origem de uma perda acelerada da biodiversidade e dos recursos genéticos, a nível mundial.

Esta situação alarmante constitui mais uma razão forte para centrar a cooperação para o desenvolvimento nas zonas rurais. É evidente que existe uma interligação estreita entre a pobreza rural e a degradação ambiental e que estes problemas devem ser abordados de uma forma integrada, protegendo e alargando a base de activos ambientais das populações rurais pobres.

Necessidade de crescimento económico

Uma terceira razão para atribuir a prioridade ao desenvolvimento rural reside no facto de a agricultura e a economia rural serem o motor do crescimento económico de muitos países em desenvolvimento e estarem na base da integração desses países na economia mundial. Portanto, os sectores produtivos do mundo rural, que são responsáveis por uma percentagem importante do rendimento, do emprego e das exportações nacionais, exigem um apoio sustentado, para garantir um crescimento assente numa base alargada.

Necessidade de sociedades mais equitativas e mais abertas

Sociedades pacíficas, equitativas e abertas são uma condição prévia indispensável de redução da pobreza. Estas condições incluem a garantia do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades civis, pelo Estado de direito e pela representação política de todas as secções da sociedade, bem como a promoção da boa governação e da responsabilização dos poderes públicos. Mas principalmente é essencial evitar os conflitos, que põem em perigo o desenvolvimento nacional e a redução da pobreza.

O apoio coerente ao desenvolvimento rural permite abordar algumas das causas que estão na raiz dos conflitos nos países em desenvolvimento (por exemplo, a falta de equidade no acesso aos recursos naturais). O desenvolvimento rural pode desempenhar também um papel de primeiro plano na redução das desigualdades entre regiões e grupos étnicos, no reforço das instituições que servem os grupos desfavorecidos, no desenvolvimento das estruturas comunitárias, na melhoria da governação, no reforço da capacidade, facultando também soluções para o problema das migrações.

Necessidade de políticas e estratégias a favor dos pobres

Apesar da sua importância, as zonas rurais tendem a ser esquecidas nas estratégias de desenvolvimento de governos e doadores.

As políticas dos governos dos países em desenvolvimento tendem a privilegiar as zonas urbanas, em detrimento das regiões rurais, concentrando nas primeiras a despesa pública e os serviços e prejudicando o desenvolvimento rural através de políticas e instituições inadequadas, que causam, por exemplo, distorções dos preços (através de uma tributação discriminatória e da sobrevalorização das taxas de câmbio), de uma dependência excessiva em relação a organizações paraestatais dispendiosas, ineficientes e muito centralizadas e de políticas agrícolas e fundiárias desfavoráveis, que obstam ao

acesso à terra e ao investimento agrícola. Nestes últimos anos registaram-se alguns progressos na redução destes desequilíbrios, em consequência de reformas de ajustamento estrutural e liberalização.

As estratégias nacionais de desenvolvimento e de redução da pobreza (DERP) adoptadas crescentemente por muitos países em desenvolvimento dão testemunho de um empenho crescente na redução da pobreza que proporciona oportunidades importantes de resolução dos problemas da pobreza rural. No entanto, verifica-se que as estratégias existentes tendem a centrar-se na gestão macroeconómica e na despesa com o sector social, atribuindo por enquanto relativamente pouca atenção às necessidades específicas das zonas rurais, onde reside a maior parte das populações pobres.

As estratégias de cooperação para o desenvolvimento dos principais doadores também não atribuem a suficiente prioridade à redução da pobreza rural. A ajuda ao desenvolvimento rural de um modo geral tem diminuído e tem-se registado um decréscimo particularmente acentuado da ajuda atribuída à agricultura, que se situa agora a cerca de um terço do nível atingido no fim da década de 1980. Este decréscimo é em grande medida consequência dos maus resultados económicos do sector rural, da falta de sustentabilidade dos projectos integrados ou isolados apoiados pelos doadores e da maior visibilidade e influência política das populações urbanas. Para que seja possível realizar os objectivos globais do milénio, será necessário inverter esta tendência e aumentar o investimento no espaço rural.

4. Características da pobreza rural

A pobreza rural é um problema complexo e multifacetado, que apresenta várias características importantes:

- (1) Baixos níveis de rendimento e de consumo, em consequência da baixa produtividade das actividades rurais. *Os pobres das regiões rurais estão bloqueados em actividades de baixa produtividade, devido ao facto de não terem acesso suficiente aos mercados, às tecnologias e aos serviços. Em muitos casos, políticas governamentais inadequadas e instituições públicas ineficazes comprometeram ainda mais a produtividade rural.*
- (2) Desigualdade em termos de propriedade e de acesso aos activos produtivos. *A pobreza rural é particularmente persistente quando existem grandes desigualdades em termos de propriedade e de acesso a activos produtivos como a terra, o capital e as infra-estruturas rurais.*
- (3) Estatuto desfavorecido das populações rurais em termos de saúde, educação e nutrição. *Um estatuto desfavorecido em termos de saúde, educação e nutrição coloca limites às capacidades humanas e à capacidade de trabalho produtivo.*
- (4) Degradação dos recursos naturais que estão na base dos modos de vida das populações rurais: *Existem ligações estreitas entre a pobreza rural e a degradação ambiental, que são discutidas no Anexo 1.*
- (5) Vulnerabilidade aos riscos: *As populações rurais pobres estão expostas a numerosos riscos, tais como catástrofes naturais e provocadas pelo homem, pragas, doenças e choques económicos.*
- (6) Reduzido poder político das populações rurais pobres: *As populações rurais pobres têm muito menos influência política do que as populações urbanas, mais reivindicativas, mais visíveis e mais organizadas. O resultado é que as necessidades das populações rurais são frequentemente ignoradas no âmbito do processo de decisão política do governo.*

As estratégias de luta contra a pobreza rural devem abordar estes seis problemas fundamentais, que são comuns à maioria dos países em desenvolvimento. No entanto, devem reflectir também a diversidade das zonas rurais e as diferenças sócio-económicas da população. À escala mundial, há grandes diferenças entre os problemas com que se confrontam as zonas rurais das diferentes regiões (ver Anexo 4). A nível nacional, há grandes variações entre as zonas rurais, que reflectem as diferenças existentes no domínio do acesso aos mercados, das potencialidades agrícolas da terra e dos modos de vida e tradições da população local. É também importante ter em conta as diferenças entre os grupos socioeconómicos de uma comunidade específica e prestar o necessário apoio aos grupos mais vulneráveis, que incluem os camponeses sem terra, os grupos cuja subsistência se baseia na pastorícia, as minorias étnicas, os grupos indígenas, as famílias cujo chefe é uma mulher e as famílias afectadas pela sida, os idosos, os refugiados e deslocados.

Os problemas das mulheres merecem especial atenção no âmbito das estratégias de redução da pobreza rural. As mulheres das comunidades rurais são particularmente desfavorecidas, pois tendem a ser mais afectadas pela subnutrição, a ser objecto de uma sobrecarga de trabalho, a ter menos acesso à saúde e à educação, a ser excluídas das oportunidades económicas e sociais e marginalizadas no processo de decisão e nas principais instituições rurais.

Nas próximas décadas as zonas rurais vão sofrer mudanças rápidas, em consequência de numerosos processos como as alterações ambientais, a mundialização, a privatização, a descentralização, a urbanização, a diversificação, a evolução tecnológica, o VIH/SIDA e os conflitos. Apesar de alguns destes processos proporcionarem oportunidades de redução da pobreza rural, outros constituem grandes ameaças, e as estratégias de redução da pobreza rural devem ter em conta este contexto em evolução.

5. Adopção de novas estratégias de desenvolvimento rural

A resolução do problema da pobreza rural exige que seja prestado apoio a uma vasta série de sectores da economia rural. Deverá ser atribuída especial prioridade ao sector agrícola, porque (i) contribui substancialmente para o rendimento, as exportações, o emprego, o investimento e a poupança a nível nacional; (ii) está na base dos meios de subsistência da maioria dos pobres das zonas rurais e (iii) promove o crescimento do sector não agrícola. Outros sectores além da agricultura têm também uma intervenção importante na redução da pobreza rural: os sectores da saúde e da educação, do abastecimento de água e do saneamento básico, dos transportes e das comunicações e da gestão dos recursos naturais. As políticas macroeconómicas globais devem ser tidas igualmente em conta, pois têm grande impacto na economia rural.

Uma vez que se reconhece que a redução da pobreza rural exige uma acção coordenada em vários sectores, será importante evitar os erros de estratégias anteriores. A experiência destes últimos quarenta anos indica que tanto os projectos de desenvolvimento rural isolados, como os projectos complexos, multi-sectoriais e de nível regional têm poucas probabilidades de ser bem sucedidos e que o desenvolvimento rural não deve continuar a ser tratado como uma actividade independente (ver Anexo 2).

Consequentemente, na presente Comunicação apela-se para a adopção de uma estratégia de integração do desenvolvimento rural nas restantes políticas e acções comunitárias, bem como de integração da redução da pobreza rural e da gestão sustentável dos recursos naturais no quadro político, estratégico e programático nacional em vigor e na vasta gama de organizações públicas, privadas e da sociedade civil que operam no espaço rural. É importante ter uma visão global desse quadro e integrar os objectivos da redução da pobreza rural e da gestão sustentável dos recursos naturais em todas as políticas, programas e instituições relevantes. Neste contexto, revestem-se de especial importância novas abordagens como as estratégias nacionais de redução da pobreza, as abordagens sectoriais globais, os processos de descentralização e as interligações entre o espaço urbano e rural.

As estratégias de desenvolvimento rural devem reconhecer que a interligação entre o espaço urbano e rural é cada vez mais forte. À medida que o desenvolvimento avança, tende a haver nas zonas rurais

uma transição da agricultura de subsistência para actividades mais diversificadas e mais comerciais, ligadas aos mercados urbanos. Esta transição caracteriza-se pelo crescimento do emprego não agrícola, pelo desenvolvimento das cidades secundárias e da agricultura peri-urbana, pela migração da população rural para as zonas urbanas e da população das zonas rurais mais periféricas e de menores potencialidades económicas para outras zonas rurais de potencial mais elevado. Esta evolução contribui para o desenvolvimento de mercados mais vastos, mais competitivos e mais integrados e para a melhoria das oportunidades económicas. As políticas e estratégias devem ter devidamente em conta esta evolução, com vista a reforçar as interligações espaço urbano/rural, que proporcionam numerosas oportunidades de redução da pobreza, em benefício mútuo das populações urbanas e rurais.

Parte 2 – Política e estratégia comunitária

6. Objectivos políticos

Em conformidade com os objectivos da política de desenvolvimento da Comunidade Europeia e com o seu compromisso de apoio a um desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável, a Comunidade procurará garantir que seja atribuída a devida atenção às questões de desenvolvimento rural no âmbito dos quadros e políticas de desenvolvimento nacionais. O objectivo global do apoio ao desenvolvimento rural será a redução da pobreza. Tendo em conta as seis causas da pobreza rural identificadas no ponto 4, os objectivos específicos do apoio comunitário às zonas rurais serão os seguintes:

- (1) Promover um crescimento económico das zonas rurais que assente numa base alargada,**
através do apoio a políticas económicas e sectoriais adequadas.
- (2) Garantir um acesso mais equitativo aos activos produtivos, aos mercados e aos serviços,**
centrando o apoio no acesso à terra, aos serviços financeiros e às infra-estruturas rurais.
- (3) Apoiar o desenvolvimento humano e social,**
investindo no capital humano nos domínios da saúde, da educação, da nutrição, da demografia, do abastecimento de água e do saneamento básico.
- (4) Garantir uma gestão sustentável dos recursos humanos,**
intervindo em domínios políticos e horizontais essenciais, apoiando a reforma institucional e o desenvolvimento e divulgação de tecnologias adequadas.
- (5) Reduzir a vulnerabilidade aos riscos,**
através da gestão dos riscos e da criação de redes de segurança.
- (6) Abordar o problema da exclusão política e social das populações rurais pobres,**
através da criação de instituições mais eficazes, responsáveis, descentralizadas e participativas.

7. Acções de apoio à redução da pobreza rural

Nos pontos que se seguem são descritos os tipos de acções que a Comunidade Europeia poderá apoiar em cada um destes seis domínios. A Comunidade reconhece que não pode intervir simultaneamente em todos estes domínios, pelo que deverá estudar criteriosamente a ordem de prioridades das suas acções, com base numa análise detalhada da situação existente no país (no contexto da formulação/revisão da sua estratégia de apoio ao país), de modo a utilizar os seus recursos o mais eficazmente possível e a maximizar o impacto da redução da pobreza rural.

7.1. Apoiar as políticas económicas, para garantir que o crescimento assente numa base alargada

O crescimento económico é essencial à redução da pobreza. Porém, os ganhos obtidos com o crescimento são distribuídos muitas vezes de forma desigual e nem sempre beneficiam as populações rurais pobres. Consequentemente, a Comunidade Europeia incentivará os governos a aplicarem medidas políticas destinadas a realizar dois objectivos essenciais: i) promover o crescimento económico das zonas rurais, ii) garantir que as populações rurais pobres partilhem dos benefícios do crescimento. As principais questões políticas em causa, que são discutidas mais adiante, podem ser divididas em duas categorias principais: políticas económicas em geral e políticas sectoriais.

7.1.1. Políticas económicas em geral

A Comunidade Europeia apoiará medidas políticas nos seguintes domínios:

- **Gestão macroeconómica**

Os países que alcançaram a estabilidade macroeconómica (baixas taxas de juro, inflação limitada e taxas de câmbio relativamente estáveis) caracterizam-se geralmente por um crescimento económico mais forte e pela redução da pobreza.

Eliminação das distorções dos preços e de outras políticas desacreditadas:

As zonas rurais têm sido afectadas pelos efeitos da sobrevalorização das taxas de câmbio, dos controlos dos preços e da elevada tributação dos factores de produção e das exportações agrícolas. Muitos países têm feito progressos na eliminação destas políticas desacreditadas, mas essas reformas são ainda incompletas.

- **Liberalização do comércio**

Os progressos realizados pelos países em desenvolvimento no domínio da abertura dos seus mercados ao comércio mundial tiveram geralmente efeitos positivos nas zonas rurais, que são beneficiadas pelos incentivos à exportação e pela descida dos preços dos factores de produção. No entanto, há riscos que devem ser geridos. Muitos produtores rurais, nomeadamente dos países menos desenvolvidos, não conseguem ainda competir com êxito no mercado mundial. Consequentemente, a Comunidade Europeia prestará apoio ao desenvolvimento do comércio e a acções destinadas a aumentar a competitividade das economias rurais, através do apoio ao desenvolvimento das infra-estruturas, à prestação de informação de mercado, à melhoria do quadro regulamentar e ao reforço da capacidade dos serviços e da administração relacionados com o comércio, a nível nacional e regional. Ao mesmo tempo, a Comunidade tomou medidas destinadas a melhorar o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento, nomeadamente dos países menos desenvolvidos, aos mercados da UE.

- **Privatização e liberalização do mercado**

A Comunidade Europeia apoiará a continuação das reformas de privatização e liberalização do mercado dos países em desenvolvimento, enquanto instrumento de promoção da eficiência da prestação de serviços, de um desenvolvimento centrado no sector privado e de poupança dos recursos públicos no desempenho de funções essenciais relacionadas com a disponibilização de bens públicos e a redução da pobreza. A Comunidade reconhece que as reformas de privatização e liberalização exigem uma redefinição das funções do Estado (ver Anexo 2) e devem ser cuidadosamente geridas e sequenciadas, para minimizar as suas consequências negativas. Nomeadamente, a liberalização deve ser acompanhada de acções destinadas a criar as condições de um desenvolvimento equitativo e sustentável do ponto de vista ambiental, nas condições de uma economia de mercado. A disponibilização de infra-estruturas rurais reveste-se de especial importância neste contexto.

- **Afectação dos recursos orçamentais**

A Comunidade Europeia estabelecerá o diálogo sobre os orçamentos nacionais, no contexto dos documentos de estratégia de redução da pobreza e das abordagens sectoriais globais, com o objectivo de rever as prioridades da despesa pública, tendo devidamente em conta as questões de desenvolvimento rural, de modo a garantir que os recursos sejam afectados às actividades mais relevantes do ponto de vista da redução da pobreza e da disponibilização de bens públicos. A Comunidade apoiará também acções destinadas a reforçar a gestão da despesa pública e a responsabilização em matéria de finanças públicas.

7.1.2. *Políticas sectoriais*

Uma das condições essenciais de redução da pobreza rural consiste em aumentar a produtividade dos sectores da economia baseados na exploração dos recursos naturais. O aumento sustentável da produtividade é indispensável para aumentar o rendimento nas zonas rurais, para permitir novos aumentos da produtividade (atendendo a que a exploração dos recursos naturais está quase a atingir os seus limites) e para proporcionar oportunidades de diversificação. Além de apoiar o aumento da produtividade agrícola, a Comunidade Europeia promoverá também a diversificação do rendimento nas zonas rurais, através do apoio ao crescimento do sector não agrícola.

- **Política no sector da agricultura**

A política e a estratégia comunitárias no sector da agricultura centram-se na melhoria das condições políticas de exercício da actividade agrícola, na melhoria do acesso ao mercado, no apoio às associações de produtores e no reforço de serviços de apoio à produção como os serviços de investigação agrária e extensão rural, de fornecimento de factores de produção, de irrigação, de transformação dos produtos agrícolas após a colheita, de comercialização e os serviços financeiros das zonas rurais. De um modo geral, a Comunidade Europeia prestará apoio aos governos na prestação de serviços públicos e promoverá o desenvolvimento dos prestadores de serviços do sector privado e, se for caso disso, a introdução gradual da recuperação dos custos.

A Comunidade Europeia atribuirá especial relevo ao apoio aos serviços de investigação agrária e extensão rural, pois está provado que, quando são eficazes, esses serviços contribuem para o aumento da produtividade da agricultura, a conservação dos recursos naturais e a redução da pobreza rural. Uma vez que uma tecnologia agrícola melhorada é um bem público de interesse global, a Comunidade Europeia apoiará a investigação a nível internacional, nacional e regional. A assistência comunitária centrar-se-á no apoio a uma investigação agrária orientada de modo a dar resposta à procura, que seja relevante do ponto de vista das necessidades das populações rurais pobres, contribua para aumentar a participação dos agricultores em todos os estádios do processo de investigação agrária e extensão rural e reforce as ligações entre organismos de investigação regionais, nacionais e internacionais.

O investimento agrícola tem tendido a centrar-se nas zonas de elevado potencial, com o objectivo de obter a maior rentabilidade possível. No entanto, há boas razões para aumentar o investimento (com uma rentabilidade razoável) em zonas de menor potencial, onde a pressão demográfica se está a intensificar e onde a incidência da pobreza e a degradação ambiental são geralmente mais acentuadas. Na prática, o equilíbrio mais correcto entre o investimento em zonas de alto e baixo potencial depende muito dos factores específicos que caracterizam o país.

- **Política no sector da pecuária**

O efectivo pecuário é um activo particularmente importante para as populações pobres das regiões rurais, pois proporciona rendimentos e segurança, bem como força de tracção e fertilizante. A procura de produtos pecuários está a crescer rapidamente no mundo em desenvolvimento, em consequência do aumento dos rendimentos e da urbanização. O principal desafio político consistirá em garantir que esse crescimento beneficie os pobres e seja sustentável do ponto de vista ambiental. A política e a estratégia comunitárias no sector pecuário centram-se na melhoria dos serviços prestados aos produtores pecuários pobres, na melhoria do acesso ao mercado, no reforço das associações de produtores, no apoio a uma investigação que dê resposta à procura, no combate às doenças dos animais, na abordagem das questões ambientais e de segurança alimentar e no apoio a uma gestão sustentável da pastagem.

- **Política no sector da pesca**

Estima-se que mil milhões de pessoas dependem da pesca para a sua segurança alimentar e como principal fonte de proteínas. No entanto, a maior parte dos recursos haliêuticos de todo o mundo (marinhos e de água doce) são sobreexplorados ou estão no limite da exploração. Consequentemente, uma gestão sustentável, equitativa e participativa dos recursos haliêuticos, baseada numa avaliação exaustiva desses recursos, assume um carácter prioritário no âmbito da política neste sector. A Comunidade Europeia prestará também às populações pobres assistência destinada a promover a participação dessas populações no desenvolvimento de uma aquicultura sustentável, que permita obter recursos suplementares, para além das capturas. A Comunicação recente sobre as pescas e a pobreza⁴ define a política comunitária neste contexto.

- **Política no sector florestal**

A floresta é um recurso vital para as populações rurais pobres, a quem proporciona rendimentos, material de construção, alimentos, lenha e forragem. As prioridades da política e da estratégia comunitária no sector florestal são a melhoria do quadro político e regulamentar, a promoção de práticas de gestão sustentável da floresta e o reforço da participação das comunidades locais na gestão e na conservação da floresta. A Comunidade Europeia tem vindo a atribuir uma importância crescente às questões comerciais, nomeadamente à exploração florestal ilegal e à aplicação da legislação florestal.

- **Apoio ao sector não agrícola**

A Comunidade Europeia apoiará o desenvolvimento do sector não agrícola da economia das zonas rurais, que constitui uma fonte de rendimento cada vez mais importante para as populações rurais pobres. O apoio comunitário centrar-se-á na criação de condições favoráveis ao funcionamento das empresas, no reforço das associações de produtores e na promoção do desenvolvimento das empresas das zonas rurais, através da disponibilização de crédito, formação e consultoria de apoio ao desenvolvimento das empresas. Será também prestado apoio ao desenvolvimento das cidades das regiões rurais, como instrumento de criação de centros de desenvolvimento do sector não agrícola e de centros de emprego, de mercado e de prestação de serviços. O apoio comunitário às infra-estruturas rurais (nomeadamente dos sectores dos transportes, da energia e do abastecimento de água) e aos serviços educativos das zonas rurais é também relevante para o desenvolvimento do sector não agrícola da economia das zonas rurais.

⁴ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento - Pescas e redução da pobreza, COM(2000) 724, 8 de Novembro de 2000.

7.2. Garantir um acesso mais equitativo aos activos produtivos, aos mercados e aos serviços

O impacto da pobreza no crescimento das regiões rurais será tanto maior, quanto menos desigualdades existirem em matéria de acesso aos activos produtivos, aos mercados e aos serviços. Neste contexto, a descentralização desempenha um papel fundamental. A Comunidade Europeia tomará medidas destinadas a abordar essas desigualdades em vários domínios, nomeadamente no que se refere à política fundiária e em matéria de financiamento e de infra-estruturas, nas regiões rurais.

• Questões fundiárias

As questões relacionadas com a propriedade da terra e o acesso à terra estão no centro da pobreza rural e da gestão dos recursos naturais. Os pobres precisam de ter acesso à terra e direitos de propriedade da terra seguros, bem definidos e com força executiva, para que possam fazer uma gestão sustentável dos recursos naturais e investir em melhoramentos fundiários. A terra constitui também para os pobres a garantia que é frequentemente necessária para ter acesso ao crédito. As desigualdades em matéria de propriedade da terra e o facto de os pobres não terem acesso à terra é em muitas sociedades uma das principais causas de conflito e instabilidade social. Nas sociedades onde existem regimes tradicionais de propriedade da terra, esses regimes proporcionam com frequência a segurança e a flexibilidade necessárias para satisfazer as necessidades em termos de meios de subsistência. Os regimes fundiários consuetudinários podem, nomeadamente, garantir os direitos secundários sobre a terra de que estão muitas vezes dependentes os grupos mais vulneráveis da sociedade. No entanto, em numerosos países o regime de propriedade fundiária continua a ser um dos principais obstáculos ao investimento, à gestão sustentável dos recursos naturais e ao desenvolvimento económico.

A Comunidade Europeia apoiará a concepção e a aplicação de uma política de reforma fundiária, desde que esses processos sejam participativos, assentem num consenso social alargado entre os principais interessados e estejam na base de políticas (i) que se destinem explicitamente a melhorar e garantir o acesso à terra dos pobres das zonas rurais, (ii) respeitem os direitos existentes, (iii) tenham um alcance global (ou seja, abranjam a segurança da propriedade fundiária nas zonas rurais e urbanas) e (iv) proporcionem um quadro de coexistência de diferentes regimes de propriedade fundiária e de evolução gradual no sentido de um aumento da segurança.

O apoio comunitário centrar-se-á nos seguintes domínios: i) definição de uma política fundiária e alterações legislativas; ii) reforço da capacidade institucional da administração fundiária; iii) demarcação das terras e títulos de propriedade; iv) reforço dos quadros de gestão dos recursos fundiários comuns; (iv) aquisição de terras para redistribuição, disponibilizando recursos orçamentais para esse efeito. Deverá ser atribuída especial atenção aos problemas específicos das mulheres, dos grupos indígenas e dos grupos cuja subsistência se baseia na pastorícia, garantindo o acesso desses grupos à terra.

Nos países onde as grandes desigualdades na propriedade da terra constituem um obstáculo importante para a redução da pobreza rural, a Comunidade Europeia poderá apoiar programas de redistribuição da terra que sejam equitativos e eficazes em termos de custos, desde que sejam executados de uma forma participativa e sem recorrer ao confisco.

• Serviços financeiros das zonas rurais

As populações rurais pobres precisam de ter acesso à poupança e ao crédito, para poderem tirar partido das oportunidades comerciais e de investimento, ter acesso ao consumo e gerir o risco. No entanto, essas populações não têm tido um acesso suficiente aos serviços financeiros, em consequência dos elevados custos operacionais e de transacção existentes nas zonas rurais, do facto de não poderem prestar garantias, de o risco de crédito ser elevado e de políticas públicas inadequadas, por exemplo, em matéria de bonificação de taxas de juro. Nesta última década fizeram-se progressos notáveis no domínio da prestação de serviços financeiros às populações rurais pobres, através da criação de

instituições de microfinanciamento. A Comunidade Europeia apoiará a expansão desses serviços, atribuindo especial relevo ao reforço da capacidade institucional e da viabilidade financeira dos operadores do sector do microfinanciamento.

- **Infra-estruturas económicas e sociais das regiões rurais**

As comunidades rurais isoladas têm um acesso deficiente aos mercados, aos serviços, à informação, às instituições e ao poder político. A disponibilização de infra-estruturas nas zonas rurais (estradas rurais, abastecimento de água e irrigação, energia, telecomunicações, instalações escolares e estruturas de saúde) constitui portanto um requisito essencial de redução da pobreza das populações rurais. A Comunidade Europeia contribuirá para o financiamento das infra-estruturas das zonas rurais, sempre que esse financiamento possa constituir um instrumento de redução da pobreza das populações rurais que se caracterize por uma boa relação custos/eficácia. As principais prioridades neste domínio consistirão em conceber soluções de baixo custo em termos de infra-estruturas que beneficiem as comunidades rurais das regiões periféricas, em garantir o funcionamento eficaz e a manutenção dessas infra-estruturas e em reforçar a participação das comunidades na concepção, construção, exploração e manutenção de projectos de infra-estruturas.

O acesso a serviços do sector da energia é particularmente crucial para o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, tanto no que se refere a satisfazer as necessidades da economia rural (produção agrícola e transformação dos produtos agrícolas, transportes e desenvolvimento das empresas), como as necessidades das famílias rurais (principalmente para a confecção dos alimentos e o aquecimento). O apoio comunitário centrar-se-á na concepção de políticas adequadas, destinadas a disponibilizar o acesso aos serviços do sector da energia, com base numa ampla gama de opções (eficiência energética, serviços modernos de fornecimento de energia obtida a partir de combustíveis fósseis e de energias renováveis), e na melhoria da gestão e da utilização da biomassa.

7.3. Investir no capital humano

A melhoria do estatuto das populações rurais em termos de saúde, educação e nutrição é essencial para reduzir a pobreza nas zonas rurais, mas são necessários grandes investimentos para melhorar a cobertura, a qualidade e o acesso aos serviços de saúde e educativos nessas zonas.

No sector da educação, o apoio comunitário centrar-se-á no reforço da gestão e da prestação de serviços educativos, mobilizando recursos e melhorando as instalações escolares das regiões rurais periféricas, a formação do pessoal docente e os currículos escolares, e tomando medidas destinadas a promover a inscrição e a frequência escolar das crianças do sexo feminino, das minorias étnicas e de outros grupos desfavorecidos.

No sector da saúde, o apoio comunitário centrar-se-á no reforço dos sistemas de saúde pública, com o objectivo de proporcionar o acesso universal a um pacote de base de serviços essenciais. As intervenções destinadas a combater as principais doenças transmissíveis (VIH/SIDA, malária e tuberculose), a melhorar a nutrição e a reduzir a mortalidade materna e infantil deverão beneficiar muito especialmente as populações rurais pobres⁵. A Comunidade Europeia promoverá igualmente a prestação de serviços de saúde reprodutiva e de informação sobre planeamento familiar, para permitir que as famílias rurais façam escolhas informadas no que se refere ao número de filhos e ao espaçamento dos nascimentos. Uma outra prioridade importante consistirá em melhorar o acesso a água potável de boa qualidade e ao saneamento básico, para combater as doenças relacionadas com a água, que são uma das principais causas de morbidade e mortalidade nas zonas rurais⁶.

⁵ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - A saúde e a luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento, COM(2002) 129 final, 22 de Março de 2002. Ver também Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Aceleração da luta contra as principais doenças transmissíveis no contexto da redução da pobreza, COM(2000) 585, 20 de Setembro de 2000.

⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - A gestão das águas na política dos países em desenvolvimento e as prioridades da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, COM(2002) 132 final, 12 de Março de 2002.

7.4. Promover uma gestão sustentável dos recursos humanos

Atendendo à interligação estreita existente entre a pobreza rural e a degradação do ambiente (ver Anexo 1), a gestão sustentável dos recursos naturais será parte integrante da política e da abordagem comunitárias no domínio da redução da pobreza rural. O objectivo consistirá em identificar e promover soluções favoráveis nos dois domínios, que beneficiem tanto as populações rurais pobres como o ambiente, e em minimizar as desvantagens das soluções de compromisso entre a protecção do ambiente e a redução da pobreza rural. O apoio comunitário centrar-se-á nas principais questões políticas e horizontais, na reforma institucional e no desenvolvimento e divulgação de tecnologias adequadas, através das seguintes acções:

- Promoção de um quadro político de apoio à gestão sustentável dos recursos naturais. *Esta acção inclui (i) a avaliação do impacto ambiental das políticas sectoriais (por exemplo, nos sectores dos transportes, da indústria extractiva, da agricultura, da pesca e da indústria em geral); (ii) a eliminação dos subsídios que estão na origem de distorções dos preços e da imputação de preços demasiado baixos aos recursos naturais (por exemplo, subsídios à energia); (iii) criação de um quadro jurídico eficaz, regulação da extracção dos recursos naturais e das questões relacionadas com a poluição; (iv) contribuição para a avaliação e a monitorização dos recursos naturais ameaçados pela sobreexploração.*
- Reforço dos organismos responsáveis pela gestão dos recursos naturais e abordagem das questões da governação e da corrupção.
- Integração da avaliação dos problemas ambientais nas estratégias nacionais de desenvolvimento, nos documentos de estratégia de redução da pobreza e nos documentos de estratégia por país.
- Promoção de tecnologias benéficas para as populações pobres e inócuas para o ambiente, em domínios como a conservação do solo e dos recursos hídricos, a gestão das pragas e a energia.
- Abordagem das questões relacionadas com a propriedade da terra. *Os regimes de propriedade fundiária devem proporcionar incentivos suficientes a uma gestão sustentável dos recursos naturais e ao investimento em melhorias fundiárias.*
- Reforço das organizações comunitárias de base responsáveis pela gestão dos recursos naturais. *As organizações comunitárias de base e os grupos de utentes dos recursos desempenham um papel essencial na gestão dos recursos de propriedade comum.*
- Conservação da biodiversidade. *A criação de reservas de protecção da vida selvagem contribui para o esforço global de conservação da biodiversidade, mas poderá impor custos significativos aos utentes dessas zonas. É essencial partilhar de forma equitativa os custos da protecção do ambiente, compensando as comunidades locais e criando meios de subsistência alternativos. As zonas protegidas podem proporcionar também oportunidades válidas de diversificação dos meios de subsistência.*
- Resolução dos problemas ambientais globais. *A Comunidade Europeia apoia activamente as iniciativas internacionais de resolução dos problemas ambientais globais, tais como o aquecimento do planeta, que constitui uma ameaça grave para os sistemas de produção e as populações rurais pobres.*

7.5. Gerir os riscos e criar redes de segurança

As populações rurais pobres estão expostas a grande número de riscos, relacionados com o clima, as doenças, os mercados e os conflitos. A capacidade dessas populações para fazer face a esses choques é especialmente limitada, na medida em que existem poucas redes de segurança e reservas a que possam recorrer. Para sobreviverem a esses choques, as famílias rurais são obrigadas com frequência a desfazer-se de activos, a acumular dívidas ou a reduzir os investimentos, o que está na origem de uma deterioração a longo prazo das suas condições de vida.

A Comunidade Europeia apoiará vários tipos de acções de gestão dos riscos e de atenuação do impacto dos choques:

- **Acções de gestão dos riscos**

Por exemplo, disponibilização de cuidados de saúde preventivos, de água potável de boa qualidade, de medidas de prevenção das inundações, de medidas de controlo das pragas e de cultivares resistentes à seca.

- **Acções de atenuação dos riscos**

Por exemplo, diversificação das culturas e das fontes de rendimento, reforço das instituições de poupança e de crédito, criação de bancos de cereais, promoção dos mercados de seguros e apoio às instituições comunitárias que desempenham funções de protecção social.

- **Redes de segurança**

São necessárias redes de segurança para atenuar os choques, quando os mecanismos comunitários de resistência a esses choques falham. A Comunidade Europeia prestará assistência financeira específica (através do orçamento nacional, se existirem as necessárias condições) e ajuda alimentar, se for essa a resposta mais adequada para o problema (em certas circunstâncias, para salvar vidas, proteger os modos de vida e preservar os activos produtivos). A ajuda alimentar não só constitui um elemento essencial das estratégias de segurança para as camadas especialmente vulneráveis da população, como também pode ser utilizada (i) em complemento ou no seguimento da ajuda prestada pelo ECHO, após o fim da intervenção deste organismo; (ii) como uma contribuição para as reservas estratégicas; (iii) para a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento. A Comunidade Europeia atribui a prioridade às aquisições efectuadas a nível local e regional, para evitar as distorções do mercado e preservar os hábitos de consumo.

- **Racionalização e melhoria dos sistemas de alerta precoce**

Tendo em conta a importância de um alerta rápido e de informação precisa, mas reconhecendo simultaneamente que existe um número excessivo de sistemas, que competem por vezes entre si, não basta melhorar os sistemas de alerta precoce, através da aplicação das tecnologias mais avançadas. A Comunidade Europeia prestará assistência destinada a racionalizar os sistemas existentes e a centrar o apoio nas instituições e organizações que oferecem mais vantagens comparativas.

7.6. Criação de instituições mais eficazes, responsáveis e descentralizadas

A cobertura das zonas rurais é feita através de uma grande variedade de instituições dos sectores público, privado e não governamental, bem como de nível comunitário. Apesar de estas instituições serem essenciais para a redução da pobreza e a gestão sustentável dos recursos naturais, caracterizam-se por vezes por grandes deficiências em termos de cobertura, eficácia e responsabilização. A Comunidade Europeia prestará apoio ao reforço da capacidade institucional nos seguintes domínios:

- **Descentralização**

A CE considera que a descentralização é um dos elementos mais essenciais do desenvolvimento rural, que permite promover o diálogo e o entendimento entre os níveis central, regional e local, garantindo assim uma maior apropriação das políticas/estratégias e a promoção dos processos democráticos a nível das bases. Em princípio, o poder local é o que está em melhor posição para dar resposta às necessidades locais, colaborar com as comunidades locais, planejar as actividades de desenvolvimento a nível local e coordenar as intervenções em diferentes sectores, executar os programas de desenvolvimento e prestar serviços com eficiência a nível local. Na prática, o êxito da descentralização depende da existência de capacidade a nível local, da força da democracia a nível local e da responsabilização perante o nível central, com o qual devem existir ligações adequadas. A Comunidade Europeia apoiará, nomeadamente, as políticas de verdadeira descentralização, destinadas a transferir o poder político, a capacidade e os recursos orçamentais (ou a possibilidade de obter receitas) para os níveis mais baixos da administração e da sociedade civil.

- **Instituições do sector público**

As principais prioridades do apoio comunitário serão o reforço da capacidade do governo para formular e executar programas de desenvolvimento e para recentrar a prestação de serviços na disponibilização de bens públicos e na redução da pobreza. Para que a prestação de serviços às populações pobres se possa caracterizar pela melhor relação custos/eficácia possível, a Comunidade Europeia incentivará os governos a trabalharem em parceria com as ONG, as empresas privadas e outros prestadores de serviços.

A Comunidade Europeia incentivará os organismos públicos a orientarem-se para a satisfação da procura, a prestarem contas da sua actuação e a darem resposta às necessidades das populações pobres. Para tal será necessário prestar apoio à reforma institucional (bem como à reforma da administração pública) e ao desenvolvimento dos recursos humanos, promover a abertura e uma alteração dos métodos de trabalho, introduzindo, nomeadamente, métodos de trabalho mais participativos.

- **Instituições do sector privado**

A Comunidade Europeia apoiará medidas de promoção do crescimento dos prestadores de serviços do sector privado. Para tal será necessário um quadro legislativo e regulamentar adequado, bem como disponibilizar bens públicos essenciais como infra-estruturas, informação de mercado e controlos de qualidade. A Comunidade Europeia apoiará acções de desenvolvimento da capacidade de organizações do sector privado como as organizações de produtores e de comercialização, que desempenham um papel essencial na promoção do desenvolvimento rural. A Comunidade apoiará a constituição de parcerias entre o sector público e o sector privado para a prestação de serviços, por exemplo, no domínio da investigação agrária e da extensão rural.

- **Organizações da comunidade**

As organizações da comunidade desempenham um papel de importância vital no processo de decisão a nível local e na gestão das actividades de desenvolvimento local e dos recursos que são propriedade comum. O apoio comunitário centrar-se-á no reforço da capacidade das organizações da comunidade e da sua intervenção no planeamento e na execução de actividades de desenvolvimento. A Comunidade explorará também as oportunidades de criação de instrumentos de financiamento com base na comunidade, tais como fundos de aldeia e fundos sociais.

- **Organizações da sociedade civil**

As organizações não governamentais e outras organizações da sociedade civil têm provas dadas na prestação de serviços às populações pobres e a sua intervenção no trabalho de desenvolvimento a nível comunitário reveste-se da maior importância. Estas organizações são também intervenientes importantes no contexto do debate político nacional e dos sistemas administrativos descentralizados. Desempenham igualmente um papel fulcral no apoio à capacidade das comunidades locais para defenderem os seus interesses junto das administrações locais e para fiscalizarem a utilização dos recursos financeiros. Atendendo à importância crucial das suas funções, as organizações da sociedade civil continuarão a ser parceiros essenciais das estratégias de desenvolvimento rural da Comunidade Europeia.

8. Estratégia comunitária de redução da pobreza

A estratégia comunitária de redução da pobreza rural centrar-se-á nos seis objectivos políticos descritos em pormenor nos pontos 6 e 7, mais atrás. Abordará as principais questões políticas e institucionais, promoverá o investimento no espaço rural e intervirá a três níveis: nacional, regional e internacional. A cada um desses níveis, o apoio comunitário concentrar-se-á em acções em que possa proporcionar valor acrescentado e produzir um impacto duradouro na pobreza, de uma forma eficaz em termos de custos. Na definição das prioridades comunitárias serão tidos devidamente em conta os vários problemas e objectivos específicos das diferentes regiões do globo (Anexo 4).

O principal objectivo da estratégia comunitária de redução da pobreza rural proposta consiste em assegurar que as questões do desenvolvimento rural sejam correctamente abordadas no âmbito da análise da pobreza do país, como um primeiro passo no sentido da formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento com um carácter global. No seguimento desse processo, as questões do desenvolvimento rural deverão ser integradas no quadro macroeconómico e em todas as políticas e estratégias sectoriais relevantes. Finalmente, as questões e as prioridades no domínio do desenvolvimento rural deverão reflectir-se no orçamento do governo (incluindo o apoio dos doadores) e nos serviços prestados pelo sector público. Os processos de descentralização desempenham um papel importante neste contexto, facilitando e catalisando este processo.

8.1. Princípios directores

Todas as acções comunitárias de apoio à redução da pobreza rural serão orientadas pelos seguintes princípios:

(A) Impacto na pobreza

Todas as intervenções serão avaliadas em função do seu impacto na pobreza. Esta avaliação terá em conta o carácter multidimensional da pobreza rural, nomeadamente os seis aspectos da pobreza identificados no ponto 3. Será atribuída especial atenção à questão da segurança alimentar, que é a necessidade mais urgente das populações rurais.

Para reforçar o impacto da ajuda comunitária na pobreza rural, a Comunidade baseará a sua programação nacional numa análise detalhada da situação do país em termos de pobreza (dedicando a devida atenção à pobreza rural), que disponibilize informações suficientes sobre a distribuição geográfica, as especificidades e as causas que estão na raiz da pobreza. A Comunidade Europeia intensificará os seus esforços de avaliação dos resultados dos programas, através da utilização sistemática de indicadores de pobreza no acompanhamento e na avaliação.

(B) Igualdade entre os sexos

As acções comunitárias abordarão o problema das desvantagens específicas da situação da mulher nas comunidades rurais, para o que incluirão acções destinadas a melhorar o acesso das mulheres aos activos produtivos e aos serviços, a proporcionar mais oportunidades económicas às mulheres e a reforçar a intervenção dos grupos de mulheres no processo de decisão. Além disso, a igualdade entre os sexos será integrada em todos os domínios da política e da programação comunitárias.

(C) Integração do ambiente na política de desenvolvimento

A Comunidade Europeia introduzirá os estudos de impacto ambiental em muitos aspectos do processo de decisão no domínio da política e da programação de desenvolvimento, tal como se refere num documento de trabalho recente dos serviços da Comissão sobre a integração do ambiente e do desenvolvimento sustentável na política de cooperação económica e para o desenvolvimento⁷.

(D) Estratégia de longo prazo

A Comunidade Europeia reconhece que a pobreza rural é um fenómeno com raízes muito profundas, que exige um compromisso e um apoio de longo prazo. Consequentemente, o apoio comunitário centrar-se-á em estratégias de longo prazo de redução da pobreza rural. A Comunidade continuará a prestar ajuda humanitária de curto prazo, em situações de emergência, mas essa ajuda será sempre ligada a uma estratégia de reabilitação e desenvolvimento de mais longo prazo.

(E) Sustentabilidade financeira

Muitas acções apoiadas pelos doadores nas zonas rurais provaram não ser sustentáveis para além do período de financiamento dos doadores. Para resolver este problema crítico, a Comunidade Europeia atribuirá a maior importância ao reforço da capacidade institucional a nível local e à criação de condições de financiamento sustentáveis (que incluirão a possibilidade de obter receitas a nível local). A Comunidade Europeia abster-se-á de financiar acções com poucas perspectivas de sustentabilidade.

(F) Apoio às estratégias nacionais de redução da pobreza rural

A abordagem comunitária deverá evoluir gradualmente no sentido de deixar de prestar apoio a projectos isolados, privilegiando uma estratégia global baseada em programas sectoriais e em estratégias nacionais de desenvolvimento ou de redução da pobreza.

(G) Subsidiariedade no planeamento e na execução

A Comunidade Europeia incentivará a descentralização do planeamento, da gestão, da afectação dos recursos e da prestação de serviços a favor dos níveis mais baixos da administração com capacidade para desempenhar essas funções.

(H) Participação dos interessados

A Comunidade Europeia promoverá a participação alargada dos interessados na concepção, execução, acompanhamento e avaliação das políticas e programas de desenvolvimento.

⁷ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Conselho Económico e Social - Integrar o ambiente e o desenvolvimento sustentável na política de cooperação económica e para o desenvolvimento - Elementos de uma estratégia global, COM (2000) 264, 18 de Maio de 2000.

8.2. Programação por país

A Comunidade Europeia apoiará acções de redução da pobreza rural no âmbito das estratégias globais nacionais definidas nos documentos de estratégia por país. Estas estratégias deverão basear-se numa análise detalhada da situação do país em termos de pobreza, com especial incidência nas zonas rurais e nas políticas e estratégias governamentais. É crucial que esta análise aborde as causas da insegurança alimentar e as questões da disponibilidade de alimentos, do acesso aos alimentos, da resposta à escassez alimentar e dos problemas de nutrição, que estão na base da redução da pobreza.

Finalmente, deverão ser também abordadas a gestão dos recursos naturais e as questões ambientais, para que seja possível (i) identificar e evitar os impactos ambientais indesejáveis (directos e indirectos) dos programas de cooperação, que podem comprometer a sustentabilidade e obstar à realização dos objectivos da cooperação para o desenvolvimento, bem como (ii) reconhecer e aproveitar as oportunidades de melhoria das condições ambientais, o que trará vantagens suplementares para as actividades económicas e de desenvolvimento e contribuirá para a resolução dos problemas ambientais, que é uma das prioridades da estratégia comunitária.

No Anexo 3 é apresentada uma metodologia de orientação do processo da análise por país que deverá estar na base das estratégias nacionais de redução da pobreza, das estratégias comunitárias por país e, se for caso disso, das estratégias nacionais de desenvolvimento rural.

Serão utilizados e apoiados os seguintes processos e estratégias de aplicação de toda a gama de instrumentos financeiros comunitários, incluindo as rubricas orçamentais geográficas e temáticas.

- **Estratégias nacionais de desenvolvimento e estratégias nacionais de redução da pobreza**

A Comunidade Europeia privilegiará crescentemente o apoio à formulação e aplicação de estratégias nacionais de desenvolvimento ou de estratégias nacionais de redução da pobreza, através do diálogo político, da prestação de assistência técnica e do financiamento. Será atribuída especial atenção à resolução dos problemas da pobreza rural, da segurança alimentar e ambientais e será promovido um debate alargado sobre toda a gama de questões políticas, institucionais e relacionadas com a despesa pública, tal como se refere no ponto 7, mais atrás.

- **Estratégias de desenvolvimento rural**

Na ausência de estratégias nacionais globais de desenvolvimento e em países onde o desenvolvimento económico e social esteja muito dependente da economia rural, será necessário formular uma estratégia de desenvolvimento rural, que proporcionará um quadro estratégico coerente de execução de intervenções eficientes e coordenadas no espaço rural (ver Anexo 3).

- **Abordagens sectoriais globais**

A ajuda comunitária ao desenvolvimento será orientada crescentemente no sentido do apoio orçamental a programas sectoriais globais. A fim de garantir a eficácia desta forma de assistência do ponto de vista da redução da pobreza rural, será prestada especial atenção à análise política sectorial, às principais políticas e reformas institucionais do sector, à gestão da despesa pública e ao acompanhamento dos resultados dos programas sectoriais.

A Comunidade Europeia reconhece que é necessário que existam certas condições para que possam ser introduzidos programas sectoriais e o apoio orçamental. Esta abordagem só poderá ser bem sucedida quando exista uma parceria forte entre o governo e os doadores, baseada na apropriação dos programas pelos país beneficiário, numa participação alargada dos interessados na definição das prioridades, em normas adequadas de responsabilização dos órgãos públicos e na existência de capacidade administrativa suficiente para formular, executar e coordenar programas sectoriais globais. Consequentemente, as abordagens sectoriais globais deverão ser adoptadas gradualmente, à medida

que as condições o permitam. Entretanto, a Comunidade promoverá activamente a criação das necessárias condições jurídicas, institucionais, orçamentais e financeiras.

Para que possam dar resposta às necessidades dos beneficiários e contribuir eficazmente para a redução da pobreza, as abordagens sectoriais globais devem atribuir um papel activo às autarquias e às comunidades locais. As comunidades devem participar no planeamento e na fiscalização da utilização dos recursos e as autarquias locais devem poder coordenar o apoio a nível local canalizado através dos diferentes programas sectoriais.

- **Abordagem baseada nos projectos**

A Comunidade Europeia continuará a financiar projectos de desenvolvimento isolados, quando as abordagens sectoriais globais não forem viáveis ou forem ainda incipientes. Esses projectos de desenvolvimento rural centrar-se-ão principalmente nos seguintes domínios: i) infra-estruturas e prestação de serviços que melhorem a situação das populações pobres; ii) reforma política e institucional; iii) reforço da capacidade institucional; iv) programas da administração local. No entanto, mesmo quando é adoptada uma abordagem baseada nos projectos, a Comunidade Europeia promoverá activamente a coordenação a nível sectorial com o governo e com outros doadores, com vista a conceber gradualmente abordagens e processos de execução comuns.

- **Apoio às organizações da sociedade civil**

A Comunidade Europeia apoiará directamente as organizações da sociedade civil que trabalham com as populações rurais pobres, tais como as ONG, as associações de produtores, as associações comerciais e as organizações comunitárias de base. Estas organizações desempenham funções importantes no apoio às iniciativas de desenvolvimento de base comunitária e à criação de instituições comunitárias que confirmam mais capacidade de intervenção às populações rurais pobres. Em muitas zonas, as organizações da sociedade civil são os únicos prestadores de serviços com capacidade para servir as populações rurais. Além de financiar directamente as organizações da sociedade civil, a Comunidade Europeia incentivará a participação dessas organizações nos projectos geridos pelo governo e nos programas sectoriais globais.

8.3. Acções a nível regional

O reforço da cooperação económica e comercial a nível regional é uma via promissora de promoção do crescimento económico e da competitividade a nível internacional, com impacto directo na economia rural dos países em desenvolvimento, contribuindo também para a resolução de problemas críticos que afectam a região em geral, tais como os que se relacionam com o emprego, a obtenção de rendimentos, o desenvolvimento humano e, portanto, a redução da pobreza, desde que essas iniciativas sejam concebidas de modo a beneficiarem a maioria da população, o sector informal da economia e as populações rurais.

A Comunidade Europeia tem grande experiência neste domínio e pode prestar assistência financeira destinada a promover a integração regional e a ajudar os países a fazerem face aos desafios transfronteiriços. Os fundos regionais comunitários serão utilizados em apoio das seguintes prioridades no domínio da redução da pobreza:

- (1) Reforço da integração económica e criação de zonas de comércio livre, tais como os acordos de parceria económica previstos nos termos do Acordo de Cotonu;
- (2) Harmonização a nível regional das políticas agrícolas e de segurança alimentar;
- (3) Iniciativas de investigação agrária a nível regional e criação de centros de excelência regionais;
- (4) Infra-estruturas regionais;

- (5) Sanidade animal e controlo das doenças dos animais;
- (6) Gestão dos recursos naturais comuns e dos problemas ambientais transfronteiriços, o que inclui questões como a degradação do solo e a prevenção das catástrofes;
- (7) Gestão das migrações internacionais;
- (8) Reforço da capacidade, ligação em rede e intercâmbios.

8.4. Acções a nível internacional

A nível internacional, a Comunidade Europeia continuará a promover os processos de desenvolvimento económico e social equitativo. Apoiará, nomeadamente, a disponibilização de bens públicos mundiais relacionados com a redução da pobreza rural:

- (1) Investigação agrária a nível mundial, com especial relevo para a recolha, a conservação, a gestão e a melhoria dos recursos genéticos e a definição de uma política nesse domínio;
- (2) Sistemas eficazes e equitativos de protecção dos direitos de propriedade intelectual, no contexto do acordo TRIPS;
- (3) Acções de luta contra as principais doenças transmissíveis⁸;
- (4) Aplicação dos acordos ambientais multilaterais, através da integração das questões e dos objectivos globais nas estratégias de desenvolvimento nacional e nas estratégias sectoriais e prestando apoio aos países em desenvolvimento, para permitir que cumpram os seus compromissos;
- (5) Promoção de acordos internacionais sobre matérias primas, enquanto instrumentos de diálogo e de coordenação entre os principais parceiros de mercado (produtores/exportadores e importadores/consumidores);
- (6) Partilha dos conhecimentos relacionados com a redução da pobreza rural e com a interligação entre a pobreza e o ambiente.

9. Coerência política e complementaridade

9.1. Coerência política

Muitos outros domínios da política comunitária além da cooperação para o desenvolvimento são também relevantes para a redução da pobreza rural e para o desenvolvimento sustentável: por exemplo, o comércio, a agricultura, as pescas, a ajuda alimentar, a investigação e desenvolvimento tecnológico, o ambiente, a prevenção dos conflitos e as migrações. É pois essencial assegurar que todas as políticas externas e internas da UE sejam coerentes e compatíveis com os objectivos de redução da pobreza. Para tal e em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo, todas as propostas de política mais importantes deverão incluir uma avaliação do seu impacto sobre a sustentabilidade na qual estejam abrangidas as suas potenciais consequências económicas, sociais e ambientais. O processo de adaptação das principais políticas da UE, tais como a política agrícola comum e a política comum de pescas, deverá continuar. As principais questões que se colocam no que se refere à coerência entre a política comunitária de desenvolvimento rural e outras políticas comunitárias são analisadas brevemente nos pontos que se seguem.

⁸ Ver Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Aceleração da luta contra as principais doenças transmissíveis no contexto da redução da pobreza, COM(2000)585, 20 de Setembro de 2000.

Comércio e desenvolvimento

Numerosos países em desenvolvimento continuam a estar muito dependentes da produção de produtos de base, em consequência do seu legado histórico, do fracasso das estratégias de desenvolvimento e das políticas comerciais dos países da OCDE. Esta dependência em relação a um pequeno número de produtos de base torna os países em desenvolvimento muito vulneráveis às variações dos preços e tem estado na origem de uma gestão não sustentável dos recursos naturais. A degradação das razões de troca dos produtos de base agravou ainda mais a vulnerabilidade da posição dos países em desenvolvimento.

Há vários domínios em que a cooperação para o desenvolvimento continuará a ajudar os países em desenvolvimento a libertarem-se dessa dependência. A Comunidade intervirá, nomeadamente, das seguintes formas:

- Promovendo a diversificação e a transformação a nível local, para conferir valor acrescentado à produção local;
- Intervindo nas negociações internacionais destinadas a estabilizar os mercados de produtos de base e a criar mecanismos internacionais de gestão dos riscos de mercado;
- Reforçando a cooperação regional, o comércio e a integração económica, com vista a reduzir a dependência dos países em desenvolvimento em relação aos mercados de exportação da OCDE e a aumentar a sua competitividade;
- Promovendo as políticas e estratégias sectoriais dos países em desenvolvimento que tenham em conta as limitações impostas pelos mercados mundiais e as oportunidades proporcionadas por esses mercados, bem como o acesso a informação de mercado;
- Reforçando a capacidade e prestando assistência aos países em desenvolvimento no domínio da melhoria dos quadros jurídicos e regulamentares da cooperação para o desenvolvimento e reforçando a capacidade de negociação desses países nos fóruns internacionais.

Porém, para que sejam eficazes, os esforços desenvolvidos no domínio da cooperação para o desenvolvimento deverão ser acompanhados por tentativas de reforço da coerência entre a política comercial e a política de desenvolvimento da UE. Apesar de se terem registado nestes últimos anos progressos importantes nesse domínio (por exemplo, a iniciativa comunitária “Tudo menos armas”, o SPG, as quotas e preferências comerciais concedidas aos Estados ACP), a UE deverá reforçar ainda mais essa coerência, através de medidas destinadas a proporcionar novas oportunidades de exportação aos países em desenvolvimento e a aumentar a sua capacidade de integração no regime comercial multilateral. Deverá ser atribuída especial atenção aos seguintes aspectos:

- Será necessário conceder um tratamento especial e preferencial aos países em desenvolvimento na nova ronda de negociações da OMC, de modo a ter em conta as necessidades e dificuldades específicas desses países;
- As barreiras não pautais, tais como as normas de saúde e segurança da UE, deverão ser previsíveis e não discriminatórias, dando tempo aos países em desenvolvimento para adaptarem os seus quadros regulamentares, bem como os seus sistemas de produção, comercialização e controlo de qualidade;
- As regras da OMC em matéria de direitos de propriedade intelectual deverão garantir um equilíbrio adequado entre os direitos comerciais e os direitos dos países e das comunidades vulneráveis, nomeadamente no que se refere aos recursos genéticos;

- Acesso dos países em desenvolvimento a um leque de recursos genéticos o mais alargado possível e partilha justa e equitativa dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos;
- Desenvolvimento de instrumentos jurídicos e de mercado que promovam a gestão sustentável da floresta e o comércio dos produtos florestais provenientes de florestas geridas de forma sustentável.

Política agrícola comum

A política agrícola dos países da OCDE tem um impacto negativo na economia rural dos países em desenvolvimento, por duas razões principais: (i) restringindo o acesso aos produtos dos países em desenvolvimento que competem com a produção da OCDE e (ii) subsidiando as exportações que, num mercado em depressão, entram nos mercados dos países em desenvolvimento a preços inferiores aos custos de produção locais, concorrendo assim com a produção local, directamente (leite e produtos lácteos) ou indirectamente, substituindo-se aos alimentos produzidos localmente (cereais, carne). De um modo mais geral, o apoio interno e externo dos países desenvolvidos à sua agricultura (i) aumenta artificialmente a oferta no mercado mundial, (ii) faz descer os preços e (iii) aumenta a volatilidade dos preços no mercado mundial.

A Comunidade Europeia fez já progressos consideráveis em vários domínios, nomeadamente: a partir de 1992, a política agrícola comum (PAC) foi objecto de reformas substanciais; a ajuda alimentar foi totalmente desligada do escoamento dos excedentes agrícolas e está agora plenamente integrada na política de desenvolvimento comunitária. Consequentemente, as quantidades da ajuda alimentar comunitária reduziram-se, reflectindo uma evolução em que se atribui um relevo preferencial não já à ajuda alimentar, mas antes à segurança alimentar e em que a ajuda alimentar em espécie é substituída pela assistência financeira. O montante dos subsídios às exportações agrícolas está também a diminuir gradualmente, graças aos efeitos combinados da redução das exportações e da evolução da taxa de câmbio euro/USD.

A nova ronda de negociações agrícolas da OMC proporcionará novas oportunidades comerciais aos países em desenvolvimento, desde que os países da OCDE estejam dispostos a fazer concessões, reconhecendo o facto de que um comércio internacional justo é mutuamente vantajoso para as economias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse contexto, a UE apresentou as seguintes propostas⁹:

- Que o livre acesso dos produtos de todos os países menos desenvolvidos (concedido no âmbito da iniciativa “Tudo menos armas”) seja alargado a todos os países da OCDE;
- Que os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento mais ricos concedam preferências comerciais significativas aos países em desenvolvimento, em especial aos menos adiantados;
- Que as medidas de apoio interno destinadas a preservar os modos de vida das comunidades rurais e a reforçar a segurança alimentar dos países em desenvolvimento, na sua qualidade de meios de redução da pobreza, sejam abrangidas pela “caixa verde”, se for caso disso, e portanto isentas dos compromissos de redução;
- Que sejam concebidos meios de garantir que as preferências comerciais sejam estáveis e previsíveis, para promover o investimento na agricultura dos países em desenvolvimento.

⁹ Negociações agrícolas na OMC: Proposta global das Comunidades Europeias para as negociações agrícolas multilaterais – Conclusões do Conselho 13656/00 (20 e 21 de Novembro de 2000).

A produção e exportação de uma gama mais alargada de produtos agrícolas de base e transformados pelos países em desenvolvimento seriam reforçadas caso o sistema de preferências generalizadas fosse revisto de modo a proporcionar o acesso aos mercados da OCDE em condições mais favoráveis.

A cooperação para o desenvolvimento pode contribuir para esta transição, prestando apoio aos países em desenvolvimento no processo de reestruturação e adaptação das suas políticas e estratégias no sector agrícola e de revisão da sua política fiscal e comercial, com o objectivo de criar um quadro coerente e estável de incentivos que levem os produtores a procurar oportunidades de mercado nos mercados locais, regionais e internacionais.

Política comum da pesca

A Comunicação da Comissão “Pescas e redução da pobreza”¹⁰ e as conclusões relevantes do Conselho convidavam a Comissão (i) a atribuir mais relevo ao sector da pesca dos países em desenvolvimento onde a pesca desempenha um papel importante no contexto do desenvolvimento económico e social (inclusão do sector da pesca nas estratégias de apoio nacionais e regionais) e (ii) a ter em conta os objectivos do desenvolvimento sustentável e da luta contra a pobreza na execução das intervenções do âmbito da política comum da pesca que possam afectar os países em desenvolvimento. Esta posição constitui uma base sólida para o reforço da coerência entre os objectivos de desenvolvimento da Comunidade Europeia e a dimensão externa da política comum da pesca, contribuindo, nomeadamente, para:

- Reforçar as políticas de pesca dos países em desenvolvimento e a sua gestão dos recursos haliêuticos (a nível nacional e regional);
- Permitir que os países em desenvolvimento utilizem adequadamente os seus recursos haliêuticos e promover uma participação acrescida desses países no comércio internacional;
- Garantir que os acordos de pesca comunitários sejam coerentes com as políticas de pesca dos países em desenvolvimento e com os objectivos de uma gestão sustentável dos recursos.

No entanto, será necessário fazer mais progressos no que se refere aos seguintes aspectos:

- Estabelecer (através de negociações com os países em desenvolvimento com uma orla marítima) regras transparentes e não discriminatórias que garantam uma concorrência leal entre as frotas de pesca em águas longínquas da UE e de países terceiros;
- Reformar a política comum da pesca e os seus instrumentos financeiros, com o objectivo de aumentar a sustentabilidade dos objectivos de pesca em águas não comunitárias.

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Pescas e redução da pobreza, COM (2000) 724, 8 de Novembro de 2000.

9.2. Complementaridade com os Estados-Membros da UE e com os outros grandes doadores

O conceito de complementaridade implica um apoio conjunto dos doadores aos esforços nacionais de concepção e aplicação de um quadro de cooperação comum a que os principais doadores possam aderir. A Comunidade Europeia apoia por princípio uma estratégia de coordenação entre os doadores em que um determinado doador assume em cada país a responsabilidade pela coordenação do apoio prestado por todos os doadores e o papel de principal interlocutor das autoridades nacionais.

Nos países onde o desenvolvimento rural é o sector de concentração da estratégia comunitária de apoio ao país, a Comunidade Europeia está pronta a prestar apoio ao governo na realização do trabalho analítico necessário (perfis de pobreza, segurança alimentar e ambiental) e na formulação do quadro nacional adequado, que garanta a coerência das intervenções no espaço rural (prioridades claras em termos de reforma política/institucional, de investimento e de serviços). No caso das estratégias nacionais de redução da pobreza, esta intervenção consistirá em garantir que os problemas da pobreza rural sejam abordados da forma mais adequada.

ANNEXES

ANNEX 1 – The changing context of rural poverty

1) Changes in the global economy

- Globalisation

Although rural areas in developing countries are becoming more integrated into global trade and investment, the process of globalisation is uneven. In particular, the Least Developed Countries and despite the Commission's "Every But Arms" initiative are still largely excluded from global markets, and account for less than half of one percent of world trade.

- Privatisation

Many developing countries have made substantial progress in liberalising and privatising their economies. The rural poor live in a new situation where the role of the state has been reduced and the involvement of the private sector is gaining importance. Although there have been many benefits, the private sector is still predominant in easily accessible areas.

2) Socio-economic changes

- Urbanisation

By 2010 the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers for the first time in human history. Rural areas will be affected by increasing outmigration to urban areas with major impacts on labour availability and family structures. Rural areas will benefit from the growth of urban markets and the inflow of remittances sent home by migrant workers.

- Diversification of rural livelihoods

The rural poor depend on multiple income sources, and engage in both farm and non-farm activities. In many rural areas agricultural production accounts for a declining share of the local economy, and the non-farm sector is growing in importance.

- HIV/AIDS

In 2000 there were 36 million people infected with HIV/AIDS, and 3 million deaths, mainly in Sub-Saharan Africa. The impacts on affected rural communities are devastating, and include the loss of adult providers, increased health and funeral costs, the withdrawal of children from school, the sale of productive assets, the accumulation of debt, the weakening of community institutions and general economic decline.

3) Political trends

- Decentralisation

Many developing countries have embarked on decentralisation programmes to transfer administrative, decision making and fiscal functions from the centre to local levels. The aim is to make government more responsive to local needs, to increase the efficiency of service delivery and to enhance participation and accountability.

- Civil society participation

In many developing countries, civil society organisations are playing an increasing role in policy dialogue and the delivery of services to the poor. Civil society refers to a broad range of non-state actors including NGOs, community based organisations, producer and trade associations, trade unions, the media and academia.

- Conflict and insecurity

Armed conflict has a hugely destructive effect on rural communities

4) Environmental problems

The ecosystems that are the basis of rural livelihoods are increasingly heavily exploited, resulting in a number of environmental problems including land degradation, deforestation, overgrazing, overfishing and the loss of global biological diversity. Many countries are experiencing increasing water scarcity, which limits their potential to expand irrigation. In addition, global warming is likely to result in changes in rainfall patterns, greater variability of climate and extreme weather events, increased flooding and sea level rise and significant changes in agricultural production patterns and agricultural risks.

There are close connections between environmental management and poverty reduction.¹¹ In favourable conditions a virtuous circle can develop where sustainable natural resource management contributes to rural poverty reduction, which in turn generates additional resources for investment in environmental improvements. However, the rural poor often face the opposite situation – a vicious circle of accelerating environmental degradation and deepening poverty. The rural poor are particularly affected by environmental degradation for several reasons:

- They are particularly dependent on the direct utilisation of natural resources, such as soil, water, forests, pastures, fisheries and biodiversity, and therefore suffer most when these resources are degraded.
- They are vulnerable to natural disasters. Environmental degradation processes, such as deforestation and soil erosion, increase the likelihood of natural disasters.
- They are often exposed to water pollution, and are in the weakest position to mitigate the effects.

Rural poverty, in turn, contributes to environmental degradation processes:

- Because the poor tend to be preoccupied with their immediate survival needs they are often unable to manage natural resources for long term sustainability.
- As a result of population growth and migration, the rural poor are increasingly concentrated on marginal lands (e.g. mountain slopes and drylands) that are particularly vulnerable to degradation processes.

Although poverty is a major cause of unsustainable natural resources management, it must be recognised that environmental degradation is also caused to a great extent by the non-poor, who consume many more resources than the poor. Commercial interests are also responsible for large scale environmental damage, such as tropical deforestation, cattle ranching and overfishing.

¹¹ World Bank/DfiD/UNDP/ EC Poverty & Environment Paper (January 2002)

ANNEX 2 - Changing approaches to Rural Development

Over the past forty-five years, rural development constituted one of the main priority areas for EC Development Cooperation. Within the European Community's Development Policy (COM (2000) 212), food security and sustainable rural development strategies is one of the six priority activities for Community Development Aid.

On average, rural development accounted for roughly 25% of the Commission's overall development assistance. During the 80's, with massive support provided to large integrated rural development programmes, the rural development share represented more than 50% of total aid. During the 90's this share dropped sharply below the 10% line.

Over the same period, the approach to rural development has constantly evolved:

The 60's were dominated by uncoordinated piecemeal interventions with a focus on agriculture and the various sub-sectors and hardly any link to other major sectors. Stand-alone projects were the main aid delivery tools. Sector policy and institutional issues were taboo.

During the 70's considerable efforts were made to increase the links between agriculture, transport and the social sectors. With regard to agriculture and its different sub-sectors, the focus was increasingly on farming systems and crop diversification. Massive support was provided to the development of cash and export crops. In terms of aid delivery, there was a shift from stand-alone projects to more comprehensive development programmes. Policy and institutional issues were addressed through ad-hoc donor conditionality.

During the 80's support to rural development was mainly provided through large-scale, area-based Integrated Rural Development Programmes. This multi-sectoral approach applied by most of the major donors, made it possible to address in a coherent manner the whole spectrum of constraints and to seize the various development opportunities. But at the same time this approach overstretched the managing capacity of developing countries and resulted in heavy and unsustainable technical assistance and donors driving the rural development agenda in their respective "zones of influence". Under these circumstances, it was also difficult to establish a common and coherent dialogue with national governments on policy and institutional reform.

With the arrival of increasingly comprehensive national development frameworks **over the 90's**, conditions are ripe to adopt a mainstream approach to rural development i.e. to work within existing or emerging frameworks of policies, strategies and institutions and to incorporate rural poverty reduction, food security and sustainable natural resources management objectives.

The proposed Communication to Council and Parliament reorients the Commission's working practices towards a mainstream approach to rural development.

The main thrust of the proposed EC strategy for rural poverty reduction is to ensure that rural development concerns are properly addressed within the country's poverty analysis as a first step to formulate a comprehensive national development strategy. Further in the process, rural development concerns have to be integrated into the macroeconomic framework and all relevant sector policies and strategies. Finally, rural development concerns and priorities need to be reflected in the government budget (including donor support) and the services provided by the public sector.

National development strategies, poverty reduction strategies or rural development strategies will constitute the strategic frameworks for analysis and strategy formulation. Sector wide approaches and decentralised cooperation will be the main delivery tools. Privatisation and market liberalisation will require a redefinition of the role of the state.

- **National Poverty Reduction Strategies**

Many developing countries have prepared Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that define an overall policy and public expenditure framework for poverty reduction covering all sectors. A key aim has been to formulate comprehensive poverty reduction strategies on the basis of principles of national ownership, broad stakeholder participation and partnership between governments and donors. The early experience of PRSPs has been promising, but there is a need to take more specific account of the rural dimensions of poverty and problems of natural resource degradation.

- **Sector Wide Approaches**

Donors are moving away from funding standalone projects towards supporting sector programmes covering all financing requirements of a particular sector, as well as policy and institutional reforms. The sector wide approach offers important advantages over traditional projects in terms of building country ownership, strengthening donor coordination and addressing sector policy and public expenditure issues in a more comprehensive way. It also provides an appropriate framework for budgetary support. It is expected that donor support for rural development will increasingly be channelled through sector programmes in key sectors such as agriculture, health, education, transport and natural resources management. This will require the mainstreaming of rural poverty reduction and sustainable natural resources management objectives into the design of each sector programme, and the effective coordination of programmes in different sectors.

- **Decentralisation Processes**

Decentralisation plays a key role in achieving coordinated rural development at the local level. It involves the decentralisation of political power, decision making and budgetary resources and it is essential for improving national policies and strategies. Local government is in the best position to respond to local needs and to coordinate interventions in different sectors that reach the local level.

- **Redefining the Role of the State in Rural Areas**

Many developing countries have implemented privatisation programmes and liberalisation measures that aim to encourage private sector development and foreign investment. The state has withdrawn from many areas of service provision and production, and is increasingly focused on the provision of public goods. In principle, these reforms offer important benefits for rural poverty reduction by providing a foundation for market led development, encouraging private investment, reducing the wasteful use of public resources and allowing governments to concentrate expenditure on public goods provision and poverty reduction.

In practice, the impact of privatisation and liberalisation on rural poverty has been mixed. The ability of the poor to take advantage of opportunities in the market depends very much on their access to productive assets. The development of the private sector has also been uneven, and has concentrated on the most accessible and densely populated areas. In remote areas the private sector is undeveloped as a result of high transport and transactions costs and weak demand. Market failures, such as information problems, externalities and barriers to entry, are particularly prevalent in rural areas. This means that there is often a lack of competition, and that certain markets may be absent or inaccessible to the poor.

The experience of liberalisation indicates that governments must take an active role in creating the conditions for market development. This includes building and maintaining infrastructure to improve market access, providing market information, monitoring and enforcing quality standards, providing an enabling regulatory environment and putting in place a legal framework to enforce contracts. There is also a need to safeguard the provision of services that are particularly important to the rural poor where private sector services are unavailable, inaccessible or unaffordable.

ANNEX 3 – Integrating rural development objectives into country programming

A methodological guide for country analysis

This annex presents a methodology to guide the process of country analysis with a view to informing National Poverty Reduction Strategies, EC Country Strategies and where required, national rural development strategies.

The EC will support actions for rural poverty reduction as part of its wider Country Support Strategies. These strategies need to be informed by a detailed analysis of the country's poverty situation with a particular focus on rural areas and government policies and strategies as defined in the country's strategic development framework.

The EC will pay particular attention to the treatment of rural poverty, food security and environmental issues. It will encourage a broad debate on the range of policy, institutional and public expenditure issues that are relevant to rural poverty reduction as. In the absence of comprehensive national development strategies, and in countries highly dependent on the rural economy for the social and economic development, there is a case for the formulation of rural development strategy to provide a coherent strategic framework for efficient and co-ordinated interventions in the rural space.

Proposed roadmap

Step 1: Rural poverty/food security profile

Key issues to be looked at are: main socio-economic and natural resources indicators, livelihood analysis of the main rural population groups as well as the groups to be targeted by the rural development strategy.

1.1. Rural areas and rural populations

- Short presentation of the main features of rural areas (agro-ecological zones, main resources of rural areas and main economic activities, etc.) and of the rural population as a whole (share in the total population, poverty dimensions, etc.).
- Main trends and issues regarding rural population livelihood outcomes (income, well-being, vulnerability to risk, food security, sustainability of natural resources management).

1.2. The main rural groups and their livelihoods

- Short presentation of the main rural population groups and of the salient features of their livelihoods.

1.3. The rural groups to be targeted by a Rural Development strategy

- Identification of the rural population groups targeted by the Rural Development strategy, including their location and size.
- Description of the livelihoods of these population groups (assets, strategies, outcomes) and of the related trends and shocks. In this description, attention will be given to developments that take place outside the main activities of the given populations, but that they make a significant contribution to their livelihood. This description will be summarised in a table complying with the model of table 1 of the guidelines.
- Reasons underlying the choice of these target groups.

Step 2: Assessment of rural institutions. This will include a comprehensive assessment of the political, legal, administrative, economic and social institutions affecting rural areas, as well as gender relations, ethnicity and important social and cultural practices. It will indicate how far and through which mechanisms each given element impacts on the livelihood of the targeted rural population groups:

- Political and administrative structures
- Law, regulations and practices governing the distribution of assets among rural households and within households

- Social and cultural practices, special attention being given to those practices which lead to discrimination based on gender, religion, membership of an ethnic group or occupational status
- Market institutions and mechanisms for inputs and outputs
- Taxation

Step 3: Analysis the causes of rural poverty and development opportunities. On the basis of the six aspects of rural poverty identified in section 4 of this communication, this step will diagnose the problems facing different groups of the rural poor, and will identify development opportunities. Problems will be ranked in relation to their acuteness and the breadth of their impact.

This section will:

- Identify the problems that impact on the outcome of rural livelihoods,
- Assess the relevance of these problems for the population groups targeted by the rural development policy,
- Evaluate the acuteness of these problems, that is on the one hand their seriousness, and on the other hand the size of the affected population groups,
- Survey the current trends relative to the seriousness of these problems (improvement or aggravation),
- Assess the breadth of the problems' impact on livelihood outcomes,
- Pinpoint the problems whose negative impact is mutually reinforcing and should therefore be tackled in a co-ordinated approach,
- And finally list the problems which a rural development strategy should aim at alleviating or removing.

Step 4: Assessment of policies and programmes addressing rural poverty. This will examine the role of existing government policies and programmes addressing rural problems and fighting rural poverty. It will also include an assessment of existing projects and programmes in rural areas funded by the EC and other donors. Because of the very diverse nature of the problems that affect rural livelihood outcomes, the range of policies and actions to survey may be large and will not be restricted to the sole actions and policies dealing with agriculture, livestock, fishery or forestry.

As far as possible, the dimension of donors interventions will be assessed and put in relation with the magnitude of the problems being tackled in order to highlight the areas in which additional resources might usefully be mobilised. Success stories and failures, notably of EC interventions, will be analysed with the view to draw lessons for future interventions.

Step 5: Prioritisation of actions for EC support. The EC cannot address all problems facing rural areas, and must therefore carefully prioritise its actions in order to ensure the most effective use of limited resources in fighting rural poverty. EC actions will be prioritised according to the following criteria:

- Long lasting impact on critical problems facing the rural poor
- Actions where the EC can offer particular added value and experience (in particular sector programmes and decentralised support)
- Cost effectiveness in tackling rural poverty
- Nationally owned policy priorities as presented in the Poverty Reduction Strategy Paper or other national development framework
- Opportunities to support processes of policy and institutional reforms that are favourable to the poor
- Coordination with other donors, in particular the EU Member States and UN agencies

Should some of the interventions envisaged not meet the Government objectives or not be consistent with Government policies, the Profile should recommend a policy dialogue with the Government prior to any involvement of the EC in this area.

Detailed presentation of the EC priorities for rural development.

For the purpose of identifying specific areas of intervention and priority activities in the Country Support Strategy, it may be necessary to further develop the strategic orientations into the sectors and programmes to be financed and the most appropriate financial instruments to be used. In such an event the CSS will describe:

- The scheduling of the transition from the current EC activities to the activities proposed,
- The instruments that are the most appropriate for the financing of these activities,
- The identification of partners for the implementation of these activities and the forms of co-operation to develop with them,
- The means, in particular locally available means, that can be mobilised in support of these activities,
- The assumptions underlying the expected outcomes of these activities and the risks that may endanger these expectations,
- The monitoring procedures of these activities and of evaluation of their outcomes and a set of rural poverty indicators to be monitored

Ref: Guidelines for the formulation of RD strategies, Dec 2000. Programming guidelines for Rural Development, Nov 2001

ANNEX 4 - Regional Differences in Rural Problems

<p>Sub-Saharan Africa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economic stagnation and rapid population growth • Predominance of low-input, rainfed, subsistence agriculture with little application of improved varieties • Inadequate coverage of rural infrastructure • Very poor health and education status of rural populations • Poor coverage of services in rural areas • Weak administrative capacity • Governance problems and corruption • Accelerating land degradation on marginal lands • Severe impact of HIV/AIDS, especially in Southern and Eastern Africa • Inequitable land distribution in certain countries (especially Southern Africa) • Man made and natural disasters including drought, floods, pests, human and animal diseases, and conflict • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure 	<p>South and Southeast Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Increasing land scarcity, land fragmentation and landlessness • Rapid population growth • Environmental problems including land degradation on drylands and sloping lands, deforestation and salinisation of irrigated areas • Inequitable tenancy and sharecropping arrangements in certain countries • Weak management of irrigation schemes in several countries • Corruption • Natural disasters • Vulnerability of low-lying coastal regions to sea level rise
<p>Latin America</p> <ul style="list-style-type: none"> • Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements • Macroeconomic instability • Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching • Natural disasters 	<p>Mediterranean</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declining or stagnant agricultural sector • Increasing water scarcity • Land degradation
<p>Eastern Europe and Central Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incomplete transition from state ownership to private enterprise • Inefficient landholdings reflecting the legacy of collectivisation • Breakdown of social and economic institutions • Corruption and weak governance • Environmental problems (atmospheric pollution, soil contamination, negative impacts of irrigation schemes) • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure 	<p>Caribbean and Pacific</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of diversification and dependence on a few export commodities • Particular vulnerability to sea level rise. • Natural disasters • Water shortages