

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa
Orientações para os Beneficiários

**Orientações para os Intervenientes Locais sobre o
Desenvolvimento Local de Base Comunitária**

Versão 2: agosto de 2014
atualizada para ter em conta as observações dos tradutores

Orientações para os Intervenientes Locais sobre o Desenvolvimento Local de Base Comunitária

Maio de 2014

Índice

TOC

Figuras

TOC

Caixas
TOC

Principais siglas e acrónimos

DLBC	Desenvolvimento local de base comunitária
RDC	Regulamento Disposições Comuns
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
REDR	Rede Europeia de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEADER, FEAMP, FEDER, FSE e Fundo de Coesão)
UE	União Europeia
FARNET	Rede Europeia das Zonas de Pesca
GAC	Grupo de Ação Costeira
OI	Organismo intermediário
ITI	Investimento territorial integrado
GAL	Grupo de Ação Local
EDL	Estratégia de Desenvolvimento Local
LEADER	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
AG	Autoridade de gestão
OCS	Opções de custos simplificados

Agradecimentos

O presente documento foi elaborado pelos peritos em desenvolvimento local Paul Soto e Peter Ramsden e editado pela Comissão Europeia¹. Os peritos participantes nas reuniões do grupo de discussão Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesseræ, John Grieve e Katalin Kolosy também participaram.

As presentes orientações têm por objetivo facilitar a execução do desenvolvimento local de base comunitária e incentivar as boas práticas. Não são juridicamente vinculativas para as entidades envolvidas na aplicação dos FEEI nem para os Estados-Membros, mas fornecem orientações e recomendações e refletem as melhores práticas.

Não prejudicam a aplicação das legislações nacionais, devendo ser lidas e podendo ser adaptadas de molde a ter em conta os quadros jurídicos nacionais.

As presentes orientações não prejudicam a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral nem as práticas decisórias da Comissão.

¹Direções Gerais do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão; dos Assuntos Marítimos e das Pescas e da Política Regional e Urbana. Doravante designadas «DG dos FEEI».

Introdução

Objetivo do documento de orientação

O presente guia para o desenvolvimento local de base comunitária (DLBC) foi lançado no início do período de programação de 2014-2020, a fim de dar aos indivíduos diretamente envolvidos nos grupos de ação local alguns instrumentos práticos e sugestões para a execução do DLBC em diversos contextos.

O presente guia é complementar ao documento «Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds»² (Orientação sobre o Desenvolvimento Local de Base Comunitária nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), publicado pelas DG dos FEEI para ajudar as autoridades dos Estados-Membros a criar as condições para a utilização eficaz de DLBC nos seus Acordos de Parceria e para a sua conceção nos respetivos programas.

O presente guia deverá ser também relevante para argumentar, junto das cidades e das organizações sociais, que o DLBC é um instrumento eficaz para fazer face a alguns dos seus desafios e para ilustrar a forma como o FSE e o FEDER podem ser utilizados.

No que diz respeito às parcerias LEADER e FARNET (Rede Europeia das Zonas de Pesca) existentes, o guia visa ajudá-las a desenvolver estratégias mais focadas e de maior qualidade que sejam claramente orientadas para os resultados e que sejam sensíveis às condições externas em mudança. O guia baseia-se no novo quadro de resultados para a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020. Destina-se a um público-alvo de intervenientes locais e profissionais e, especificamente, aos coordenadores e presidentes dos grupos de ação local. No entanto, deverá também ser útil para as autoridades de gestão (AG) e outras partes interessadas envolvidas na execução do DLBC que precisem de novas perspetivas sobre algumas das principais questões que se apresentam aos intervenientes no terreno. O guia é destinado a novas parcerias em cidades e à inclusão social, bem como às mais de 2600 parcerias LEADER e FARNET existentes.

O Capítulo 1 analisa os motivos pelos quais vale a pena aplicar o DLBC na situação em rápida evolução de diferentes locais na Europa.

O Capítulo 2 guia o leitor pelas oito etapas necessárias para criar um sistema de DLBC utilizando uma espiral para ilustrar a relação entre a tríade estratégia, parceria e zona.

O Capítulo 3 é dedicado às parcerias existentes – especialmente os cerca de 2600 grupos LEADER e FARNET. Explora como fazer com que o DLBC responda aos novos desafios. Começa com o reconhecimento do facto de as condições locais, no início do período de programação, serem significativamente diferentes em relação aos dois períodos de programação anteriores. Devido à crise, agir conforme habitualmente não é uma opção. Existe uma necessidade de novas ideias, da exploração de novas abordagens, especialmente em torno de como utilizar o DLBC para a criação de emprego e para superar alguns dos desafios a curto e a longo prazo suscitados pela crise.

² Ver: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

O Capítulo 4 analisa porquê e como realizar DLBC em cidades em relação aos desafios específicos que enfrentam: em termos de estratégia, como identificar os principais desafios da cidade e utilizar o DLBC para desenvolver e implementar uma estratégia local para a mudança; em termos de parceria, como utilizar o DLBC para construir alianças eficazes no contexto urbano e, em termos de zonas, como definir fronteiras eficazes para a ação dentro das cidades.

O Capítulo 5 analisa porquê e como realizar DLBC para a inclusão social. Situa o DLBC em relação à inovação social. Analisa também uma série de focos diferentes do DLBC para a inclusão social e explora como abordar a questão da estratégia, da parceria e da zona no contexto da inclusão social. O capítulo explora a forma como o DLBC pode promover a inclusão social e ilustra como isso pode ser feito na prática, por referência a uma série de desafios sociais, tais como grupos marginalizados, migrantes e os sem-abrigo, bem como o envelhecimento ativo e a juventude.

O Capítulo 6 explora formas de coordenação com outros fundos de melhoria dos resultados. Num contexto de orçamentos públicos cada vez mais limitados, é essencial aproveitar ao máximo as iniciativas existentes e assegurar que estas estão em consonância com as necessidades locais. É obrigatória a coordenação entre as iniciativas locais, mas existem muitas formas e níveis de o alcançar, incluindo a utilização plena do financiamento conjunto. Mais especificamente, este capítulo explora: como criar sinergias na conceção e execução de estratégias; como as parcerias podem unir forças sem diluir os seus principais objetivos; como definir fronteiras locais mais adequadas aos diferentes problemas a abordar.

O Capítulo 7 examina como tornar o DLBC mais seguro, mais rápido e mais fácil. É do consenso geral que os encargos administrativos se tornaram demasiado onerosos e que isso afeta desproporcionadamente as pequenas parcerias de DLBC que operam com orçamentos limitados. Os requisitos podem causar atrasos e inflexibilidade e frequentemente desviam o pessoal da sua missão principal de incentivar e desenvolver bons projetos. O relatório do Tribunal de Contas sobre o LEADER³ sublinhou que as parcerias locais têm a responsabilidade de agir de forma justa e transparente e de controlar os riscos. Este capítulo explora como equilibrar a simplicidade com o risco a fim de tornar o DLBC mais fácil, mais rápido e mais seguro para todos os intervenientes.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Capítulo 1. Porquê o desenvolvimento local de base comunitária?

Desenvolvimento local de base comunitária é um termo utilizado pela Comissão Europeia para descrever uma abordagem que inverte a tradicional política de desenvolvimento «descendente». No âmbito do DLBC, a população local assume a liderança e forma uma parceria local que concebe e executa uma estratégia de desenvolvimento integrado. A estratégia é concebida de forma a aproveitar os pontos fortes, ou «ativos», sociais, ambientais e económicos da comunidade ao invés de apenas compensar os seus problemas. Para isso, a parceria recebe financiamento a longo prazo - e decide como este é gasto.

Não é por acaso que a aplicação dos princípios subjacentes ao DLBC se propagou ao longo dos últimos vinte anos, de um pequeno grupo de 200 projetos-piloto do LEADER para cerca de 2600 parcerias (tanto do LEADER como do Eixo 4 do FEP: Fundo Europeu das Pescas), que abrangem quase toda a Europa rural e uma grande parte da costa O investimento público e privado total apoiado por estas parcerias também cresceu para cerca de 8,6 mil milhões de EUR no período de 2007-2013, apoiando uma vasta gama de projetos, sobretudo de pequena dimensão, milhares de empresas e postos de trabalho e melhorias significativas dos serviços locais e do ambiente. Fora da Europa, o Banco Mundial também apoia projetos utilizando uma metodologia muito semelhante liderada pela comunidade (DDC - desenvolvimento dirigido pela comunidade) em 94 países, com um investimento total no valor de quase 30 mil milhões de dólares⁴.

Os princípios do DLBC não só se consolidaram, como se multiplicaram mais de dez vezes ao longo de quatro períodos de financiamento consecutivos. Esta experiência demonstrou quando e onde as abordagens do DLBC funcionam e de que forma podem trazer mais-valias aos programas nacionais e regionais. Também expôs os limites do DLBC e revelou as áreas onde é mais difícil obter resultados. Neste contexto, há uma grande oportunidade para alargar a abordagem do DLBC às cidades e utilizá-lo para desenvolver respostas locais a alguns dos problemas sociais e ambientais mais prementes que afetam os cidadãos europeus atualmente. Além disso, existe uma margem considerável para aumentar o impacto do DLBC sobre a vida das pessoas através da coordenação de quatro grandes fluxos de financiamento da UE.

Seguem-se oito razões para utilizar o DLBC.

1. **O DLBC coloca as rédeas nas mãos das pessoas afetadas por uma necessidade ou desafio.** As estratégias são concebidas e os projetos são selecionados pelas entidades locais. Esta é a característica mais distintiva do DLBC, bem como a sua maior vantagem. Em comparação com outras abordagens locais clássicas, as pessoas que anteriormente eram «beneficiárias» passivas de uma política tornam-se parceiras ativas e líderes do seu desenvolvimento. Envolver pessoas na «coprodução» da política de desenvolvimento traz uma série de importantes benefícios:

- As pessoas que eram consideradas como o problema são capacitadas para se tornarem parte da solução.

⁴ Susan Won, *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?* Banco Mundial, Departamento de Desenvolvimento Social. Rede de Desenvolvimento Sustentável. Maio de 2012.

- A experiência direta, conjugada com os pontos de vista das outras partes interessadas, pode ajudar a adaptar muito melhor as políticas às necessidades e oportunidades reais.
- O envolvimento no processo aumenta a sua capacidade para agir e tomar iniciativas construtivas.
- Por sua vez, isso induz um sentimento de identidade e orgulho locais, bem como um sentimento de apropriação e de responsabilidade pelas atividades.
- Participar como igual à mesa com outros parceiros constrói pontes e confiança entre as pessoas, as empresas privadas, as instituições públicas e os grupos de interesses setoriais.

Estes resultados humanos e sociais intangíveis estabelecem uma base para a consecução de resultados materiais mais concretos. Atualmente, todas as instituições públicas na Europa precisam urgentemente de encontrar formas de conquistar a confiança e incentivar a participação das populações locais.

2. **As estratégias de DLBC podem responder à diversidade e à complexidade crescentes.**

Esta diversidade é muitas vezes descrita como uma pedra angular do modelo social europeu, mas o desafio consiste em encontrar formas de a conservar e de a transformar num ativo, e não num passivo. Em determinados domínios, as diferenças entre os países e regiões estão a aumentar e é cada vez mais difícil abordá-las através das políticas normalizadas concebidas a um nível superior – mesmo que sejam aplicadas através de um serviço local. A título de exemplo, as taxas de desemprego dos jovens agora variam de 7,5 % na Alemanha a 56 % em Espanha e 62,5 % na Grécia⁵. As diferenças entre os bairros, as cidades e as regiões no mesmo país também podem ser grandes, pelo que as estratégias para lidar com o desemprego dos jovens devem ter em conta as diferenças na forma como a economia e o mercado de trabalho funcionam em cada zona. Uma vez que as estratégias e os projetos de DLBC são concebidas e selecionadas, respetivamente, pela população local, as soluções podem ser adaptadas às necessidades locais e as parcerias podem ser motivadas pela energia dos intervenientes locais, incluindo os jovens.

3. **As estratégias de DLBC podem ser mais flexíveis do que outras abordagens.**

Algumas autoridades públicas manifestam a preocupação de que a delegação de certas decisões às parcerias locais possa complexificar demasiado a realização do DLBC. No entanto, o DLBC tornou-se mais simples e versátil ao poder ser programado no âmbito de um «objetivo temático», e podendo, ao mesmo tempo, ser utilizado para alcançar a totalidade ou parte dos objetivos económicos, sociais e ambientais da estratégia Europa 2020⁶. Do mesmo modo, as atividades apoiadas ao abrigo do DLBC não têm de estar vinculadas às medidas normalizadas descritas nos programas, desde que sejam consistentes com os seus objetivos globais. Não é necessário estabelecer linhas de demarcação estritas entre fundos, desde que existam sistemas para assegurar que os beneficiários não reivindicam o reembolso das mesmas despesas a diferentes fontes da UE.

⁵ Boletim informativo do Eurostat sobre o desemprego dos jovens. 31 de maio de 2013. Valores relativos a abril de 2013

⁶ Existem 11 «objetivos temáticos» económicos, sociais e ambientais no Regulamento Disposições Comuns, que traduz os objetivos gerais da estratégia Europa 2020 numa série de objetivos e prioridades específicos para os «Fundos Europeus Estruturais e de Investimento»

4. **O âmbito de aplicação do DLBC foi alargado** de forma a permitir que as estratégias locais se centrem em desafios como a inclusão social, as alterações climáticas, a segregação dos ciganos e de outros grupos desfavorecidos, o desemprego dos jovens, a degradação urbana, as ligações entre as zonas urbanas e as zonas rurais, entre outros. Embora a abordagem de DLBC tenha sido inicialmente desenvolvida em zonas rurais através do apoio do FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) e depois aplicada em zonas de pesca e zonas costeiras com financiamento do FEP, existe agora a possibilidade de a alargar a domínios normalmente da responsabilidade do FSE (Fundo Social Europeu) e do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional). Isto significa que serão necessárias adaptações da forma como as estratégias, parcerias e zonas são designadas. Estas serão abordadas nos capítulos 3 e 4 do presente guia.

5. **O DLBC baseia-se nas ligações entre os setores e os intervenientes, de forma a ter efeitos multiplicadores no desenvolvimento local e nos programas principais.** As estratégias de DLBC não devem ser consideradas como ilhas separadas de outros programas. Pelo contrário, são também instrumentos destinados a melhorar os resultados dos programas de desenvolvimento rural nacionais e regionais e as estratégias de desenvolvimento urbano sustentável, financiados ao abrigo do artigo 7.º do Regulamento FEDER. Como tal, podem fazer parte de outros instrumentos, ou trabalhar em conjunto com estes, incluindo os investimentos territoriais integrados (ITI).

No entanto, as estratégias de DLBC frequentemente emanam de questões ou problemas específicos de interesse para uma dada comunidade local, como o declínio das indústrias tradicionais – tais como a pesca e a agricultura, o descontentamento da juventude, as alterações climáticas ou a má qualidade da habitação e dos serviços. A vantagem do DLBC é que permite que uma ou várias questões sejam ponderadas e abordadas no seu contexto local, bem como a mobilização de todas as políticas e intervenientes relevantes. Desta forma, pode ser possível destruir vários tipos de fronteiras ou obstáculos ao desenvolvimento local, nomeadamente:

- Entre os diferentes departamentos, municípios e administrações públicas locais;
 - Entre as organizações locais públicas, privadas e da sociedade civil;
 - Entre as instituições locais e de nível superior, como os governos regionais e nacionais e as universidades;
 - Entre as zonas problemáticas e as zonas de oportunidades. Embora coloque as rédeas nas mãos das pessoas que têm de enfrentar os desafios, o DLBC não espera que estas resolvam tudo sozinhas. Ajuda-as a construir pontes e a negociar com os que possuem maior capacidade para o fazer.
6. **O DLBC diz respeito à inovação e à obtenção de resultados que conduzem a mudanças duradouras.** A primeira etapa envolve geralmente o desenvolvimento de capacidades e recursos das comunidades locais, para que estas tomem a iniciativa. O DLBC também pode ser utilizado para cobrir alguns dos investimentos de pequena escala em infraestruturas que são condições prévias para a inovação e o desenvolvimento. Estes são, contudo, geralmente um meio para atingir um fim. A abordagem participativa e com várias partes interessadas ao DLBC conduz a uma diferente forma, «pela procura» ou «motivada pelas necessidades», de olhar para os desafios, que liga a experiência dos utilizadores aos conhecimentos mais especializados de diferentes tipos de prestadores. O DLBC pode ir além dos «suspeitos do costume» para gerar novas ideias e financiar as pequenas «sementes» e os

projetos-piloto necessários para as testar na prática. Quando bem-sucedidos, esses projetos podem igualmente mobilizar mais fundos públicos e privados.

7. **A participação no DLBC abre o acesso a uma rede europeia e a um conjunto de experiência grandes e em crescimento.** Ao longo dos últimos 20 anos, as parcerias LEADER e FARNET existentes e muitas redes nacionais e regionais da UE desenvolveram um número significativo de métodos, guias, instrumentos e estudos de caso que podem ser de grande utilidade para novas parcerias. Tal como referido, as organizações internacionais, como o Banco Mundial, também têm uma longa experiência e desenvolveram muitos manuais metodológicos úteis. Ao longo do presente guia, apresentaremos hiperligações para muitos destes instrumentos e recursos, que representam um conjunto «vivo» de conhecimentos. Novas parcerias em novos domínios e áreas trarão igualmente perspectivas e ideias novas, e é por isso que a Comissão recomenda o reforço e a simplificação das medidas importantes para apoiar a cooperação e a ligação em rede entre os profissionais de DLBC.

8. **O DLBC é um instrumento financeiramente atraente para a realização de desenvolvimento local.** A Comissão reconhece que o desenvolvimento local é um processo a longo prazo, que normalmente dura vários períodos de financiamento, e recomenda um compromisso financeiro também a longo prazo para o desenvolvimento de capacidade e de ativos na comunidade. As parcerias locais não são, por conseguinte, consideradas como projetos únicos a dissolver no final de um período de financiamento, mas como parte de um processo que visa colocar as comunidades numa trajetória mais sustentável. Do mesmo modo, a Comissão considera que os orçamentos locais de DLBC devem ter uma certa «massa crítica» a fim de fazerem a diferença, com orçamentos em geral não inferiores a cerca de 3 milhões de EUR durante sete anos no que diz respeito ao compromisso de financiamento público total por um dado período de financiamento. No entanto, este pode ter de ser superior em zonas urbanas e mais densamente povoadas.

Convém igualmente referir que, no que diz respeito ao FEDER, ao FSE e ao FEAMP, se os Estados-Membros consagrarem um eixo prioritário ou uma prioridade da União completos ao DLBC nos seus programas, a taxa de cofinanciamento da UE pode ser aumentada. Isto significa que os Estados-Membros têm de contribuir com um menor financiamento nacional em relação ao apoio padrão.

Capítulo 2. Como iniciar o DLBC em oito etapas essenciais?

O atual modelo de DLBC é praticado há mais de 20 anos pelo LEADER nas zonas rurais e há 3-5 anos pelo Eixo 4 do FEP nas zonas costeiras e de pesca. Os programas que contêm elementos de DLBC também têm uma longa história nas cidades, apoiados pelo FEDER (através dos programas da Iniciativa Comunitária URBAN e do URBACT) e, no âmbito da inclusão social, através do FSE (EQUAL, iniciativas locais para o emprego e Pactos Territoriais de Emprego). Como resultado, foram produzidos uma série de guias e manuais para ajudar as parcerias locais nos primeiros passos essenciais do lançamento de um processo de DLBC. Estes incluem a Caixa de ferramentas LEADER em linha⁷, o Guia FARNET⁸ e a Caixa de ferramentas do Grupo de Apoio Local URBACT⁹. Serão feitas referências a estes materiais ao longo do texto, evitando-se a repetição do seu conteúdo, que constitui um tema de direito próprio.

O tempo e os recursos necessários para o lançamento de uma estratégia e parceria de DLBC dependem muito do contexto local e da experiência e capacidade dos intervenientes e das organizações locais. Contudo, mesmo em comunidades experientes, todo o ciclo leva normalmente entre seis meses a um ano a executar adequadamente. O processo é complexo, mas tal deve-se sobretudo ao facto de as comunidades locais serem muito diferentes e complexas, e não ao facto de esta abordagem ser mais complicada do que outras. A fase preparatória pode revelar muitas ideias, recursos e oportunidades ocultos e é fundamental para o sucesso futuro. Neste contexto, o apoio prestado no novo regulamento à fase preparatória pode desempenhar um papel importante para garantir o sucesso das fases posteriores.

O lançamento de um processo de DLBC pode ser dividido numa série de passos ou ciclos iterativos para a conceção e a modelação de três componentes de base – a estratégia, a parceria e a zona. Estes são, por vezes, referidos como a «tríade» do DLBC, e a forma como são analisados e como interagem constitui a base da «mudança de paradigma» ascendente que constitui a base do DLBC. Estes passos essenciais¹⁰ podem ser representados como uma espiral, conforme ilustrado Figure 1: Spiral diagram of the area partnership and strategy trinity of CLLD over time.

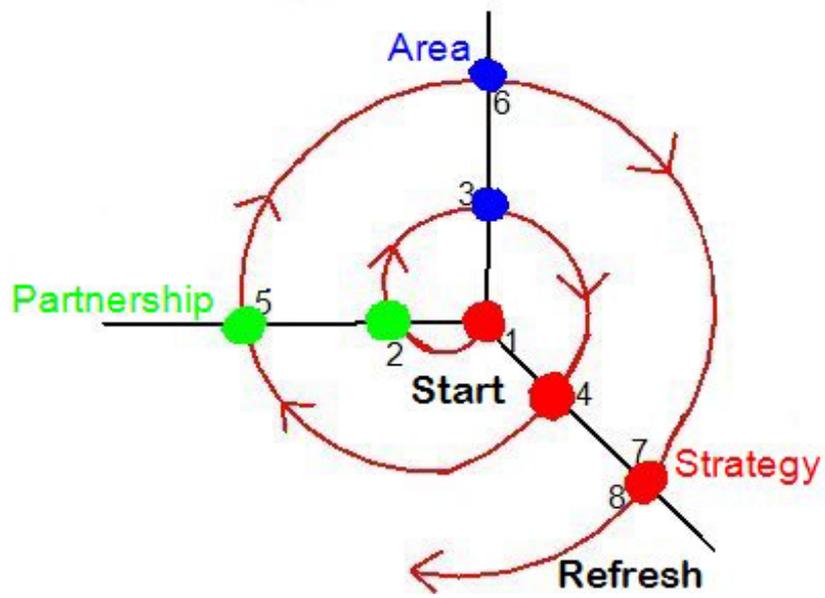
⁷ Caixa de ferramentas LEADER. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

⁸ FARNET Guia 1. Desenvolvimento local nas zonas de pesca da União Europeia. Guia para a criação de Grupos de Ação Costeira (GAC) e Passos para o sucesso. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

⁹ Caixa de ferramentas do Grupo de Apoio Local URBACT. junho de 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Estas medidas podem, evidentemente, ser divididas e agrupadas de formas diferentes, a fim de atenderem a situações diferentes

Figura 1: Diagrama em espiral da tríade zona, parceria e estratégia do DLBC ao longo do tempo.



1. Decidir o que pretende alterar (Estratégia)

O DOBA inverte as abordagens convencionais descendentes de desenvolvimento partindo da visão dos intervenientes locais sobre o seu próprio futuro e do que consideram que deveria ser alterado a fim de poderem lá chegar. A resposta às necessidades locais está em primeiro lugar e o financiamento é visto como um meio para atingir um fim.

Chegar a um acordo claro sobre «o que se pretende alterar» é o primeiro e o mais importante passo na conceção da estratégia e não deve ser apressado. Existe um vasto conjunto de técnicas participativas que pode ajudar a alcançar este objetivo (ver secções sobre estratégia nos capítulos 3, 4, 5 e 6).

Em contrapartida, o desenvolvimento local convencional é muitas vezes liderado pelo financiamento. As entidades locais candidatam-se a financiamento com base no seu desvio em relação à média nacional no que diz respeito a certos indicadores identificados. Num tal cenário, os organismos locais são simplesmente o último elo da cadeia de distribuição de fundos e serviços.

2. Desenvolver confiança e alianças com as pessoas que podem ajudar a fazer a mudança (Parceria)

Este passo normalmente decorre em paralelo com a decisão sobre o que a comunidade tenciona mudar. Exige contacto pessoal e tempo suficiente para revelar as principais preocupações, as agendas ocultas e os ressentimentos históricos existentes na maioria das comunidades. Isto pode ser resolvido utilizando ferramentas formais, como a «análise das partes interessadas», que identifica as diferentes partes interessadas de acordo com uma série de características, tais como o seu nível de interesse e a capacidade para influenciar os resultados¹¹. Discussões individuais e de grupo podem ajudar a clarificar os objetivos comuns a longo prazo, bem como as atividades a mais curto prazo que podem alcançar conquistas rápidas e desenvolver apoio. Podem também ajudar a clarificar quem é bom a fazer o quê e qual o nível de compromisso no sentido de criar uma parceria formal. Antes de se criar apressadamente uma estrutura de parceria formal, é útil desenvolver confiança e experiência de trabalho em conjunto através de um grupo de trabalho informal, que possa supervisionar as fases seguintes (ver secções sobre parceria nos capítulos 3, 4, 5 e 6).

3. Definir as fronteiras da sua zona (Zona)

Neste caso, uma vez mais, o DLBC difere das abordagens tradicionais descendentes, na medida em que as zonas alvo não têm de seguir as fronteiras administrativas predefinidas. As autoridades nacionais ou regionais devem, contudo, indicar os tipos de zonas que serão ou não elegíveis e prever critérios claros para a sua seleção. No âmbito destes enquadramentos amplos, os intervenientes locais devem decidir quanto às fronteiras mais adequadas para alcançar os seus objetivos.

¹¹ Caixa de ferramentas do Grupo de Apoio Local URBACT.
http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Trata-se de assegurar, em primeiro lugar, que a zona é suficientemente grande e possui a «massa crítica» suficiente para alcançar os seus objetivos e, em segundo lugar, que não é demasiado grande que arrisque uma perda de controlo pela comunidade. Por último, deve ser «coerente» em termos físicos, sociais e/ou económicos e no que diz respeito aos objetivos da estratégia.

No entanto, as fronteiras físicas criadas pelas linhas costeiras, pelos lençóis freáticos ou pelas cadeias montanhosas não coincidem necessariamente com as localizações dos polos de atividades económicas, como pesca ou agricultura, ou com as zonas funcionais baseadas na deslocação para o emprego ou na utilização de serviços básicos. Do mesmo modo, as fronteiras históricas entre municípios em zonas urbanas densas ou na orla urbana podem ser um obstáculo a medidas eficazes. Muitas zonas são confrontadas com problemas que atravessam fronteiras administrativas locais, regionais ou nacionais.

É por esse motivo que os diferentes projetos locais frequentemente operam em territórios ligeiramente diferentes. Cabe, basicamente, aos intervenientes locais ter em conta estes fatores e criar um compromisso realista relativo às fronteiras da zona de intervenção que ofereça as melhores oportunidades para alcançar os objetivos da sua estratégia (ver secções sobre áreas nos capítulos 3, 4, 5 + 6).

4. Preparar uma estratégia local para a mudança baseada na participação e nas necessidades das populações locais (Estratégia)

Assim que exista amplo consenso sobre o que a comunidade pretende mudar, quem pode ajudar a alcançar esse objetivo e qual a zona geral de intervenção, é possível analisar em pormenor de que forma isso pode ser alcançado elaborando a estratégia local. Tal exige provas objetivas e factos relativos aos pontos fortes, aos pontos fracos, às oportunidades e às ameaças para essa zona, assim como à plena participação da comunidade, para compreender de que forma estes fatores influenciam as suas principais necessidades e de que forma podem ser abordados.

A estratégia de desenvolvimento local torna-se o roteiro da execução do DLBC, e as parcerias normalmente selecionam e apoiam projetos de acordo com o seu contributo para os objetivos da estratégia. A fim de apoiar a preparação de estratégias de alta qualidade, a Comissão incluiu uma lista dos principais componentes que estas devem conter e reforçou vários dos princípios fundamentais do DLBC. Estes são descritos e explicados com exemplos no capítulo 5 (ver também secções sobre estratégias nos capítulos 3, 4, 5 + 6).

5. Chegar a acordo quanto a uma estrutura de parceria e clarificar quem faz o quê (Parceria)

As comunidades locais têm diferentes níveis de capacidade, histórias de trabalho em conjunto e/ou conflitos, bem como culturas institucionais muito diversas. Por este motivo, a experiência demonstra-nos que é essencial conceber a parceria de forma a adaptar-se às realidades do contexto local. Não obstante, existem dois modelos gerais. No primeiro, é criada uma entidade jurídica completamente nova que reúne os parceiros locais. Esta pode assumir diversas formas, dependendo do contexto (embora a maior parte sejam associações sem fins lucrativos). Qualquer que seja a forma jurídica adotada, a entidade tem de ser amplamente representativa das partes interessadas locais afetadas pela estratégia, aberta, transparente e

responsável, tanto perante a população local como perante os seus financiadores. O balanço exato dos parceiros envolvidos e o seu poder na tomada de decisões dependem das circunstâncias locais, mas, tal como mencionado anteriormente, uma característica fundamental do DLBC é que as parcerias não devem ser dominadas por um único grupo de interesse público ou privado.

Quando não existe necessidade ou vontade de criar uma estrutura adicional e/ou quando é claramente vantajoso aproveitar a capacidade administrativa de um parceiro experiente, pode ser utilizado um segundo modelo. Neste caso, o parceiro experiente pode tornar-se o «organismo responsável» para efeitos jurídicos e administrativos, ao passo que os outros parceiros constituem uma espécie de comité de decisão ou de seleção para os projetos. No entanto, devem aplicar-se os mesmos princípios de representatividade, abertura, responsabilidade e transparência que no primeiro modelo.

A fim de assegurar que as parcerias participativas e eficientes põem efetivamente em prática estratégias de alta qualidade, a Comissão forneceu também uma lista das principais tarefas que deverão desempenhar. Estas serão explicadas mais pormenorizadamente, com a ajuda de exemplos, no capítulo 5. Cada parceria tem de avaliar se reúne as competências e a experiência na área necessárias para realizar essas funções, ou se precisa de obter ajuda externa.

Ambos os modelos acima descritos podem ser usados para coordenar mais de um meio de financiamento. Isto será explicado no capítulo 6 (ver também secções sobre parcerias nos capítulos 3, 4, 5 + 6).

6. Ajustar as fronteiras (Zona)

No processo de elaboração da estratégia de desenvolvimento local e de construção da parceria, tornar-se-á claro que a inclusão de outras partes do território poderá contribuir para melhor abordar determinadas questões. Por exemplo, uma zona rural pode precisar de ter em conta uma cidade-mercado local, ou um bairro urbano desfavorecido pode ter de ponderar as ligações às zonas que oferecem emprego e prestam serviços a nível local. Do mesmo modo, um aliado potencialmente útil na parceria pode encontrar-se fora das fronteiras iniciais. Também é possível melhorar a sinergia entre as iniciativas locais financiadas pelos diferentes fundos da UE através do alinhamento das suas fronteiras. Por último, os critérios nacionais ou regionais para a seleção das zonas de DLBC podem exigir um ajustamento na definição da zona.

Por todas estas razões, as fronteiras exatas da intervenção devem ser consideradas como um líquido que se pode adaptar para atender as circunstâncias em mudança. Na verdade, o DLBC oferece às parcerias locais um conjunto de alternativas para lidar com problemas em diferentes escalas. Por exemplo, as parcerias locais adjacentes podem centrar-se individualmente nas ações financiadas por um fundo particular, mas utilizar as medidas para cooperação ou participar conjuntamente num outro fundo para problemas que são mais fáceis de resolver a um nível diferente, transfronteiriço. O DLBC oferece um menu flexível para assegurar que as fronteiras correspondem às necessidades locais em evolução e não estão fixas num ponto específico no tempo.

Em qualquer caso, o alargamento da zona deve ser realizado com precaução. Em geral, existem pressões que farão aumentar as zonas, contudo tal não deve acontecer à custa da perda de um sentimento de identidade local e do envolvimento real da comunidade (ver secções sobre áreas nos capítulos 3, 4, 5 + 6).

7. Elaborar um plano de ação e a candidatura a financiamento (Estratégia)

Assim que tiver chegado a acordo sobre o que pretende alterar e tiver definido uma «lógica de intervenção» clara que demonstre de que forma esta alteração pode ser medida e quais os tipos de ações que podem conduzir ao sucesso, a parceria tem de traduzir estas intenções gerais num plano de ação realista e numa candidatura a financiamento. Existem vários guias pormenorizados sobre a realização desta fase¹².

Nesta fase, todos os candidatos têm de enfrentar o desafio de fornecer informações suficientes para tornar o plano credível, mantendo, ao mesmo tempo, a flexibilidade necessária para reagir a circunstâncias imprevistas. Os Estados-Membros, as regiões e as parcerias locais lidam com este desafio de formas diferentes. No entanto, é importante mostrar que o calendário e os recursos humanos e financeiros dedicados aos principais tipos de atividade correspondem às necessidades identificadas anteriormente e têm uma possibilidade razoável de concretizar a mudança desejada. Do mesmo modo, a parceria tem de demonstrar que dispõe das competências, dos sistemas e dos procedimentos para assegurar que o plano pode ser executado de forma eficaz e transparente (ver secções sobre estratégia nos capítulos 3, 4, 5 + 6).

8. Criar um sistema para revisão, avaliação e atualização periódicas da estratégia

Desde o início da preparação da última ronda de estratégias de desenvolvimento local em 2007, a situação das parcerias locais em muitos países tem sido gravemente afetada pela crise económica. Contudo, mesmo em tempos de relativa estabilidade, as parcerias precisam de mecanismos para avaliar em que medida estão a alcançar os resultados esperados e a aprender com os erros e êxitos do passado. Na sua revisão da abordagem LEADER, o Tribunal de Contas Europeu alegou que o acompanhamento, a autoavaliação e avaliação externa das estratégias de desenvolvimento local precisavam de ser melhorados e incorporados nas atividades regulares no âmbito de um ciclo de aprendizagem pela prática.

Embora esta seja uma área que ainda requer um maior desenvolvimento, existem vários guias e instrumentos úteis sobre a forma como isso pode ser feito sem a submersão em conjuntos massivos de ligações de dados irrelevantes (ver também as secções sobre estratégia nos capítulos 3, 4, 5 + 6).

É preciso tempo e esforço para realizar corretamente estes oito passos. No entanto, a Comissão tem vindo a reforçar o apoio preparatório a esta situação (ver capítulo 5.3, secção sobre apoio preparatório). Além disso, mesmo as populações locais que já o fizeram antes apreciam o processo de construção de um roteiro comum para o futuro.

¹² Ver, por exemplo: LEADER http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>
URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Capítulo 3. Como apoiar as parcerias de DLBC em resposta aos novos desafios?

3.1 Introdução

O presente capítulo é dirigido sobretudo às parcerias existentes nas zonas rurais e de pesca para as ajudar a utilizar os novos regulamentos para lidar com alguns dos desafios emergentes com que se defrontam. No entanto, os pontos que contém são também relevantes para novas parcerias em cidades e para as que lidam com a inclusão social.

Em muitos Estados-Membros, a situação das comunidades locais no início do período de programação de 2014-2020 era significativamente diferente da dos dois períodos de programação anteriores. Perante a gravidade da crise económica, muitas parcerias locais existentes são pressionadas para encontrar novas fontes de financiamento apenas para poderem continuar as suas atividades ou para sobreviver. Contudo, no contexto dos crescentes desafios sociais, ambientais e económicos, a manutenção do status quo não é uma opção viável a longo prazo para muitas comunidades locais. Além disso, após vários ciclos de programação, há um risco de desilusão e «esgotamento comunitário» em determinadas áreas.

Juntamente com as alterações do contexto externo, muitos dos ensinamentos passados do LEADER e do Eixo 4 do FEP foram tidos em conta e conduziram a algumas alterações nos novos regulamentos. Por exemplo, em parte em resposta ao relatório do Tribunal de Contas sobre a abordagem LEADER, uma série de características específicas do DLBC foram reforçadas. Se forem devidamente executadas, essas modificações irão melhorar a capacidade das parcerias locais para lidar com alguns dos novos desafios com que se defrontam. No entanto, a experiência do passado demonstra que a redação necessariamente concisa dos regulamentos da UE pode ser objeto de interpretações diferentes e, frequentemente, erradas a nível nacional, regional e local. Por conseguinte, no presente capítulo, tentamos fazer duas coisas.

- Em primeiro lugar, sem entrar em pormenores, delineamos sucintamente algumas das principais alterações às condições externas que as parcerias locais enfrentam, bem como algumas das respostas emergentes que as parcerias precisam de ponderar apoiar;
- Em segundo lugar, procuramos apresentar uma explicação mais completa *do que a Comissão entende* por algumas das disposições essenciais do regulamento, bem como dar exemplos de como estas podem ser utilizadas a nível local para lidar com alguns dos desafios identificados na primeira secção.

3.2. Os novos desafios enfrentados pelas parcerias locais.

Atualmente, existe amplo consenso quanto ao facto de a Europa enfrentar uma série de desafios globais a longo prazo, que incluem o declínio da competitividade face às economias emergentes, o aquecimento global e o esgotamento dos recursos, a estagnação ou diminuição dos salários reais e do nível de vida de uma elevada percentagem da população, o aumento das desigualdades e da polarização social e as ameaças à saúde e à segurança social criadas, em parte, pelo envelhecimento e pelas alterações demográficas. A estratégia Europa 2020 foi desenvolvida para ajudar a abordar algumas destas questões importantes, e os onze objetivos temáticos do RDC foram concebidos para assegurar que os FEEI concentram os recursos nos problemas mais prementes.

No entanto, desde o início da crise financeira em 2007, muitas parcerias locais também enfrentam um conjunto adicional de problemas, que agravam os desafios globais subjacentes acima referidos. Existe uma enorme divergência no impacto destes problemas em toda a Europa, o que torna muito difícil chegar a soluções comuns a nível da UE e que justifica ainda mais as abordagens adaptadas a nível local.

As implicações geográficas destas alterações *no interior dos países* são complexas e diversificadas. Por exemplo, há quem argumente que haverá uma maior concentração da atividade económica em centros metropolitanos; que o crescimento irá atrasar e até mesmo vacilar em áreas residenciais e turísticas atraentes e que as zonas que são altamente dependentes de setores industriais tradicionais, da construção e/ou de transferências públicas continuarão a sofrer grandes declínios¹³. Tudo isto está a afetar o papel e as relações entre os diferentes tipos de zonas - entre áreas metropolitanas, zonas periurbanas e centros regionais e provinciais de serviços, entre zonas costeiras e o interior, entre zonas de elevada densidade populacional e zonas mais remotas e escassamente povoadas e entre bairros urbanos desfavorecidos e as zonas mais ricas das cidades.

Os motores da maioria dos desenvolvimentos a longo prazo e mais recentes são globais e/ou nacionais, pelo que a margem de manobra para as parcerias a nível local pode ser limitada. No entanto, o contexto local e as necessidades das pessoas estão a sofrer uma mudança profunda. Consequentemente, a sociedade está já a responder de diversas formas – por exemplo através de novas formas de empreendedorismo mais enraizadas social e territorialmente, através de várias formas de autoassistência e de formas coletivas de mobilizar os ativos da comunidade, melhorando os circuitos curtos¹⁴ e explorando as respostas locais e comunitárias às alterações climáticas. A próxima ronda de estratégias de desenvolvimento local deve acompanhar as principais mudanças nas necessidades dos cidadãos e, sempre que possível, encontrar formas de apoiar muitas das respostas criativas de base que já surgiram.

Apesar das diferenças entre os países, a maioria das estratégias de desenvolvimento local deverão ter em conta algumas das seguintes alterações nos contextos locais e responder às seguintes questões:

- Em média, o **desemprego** aumentou mais de 47 % na UE entre 2007 e 2012, com um impacto especialmente grave para os jovens¹⁵. Um em cada dois jovens em Espanha e na Grécia estão desempregados, apesar de a variação entre países e regiões locais ser enorme. Os riscos de não só perder uma geração altamente qualificada, mas também de criar um conjunto vasto, descontente e revoltado de jovens são enormes. *Que medidas a curto e a longo prazo podem ser postas em prática para criar emprego e apoiar os jovens a nível local?*
- **O consumo interno** colapsou ou estagnou em muitos países, com a consequente contração **dos mercados** para empresas novas e existentes. Neste contexto, é difícil criar novos postos de trabalho, e a primeira prioridade é, normalmente, salvar os já existentes. No entanto, algumas indústrias tradicionais e de base, como a agricultura, a pesca e a indústria alimentar, estão a aguentar-se relativamente bem, podendo ser necessário

¹³ Laurent Davezies. 2012 *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*.

¹⁴ As cadeias de abastecimento curtas são circuitos curtos; ocorrem quando os intermediários são suprimidos. Por exemplo, no caso da pesca, significa vender o peixe à saída do barco sem passar pelo grossista. No caso da agricultura, por exemplo, pode ser uma loja ou um mercado de agricultores, etc.

¹⁵ As taxas de desemprego aumentaram de 7,2 % em 2007 para 10,5 % em 2012. O desemprego dos jovens aumentou de 15,7 % para 22,9 % durante o mesmo período. Eurostat

reconsiderar a sua função nas economias locais. *Que medidas podem ser adotadas para tornar os setores e as empresas existentes mais competitivos? Que tipo de apoio é necessário para os novos empresários no contexto dos mercados estagnados e em declínio?*

- **O financiamento privado** esgotou-se em muitos países, agravando o aspeto supramencionado e tornando muito difícil para os promotores de projetos encontrar o financiamento necessário para as subvenções da UE. *Como é que as áreas locais podem obter acesso ou criar fontes alternativas de financiamento?*
- **O investimento público** tem sido reduzido na maioria dos países, tornando mais difícil obter cofinanciamento público para projetos. Em muitos dos novos Estados-Membros, as infraestruturas inadequadas são ainda um grande obstáculo ao desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, a *manutenção das infraestruturas existentes* está a tornar-se um problema noutros países. *É possível desenvolver novas utilizações e formas (comuns) de manter os bens públicos?*
- **As receitas e as despesas públicas** têm sido severamente reduzidas em muitos países, resultando em cortes na educação, na saúde, nos serviços sociais e nas prestações sociais. Isto significa uma redução dos postos de trabalho e um aumento da pressão sobre as autoridades locais para utilizarem fundos da UE para encontrar novas formas de conceber e prestar serviços de base. *As parcerias de DLBC podem tornar-se plataformas locais de inovação social que exploram novas formas de melhorar os padrões sociais mobilizando recursos do setor privado e da sociedade civil?*
- **A pobreza e a exclusão social** aumentaram na maioria dos países. No entanto, as implicações geográficas desse fenómeno são complexas. Em alguns casos, pode haver um regresso às zonas rurais ou a certos bairros urbanos onde o custo de vida é mais baixo e onde existem mais redes familiares e de autoassistência. *Como é que esta proximidade pode ser utilizada para aumentar a responsabilidade social e a solidariedade entre zonas, setores e grupos ricos e pobres?*
- **As alterações climáticas** e a necessidade de fazer a transição para uma sociedade hipocarbónica assumiram um lugar central na política da UE e são atualmente uma prioridade horizontal entre todos os domínios políticos da UE. A necessidade urgente de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e de estabelecer um novo paradigma de desenvolvimento económico com base no conceito de crescimento ecológico e na utilização sustentável dos recursos é uma grande mudança para o próximo período de programação. *As parcerias de DLBC podem desenvolver e apoiar respostas locais a este desafio?*

As parcerias de DLBC também enfrentam *um contexto de governação inteiramente diferente* do que nos seus primórdios. Muitas delas evoluíram de iniciativas-piloto comunitárias pequenas e relativamente livres para a integração em zonas rurais e grandes partes da costa. Este fenómeno trouxe uma responsabilidade adicional considerável e encargos em matéria administrativa e de procedimentos de auditoria. Ao mesmo tempo, os atuais modelos descendentes de prestação de serviços estão também a ser questionados e existe um interesse crescente em formas mais participativas, reativas e inovadoras de satisfazer as necessidades sociais que se aproximam da abordagem de DLBC. *Que papel podem desempenhar as parcerias de DLBC na demonstração e na formação de um novo modelo de governação?*

A Caixa 1 a seguir apresenta alguns exemplos de formas como as estratégias de desenvolvimento local podem ser adaptadas a fim de terem em conta estes desafios.

Caixa 1: Exemplos de respostas a diferentes desafios através da execução de estratégias de desenvolvimento local

Desafio	Respostas possíveis das estratégias de desenvolvimento local
Aumento do desemprego	<ul style="list-style-type: none"> • Centrar-se mais nos investimentos ricos em emprego (frequentemente expansões de empresas existentes e/ou operações de mão-de-obra intensiva); • Apoiar novas atividades relacionadas com a renovação da habitação local, a produção local de energia, a conservação de energia, novas utilizações para os edifícios existentes, a reciclagem, etc.; • Apoiar novas formas de empresas, incluindo a economia social e as empresas sociais; • Concentrar-se mais nos jovens – no trabalho no terreno e na transição da escola para o trabalho; • Apoiar programas de aprendizagem, estágios, trabalho temporário, tutoria...; • Apoiar sistemas de inserção no mercado do trabalho e sistemas protegidos; • Apoiar a formação complementar e as políticas ativas do mercado de trabalho; • Apoiar regimes de moeda local (LETS - sigla inglesa para «regimes de troca a nível local»), bancos de tempo, trabalho voluntário e outros sistemas que mobilizem os recursos não utilizados dos desempregados para satisfazer as necessidades locais.
Mercados em declínio	<ul style="list-style-type: none"> • Ajudar as empresas existentes a entrarem em novos mercados: promoção, comercialização, controlo da qualidade, apoio às exportações, transferência de tecnologia, formação...; • Explorar novos mercados relacionados com as alterações climáticas, a poupança e a produção de energia, os cuidados, a saúde, a cultura e a economia digital; • Assegurar o bom acompanhamento de novas empresas (estudos de mercado e de viabilidade profissionais, formação profissional, etc.); • Recorrer aos contratos públicos (nomeadamente através da inserção de cláusulas sociais) e às campanhas para comprar localmente; • Apoiar a utilização de moedas locais (regimes LETS) e de bancos de tempo para encontrar saídas úteis para as pessoas desempregadas ou subempregadas, satisfazendo simultaneamente as necessidades locais; • Mobilizar as populações locais para apoiarem as lojas, os serviços e as empresas locais (por exemplo, <i>cash mobs</i>, ou seja, grupos de pessoas que se reúnem para fazer compras num negócio local); • Reforçar circuitos e cadeias de abastecimento curtos (por exemplo, mercados de agricultores, compra diretamente dos barcos), sistemas alimentares locais (por exemplo, o «Incredibly edible»¹⁶ e o projeto PROVE em Portugal¹⁷) • Melhorar a formação e a entrada em setores estáveis ou em

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184

	crescimento.
Falta de financiamento privado	<ul style="list-style-type: none"> • Explorar novos instrumentos financeiros (garantias e regimes de microcrédito); • Desenvolver relações privilegiadas com bancos; • Explorar o potencial do financiamento coletivo (<i>crowdfunding</i>) e outras ideias emergentes; • Reconhecer o pagamento em espécie, o trabalho voluntário e os regimes de autoassistência; • Mobilizar as poupanças locais para apoiar projetos locais, nomeadamente através de investimentos cooperativos ou comunitários (Vallée de l'Aspe, França); • Aumentar consideravelmente a velocidade e a capacidade de adaptação das subvenções da UE (pequenas subvenções, regimes de cúpula...); • Reduzir a burocracia associada aos projetos, por exemplo através da utilização de montantes fixos, custos simplificados, etc.
Cortes no investimento público	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar adiantamentos de financiamento da UE; • Garantir antecipadamente o cofinanciamento público nas mesmas condições que os fundos da UE; • Fazer utilizações alternativas dos edifícios públicos, terrenos, etc.; • Explorar a utilização de sistemas coletivos de utilização, partilha e manutenção das infraestruturas públicas existentes (creches, escolas, centros culturais, centros de terceira idade, centros de saúde, centros desportivos, espaços públicos...).
Redução das despesas e receitas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Criar ligações com os trabalhadores locais do setor público – professores, assistentes sociais, trabalhadores do setor da saúde, agentes de controlo do ordenamento e do ambiente, para desenvolver serviços complementares e no terreno; • Apoiar projetos socialmente inovadores, que melhorem os serviços e/ou contribuam para a manutenção dos postos de trabalho, bem como as parcerias públicas, privadas e de economia social; • Dar prioridade à prevenção, à partilha, à autoassistência...
Pobreza e exclusão social	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar planos locais de inclusão social, conduzidos por pessoas em situação de pobreza, com o apoio de profissionais e outras partes interessadas; • Apoiar grupos de organização comunitária e de autoajuda; • Apoiar regimes de partilha, novas formas de transporte, tais como a utilização conjunta de automóveis e os jardins e hortas coletivos. • Apoiar iniciativas de habitação social, sustentável e cooperativa.
Alterações climáticas e a transição para uma sociedade hipocarbónica	<ul style="list-style-type: none"> • Alargar as parcerias existentes de forma a incluírem novos parceiros com conhecimentos e experiência na luta contra as alterações climáticas e na sustentabilidade a nível local; • Apoiar iniciativas locais e comunitárias centradas na redução das emissões de gases com efeito de estufa e/ou facilitar a transição para uma sociedade hipocarbónica; • Incluir a «sustentabilidade» como um objetivo horizontal da estratégia local e criar um sistema para medir os progressos realizados no sentido da realização dos objetivos definidos.

Estas são apenas algumas das respostas que as parcerias de DLBC poderiam ter em consideração para garantir que as estratégias locais atendem aos novos desafios enfrentados pelas respetivas zonas. Atentaremos agora ao novo regulamento e à forma como as pode ajudar a fazê-lo.

3.3 Elementos novos ou reforçados dos regulamentos

Em parte em resposta ao relatório do Tribunal de Contas sobre a abordagem LEADER, foram reforçadas uma série de características específicas do LEADER nos regulamentos. Incluem-se: disposições destinadas a especificar o conteúdo mínimo das estratégias e melhorar a sua qualidade; disposições para clarificar as tarefas mínimas dos grupos e para salvaguardar a sua autonomia; uma maior concentração na animação e no reforço da capacidade através de um apoio preparatório mais forte e de uma maior percentagem atribuída aos custos operacionais; o reforço do papel da sociedade civil e do setor privado; e a simplificação da cooperação transnacional (através dos regulamentos específicos do FEADER e do FEAMP). Estas e outras disposições podem ajudar a reforçar a capacidade dos grupos para responder a alguns dos desafios acima referidos. Nas páginas seguintes, explicamos o que a Comissão entende por essas disposições e apresentamos exemplos de como podem ser utilizadas.

3.3.1. Elementos novos ou reforçados da estratégia

O artigo 33.º, n.º 1, do RDC descreve o conteúdo mínimo das estratégias de DLBC (ver Caixa 2 abaixo).

Caixa 2: Artigo 33.º do RDC sobre estratégias de desenvolvimento local

1. Cada estratégia de DLBC inclui, pelo menos, os seguintes elementos:
 - a) A definição da zona e população abrangidas pela estratégia;
 - b) **Uma análise das necessidades de desenvolvimento e do potencial da zona considerada**, incluindo uma análise dos pontos fortes e pontos fracos e das oportunidades e ameaças;
 - c) Uma descrição da estratégia e dos seus objetivos, e do carácter **inovador e integrado** da estratégia, e uma **hierarquia de objetivos incluindo metas mensuráveis para os resultados ou realizações**. No que se refere aos resultados, as metas podem ser expressas em termos quantitativos ou qualitativos. A estratégia deve ser coerente com os programas relevantes dos FEEI em causa;
 - d) Uma descrição do processo de **envolvimento das comunidades** no desenvolvimento da estratégia;
 - e) **Um plano de ação** que demonstre de que forma os objetivos serão concretizados em ações;
 - f) Uma descrição das disposições de **gestão e de controlo** da estratégia que demonstre a capacidade dos grupos de ação local para aplicar a estratégia, e uma descrição das **disposições específicas relativas à avaliação**;
 - g) **O plano financeiro** da estratégia, incluindo a dotação prevista de cada um dos FEEI em causa.

Nas secções seguintes, apresentamos uma breve explicação do que a Comissão Europeia entende por alguns dos principais termos (em negrito), juntamente com exemplos.

- O que entende a Comissão por «*definição da zona e população abrangidas pela estratégia*»? (artigo 33.º, n.º 1, alínea a), do RDC) (etapas 3 e 6 do capítulo 2)

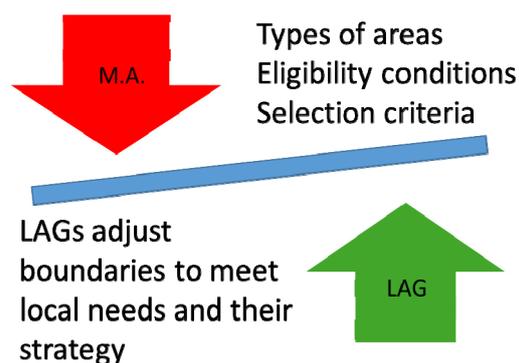
O aspeto principal relativo a este termo é o facto de a definição da zona e da população dever ser coerente e justificada pela estratégia que a comunidade tenciona pôr em prática. A população das zonas de destino não deve ser inferior a 10 000 habitantes, a fim de permitir obter a massa crítica necessária para executar a estratégia. Também não deve ser superior a 150 000, para que exista um sentimento de identidade e para que a população local possa estar diretamente envolvida no processo de decisão. No entanto, podem justificar-se exceções (por exemplo, no caso de ilhas ou zonas densamente povoadas e bairros), caso se adequem à estratégia.

Atualmente, um risco existente é o de que a pressão para reduzir os custos e combinar fundos dê lugar a zonas cada vez maiores de um «tipo planeamento económico» que careça de um verdadeiro sentimento de identidade e ofereça poucas hipóteses de participação à população local.

Dentro das condições gerais da UE, a intenção é a de que os Estados-Membros forneçam um enquadramento para a seleção de zonas nos seus programas, que corresponda às suas próprias prioridades nacionais para diferentes tipos de zonas.

Figura 2: Fixação das fronteiras

Podem fazê-lo fixando certas condições de elegibilidade e/ou estabelecendo critérios que serão utilizados para escolher entre diferentes zonas. Por exemplo, as condições de elegibilidade para as zonas de pesca poderão incluir portos abaixo de uma determinada dimensão, certas partes da costa, a distância em relação ao mar ou à água, zonas contínuas, e assim por diante. Exemplos de critérios de seleção podem incluir a importância absoluta e/ou relativa do emprego no setor das pescas, as tendências em matéria de desembarque, a importância da pequena pesca costeira, a



No entanto, o objetivo da Comissão é que as *parcerias locais* decidam quanto às *fronteiras exatas* das suas zonas de uma forma ascendente, com base naquilo que estão a tentar alcançar. Tal pode ser justificado por referência:

- ✓ À coerência física ou geográfica da zona (ilhas, cordilheiras de montanhas, estuários, rios, zonas urbanas construídas);
- ✓ À identidade cultural e às questões sociais comuns da zona (concentrações de ciganos, migrantes, desemprego...);
- ✓ Às concentrações de atividades económicas (tipos de agricultura, pesca, certos setores em declínio ou em crescimento...).

Estes aspetos podem ser avaliados e tidos em conta na seleção final das parcerias.

No passado, alguns Estados-Membros pré-selecionaram as zonas de forma descendente, ao passo que outros permitiram a realização de convites abertos à apresentação de propostas em

todo o território. Ambos os extremos implicam riscos. O primeiro pode criar zonas rígidas e artificiais, que não se baseiam organicamente em ligações locais. A segunda pode ocasionar um número muito elevado de candidaturas e pressão política para dividir demasiadamente o orçamento em partes muito reduzidas. A Comissão propõe, pois, um equilíbrio entre as abordagens descendente e ascendente.

Caixa 3: Exemplos de demarcação das zonas em Portugal e na Finlândia

Com base nos critérios do Regulamento FEP, Portugal designou 45 municípios como sendo elegíveis para financiamento ao abrigo do Eixo 4: 39 ao longo da costa continental portuguesa e 6 nos Açores. Os indicadores que optou por utilizar incluíam um declínio nas atividades de pesca, medido em termos de redução dos desembarques entre 1999 e 2005, e a dependência das atividades de pesca, definida como uma percentagem mínima de 3 % da população ativa empregada no setor, incluindo também os que trabalham na indústria do sal marinho em Portugal, uma componente importante das suas atividades marítimas em determinadas zonas.

As parcerias locais estavam, em seguida, livres para propor as zonas específicas dos seus GAC dentro das fronteiras propostas a nível nacional. Foi permitida uma certa flexibilidade para exceções justificadas. Por exemplo, a AG permitiu que o GAC Oeste incluisse três freguesias do município da Lourinhã, na extremidade sul do seu território, inicialmente excluídas das zonas designadas devido à sua proximidade de uma grande cidade (Lisboa). Tal justificou-se pela presença de uma série de navios da pequena pesca que operavam a partir da Lourinhã, mas que desembarcavam o peixe no território do GAC, uma vez que este era o local de desembarque mais próximo. A integração destas comunidades de pesca mais isoladas no programa de desenvolvimento do GAC foi considerada importante.

A Finlândia oferece um outro exemplo de flexibilidade suficiente para responder a necessidades avaliadas cuidadosamente. Embora o Regulamento FEP recomende que as zonas dos GAC sejam inferiores ao NUTS-3, no caso da Finlândia, dada a densidade populacional extremamente baixa em algumas zonas, a DG MARE aprovou zonas de GAC maiores do que o normal para que pudessem incluir uma massa crítica de trabalhadores do setor das pescas. Além disso, um processo destinado à reflexão sobre os resultados e à melhoria das realizações no futuro levou os GAC a propor pequenos ajustes às suas fronteiras para o próximo período de programação.

Para mais materiais de recurso, ver abaixo¹⁸

- **O que entende a Comissão por «uma análise das necessidades de desenvolvimento e do potencial da zona»? (artigo 33.º, n.º 1, alínea b), do RDC) (etapas 1 e 4 do capítulo 2)**

O regulamento afirma que esta análise deveria incluir «uma análise dos pontos fortes e pontos fracos e das oportunidades e ameaças» (análise SWOT). As análises SWOT tornaram-se, já há algum tempo, uma prática corrente nos programas nacionais, regionais e locais apoiados pela Comissão. No entanto, na realidade, muitas são extremamente gerais e, frequentemente, poderiam aplicar-se a quase qualquer zona semelhante da UE. Além disso, apesar de as

¹⁸ Material de recurso complementar: FARNET Guia 1, Capítulo 2. Definição de zona de pesca

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

necessidades e o potencial de desenvolvimento se deverem basear na análise SWOT, tal exige em geral uma segunda fase de análise. Algumas estratégias apresentam simplesmente uma lista desordenada das necessidades, sem qualquer justificação da sua relação com a análise SWOT. A Comissão pretende melhorar esta situação e assegurar que a «análise das necessidades de desenvolvimento e do potencial» passa a ser um instrumento valioso para construir uma lógica de intervenção forte e assegurar uma maior orientação para os resultados.

Análise SWOT

	Pontos fortes	Pontos fracos
Oportunidades	Reforçar para aproveitar as oportunidades	Diminuir para utilizar as oportunidades
Ameaças	Assegurar contra ameaças futuras	Evitar para escapar de armadilhas

Para isso, as parcerias locais devem ter em conta o seguinte:

- ✓ As questões suscitadas pela SWOT devem basear-se claramente em elementos de prova obtidos a partir do diagnóstico da zona.
- ✓ Estes devem incidir sobre as características específicas da zona e sobre o motivo por que é diferente, ao invés de enumerarem simplesmente muitas das características comuns dos principais setores, como a agricultura ou as pescas, ou de grupos-alvo como os jovens ou as mulheres. Infelizmente, algumas análises SWOT são tão gerais que podem ser aplicadas a qualquer zona.
- ✓ Deveria ser prestada tanta ou mais atenção ao levantamento das oportunidades e das «vantagens» como à descrição dos pontos fracos e das ameaças. A estratégia deve ser prospetiva e não meramente defensiva.
- ✓ Não vale a pena fornecer uma lista indiferenciada de todas as necessidades. Mesmo nesta fase, importa começar a classificar ou a dar prioridade às necessidades e potenciais.
- ✓ A definição de prioridades ou a classificação devem basear-se em elementos de prova e ter em conta os pareceres fundamentado dos interessados locais, tal como explicado abaixo.
- ✓ A parceria local deve distinguir entre o que pretende atingir e o que pode atingir com os recursos e os programas disponíveis.

Consulte os exemplos de estratégias de desenvolvimento local nas zonas de pesca de França, de Espanha, da Finlândia e da Escócia, bem como os outros materiais de recurso indicados abaixo¹⁹.

¹⁹ Alguns materiais de recurso:

- Exemplos de estratégias integradas de zonas de pesca de toda a Europa. Resumos e exemplos completos <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Caixa de ferramentas Leader sobre conceção de estratégias. Subsecção A sobre o conteúdo da EDL com vídeos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- FARNET Guia 1. Secção 4b Desenvolvimento de estratégias eficazes: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- PowerPoint do grupo LEADER sobre a ilha grega de Lesbos, sobre a forma como envolveram os intervenientes locais na identificação das necessidades locais.

- **O que entende a Comissão por «uma descrição do carácter integrado da estratégia»? (artigo 33.º, n.º 1, alínea c), do RDC) (etapas 4 e 7 do capítulo 2)**

O RDC afirma que o DLBC deve ser «impulsionado através de estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento local» (artigo 32.º, n.º 2, alínea c)). No entanto, o significado de integradas e multissetoriais evoluiu ao longo do tempo e deve ser adaptado ao tipo de problema e à zona em questão. O termo foi originalmente utilizado pelos primeiros programas LEADER nas zonas rurais, que tiveram de se distinguir das tradicionais políticas agrícolas setoriais descendentes. O acrónimo LEADER vem da expressão francesa para «ligação entre a economia rural e as ações de desenvolvimento». As parcerias eram consideradas como catalisadores, que explorariam todos os multiplicadores locais possíveis entre setores como a agricultura, a alimentação, o artesanato, o turismo rural, os serviços locais e o ambiente. Para isso, designariam sequências «integradas» de medidas de apoio (tais como formação, subvenções em capital, apoio promocional, apoio às empresas) todas orientadas na mesma direção estratégica. Como a maior parte dos programas LEADER teve lugar em zonas rurais com bastante baixa densidade populacional, estes foram capazes de assumir uma abordagem bastante holística em termos de integração da maioria dos impulsionadores do desenvolvimento local.

No entanto, mesmo nestes casos, ficou claro que certas coisas poderiam ser influenciadas por um programa endógeno como o LEADER, ao passo que outras estavam fora do seu alcance. Na Finlândia, desenvolveu-se uma distinção útil entre «políticas limitadas de desenvolvimento rural», geralmente no âmbito do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, e «políticas abrangentes de desenvolvimento rural», que designa todas as políticas, nomeadamente em matéria de transportes, educação e saúde, que tiveram uma influência significativa na forma do desenvolvimento rural, mas que eram mais difíceis de influenciar a nível local.

Isto significa que, mesmo nas zonas rurais, a integração não significa que as estratégias deverão tentar resolver tudo de uma só vez ou dar a todos os aspetos o mesmo peso. Tal como supramencionado, as comunidades têm de fazer escolhas e centrar-se nos objetivos e nas ações que têm maior probabilidade de resultar nas alterações que pretendem alcançar. Este ponto é ainda mais relevante em cidades e quando se trata de problemas sociais complexos em zonas densamente povoadas. Neste caso, pode já existir um historial de iniciativas passadas e uma série de organizações ativas no mesmo domínio. As parcerias locais têm, portanto, de posicionar as suas estratégias de forma a valorizar o que já existe e de mobilizar o máximo de apoio à sua volta.

Esta interpretação alarga o âmbito do DLBC aos tipos de objetivos temáticos e prioridades de investimento que são particularmente relevantes para os fundos sociais e regionais - desde que as estratégias sejam concebidas e realizadas de forma a mobilizar o valor total das ligações territoriais locais.

Integração pode significar:

- ✓ Começar com uma ou várias questões, temas, problemas ou grupos-alvo que mobilizem a comunidade, mas colocando-os num contexto mais amplo e

construindo ligações para o exterior, para outros setores e intervenientes que possam influenciar a situação;

- ✓ Construir ligações verticais dentro dos setores e das cadeias de abastecimento, bem como ligações horizontais entre setores;
- ✓ Ligar zonas desfavorecidas com áreas de oportunidade (por exemplo, zonas rurais com cidades-mercado e bairros desfavorecidos com centros de crescimento do emprego);
- ✓ Desenvolver ligações entre os níveis de governação locais, regionais e nacional. Este aspeto é particularmente importante ao lidar com setores e instituições «âncora», como escolas, hospitais e universidades;
- ✓ Assegurar que as diferentes medidas de apoio local são sequenciadas e se reúnem para alcançar os mesmos objetivos estratégicos. Integração em matéria do que é feito, de quem o faz, e de como é feito.

Caixa 4: Exemplo do caráter integrado de uma estratégia da «My Generation URBACT»

Embora enfrentassem desafios diferentes, as 12 cidades parceiras do projeto My Generation URBACT chegaram à conclusão de que os jovens se têm de tornar verdadeiros cocriadores das soluções que são aplicadas, pelo que recorreram a uma série de técnicas participativas concebidas para colocar os jovens no centro das estratégias locais.

Argumentaram que, na Europa, as políticas destinadas a apoiar os jovens são demasiado fragmentadas e de curta duração, para além de serem orientadas unilateralmente para um único objetivo, quando a diversidade dos desafios exige medidas integradas. Por outras palavras, embora se tenham centrado nos problemas específicos dos jovens, procuraram desenvolver ligações locais entre todos os principais domínios políticos que lhes dizem respeito. Durante mais de dois anos e meio, as cidades parceiras trabalharam no sentido de identificar políticas locais eficazes em três domínios inter-relacionados: dar aos jovens desfavorecidos mais acesso aos serviços sociais já em vigor nas cidades; criar pontes entre a formação, o ensino e o mundo empresarial; e melhorar a coordenação entre os diversos intervenientes, incluindo os jovens no processo de tomada de decisões.

<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **O que entende a Comissão por, «uma descrição do caráter inovador da estratégia» (artigo 33.º, n.º 1, alínea c), do RDC) (etapas 4 e 7 do capítulo 2)**

No contexto do DLBC, a inovação não tem de significar investigação e desenvolvimento de alto nível ou novas tecnologias (embora, obviamente, estes não sejam excluídos). A justificação para o caráter inovador da estratégia está, de facto, intimamente ligada à pergunta «o que é que a comunidade pretende alterar?». As estratégias de DLBC são, por definição, locais e de pequena escala. Não têm o poder de transformar as condições de vida de todas as pessoas de uma só vez. Por isso, têm de se concentrar nas ações que tenham um efeito multiplicador ou de bola de neve no desenvolvimento local. Em vez de utilizar todos os recursos limitados disponíveis para satisfazer as necessidades básicas, a ideia é analisar os problemas e as oportunidades sob uma nova perspetiva e explorar novas respostas que possam levar a soluções a longo prazo e mais sustentáveis.

Neste contexto, a Comissão deixou deliberadamente a definição de inovação em DLBC em aberto em vez de a tentar definir previamente, o que, por definição, limita o espaço para a

criatividade local. A inovação pode envolver novos serviços, novos produtos e novas formas de proceder no contexto local (artigo 32.º, n.º 2, alínea d)). É claro que nem tudo na estratégia tem de ser inovador, uma vez que as parcerias terão frequentemente de criar confiança mostrando que também podem satisfazer certas necessidades básicas a curto prazo.

No entanto, ao reunir todos os diferentes intervenientes na zona e ao criar um diálogo com instituições externas, tais como universidades, centros de investigação e os níveis mais elevados da administração, o DLBC tem um enorme potencial para utilizar os recursos existentes de formas novas e criativas. No melhor dos casos, as parcerias podem tornar-se as plataformas de «inovações sociais» e podem mobilizar, posteriormente, recursos para as expandir. As ideias bem-sucedidas podem ser analisadas, documentadas e transferidas pelas diversas redes da UE, nacionais e regionais dos intervenientes no DLBC.

Inovação em DLBC:

- ✓ Pode envolver novos produtos, serviços ou formas de proceder num contexto local;
- ✓ Tem, frequentemente, um efeito multiplicador ou de bola de neve nas alterações que a comunidade pretende realizar;
- ✓ Pode envolver uma ou mais ações e protótipos de pequena escala ou um projeto emblemático de maior dimensão que mobilize a comunidade;
- ✓ Encontra novas formas de mobilizar e utilizar os recursos e ativos existentes da comunidade;
- ✓ Desenvolve a colaboração entre os diferentes intervenientes e setores;
- ✓ Pode envolver, mas não necessariamente, universidades ou investigação e desenvolvimento sofisticados;
- ✓ Pode ser uma plataforma de inovações sociais que podem depois ser expandidas e aplicadas mais amplamente através de trocas, de cooperação e do trabalho em rede.

Caixa 5: Polo de Inovação no âmbito do plano de estratégia LEADER West Cork 2007-2013

Parte integrante do plano de estratégia LEADER West Cork para 2007–2013 é o seu Polo de Inovação. O Polo baseia-se em iniciativas anteriores, tais como a marca Fuchsia Brand da West Cork, e centra-se no apoio aos principais setores económicos com potencial de diversificação (géneros alimentícios, turismo, artesanato, etc.), bem como nos tipos de atividades e processos de desenvolvimento (comercialização, ensino e formação, agências de desenvolvimento, redes e associações, etc.). Lançado pela primeira vez no mercado em 1998, o Polo é uma rede empresarial com 160 empresas acreditadas (de marca) de qualidade nos setores alimentar, do turismo, do artesanato e outros (agricultura, marinho, retalho). Funciona, além disso, em parceria em determinados programas da University College Cork.

São exemplos de tipos de atividades apoiadas pelo Polo no período de programação de 2007–2013: o desenvolvimento de um novo programa «Energia das explorações agrícolas», incluindo biocombustíveis e energia eólica, solar, hidroelétrica e térmica; teste e avaliação de novas atividades de comercialização e promocionais para a Fuchsia Brand; apoio ao desenvolvimento de projetos de diversificação entre participantes na Fuchsia Brand no turismo culinário, artesanato e lazer; e serviços de consultoria e formação para empresas envolvidas nas artes criativas e na produção de conteúdos digitais.

Este é um modelo que se baseia no sucesso, criando uma cultura de apoio à inovação e

desenvolvendo uma massa crítica de atividade ao longo do tempo. Em 2005, a Fuchsia Brand e as suas atividades geraram 106 milhões de EUR, dos quais 69 milhões de EUR se mantiveram na região, apoiando cerca de 1 131 empregos equivalentes a tempo inteiro a nível local.

Consulte o material de recurso abaixo²⁰.

- **O que entende a Comissão por «hierarquia de objetivos, incluindo metas mensuráveis para os resultados ou realizações»? (artigo 33.º, n.º 1, alínea c), do RDC) (etapas 4 e 7 do capítulo 2)**

O relatório do Tribunal de Contas sobre o LEADER, mencionado anteriormente, alegou que «as estratégias locais devem estar no cerne da abordagem LEADER, dando às parcerias a sua *razão de ser* e prometendo valor acrescentado através de soluções locais adaptadas para alcançar os objetivos de desenvolvimento rural local». Infelizmente, nem sempre é assim. O Tribunal de Contas referiu que muitas estratégias «foram pouco mais do que uma candidatura junto da AG para obter financiamento» e que os seus objetivos não eram «específicos, mensuráveis e exequíveis, dentro de um período de tempo definido».

No passado, muitas estratégias basearam-se excessivamente em objetivos gerais, tais como «melhorar a qualidade de vida» ou alcançar um «desenvolvimento sustentável». Isto acontece, em parte, porque, muitas vezes, os criadores da estratégia fazem face a uma grande incerteza e pretendem manter a flexibilidade necessária para responder a alterações e imprevistos. No entanto, veremos mais adiante que existem outras formas de alcançar esta flexibilidade, e a definição de objetivos demasiado genéricos pode tornar a estratégia quase insignificante, sujeita a influência por parte de grupos de interesses locais e impossível de controlar.

A fim de melhorar a qualidade das estratégias, a Comissão considera que estas se devem basear numa «lógica de intervenção» clara, aceite pela comunidade local e com base em questões como: «o que queremos mudar?», «o que queremos alcançar até ao ano X?», «como seria o sucesso?» ou «que tipo de elementos de prova demonstrará que fomos bem-sucedidos?».

Em 2014-2020, a base de elementos de prova deve assumir a forma de metas claramente mensuráveis em matéria de «resultados», tais como o número de pessoas a receber formação, e «realizações», tais como o número de pessoas que conseguiram emprego graças à formação.

No que se refere às realizações, «as metas podem ser expressas em termos quantitativos ou qualitativos» (artigo 33.º, n.º 1, alínea c)), e a Comissão recomenda que sejam expressas segundo o princípio SMART.

Objetivos SMART

1. **Specific (específicos)** – indicam claramente o que a estratégia irá abordar e por que

²⁰ Alguns materiais de recurso:

- 'Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010' http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf
- Revista rural da UE n.º 2: Criatividade e Inovação no Desenvolvimento Rural da UE. 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A

meio

2. **Measurable** (mensuráveis) – contêm uma base para a medição e uma meta mensurável, quer expressa em termos quantitativos ou qualitativos
3. **Achievable** (alcançáveis) – tecnicamente possíveis de atingir no âmbito da estratégia proposta
4. **Realistic** (realistas) – dados os recursos disponíveis, o prazo concedido, a dimensão dos grupos-alvo, etc.
5. **Time bound** (limitados no tempo) – incluem um calendário, bem como a data em que a meta deverá ser alcançada.

Em troca da fixação de metas mais concretas em matéria de resultados, a Comissão recomenda que as parcerias locais e as AG cheguem a acordo quanto aos métodos para permitir que as estratégias sejam adaptadas de forma a atender às circunstâncias em evolução e a ter em conta os ensinamentos retirados das experiências passadas. A forma mais óbvia de o fazer é recorrendo ao requisito relativo à avaliação referido no artigo 33.º, n.º 1, alínea f) (ver abaixo).

O regulamento refere ainda uma «hierarquia de objetivos», deixando claro que nem tudo pode ser alcançado de uma só vez e que a comunidade tem de decidir coletivamente quais são os seus objetivos mais importantes e selecionar as ações que melhor contribuirão para os alcançar. Neste contexto, as estratégias podem claramente ser utilizadas para apoiar as iniciativas dos cidadãos no terreno e para responder a alguns dos desafios identificados na primeira secção do presente capítulo.

Caixa 6: Orientação e acompanhamento no IRD Duhallow

O IRD (desenvolvimento rural integrado) Duhallow desenvolveu um sistema interessante para melhorar as ligações entre os objetivos gerais da sua estratégia de desenvolvimento local e os projetos concretos realizados de modo a garantir a propriedade da comunidade e uma melhor orientação e acompanhamento. Basicamente, os objetivos gerais da estratégia são desenvolvidos após um longo processo de consulta com a comunidade em torno de quatro domínios principais: a melhoria da qualidade de vida e a promoção da criatividade, do crescimento económico e de um bom ambiente de vida. É realizada uma avaliação das necessidades de recursos sociais, económicos e ambientais da região utilizando a abordagem de desenvolvimento comunitário baseado em vantagens, que incide sobre as vantagens e potenciais vantagens da zona (e não apenas suas deficiências e lacunas). Esta avaliação define, depois, o quadro estratégico, que pode ser adaptado de acordo com as propostas específicas.

Estes objetivos gerais dividem-se, então, em objetivos mais pequenos e mensuráveis, que são animados e acompanhados por grupos de trabalho locais e baseados na comunidade. Por exemplo, o Grupo de Trabalho da Juventude e Educação é constituído por 20 membros, compostos por escolas, organizações da juventude, decisores políticos e jovens locais. As 27 metas definidas são mensuráveis: dez novos clubes da juventude, quatro cafés de jovens, 20 líderes de juventude formados, etc.

Os indicadores de resultados definidos salientaram três clubes de juventude, nenhum café e 30 líderes de juventude formados em junho de 2011. O grupo de trabalho reúne-se oito ou nove vezes por ano para analisar as suas realizações e definir as medidas para melhorar. As suas ações estão sujeitas à aprovação do conselho do GAL.

Ver Ficha informativa REDR sobre a abordagem das Parcerias Duhallow para definir indicadores, tendo em conta o valor acrescentado da abordagem LEADER:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Consultar abaixo mais material de recurso útil²¹

- **O que entende a Comissão por «a estratégia deve ser coerente com os programas relevantes d os FEEI em causa»? (artigo 33.º, n.º 1, alínea c), do RDC) (etapas 4 e 7 do capítulo 2)**

²¹ Material de recurso para o artigo 33.º, n.º 1, alínea c), do RDC:

- Orientação da REDR sobre o conteúdo da EDL com vídeos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- *Strategy Design - How to prioritize between different objectives?* na Caixa de ferramentas LEADER. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm
- FARNET Guia 1 Secção 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

As estratégias de DLBC não devem ser vistas como ilhas. São instrumentos flexíveis para satisfazer as necessidades específicas de diferentes zonas locais – *de forma a produzir resultados e benefícios concretos para os programas em causa* (ver o exemplo da utilização do LEADER como um instrumento de ordenamento do território integrado na Andaluzia, Espanha – capítulo 6)²²

No entanto, no documento de orientação sobre DLBC produzido para as AG, a Comissão explicou que o seu objetivo é dar às comunidades locais uma flexibilidade considerável no que diz respeito ao âmbito da sua estratégia e à elegibilidade das ações financiadas, desde que essa coerência com os programas em causa seja respeitada e que exista uma plena conformidade com o quadro regulamentar, e que o risco de duplo financiamento seja devidamente atenuado. Mais uma vez, isto permite que as comunidades locais sejam inventivas e adaptem as estratégias locais aos tipos de desafios emergentes identificados na primeira parte do presente capítulo.

Esta combinação de flexibilidade local com um claro contributo para os objetivos de nível mais elevado pode ser alcançada de diversas maneiras.

- ✓ A fim de facilitar a programação, o DLBC deve ser programado ao abrigo de uma prioridade de investimento/área de enfoque ou prioridade da União específica²³. No entanto, o apoio concedido no âmbito das estratégias lideradas pelo desenvolvimento local pode contribuir para os 11 objetivos temáticos do RDC.
- ✓ As estratégias de DLBC devem descrever de que forma a sua abordagem participativa local é coerente com as prioridades do(s) programa(s) que a financia(m) e de que forma contribui para as mesmas.
- ✓ Ao mesmo tempo, se o DLBC for utilizado para concretizar plenamente alguns dos objetivos de um dado programa, nesse caso o sistema de implementação deve ser adaptado de modo a permitir todos os benefícios da abordagem na resposta às necessidades locais específicas visadas pela estratégia.
- ✓ Sempre que uma estratégia de desenvolvimento local é financiada por um único fundo, esse fundo deve oferecer todo o seu apoio elegível, nomeadamente para ações que poderiam também ser cobertas por outros fundos, a fim de garantir a máxima flexibilidade para os intervenientes locais a fim de que possam responder às suas necessidades, em conformidade com as regras específicas do fundo.
- ✓ Não é necessário definir linhas de demarcação rígidas entre os fundos, desde que existam procedimentos sólidos para assegurar que não existe financiamento duplo.
- ✓ Nas cidades, as estratégias de DLBC podem ser usadas como uma ferramenta para contribuir de diversas formas para as estratégias de desenvolvimento urbano sustentável financiadas ao abrigo do artigo 7.º do FEDER. Podem fazer parte e/ou contribuir para investimentos territoriais integrados (artigo 36.º do RDC), para eixos urbanos ou para programas urbanos específicos.

Por exemplo, se um GAL rural pretender apresentar um projeto de formação para financiamento LEADER, embora a sua estratégia apenas seja apoiada pelo FEADER, o GAL deve verificar se o projeto:

- está em conformidade com os objetivos do FEADER e do Programa de Desenvolvimento Rural;

²² Utilização do LEADER como um instrumento para o ordenamento territorial integrado na Andaluzia, Espanha http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

²³ Prioridade de investimento 9d no FEDER e artigo 3.º, n.º 1, alínea b), subalínea vi), do FSE, área de enfoque 6b no FEADER e prioridade da União n.º 4 no FEAMP

- é coerente com a estratégia de desenvolvimento local;
- está em conformidade com a legislação pertinente.

Se estas condições forem preenchidas, a AG do FEADER não deverá rejeitar o projeto de apoio do FEADER simplesmente por também ser elegível para o FSE.

É importante assegurar que esta flexibilidade no âmbito da intervenção e na elegibilidade das despesas se reflète na redação dos programas e na regulamentação nacional e regional relevantes, a fim de permitir que as estratégias locais sejam concebidas tendo em conta as necessidades e potencialidades locais e incluindo abordagens inovadoras²⁴. Em vez de definir um catálogo pormenorizado de despesas elegíveis para DLBC, recomenda-se a elaboração de um catálogo de despesas não elegíveis para um fundo específico.

- **O que entende a Comissão por «uma descrição do processo de envolvimento das comunidades locais no desenvolvimento da estratégia» (artigo 33.º, n.º 1, alínea d), do RDC)?** (etapas 4 e 7 do capítulo 2)

A participação tem sido utilizada para descrever processos que variam da pura manipulação a simples campanhas de informação e exercícios formais de consulta ou parcerias e pleno controlo dos cidadãos²⁵. O Banco Mundial descreve a forma como os seus programas de desenvolvimento de base comunitária evoluíram de um modelo baseado na consulta comunitária para um baseado na participação da comunidade e, por último, para o atual modelo baseado no empoderamento da comunidade²⁶. A partir do termo que a Comissão optou por utilizar – em português, desenvolvimento local de base comunitária – é evidente que se trata dos mais elevados níveis de participação da comunidade e não apenas de uma informação ou consulta unilateral. As partes interessadas locais devem ser envolvidas a partir do primeiro dia de conceção da estratégia até ao final do processo de execução.

A estratégia e os projetos que dela decorrem devem emanar da comunidade. A participação não deve, portanto, ser simplesmente um complemento realizado ao início da estratégia para justificar o financiamento. Consultores, universidades e outros peritos externos podem ajudar a apresentar uma perspetiva mais ampla e facilitar a análise dos dados e a redação da estratégia, mas deve haver provas de um verdadeiro diálogo com os cidadãos locais e entre estes em todas as etapas fundamentais da conceção da estratégia:

- ✓ Na identificação dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças;
- ✓ Na sua tradução nas principais necessidades e potencial de desenvolvimento;
- ✓ Na escolha dos principais objetivos, dos objetivos específicos, dos resultados desejados e da prioridade que lhes é dada;
- ✓ Na seleção dos tipos de ações que podem levar a estes resultados;
- ✓ E na atribuição do orçamento.

Há um grande número de técnicas participativas, tais como a análise das partes interessadas, a utilização de «árvores de problemas» e o desenvolvimento de cenários, que podem ajudar as parcerias a identificar as questões que realmente interessam às pessoas no terreno e a mobilizar as ideias e a energia de iniciativas de base. O documento de estratégia deve comprovar que resulta deste tipo de processo.

²⁴ Ver artigo 32.º, n.º 1, alínea d), do RDC

²⁵ Ver Sherry R Arnstein «A ladder of Citizen Participation ». 1969

²⁶ Local and Community Driven Development. Banco Mundial. 2010

Caixa 7: Exemplo de processo participativo para elaborar uma estratégia de desenvolvimento local por um grupo LEADER espanhol do Vale do Jerte

Um grupo LEADER espanhol do Vale do Jerte iniciou um processo participativo para elaborar a estratégia de desenvolvimento local para o período seguinte, logo após o verão de 2013 – antes da conclusão dos regulamentos ou programas da UE. A parceria criou um amplo «painel de desenvolvimento» para coordenar o trabalho de sete grupos temáticos de trabalho que envolviam partes interessadas dedicadas a: jovens e organizações comunitárias; mulheres e igualdade; cultura e educação; agricultura e ambiente; empreendedorismo, emprego e formação; turismo sustentável; e serviços sociais e de assistência. Cada grupo de trabalho enviou um questionário simples e debateu quatro questões principais: O que alcançámos? O que falta fazer? Quais são as prioridades para o futuro? E que novas ideias existem para as pôr em prática? Também organizaram um concurso para recolher ideias de todas as escolas da aldeia e vários eventos para a terceira idade. Depois, os resultados foram debatidos numa assembleia à escala do Vale.

Este trabalho serviu de base para a análise SWOT, para a análise das necessidades e para a identificação das prioridades da estratégia local. No entanto, uma vez conhecidas as informações relativas aos regulamentos, aos programas e ao orçamento, a comunidade será novamente envolvida na adaptação da estratégia, na preparação do plano de ação e na decisão sobre os fundos a atribuir às diferentes prioridades. Por exemplo, nos anteriores períodos de programação, os grupos de trabalho desenvolveram cenários para os tipos de projetos que deveriam ser financiados, com orçamentos indicativos. Seguidamente, as partes interessadas dos diferentes grupos de trabalho negociaram e chegaram a acordo sobre a distribuição global dos fundos e as prioridades da estratégia de desenvolvimento local.

Para mais materiais de recurso, ver abaixo²⁷

- **O que entende a Comissão por «um plano de ação, demonstrando de que forma os objetivos serão concretizados em ações» e «o plano financeiro [...], incluindo a dotação prevista de cada um dos FEEL em causa»?** (artigo 33.º, n.º 1, alíneas e) e g), do RDC) (etapas 4 e 7 do capítulo 2)

Uma das melhores formas de perceber se os objetivos da estratégia são realistas é analisar as ações que são necessárias para os alcançar. No entanto, um *plano de ação não* significa a pré-seleção de projetos.

O plano de ação deve ter em conta, pelo menos, os quatro pontos seguintes.

- ✓ **Que tipos de ação**

²⁷ Material de recurso complementar:

The Strategy Design - How to build up a participatory local development strategy? na Caixa de ferramentas LEADER. Inclui vídeos e recomendações que abrangem muitas das conclusões do grupo de discussão sobre como produzir melhores estratégias: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm

Ficha informativa REDR. Usar metodologias participativas para desenhar estratégias de qualidade. Baseada no trabalho italiano: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf

FARNET Guia 1 Secções 3 e 4.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- ✓ **Quem** será responsável pela sua execução
- ✓ **Quando** têm de ser realizados e em que ordem (por exemplo, formação antes da fase de arranque)
- ✓ **Quanto** custarão aproximadamente

Caixa 8: Exemplo de um plano de ação exigido ao abrigo do Eixo 4 do FEP em França

O termo «plano de ação» tem sido objeto de interpretações ligeiramente diferentes em toda a Europa. Por exemplo, em França as parcerias candidatas ao Eixo 4 do FEP tiveram de apresentar um «plano de desenvolvimento», composto por «pacotes de trabalho» para cada tipo de ação prevista, bem como um quadro financeiro. O pacote de trabalho assumiu, geralmente, a forma de uma ficha com: os objetivos prioritários da ação e a sua contribuição para a realização dos objetivos, os resultados previstos para aquela zona, os beneficiários-alvo, as despesas elegíveis, a intensidade do auxílio, o financiamento da UE previsto, outro financiamento previsto, os indicadores de acompanhamento e avaliação e o calendário de execução. Ver «Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France» (Elementos dos termos de referência do convite à apresentação de propostas ao abrigo do Eixo 4 do FEP, exemplo de França). (P.11)

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf

Grupos LEADER escoceses tendem a referir-se ao «plano de negócios» como todos os procedimentos e sistemas administrativos e financeiros de aplicação da estratégia, incluindo um plano de atividades do GAL. Este último incluiria tipicamente um calendário pormenorizado de execução de cada ação com indicação do respetivo responsável. Ver secções 6 e 7, de um «plano de negócios» do grupo LEADER escocês

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

O *plano financeiro* deve fornecer estimativas indicativas de quanto dinheiro será dedicado aos diferentes tipos de ação. No caso de uma estratégia apoiada por vários fundos, o plano de financiamento tem de indicar quais as partes da estratégia que serão abrangidas por cada fundo e o cofinanciamento público nacional para cada ano do programa. Deve distinguir as despesas com a execução da estratégia, os custos de cooperação e de funcionamento e a animação. No entanto, o grau de pormenor e as categorias de despesas podem variar entre os Estados-Membros. As AG podem, por exemplo, exigir informações sobre as despesas previstas relativas a certas categorias de ações predefinidas a nível nacional ou regional. Em alternativa, a AG poderá simplesmente solicitar às parcerias que forneçam estimativas das despesas com os objetivos específicos e/ou as principais categorias de ação definidos na estratégia de desenvolvimento local.

A dimensão do orçamento depende obviamente das necessidades e da dimensão da zona, da natureza da estratégia e da existência de outros programas de apoio. Pode, além disso, variar consoante as condições económicas de um determinado Estado-Membro. No entanto, a experiência do LEADER e do Eixo 4 do FEP demonstraram que a dimensão mínima do orçamento de uma estratégia de desenvolvimento local é de cerca de 3 milhões de EUR em fundos públicos para a totalidade do período. Abaixo deste nível, torna-se difícil ir além de uma muito pequena escala e de «fracos» investimentos, bem como cobrir a animação necessária da zona. Estes montantes serão provavelmente muito superiores nas zonas urbanas edificadas e no caso do DLBC multifundos.

Mais uma vez, a presente orientação não visa ser um colete-de-forças, mas uma ferramenta para garantir que os investimentos correspondem aos objetivos fixados pela comunidade na estratégia e que podem, numa perspetiva realista, ser alcançado com os recursos disponíveis. Deverão também existir mecanismos que garantam que as parcerias podem ajustar o plano

financeiro de forma a atender às circunstâncias em evolução, em consulta com as AG. As novas disposições de acompanhamento e avaliação (ver infra) poderão ajudar a justificar eventuais alterações.

Para mais materiais de recurso, ver abaixo²⁸

- **O que entende a Comissão por «uma descrição das disposições de gestão e de controlo da estratégia, demonstrando a capacidade dos grupos de ação local para aplicar a estratégia, e uma descrição das disposições específicas relativas à avaliação»? (artigo 33.º, n.º 1, alínea f), do RDC) (etapa 8 do capítulo 2)**

As parcerias locais têm de demonstrar que dispõem de procedimentos claros e pessoal suficientemente experiente e qualificado para assegurar a gestão eficaz da estratégia. Esta inclui, obviamente, questões administrativas e financeiras. No entanto, se a estratégia envolver trabalho com grupos desorganizados ou pouco acessíveis, serão necessárias pessoas qualificadas em sensibilização, facilitação, comunidade e desenvolvimento de projetos.

As parcerias também têm de demonstrar que dispõem de procedimentos transparentes e responsáveis de tomada de decisão e seleção de projetos. Por exemplo, a votação de todas as decisões tem de ser documentada e tem de haver procedimentos destinados a evitar conflitos de interesses. Estes serão abordados mais adiante, na secção sobre a parceria.

No entanto, um aspeto novo na regulamentação é a obrigatoriedade de explicar as «disposições... de controlo... [e as] disposições específicas relativas à avaliação». Tanto as disposições de controlo como as de avaliação são necessárias para responder às necessidades da AG. Não devem ser consideradas como um mero requisito formal para justificar as despesas e devem ser concebidas de modo a proporcionar informações úteis para a gestão da parceria local. Ao incorporar procedimentos regulares de controlo e avaliação periódica na estratégia, a parceria ganha um instrumento de aprendizagem sobre o que funciona e o que não funciona, e de ajuste da estratégia às circunstâncias em evolução. A combinação de «metas mensuráveis para os resultados ou realizações» e «disposições específicas relativas à avaliação» permite às parcerias locais desenvolver estratégias muito mais concretas e realistas, e também mais sólidas e flexíveis.

Os GAL devem fornecer informações sobre:

- ✓ Os sistemas e mecanismos que propõem para a recolha e tratamento dos dados financeiros e de desempenho relevantes estão relacionados com os indicadores e as metas definidos. Estes devem ser claramente alinhados com os objetivos da estratégia.
- ✓ Como propõem utilizar avaliar o seu próprio desempenho na execução das especificidades do DLBC.

²⁸ Material de recurso complementar

- Caixa de ferramentas REDR. Secção sobre conceção e implementação da estratégia Recomendações e vídeos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- FARNET Guia 1 Secção 4c Preparação de um plano de execução <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Exemplos de estratégias integradas de zonas de pesca de toda a Europa. Resumos e exemplos completos <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

- ✓ As suas propostas para a divulgação e utilização das realizações dentro da zona – por exemplo, para a alteração da estratégia de desenvolvimento local e a sua execução.
- ✓ Como contribuirão para as disposições de controlo e as avaliações do DLBC e para o programa a nível regional e nacional.

Caixa 9: Exemplo de um sistema de avaliação interpares por um GL Kasvu na Finlândia

O GAL Kasvu, na Finlândia, criou um sistema de avaliação interpares com um GAL vizinho, através do qual cada GAL analisava e entrevistava uma série de projetos no território do outro. O feedback de um par que se encontra perante desafios semelhantes, mas sem qualquer envolvimento direto na estratégia de execução, forneceu informações valiosas para ambos os participantes.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

A rede rural nacional alemã propõe três modelos de intensidade diferente que podem ser utilizados: «verificação do sinal», «verificação múltipla» e «verificação da incidência»²⁹.

Para mais materiais de recurso, ver abaixo³⁰

3.3.2 Elementos novos ou reforçados das funções das parcerias (artigo 34.º, n.º 3, do RDC)

O artigo 34.º, n.º 3, do RDC descreve as funções das parcerias locais, conforme indicado na caixa 10 infra:

Caixa 10: As funções dos grupos de ação local

Nos termos do artigo 34.º, n.º 3, as funções dos grupos de ação local devem incluir:

- a) **Reforçar a capacidade** dos agentes locais para desenvolver e executar operações, incluindo fomentar as suas capacidades de gestão de projetos;
- b) Definir um procedimento de **seleção não discriminatório e transparente e critérios objetivos para a seleção das operações, que evitem conflitos de interesses**, garantam que **pelo menos 50 % dos votos nas decisões de seleção correspondem a parceiros que não sejam autoridades públicas** e permitam uma seleção por

²⁹ existe em alemão <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

³⁰ Material de recurso complementar

- Secções da Caixa de Ferramentas LEADER sobre como realizar uma autoavaliação e quem poderia realizar uma avaliação externa http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm
- Ficha de trabalho da autoavaliação finlandesa para os grupos de ação local. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf
- FARNET Guia 1 Secção 4c sobre Monitoragem e avaliação. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- FARNET Guia 4 Secções 1.5, 1.6 e 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- procedimento escrito;
- c) **Respeitar a coerência com a estratégia de DLBC** ao selecionar as operações, estabelecendo prioridades de acordo com o seu contributo para os objetivos e metas das estratégias;
 - d) **Preparar e publicar convites à apresentação de propostas** ou um procedimento contínuo de apresentação de projetos, incluindo a definição de critérios de seleção;
 - e) Receber e avaliar os pedidos de apoio;
 - f) **Selecionar as operações e fixar o montante do apoio** e, se for caso disso, apresentar as propostas ao organismo responsável pela **verificação** final da **elegibilidade antes da aprovação**;
 - g) **Monitorizar a execução** da estratégia de desenvolvimento local de base comunitária e as operações apoiadas, e realizar **ações específicas de avaliação** ligadas a essa estratégia.

A AG é responsável por selecionar os GAL assegurando um processo de seleção não discriminatório e transparente.

Tal como na secção anterior, apresentamos agora uma breve explicação do que a Comissão entende por alguns dos principais termos (em negrito), juntamente com exemplos.

- **O que entende a Comissão por «reforçar a capacidade dos agentes locais para desenvolver e executar operações, incluindo fomentar as suas capacidades de gestão de projetos»? (artigo 34.º, n.º 3, alínea a), do RDC) (etapas 3 e 5 do capítulo 2)**

Uma das mensagens mais fortes resultante de experiências anteriores é que as parcerias de DLBC não devem ser vistas como o último elo local numa longa cadeia de realização de políticas decididas num outro local. Não são balcões únicos locais para efetuar convites e recolher candidaturas a programas de subvenções ou de formação. O valor real da parceria vem do seu papel na aproximação das populações locais para estimular ideias e coproduzir projetos que não teriam acontecido, ou que teriam sido muito mais difíceis de desenvolver, caso esta não existisse.

No entanto, as comunidades locais diferem na sua experiência, no nível de organização, no «capital humano e social» e em termos do nível de apoio que já recebiam de outras agências. Uma das principais tarefas, e mais importantes, das parcerias locais, por conseguinte, é avaliar as necessidades de reforço da capacidade da comunidade e a sua integração na estratégia. O reforço da capacidade pode assumir a forma de:

- ✓ Sessões de informação e de sensibilização na comunidade;
- ✓ Apoio à aproximação dos cidadãos e à organização da comunidade;
- ✓ Aconselhamento individual ou coletivo e apoio ao desenvolvimento de projetos;
- ✓ Formação.

É absolutamente essencial que a parceria tenha pessoal interno suficientemente qualificado para exercer estas funções, ou que as possa exercer externamente. Pode recorrer-se a apoio preparatório para financiar este tipo de reforço da capacidade durante o lançamento dos programas. Se não forem disponibilizados recursos financeiros e humanos para o reforço das capacidades, existe uma forte probabilidade de a estratégia vir a ser monopolizada pelos intervenientes mais fortes e poderosos da comunidade, em detrimento de outras partes interessadas e da comunidade em geral.

Caixa 11: Reforço da capacidade no GAC do Nordeste da Lapónia

O apoio aos pescadores profissionais para a diversificação das suas atividades está entre as prioridades do GAC do nordeste da Lapónia. Os pescadores de Sodankylä identificaram o turismo como a atividade com mais potencial para complementar o seu rendimento, mas carecem das competências e das licenças necessárias para entrar neste novo mercado. Em conjunto com o pelouro do turismo da Câmara Municipal, os GAC envolveram os pescadores na identificação dos objetivos e das necessidades de apoio antes de contribuir para pôr as ideias em prática.

As discussões levaram ao desenvolvimento de um pacote abrangente de formação para os pescadores locais, adaptados para os dotar das licenças e competências necessárias para desenvolver e oferecer produtos turísticos viáveis. O primeiro pacote de cursos teve lugar durante um ano, abrangendo questões de segurança, desenvolvimento de produtos e comercialização. Estes foram complementados por visitas a feiras comerciais, estágios em empresas de turismo já estabelecidas e orientação individualizada para o desenvolvimento de produtos e resultou na obtenção, por 14 pescadores, das licenças necessárias e no desenvolvimento de sete produtos comercializáveis. Como o reforço da capacidade é um processo a longo prazo, foi organizado um segundo ciclo de cursos no ano seguinte para desenvolver as competências básicas adquiridas no primeiro ano. Os cursos centraram-se na melhoria da qualidade da experiência turística, por exemplo através de aulas de serviço ao cliente, legislação em matéria de segurança do consumidor, língua inglesa... No final destes dois ciclos de reforço da capacidade, os pescadores tinham desenvolvido 11 produtos turísticos, estando já operacionais e sendo reconhecidos pelas empresas de turismo da região.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **O que entende a Comissão por «definir um procedimento de seleção não discriminatório e transparente e critérios objetivos para a seleção das operações, que evitem conflitos de interesses»? (artigo 34.º, n.º 3, alínea b), do RDC)**

Este artigo foi introduzido em parte na sequência do relatório do Tribunal de Contas sobre o LEADER, que concluiu que, em alguns casos, parceiros com um interesse direto nos projetos tinham participado nas decisões sobre a sua aprovação. O controlo do processo de decisão pelas elites locais existente ou por setores ou interesses dominantes é um risco real em todos os projetos de base local. No entanto, isto apresenta, simultaneamente, um dilema para as parcerias locais, uma vez que os membros mais ativos e dinâmicos da comunidade são também, frequentemente, aqueles com a maior parte das ideias e dos recursos para projetos, podendo a sua exclusão privar a parceria de energia e liderança.

A regra geral, por conseguinte, é a de que todos os parceiros devem declarar os seus interesses nos projetos, não devendo participar nas decisões que lhes digam diretamente respeito.

Os GAL deveriam descrever os respetivos procedimentos de prevenção de conflitos de interesses de forma coerente com o Regulamento Financeiro³¹. Os procedimentos de seleção de projetos devem ser não-discriminatórios e transparentes e devem fixar o processo e os

³¹ Artigo 57.º do Regulamento n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho.

critérios de tomada de decisão a utilizar. Estes devem identificar claramente a sequência dos acontecimentos e as pessoas envolvidas em cada fase e devem garantir uma separação adequada das responsabilidades entre os diferentes elementos no processo. Além disso, devem incluir procedimentos claros e simples de recurso. A utilização de um fluxograma é uma forma útil de o representar com clareza.

Deve ser também elaborado um registo dos interesses dos membros do órgão decisor do GAL— que documente a natureza de eventuais ligações entre os membros do comité de seleção e os projetos ou candidatos.

Os GAL podem financiar os seus próprios projetos sempre que a parceria seja o próprio promotor do projeto, contudo deve existir um procedimento claro e transparente que demonstre que esses projetos contribuem para a estratégia de desenvolvimento local e que beneficiam do apoio geral da comunidade.

Com este tipo de princípios, as parcerias podem garantir uma responsabilização dupla – a nível externo perante os auditores, as AG e os organismos pagadores e a nível interno perante a comunidade local.

- **O que entende a Comissão por «garantam que pelo menos 50 % dos votos nas decisões de seleção correspondem a parceiros que não sejam autoridades públicas»? (artigo 34.º, n.º 3, alínea b), do RDC) (etapas 3 e 5 do capítulo 2)**

Este trecho visa reforçar o artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do RDC, que prevê que «aos níveis de decisão, as autoridades públicas tal como definidas de acordo com as regras nacionais, ou qualquer grupo de interesses individual não representem mais de 49 % dos direitos de voto». A regra dos 49 % é, já há algum tempo, um princípio fundamental da metodologia LEADER e visa garantir que as parcerias são o que afirmam ser – parcerias reais, em que todos os membros têm a possibilidade de influenciar as decisões, e não apêndices de estruturas e organizações existentes.

No passado, alguns municípios e autoridades públicas mantinham enormes suspeitas em relação ao LEADER, alegando que esta regra poderia comprometer o papel do setor público e dos funcionários eleitos. No entanto, na realidade, a situação tem sido ao contrário. O setor público geralmente ganha legitimidade quando mostra que pode trabalhar em verdadeira parceria com a população local, e os procedimentos de DLBC contêm uma série de mecanismos de controlo e equilíbrio que, quando corretamente aplicados, asseguram a responsabilização pública.

A Comissão considera que o setor público em geral e os municípios em particular são elementos centrais da abordagem DLBC. No entanto, existe o risco de que as instituições públicas possam diluir gravemente e até pôr em causa os princípios ascendentes do DLBC nos seguintes casos:

- ✓ Se as autoridades de gestão ou os organismos pagadores utilizarem controlos de elegibilidade para avaliar a pertinência ou a qualidade dos projetos, em vez de apreciarem apenas a sua legalidade e elegibilidade;
- ✓ Se os cofinanciadores públicos (frequentemente responsáveis por uma reduzida minoria do financiamento dos projetos) utilizarem a sua influência para tomar as decisões finais relativas aos projetos;
- ✓ Se determinadas funções administrativas e financeiras forem delegadas para um organismo público local responsável (formalmente reconhecido ou não como um

organismo intermediário), que depois utiliza essas funções para exercer uma influência indevida sobre a seleção dos projetos pelo resto da parceria.

- ✓ Se os partidos políticos dominantes utilizarem a sua presença noutras organizações comunitárias para formar uma maioria de bloqueio com o setor público.

A Comissão pretende ajudar as parcerias locais a evitar todas estas armadilhas. A regra dos 50 % é apenas um passo nesse sentido. Se este quórum não for respeitado, a tomada de decisão não é válida.

Caixa 12: Parceria nos GAL finlandeses

Na Finlândia, as autoridades locais têm um papel muito importante na prestação de serviços locais e mesmo as de menor dimensão podem ter competência tributária e empregar centenas de funcionários. A fim de evitar que os GAL se tornem simplesmente num apêndice dos municípios, a AG finlandesa estabeleceu um conjunto muito forte de condições relativas aos GAL. Estes devem ser organizações independentes, sem fins lucrativos, e todos os intervenientes locais devem ter a oportunidade de se tornarem membros. O número médio de membros é de cerca de cem. Os membros elegem diretamente o conselho, que deve ser constituído por *três partes de iguais dimensões*: o setor público, o setor privado e representantes da sociedade civil (a chamada regra de um terço). Os membros do conselho podem exercer funções durante um máximo de seis anos e devem assinar uma declaração de interesses.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Para mais materiais de recurso, ver abaixo³²

- **O que entende a Comissão por «preparar e publicar convites à apresentação de propostas ou um procedimento contínuo de apresentação de projetos, incluindo a definição de critérios de seleção» (artigo 34.º, n.º 3, alínea d), do RDC) e «respeitar a coerência com a estratégia de desenvolvimento local de base comunitária ao selecionar as operações, estabelecendo prioridades de acordo com o seu contributo para os objetivos e metas das estratégias» (artigo 34.º, n.º 3, alínea c), do RDC)?**

Mais uma vez, estes artigos têm por objetivo reforçar os princípios ascendentes do DLBC e a autonomia das parcerias. A Comissão reconhece que, na prática, a margem de manobra que as parcerias locais têm para satisfazer as necessidades locais pode ser muito restringida por convites à apresentação de propostas, procedimentos de seleção e critérios de seleção rígidos determinados a nível nacional ou regional. Nestas situações, existe o risco de que as parcerias se tornem simples peças numa engrenagem destinadas a carimbar os projetos que preencham os critérios predeterminados. Além disso, se o prazo para a apresentação e a execução dos projetos for demasiado curto ou mal planeado (por exemplo, durante um período em que

³² Material de recurso:

• FARNET Guia 1. Secção 3 Criação de parcerias locais
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20start-up%20Guide%20EN.pdf>
Caixa de ferramentas LEADER. Qual é a estrutura do GAL http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm

certos promotores de projetos estão muito ocupados), ou se as condições forem demasiado inflexíveis, os empresários podem ser forçados a tomar decisões arriscadas.

A fim de evitar estes problemas, a Comissão reconhece que as AG podem definir certos elementos comuns dos convites à apresentação de propostas, dos procedimentos e dos critérios. No entanto, dentro destes limites, as parcerias locais devem poder decidir:

- ✓ As características específicas dos convites, tais como os prazos, quer se destinem a certos tipos de projetos (por exemplo, projetos coletivos, projetos de setores ou grupos de destino, etc.), quer os convites sejam abertos.
- ✓ Critérios de seleção específicos adicionais, que reflitam em que medida os projetos contribuem para a estratégia de desenvolvimento local e o território (por exemplo, o multiplicador local em termos de utilização de materiais locais, mão-de-obra, prestação de serviços, efeito sobre a imagem do território, etc.).
- ✓ Quanto aos procedimentos que são claros e transparentes e que incluem normalmente um elemento de apreciação qualitativa e utilizam os conhecimentos em primeira mão das parcerias sobre a zona (por exemplo, a pontuação individual dos membros do painel decisor, com base em questões definidas que são depois debatidas e agregadas).
- ✓ Quanto aos procedimentos transparentes para projetos emblemáticos ou coletivos que são conduzidos pela própria parceria.

Uma das principais vantagens dos grupos de ação local, em comparação com os serviços locais de programas nacionais ou regionais padrão, é o facto de os GAL não só conceberem a estratégia, mas organizarem também o processo de seleção de projetos e os critérios para «dirigir» uma série de projetos num sentido estratégico acordado. São capazes de complementar essas tarefas com atividades de promoção ativa dos projetos, tais como o reforço da capacidade, a organização comunitária e o desenvolvimento direto de projetos.

Caixa 13: Seleção de projetos pela parceria LEADER+ de North Highlands

A parceria LEADER+ de North Highlands desenvolveu um simples resumo de projeto e ficha de pontuação de duas páginas para facilitar a transparência na tomada de decisão. A primeira secção resume as principais características do projeto, incluindo os custos, o financiamento a que se candidata, os resultados do projeto e o respeito pela igualdade de oportunidades. A secção seguinte contém doze critérios de avaliação que abrangem aspetos como a adequação à estratégia, o grau de envolvimento da comunidade, uma avaliação da viabilidade e da sustentabilidade, a inovação, ligações com outros projetos, os efeitos benéficos para o ambiente e/ou o património cultural e o efeito de alavanca no investimento do setor privado. A mesma folha contém um conjunto de instruções relativas à pontuação.

Muitos países e parcerias locais desenvolveram sistemas de apreciação e pontuação de projetos extremamente pormenorizados, que também ponderam os diferentes critérios de forma a procurar ter em conta as circunstâncias locais. No entanto, é importante assegurar que os procedimentos e critérios utilizados sejam proporcionais à dimensão dos projetos e que funcionem como um auxílio à tomada de decisão local transparente, em vez de consistirem num exercício mecânico.

Para mais materiais de recurso, ver abaixo³³

³³ Material de recurso:

- **O que entende a Comissão por «selecionar as operações e fixar o montante do apoio»? (artigo 34.º, n.º 3, alínea f), do RDC)**

Tal como indicado anteriormente, este artigo visa clarificar o papel da parceria em relação a outros níveis da administração e reforçar os princípios do DLBC. A forma mais simples de explicar o artigo é afirmando que a parceria local deve ser responsável por decidir quanto à «pertinência» dos projetos.

As funções da **parceria local** em matéria de seleção dos projetos incluem:

- ✓ Analisar em que medida o projeto contribui para a estratégia local;
- ✓ Aplicar eventuais critérios normalizados (por exemplo, criação de emprego, emprego de mulheres ou grupos vulneráveis, utilização de recursos locais, efeitos multiplicadores, etc.) fixados ao nível nacional ou regional;
- ✓ Desenvolver e aplicar eventuais critérios locais (por exemplo, dar prioridade a zonas ou grupos com necessidades especiais ou a setores e questões particularmente relevantes a nível local);
- ✓ Assegurar a coerência com outras estratégias;
- ✓ Assegurar a viabilidade do projeto (mercados, tecnologia, viabilidade operacional e financeira);
- ✓ - Verificar questões como os pesos mortos (será o projeto realizado da mesma forma sem o apoio?) e a deslocação (será que o apoio a uma empresa irá causar problemas a outra?);
- ✓ Verificar se os promotores do projeto têm capacidade para o realizar;
- ✓ Assegurar que o projeto possui ou pode obter todas as autorizações e licenças necessárias;
- ✓ Um controlo preliminar da elegibilidade antes de transmitir o processo à AG.

O regulamento também afirma que as parcerias devem ser capazes de «fixar o montante do apoio público». Uma vez mais, este tem de estar em conformidade com os limites fixados pelo regulamento, o programa e eventuais portarias nacionais. *No entanto, deste modo a parceria pode avaliar os projetos individuais e prestar apoio adicional àqueles que derem um contributo especial para a estratégia local, sejam mais inovadores ou favoreçam grupos particularmente desfavorecidos. Concede, além disso, aos grupos a flexibilidade necessária para debater os orçamentos apresentados pelos promotores dos projetos e para decidir se financiam a totalidade ou parte de um projeto e/ou se dividem o projeto em fases ou partes.*

As AG têm de realizar, ao abrigo do FEDER, do FSE e do FEAMP, uma série de tarefas relativas aos GAL, conforme previsto no artigo 125.º, n.º 3, do RDC. Por exemplo, a AG toma todas as decisões finais sobre a elegibilidade do projeto no sentido da sua adequação aos regulamentos, ao programa, aos auxílios estatais e a outras eventuais portarias ou regulamentos nacionais ou regionais. Deve também confirmar se os controlos efetuados pelos GAL sobre a capacidade dos promotores dos projetos são adequados. A menos que as

-
- FARNET Guia 4 Passos para o sucesso, Secção 2 sobre Fomentar o envolvimento e o investimento do setor privado e Secção 3 sobre Desenvolver e selecionar projetos de modo ativo. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
 - Caixa de ferramentas LEADER, Implementação da estratégia – Como definir os critérios de seleção de projetos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm

condições previstas no artigo 125.º, n.º 3, do RDC sejam infringidas, a AG não deverá interferir na seleção feita pela parceria local³⁴.

Após este ponto, existem modelos alternativos abertos ao DLBC.

- De acordo com um «*modelo de gestão descentralizada*», as AG delegam as funções de aprovação formal (assinatura da convenção de subvenção) e/ou pagamento de projetos na parceria local. Em casos de delegação da aprovação formal do projeto nos GAL ao abrigo do FEAMP, do FEDER e do FSE (mas não do FEADER), o GAL deve tornar-se um organismo intermediário, com todas as implicações que tal possa ter para a auditoria e o controlo. Os GAL financiados por estes três fundos (FSE, FEDER e FEAMP) *podem efetuar pagamentos* aos beneficiários sem se tornarem um organismo intermediário, desde que estejam em vigor os procedimentos adequados. No caso dos projetos financiados pelo FEADER, a responsabilidade jurídica pela realização dos pagamentos tem de se manter com o organismo pagador.

Caixa 14: Seleção das operações e dos pagamentos pelos GAL LEADER na região espanhola de Aragão

Na região de Aragão, em Espanha, os 20 grupos de ação local do LEADER aprovam diretamente projetos locais (assinam a convenção de subvenção) e pagam a subvenção aos promotores dos projetos após a respetiva conclusão. A AG regional adianta 9 % do orçamento público do grupo de ação local no início do período, na condição de que o grupo apresente uma garantia bancária. Inicialmente, a parceria enviava quatro certificações dos projetos por si aprovados e pagos com o adiantamento de cada ano, que seriam reembolsados pelo governo regional no prazo de dois a três meses. Desta forma, garantia-se a ausência de problemas de liquidez. No entanto, devido ao impacto da crise económica, o número de certificados foi reduzido para dois e o tempo necessário para os grupos receberem o reembolso aumentou, conduzindo a uma maior pressão sobre o fluxo de tesouraria.

As parcerias locais insistem que este sistema reforça muito o seu estatuto aos olhos dos intervenientes locais e permite-lhes responder às necessidades dos promotores dos projetos com muito mais flexibilidade e rapidez. Pediram especificamente para manterem o mesmo método no próximo período.

- Ao abrigo do «*modelo mais centralizado*», a AG é responsável pela aprovação formal do projeto e pelo pagamento. Isto tem a vantagem de retirar uma quantidade considerável de trabalho administrativo da parceria local, mas só funciona se a AG for capaz de pôr em prática sistemas flexíveis e céleres de aprovação e pagamento.

Caixa 15: Seleção das operações e dos pagamentos por GAC finlandeses

O sistema de implementação finlandês do Eixo 4 do FEP constitui um exemplo de um modelo centralizado. Os GAC animam e selecionam projetos, mas a aprovação final e os pagamentos são realizados através dos gabinetes regionais do organismo intermediário (centros ELY) no qual foram delegadas as responsabilidades de gestão do programa. Estes

³⁴ De acordo com o artigo 65.º, n.º 4, do FEADER, os Estados-Membros definem claramente as tarefas da autoridade de gestão, do organismo pagador e dos grupos de ação local no âmbito da LEADER, no que respeita à aplicação dos critérios de elegibilidade e de seleção e ao procedimento de seleção dos projetos. Além disso, de acordo com o artigo 42.º, n.º 1, do FEADER, os grupos de ação local podem desempenhar tarefas suplementares neles delegadas pela autoridade de gestão e/ou pelo organismo pagador.

centros recebem candidaturas a financiamento dos projetos selecionados pelos GAC na sua região e verificam a elegibilidade antes de aprovarem formalmente os projetos. Assim que um centro ELY aprova um projeto, passa a controlar a sua execução e a efetuar os pagamentos diretamente ao beneficiário. Os centros ELY também são responsáveis pela comunicação de informações à AG sobre os projetos aprovados, os pagamentos efetuados e a avaliação.

Os GAC na Finlândia utilizam as organizações existentes, em alguns casos os grupos LEADER, como a sua entidade jurídica. Concentram-se nas seguintes funções: elaborar uma estratégia de desenvolvimento local, animação e apoio ao desenvolvimento de projetos; verificação informal de formulários de candidatura; seleção de projetos e comunicação de informações sobre as atividades do GAC. Graças à proximidade e à confiança entre os centros ELY e os GAC, os projetos podem ser aprovados no prazo de seis semanas a contar da sua submissão a um GAC, e por vezes até em menos tempo.

Implementação do Eixo 4 do FEP na Finlândia:

[Aplicação do Eixo 4 do FEP na Finlândia:
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland)

Existem igualmente opções intermédias, em que as AG delegam nas parcerias locais as funções de controlo e certificação de que foram feitos investimentos. Mais uma vez, estas opções podem acelerar a execução, desde que a AG disponha de um sistema adequado de controlos no local e não duplique todos os controlos.

Em qualquer caso, a AG continua a ser a última responsável por quaisquer erros ou pela utilização abusiva dos fundos, pelo que a decisão quanto ao nível da delegação nos GAL apenas deve ser tomada após a ponderação das vantagens obtidas em termos de velocidade e flexibilidade para satisfazer as necessidades locais contra o risco de despesas não elegíveis ou inadequadas.

Independentemente do nível de delegação escolhido, os riscos podem ser consideravelmente reduzidos caso sejam tomadas as seguintes medidas:

- ✓ Especificar claramente as responsabilidades pelas tarefas de gestão e controlo no acordo assinado entre a AG e o GAL (ver: artigo 33.º, n.º 5, do RDC)
- ✓ Especificar claramente as funções do GAL em relação a todos os intervenientes na cadeia de fornecimento do sistema de gestão e controlo;
- ✓ Especificar claramente no programa as funções dos GAL e das autoridades responsáveis pela execução dos programas relevantes, relativamente a todas as ações de execução relacionadas com a estratégia de desenvolvimento local (ver: artigo 34.º, n.º 1, do RDC);
- ✓ Assegurar que estão em vigor sistemas *adequados* e *proporcionados* para assegurar que os procedimentos estão a ser seguidos pelo GAL, assim como ao longo de toda a cadeia de fornecimento que afete o DLBC (amostragem, controlos no local, etc.);
- ✓ Eliminar as duplicações e os atrasos desnecessários a todos os níveis e acompanhar a velocidade, o custo e a eficácia do próprio sistema de implementação.

Apesar de estas medidas serem da responsabilidade das AG, as parcerias locais têm de verificar se estão em vigor e assegurar que as têm em conta nas suas operações diárias.

Para mais materiais de recurso, ver abaixo³⁵

3.4 Ferramentas para apoiar a execução do DLBC

O RDC contém uma série de instrumentos que podem tornar o apoio humano e financeiro prestado pelas parcerias à comunidade local mais eficaz e adaptável.

- **O que entende a Comissão por «apoio preparatório»? (artigo 35.º, n.º 1, alínea a))**

A experiência demonstrou que a fase preparatória de conceção da estratégia, de construção da parceria e de definição das fronteiras mais adequadas do DLBC é a base essencial para o sucesso. No entanto, é preciso tempo (as estimativas variam entre 6 e 12 meses) e recursos para garantir que a estratégia se baseia em elementos de prova sólidos e para conseguir a participação de toda a comunidade. A fim de melhorar a qualidade das estratégias e parcerias, a Comissão recomenda que as comunidades locais interessadas sejam capazes de se candidatar a «apoio preparatório» com base numa manifestação simplificada de interesse.

O apoio preparatório pode abranger ações como:

- ✓ Formação das partes interessadas locais;
- ✓ Estudos da zona em causa;
- ✓ Custos relacionados com a elaboração da estratégia de desenvolvimento local, incluindo os custos de consultoria e os custos das ações relacionadas com a realização de consultas com as partes interessadas;
- ✓ Os custos administrativos (custos de funcionamento e de pessoal) da organização que se candidata a apoio preparatório durante a fase de preparação;
- ✓ Apoio a pequenos projetos-piloto.

O apoio preparatório passou a ser elegível a partir de 1 de janeiro de 2014, independentemente de se a estratégia de desenvolvimento local vem a receber financiamento para a execução. A intensidade do auxílio para o apoio preparatório pode ir até aos 100 %.

A fim de selecionar os projetos para apoio preparatório, as AG têm de organizar um simples convite à manifestação de interesse, o mais cedo possível (ver exemplo).

As parcerias rurais e de pesca existentes são elegíveis para este tipo de apoio, desde que o seu orçamento não preveja apoio preparatório para o período de 2007-2013.

No entanto, é igualmente possível financiar certas atividades preparatórias coletivas (como ações de reforço da capacidade e divulgação de informações sobre DLBC através de sessões de formação, sítios web, documentos de orientação, seminários, etc.) utilizando o orçamento de assistência técnica dos períodos de 2007-2013 e 2014-2020.

³⁵ Material de recurso:

- Implementação da abordagem ascendente do LEADER. Relatório do grupo de discussão 1 da REDR http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm
- FARNET Boas práticas –Governança e Gestão. Eixo 4 Modelos de prestação na Dinamarca e na Finlândia <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

Caixa 16: Exemplo de apoio preparatório para os GAC da Estónia

Na Estónia, a criação e a seleção dos grupos de ação costeira foi apoiada por um programa de formação de um ano para as novas parcerias, bem como uma série de conferências. Este programa foi organizado pelo Ministério da Agricultura, em cooperação com a Unidade Nacional de Apoio às Redes, com a Faculdade Pärnu da Universidade de Tartu e com o Centro de Formação de Tõru.

O plano de formação foi concebido em torno de três grupos-alvo diferentes (pescadores e empresas relacionadas com a pesca; representantes da administração local; e associações sem fins lucrativos) e tinha quatro objetivos principais: apoio à criação de oito GAC; formação de líderes de GAC que poderiam iniciar os trabalhos do GAC; desenvolvimento da cooperação entre membros dos GAC e da capacidade dos GAC para funcionarem como organizações de ensino; e transmissão, aos membros do GAC, dos conhecimentos técnicos necessários para desenvolver estratégias na sua área. O programa incluiu seminários sobre o quadro jurídico do Eixo 4, bem como formação sobre como constituir uma parceria GAL e como desenvolver uma estratégia de desenvolvimento local e um plano de ação. Envolveu, além disso, o reforço da capacidade de gestão de projetos, comunicação e adjudicação de contratos públicos e foi apoiado por um manual abrangente.

O programa custou pouco menos de 100 000 EUR provenientes do orçamento nacional e da assistência técnica do FEP. Os grupos de ação local foram pré-selecionados utilizando um convite à manifestação de interesse simplificado e receberam cerca de 70 000 EUR para apoiar um processo local de construção de parcerias e desenvolvimento da estratégia de desenvolvimento da região, que prosseguiu paralelamente ao reforço das capacidades nacionais. Este montante cobriu os custos, por exemplo, dos estudos, da divulgação de informações, das reuniões e da assistência de peritos. Na sequência da dedicação da Estónia ao reforço da capacidade, o país foi dos primeiros da Europa a ver (no início de 2010) GAC operacionais capazes de apoiar projetos locais.

- **O que entende a Comissão por apoio à «execução de operações abrangidas pela estratégia de desenvolvimento local de base comunitária»? (artigo 35.º, n.º 1, alínea b), do RDC)**

O apoio à «execução de operações» abrange todas as restantes ações da estratégia, exceto o apoio preparatório, os custos operacionais e a animação e a cooperação. É importante notar que não existem submedidas predefinidas ou tipos de ações de execução. Em princípio, por conseguinte, os GAL são livres de definir os tipos de ações das suas estratégias de desenvolvimento local, que podem ser diferentes de GAL para GAL no mesmo país ou região.

Além disso, a Comissão introduziu uma série de disposições destinadas a melhorar a eficácia e a capacidade de resposta das estratégias de desenvolvimento local às necessidades locais.

O primeiro tipo de disposição *refere-se a todos os artigos destinados a melhorar a qualidade das estratégias de desenvolvimento local*, anteriormente mencionados, incluindo:

- ✓ Um enfoque claro no que a comunidade pretende alterar;
- ✓ Metas mensuráveis em matéria de realizações e resultados;
- ✓ Planos de ação e planos financeiros concretos;
- ✓ Sistemas eficazes de gestão, acompanhamento e avaliação.

O segundo tipo de disposição destina-se a assegurar que a execução das estratégias de desenvolvimento local é suficientemente *flexível* para responder às necessidades diversas e em evolução das diferentes regiões da Europa. As disposições foram introduzidas:

- ✓ Alargando o possível âmbito de aplicação das estratégias de desenvolvimento local, permitindo-lhes apoiar medidas e ações que não estejam previstas no programa e que podem até ser da competência de outros fundos da UE, desde que sejam *compatíveis com os objetivos do programa*.
- ✓ Incentivando as AG a adotar uma abordagem mais flexível à elegibilidade, indicando o que não é elegível em vez de tentar definir tudo o que é elegível.³⁶

O terceiro tipo de disposição se refere aos métodos de *simplificação* das formas como as subvenções e outras formas de apoio financeiro são prestadas (por exemplo, usando opções de custos simplificados). Estas serão abordadas no capítulo 7.

- **O que entende a Comissão por «preparação e execução das ações de cooperação do grupo de ação local»? (artigo 35.º, n.º 1, alínea c), do RDC)**

A cooperação entre as parcerias de DLBC a nível nacional e europeu revelou-se um canal vital para o intercâmbio e a transferência de boas práticas e para ajudar as ideias de projetos bem-sucedidos a crescer. No entanto, a cooperação transnacional foi consideravelmente atrasada pela existência de procedimentos de seleção, calendarização e condições de elegibilidade incompatíveis em países diferentes.

No sistema de gestão partilhada através do qual os programas dos FEEI são executados, a Comissão não pode executar sozinha um procedimento de seleção central. Na ausência dessa possibilidade, a Comissão propõe três etapas para simplificar a cooperação entre as parcerias de DLBC em matéria de procedimentos.

- ✓ A primeira abordagem recomendada pela Comissão é a integração das atividades de cooperação na estratégia de desenvolvimento local, tendo as parcerias exatamente a mesma autonomia para selecionar aqueles com quem pretendem cooperar e de que forma, tal como fazem para outras ações.
- ✓ Em alternativa, o Estado-Membro pode criar um procedimento de seleção aberto e fixar um prazo para a seleção (4 meses no caso do FEADER e do FEAMP).³⁷
- ✓ Por último, se o Estado-Membro decidir organizar convites à apresentação de projetos de cooperação, deve haver, pelo menos, 3-4 por ano para melhorar as hipóteses de coincidirem com os convites nos outros Estados-Membros.

O procedimento sugerido deve assegurar o respeito pelo princípio da separação das funções, reduzir o risco de eventuais conflitos de interesses e, em última análise, garantir o cumprimento do quadro jurídico aplicável.

³⁶ Incluindo os elementos referidos no artigo 69.º, n.º 3, do RDC: a) os juros sobre dívidas dos beneficiários, apesar de o custo financeiro da parceria ser autorizado; b) a aquisição de terrenos num montante superior a 10 % do total da despesa elegível, com exceções; c) o IVA, exceto quando não for recuperável ao abrigo da legislação nacional em matéria de IVA.

³⁷ Ver: projeto «Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020», publicado em outubro de 2013.

No âmbito do FEADER e do FEAMP, será ainda criado um sistema de intercâmbio de informações ao qual os Estados-Membros serão obrigados a comunicar os projetos que tenham aprovado e através do qual coordenarão os procedimentos.

Caixa 17: Regras aplicáveis às atividades de cooperação dos GAL na Suécia e na Polónia

Na Suécia, o orçamento de cooperação foi distribuído pelos 63 GAL, e os GAL podem selecionar projetos de cooperação de acordo com o mesmo procedimento que outros projetos da sua estratégia. Até 25 % do orçamento de cooperação podem ser usados para as etapas de preparação para a cooperação. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

Na Polónia, os GAL colaborantes entregam a sua candidatura ao organismo intermediário regional no âmbito de um convite em curso (aberto até 30 de junho de 2013 para as atividades preparatórias e até 31 de dezembro de 2013 para os projetos completos) e os OI deverão aprová-las no prazo de cerca de 2 meses a contar da entrega. A AG publicou um manual em inglês que explica as regras e os procedimentos de cooperação, que está disponível no seu sítio

Web:

<http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **O que entende a Comissão por «custos operacionais ligados à gestão da execução da estratégia de desenvolvimento local de base comunitária» (artigo 35.º, n.º 1, alínea d), do RDC) e «animação da estratégia de desenvolvimento local de base comunitária» (artigo 35.º, n.º 1, alínea e), do RDC)? (artigo 35.º, n.º 1, alínea e), do RDC)**

A Comissão e o Tribunal de Contas Europeu reconhecem que um dos principais valores do DLBC é a capacidade das parcerias para se envolver na comunidade e para apoiar e incentivar indivíduos e grupos a apresentar projetos que contribuam para a estratégia. Esta atividade de sensibilização da comunidade é geralmente chamada «animação». No entanto, por vezes é ignorada. Se as parcerias locais não o fizerem, existe um grave risco de que os fundos sejam simplesmente absorvidos pelos intervenientes locais mais fortes, que podem já ser capazes de aceder a outras fontes de financiamento. No final, a parceria local pode tornar-se simplesmente um escritório local de uma administração de nível mais elevado e apenas mais um elo numa cadeia excessivamente longa.

A fim de o impedir e para assegurar que as parcerias locais dispõem dos recursos para «sair para a rua» para incentivar projetos inovadores, projetos coletivos e projetos de grupos de mais difícil acesso, a Comissão aumentou os recursos que as parcerias podem dedicar aos «custos operacionais e às atividades de animação». No período anterior, os grupos LEADER podiam gastar um máximo de 20 % em custos operacionais, enquanto os grupos de ação costeira (GAC) podiam gastar um máximo de 10 % neste tipo de custos. Embora não tenha sido especificado, a animação é frequentemente incluída neste montante.

Agora os grupos serão autorizados a gastar até 25 % em custos operacionais e atividades de animação, com uma intensidade de auxílio até 100 %.

Os *custos operacionais* podem envolver:

- ✓ Os custos de pessoal e os custos de funcionamento da parceria selecionada;

- ✓ A formação do pessoal da parceria (e não dos promotores dos projetos);
- ✓ Os custos ligados às relações públicas (incluindo os custos do trabalho em rede, tais como a participação em reuniões das redes nacionais e europeias);
- ✓ Os custos financeiros;
- ✓ Os custos de acompanhamento e avaliação;

A *animação* pode envolver:

- ✓ Campanhas de informação – eventos, reuniões, folhetos, sítios Web, redes sociais, imprensa...
- ✓ O intercâmbio com as partes interessadas, os grupos comunitários e eventuais promotores de projetos para gerar ideias e desenvolver confiança;
- ✓ O apoio a organizações comunitárias e a criação ou o reforço de estruturas comunitárias;
- ✓ A promoção e o apoio à preparação de projetos e candidaturas;
- ✓ O apoio a projetos após a fase de arranque.

Estas funções de animação podem ser realizadas diretamente pelo pessoal empregado pela parceria ou subcontratadas a pessoal externo. A experiência mostra-nos que a maioria das parcerias exige, pelo menos, dois membros do pessoal para levar a cabo estas funções – um gestor qualificado e uma pessoa responsável pela administração. No entanto, isto depende do nível de organização territorial e da possibilidade de as parcerias de DLBC poderem juntar-se a outras agências e parcerias ou basear-se nos recursos destas. Os grupos LEADER em países onde as zonas rurais têm poucas outras organizações têm de dar mais atenção à animação e ao reforço da capacidade e exigem, muitas vezes, equipas de 4-5 pessoas experientes.

O equilíbrio entre os custos operacionais e as atividades de animação não é especificado no regulamento e depende do número de tarefas administrativas que são delegadas na parceria local. Em geral, no entanto, a parceria deve afetar o máximo de recursos possível à animação e à mobilização da iniciativa comunitária.

Capítulo 4. Porquê e como realizar DLBC nas cidades?

4.1 Introdução ao DLBC urbano

O DLBC urbano cria um enorme potencial para abordar desafios específicos nas cidades e para aproveitar o potencial inexplorado dos cidadãos, das empresas e da sociedade civil para contribuir para o desenvolvimento. No passado, várias abordagens ascendentes nas zonas urbanas tinham uma forte incidência no desenvolvimento económico e na inclusão social. Trata-se uma incidência pertinente, que irá, provavelmente, continuar, mas é também possível que surjam novas abordagens à gestão comunitária do espaço aberto, da habitação e da produção e distribuição locais sustentáveis de alimentos e energia. Estas são ilustradas, por exemplo, pela rápida expansão do movimento «Cidades em Transição»³⁸ hipocarbónicas em toda a Europa.

Foram desenvolvidas abordagens do tipo DLBC em diversos contextos urbanos. Na década de 1990, a principal incidência era em bairros desfavorecidos nos centros das cidades. No período de 2014-2020, o DLBC urbano deverá assumir uma maior variedade de formas, abordando diferentes zonas urbanas em zonas industriais e artesanais em declínio, em polos culturais e criativos, no bairro ou em toda a cidade.

O DLBC urbano faz parte de um movimento mundial

O DLBC urbano teve origem em diversas formas de organização comunitária, que variam desde abordagens de desenvolvimento da comunidade à utilização da economia social. Existem muitas filosofias diferentes por detrás do DLBC urbano, provenientes de diferentes tradições nacionais e internacionais.

- O movimento universitário do século XIX, através do qual os estudantes universitários intervieram em bairros pobres (EUA e Reino Unido).
- As abordagens de desenvolvimento da comunidade³⁹ que inclui os mais afetados pelo problema na sua solução; a construção de um ponto de vista comunitário do problema; a identificação e mobilização dos ativos da comunidade e a adoção de uma abordagem inclusiva à representação.
- Os modelos de economia social (por exemplo, as cooperativas sociais em Itália) alargados ao transporte comunitário, às cooperativas de habitação e a todos os aspetos da vida social – que proporcionam oportunidades de trabalho para grupos alvo específicos.
- A organização dos bairros baseada na abordagem de Saul Alinsky, desenvolvida em Chicago (praticada pelos cidadãos de Londres na sua «campanha por um salário digno»).
- Desenvolvimento baseado em ativos - construção de instituições como empresas de desenvolvimento local e fundos de desenvolvimento com um balanço sólido e que ofereçam um espaço de trabalho, incubação e outros serviços (por exemplo, o

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Hiperligação para o sítio web das Cidades em Transição

³⁹ Ver, por exemplo, a descrição do New Oregon Model em cinco fases <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgpsm04/article2.pdf>

laboratório Social Impact de Berlim⁴⁰ e a Creggan Enterprises em Derry/Londonderry ver Figure 3: abaixo)

As cidades europeias têm muito a aprender com essas experiências sobre a concessão de habitação economicamente acessível, a melhoria da saúde pública e o combate à violência de gangues, bem como com um maior intercâmbio entre as cidades europeias e de outras partes do mundo:

- O Presidente da Câmara de Seul está a apoiar a criação de comunidades em bairros urbanos no âmbito da sua política de «economia da partilha»⁴¹, em que um modelo alternativo de desenvolvimento económico baseado na partilha de recursos é promovido através do parque de inovação social de Seul.
- O Japão desenvolveu um modelo de negócios comunitário ao nível do bairro com forte incidência nas questões ambientais⁴².
- Em países em desenvolvimento como a Tailândia e a Índia, o desenvolvimento local de base comunitária tem sido frequentemente a única política favorável aos mais pobres aplicada nas zonas urbanas. Em Bangucoque, têm sido resolvidos problemas complexos de propriedade de terrenos em zonas de habitação através da noção de «espaço partilhado», que consiste em arrendamentos a longo prazo realizados em comum pela comunidade⁴³ e que permitiram o realojamento bem-sucedido de habitantes dos bairros de lata.
- Medellin, na Colômbia,⁴⁴ ganhou o título de «Cidade do Ano» em 2013 e aplicou abordagens de base comunitária para fazer face a problemas sociais relacionados com a violência, os transportes urbanos, a prestação de serviços e as condições de vida nas favelas.
- O Banco Mundial reuniu todas as suas abordagens ao desenvolvimento local de base comunitária⁴⁵ com especial ênfase no reforço das soluções.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>

⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt e S. Spector, *Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice*, 2012

<http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf

Figura 3: Unidades empresariais no centro comercial Rathmor, propriedade da empresa social Creggan Enterprises Derry/Londonderry⁴⁶ Reino Unido



⁴⁶ Ver Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period – estudo de caso [Derry Londonderry](#).

Anteriores iniciativas de desenvolvimento local urbano na UE

Muitas iniciativas, ações e inovações comunitárias nos programas principais continham elementos de DLBC urbano. O desenvolvimento local consta do Regulamento FEDER desde 1989:

- Os projetos-piloto urbanos (1989-2006) apoiaram ações experimentais de pequena escala centradas sobretudo em bairros desfavorecidos
- Os programas da iniciativa comunitária Urban (1994-1999, 2000-2006) consistiram em abordagens baseadas em zonas, geridas por grupos de partes interessadas liderados pelas autoridades municipais. Financiamento da UE de cerca de 10 milhões de EUR era uma atribuição típica para pacotes de projetos. Os programas Urban centravam-se em bairros desfavorecidos de cerca de 10 000 habitantes com uma fraca sociedade civil e uma baixa participação de empresas⁴⁷. Alguns programas, como o Arhus, o Le Havre e o Halifax, fizeram uma abordagem mais proativa ao reforço da capacidade nas organizações baseadas na comunidade para que estas pudessem gerir projetos mais eficazmente e, no Halifax, partes do programa foram realizadas por estes organismos sob regimes locais de adjudicação.
- A integração da dimensão urbana, no período de programação de 2007-2013, durante o qual o FEDER foi utilizado no desenvolvimento urbano integrado em cerca de metade das regiões⁴⁸. Em algumas cidades, tem sido feita experimentação considerável com cadeias de fornecimento.
- O programa URBACT também reuniu as partes interessadas ao longo de um vasto conjunto de temas nos seus 500 grupos de apoio locais, no entanto deve salientar-se que o URBACT é mais liderado pelo município do que o DLBC⁴⁹. Cada grupo funciona segundo o método URBACT⁵⁰ - essencialmente uma abordagem participativa com várias partes interessadas destinada a elaborar planos de ação local. Uma percentagem elevada destes planos de ação local aborda desafios em áreas locais que os tornam exemplos úteis do que o DLBC urbano⁵¹ pode ser para uma variedade de temas em diferentes contextos.

Com base nestas incursões anteriores, a noção de DLBC é apresentada no RDC para 2014-2020. No que respeita ao FEDER, o DLBC deveria estar previsto em programas através da prioridade de investimento específica do DLBC 9d, estabelecida sob o objetivo temático 9 de «combate à pobreza e inclusão social». No entanto, o âmbito da atividade pode abranger todos os objetivos temáticos que visem um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

4.2 Estratégias para o DLBC urbano

⁴⁷ Urban 2 avaliação final pela Ecotec 2006 (atual Ecorys) [Urban 2 final evaluation http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf)

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

⁴⁹ Um grupo de apoio local URBACT é um grupo composto por várias partes interessadas liderado pela câmara municipal e responsável pelo desenvolvimento de um plano de ação local. No entanto, o grupo não tem nenhuma garantia de recursos para o plano de ação e os projetos têm de obter financiamento de fontes nacionais e da UE

⁵⁰ Hiperligação para a versão 2 da caixa de ferramentas URBACT <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

⁵¹ P.Soto com M. Houk e P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf

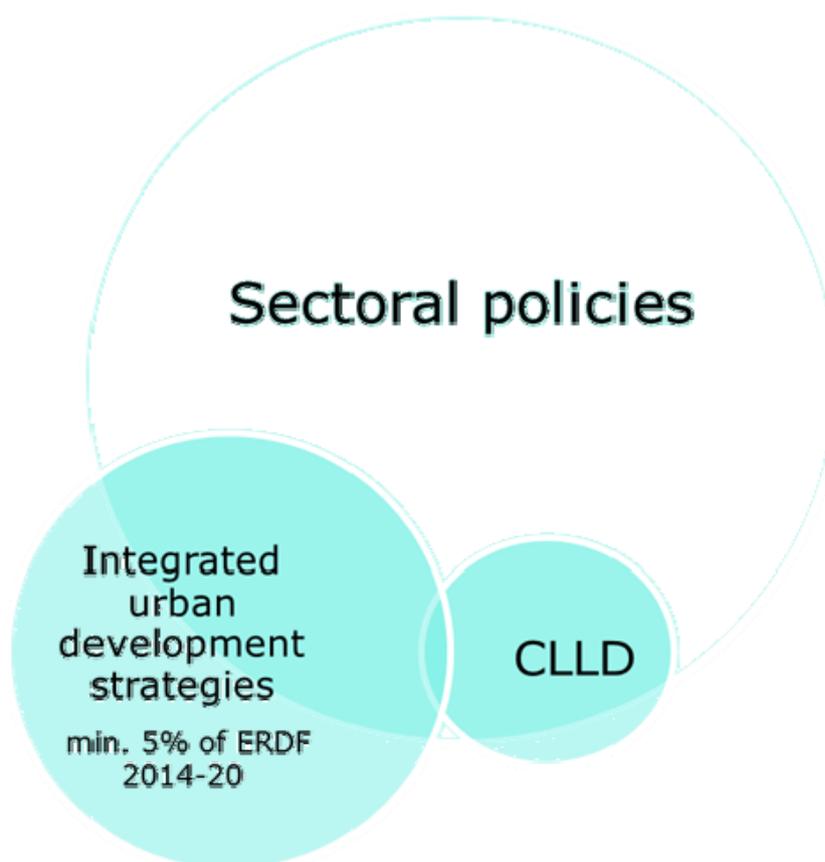
Em qualquer zona, pode haver uma combinação de políticas setoriais, políticas territoriais e abordagens de base comunitária. Figure 4: abaixo ilustra esta relação através de um diagrama.

O DLBC pode ser utilizado como um instrumento para ações ascendentes, contribuindo para o desenvolvimento urbano integrado, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do FEDER: «...ações integradas em estratégias para enfrentar os desafios económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais que afetam as zonas urbanas, tendo em conta a necessidade de promover as ligações entre os meios urbano e rural.» Essas estratégias de desenvolvimento urbano integrado têm de absorver, pelo menos, 5 % da dotação do FEDER de cada Estado-Membro, e as autoridades urbanas encarregues da execução dessas estratégias são responsáveis pelo menos pela seleção de projetos. Estes podem ser programados como um eixo prioritário multitemático específico para o desenvolvimento urbano, como um investimento territorial integrado (ITI) ou como um programa específico de desenvolvimento urbano.

O DLBC urbano pode complementar qualquer destas abordagens de desenvolvimento urbano integrado, por exemplo através de trabalho ao nível da vizinhança no âmbito de uma estratégia urbana mais ampla e pode aumentar o alcance das abordagens setoriais.

Além disso, o DLBC urbano pode ser usado para reunir as ações financiadas ao abrigo do FEDER e do FSE de forma mais integrada, por exemplo apoiando a regeneração dos bairros urbanos através de investimentos em infraestruturas, combinada com medidas de educação e de emprego, ou infraestruturas de acolhimento de crianças e acesso à formação e trabalho nos bairros para jovens pais.

Figura 4: Relação entre as políticas setoriais, as estratégias de desenvolvimento urbano integrado e o DLBC.



Escolher o enfoque estratégico do DLBC urbano

No período de 2014-2020, o DLBC urbano é suscetível de ser utilizado num vasto conjunto de objetivos temáticos. Pode ser utilizado para reduzir o CO² nos bairros, para gerar energia, para desenvolver uma economia de partilha e mais circular, para integrar os migrantes e reforçar a coesão social, para criar postos de trabalho a nível local, para combater a situação dos sem-abrigo, para lutar contra o tráfico de droga e a criminalidade de rua, para melhorar a saúde e o bem-estar, para criar e gerir parques e terrenos e para produzir alimentos. Trata-se apenas de alguns dos possíveis focos estratégicos que os grupos locais podem seguir. Frequentemente, depois do arranque com incidência num dado aspeto, o grupo local expande a sua ambição e enfrenta novos desafios.

Comunidades hipocarbónicas

O DLBC urbano pode ajudar as comunidades a reduzir a sua produção de carbono, contribuindo assim para os objetivos da estratégia Europa 2020. Muitas das abordagens mais eficazes baseiam-se em formas locais de cooperação. Tal pode incluir novas formas de partilha de automóveis, passando de esforços individuais para melhorar a conservação de energia para abordagens a nível das ruas ou dos bairros à geração comunitária de energias renováveis (eólica, hidráulica, biomassa). O exemplo de Monteveglio, na região de Bolonha, ilustra o que é possível fazer (ver Caixa 18 abaixo).

Caixa 18: Monteveglio, um movimento de transição apoiado pela administração municipal

Monteveglio é uma pequena cidade, a 20 km de Bolonha, empenhada em fazer a transição para um consumo reduzido de carbono. Neste caso, o município assinou um acordo de parceria com um grupo local de transição, em 2009, e estão a trabalhar juntos num vasto conjunto de estratégias inovadoras. Esta pequena cidade e o seu território tornaram-se um laboratório de ensaio, com base na forte parceria entre o grupo de transição local e o município. Desde 2009, foi assinado um acordo estratégico entre as duas entidades, levando a quatro anos de trabalho sobre diferentes questões, incluindo energia, agricultura, educação e inovação social. Figure 5: ilustra, num diagrama circular, os princípios da sua abordagem.

Energia: Desenvolvimento de grupos de compra fotovoltaica, com base em energias verdes e sensibilização para necessidades de cortes nas emissões e apenas em puros incentivos económicos. A cidade liderou um projeto EII ENESCOM que envolveu seis outras autarquias locais e 12 parceiros internacionais. Os municípios juntaram-se à Conferência de Autarcas e testaram uma série de novas ferramentas de sensibilização para os cidadãos, os funcionários e os políticos. A abordagem foi difundida em toda a Emília-Romanha.

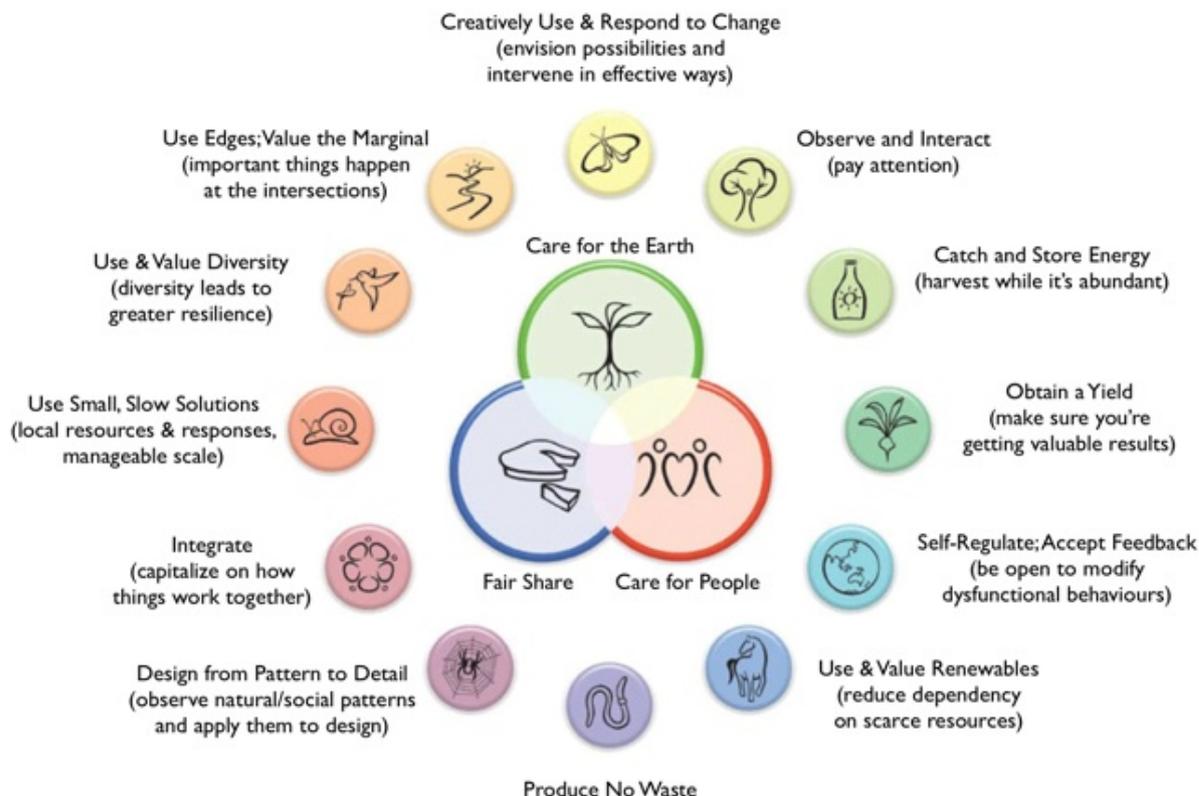
Agricultura: Desenvolvimento do projeto «Streccapogn», uma associação e uma empresa de agricultura biológica que produzem trigo e cereais de variedades antigas, legumes e frutos em campos locais. Além disso, estabelecem ligação a outros agricultores locais, realizam trabalho social e fazem parte do programa mais amplo «Alimentos sustentáveis».

Educação: Desenvolvimento de um Programa Experimental de Ensino no domínio da energia para apoiar os professores e peritos em educação ambiental para as questões energéticas. Foram transmitidos novos conceitos aos educadores, juntamente com uma estratégia de ensino para passar estes conceitos aos estudantes.

Desenvolvimento de um «Decálogo sobre Alimentos Sustentáveis»⁵² para informar os cidadãos sobre a produção de alimentos, o seu impacto nas emissões com efeito de estufa e, de um modo mais geral, a economia e a ecologia e a relação entre os alimentos e a saúde.

Inovação social: cinco municípios, incluindo Monteveglio, utilizaram uma técnica chamada Revisão da Iniciativa dos Cidadãos⁵³ antes de uma votação sobre a fusão para ajudar os cidadãos a compreenderem melhor a medida antes da votação.

Figura 5: Diagrama utilizado em Monteveglio para comunicar os princípios da economia circular



DLBC para a reabilitação urbana

A reabilitação urbana é da competência do FEDER desde os primeiros projetos-piloto Urban em 1989, que foram complementados com dois programas da Iniciativa Comunitária URBAN.

A reabilitação urbana centra-se predominantemente nas zonas mais antigas do centro das cidades, frequentemente com populações de migrantes significativas. As zonas residenciais periféricas também têm sido objeto de reabilitação, incluindo zonas residenciais prefabricadas na Europa de Leste. É possível uma grande variedade de intervenções, desde intervenções físicas e melhorias ambientais das zonas comuns a medidas mais suaves centradas na formação, em atividades culturais, no acolhimento de crianças, etc. Os melhores programas de reabilitação conseguem combinar medidas fortes e suaves, como acontece em Duisburg, ilustrado na Caixa 19 abaixo.

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

⁵³ <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

Caixa 19: Duisburg Marxloh (DE) – uma abordagem participativa ao desenvolvimento urbano integrado

Duisburg-Marxloh, na Renânia do Norte-Vestefália, é um exemplo de uma abordagem participativa e integrada à renovação urbana a nível do bairro, combinando elementos de desenvolvimento urbano mais descendentes iniciados pela administração da cidade, com um envolvimento ascendente dos bairros e dos cidadãos. O trabalho arrancou em meados da década de 1980, ligando diversos programas de financiamento para a prossecução de uma estratégia comum.

A abordagem consiste em investimentos destinados a melhorar as condições de vida física e ambiental mediante a criação de uma cintura verde. Foi posta em prática através de uma estratégia baseada na participação, no trabalho em rede e no reforço das capacidades entre os residentes e os intervenientes envolvidos. A intervenção física foi acompanhada por um processo de diálogo intenso e contínuo sobre o futuro de todo o bairro.

Toda a Marxloh beneficiou das atividades de reabilitação, que melhoraram a qualidade ambiental e criaram um sistema de espaços abertos mais interligado. Para minimizar o impacto negativo para os residentes da zona-alvo afetados pelos trabalhos de demolição ou de realojamento, foram desenvolvidas soluções por medida. As redes de vizinhança ativa (por exemplo, a mesa redonda, associações de empresas locais) estão estreitamente envolvidas no debate a longo prazo sobre a estabilização da zona e participam cada vez mais na qualidade de parceiros na coprodução de estratégias sustentáveis. Os agentes económicos locais, tais como novos empresários migrantes e outras pequenas empresas, também beneficiaram de uma melhor imagem do bairro.

O bairro ficou ligado verticalmente, por meio de uma cadeia de governação, à cidade e ao governo da Renânia do Norte-Vestefália, que cofinanciou o regime através do FEDER. No âmbito do programa Soziale Stadt,⁵⁴ também beneficiou de aprendizagem em matéria de políticas com 80 outros bairros em cidades de toda a região que atravessavam um processo semelhante. Duisburg partilhou as suas experiências com outras cidades da UE através da rede URBACT REGGOV⁵⁵ e é um dos 50 estudos de caso Urban UE⁵⁶.

Trabalhar com as comunidades marginalizadas.

O DLBC urbano oferece uma oportunidade real de trabalho com as comunidades marginalizadas, mas é necessário assegurar uma suficiente capacidade de gestão dos grupos de ação local.

No âmbito de uma rede URBACT, NODUS Alba Iulia desenvolveu uma estratégia local utilizando abordagens abrangentes à participação da sua comunidade cigana no planeamento do desenvolvimento de blocos habitacionais desfavorecidos num bairro da cidade. Recorreu-se à facilitação externa devido à falta de confiança entre as comunidades ciganas e não-ciganas.

⁵⁴ O programa alemão federal Soziale Stadt (cidade social) opera em toda a Alemanha e é administrado e cofinanciado pelos Länder, bem como pelo FEDER e pelo FSE. Apoia iniciativas de recuperação de bairros seguindo uma metodologia ascendente. The socially integrative city in NRW getting deprived areas back on track http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

⁵⁶ A DG Política Regional e Urbana realizou um importante estudo sobre as práticas urbanas da UE financiado pelo FEDER http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

Foram realizadas melhorias significativas a uma microescala, incluindo a transformação de um quintal abandonado num parque infantil (ver Figure 6: abaixo).

O projeto URBACT ROMANET incidia especificamente nas comunidades ciganas e desenvolveu grupos de apoio locais e planos de ação local nas nove cidades parceiras. O Presidente da Câmara de Udine, Furio Honsell, escreveu:

«Temos, atualmente, uma estratégia integrada para abordar as necessidades dos cidadãos mais desfavorecidos de Udine, que são os membros da comunidade cigana. A Romanet tornou «os vulneráveis visíveis» e que possibilitou orientar melhor as estratégias de saúde para promover estilos de vida saudáveis. Ainda não superámos certas situações ilegais, especialmente no que diz respeito às povoações, mas agora podemos basear-nos numa estratégia integrada. Tomámos conhecimento da diversidade de situações e temos ações positivas para promover melhores modelos para os jovens ciganos.»

Figura 6: Alba Iulia, bloco 2 antes e depois (fonte: 50 relatórios de casos da UE)



A ROMANET produziu uma série de guias ⁵⁷ sobre o trabalho com os ciganos num contexto urbano em domínios políticos específicos, com base na experiência das cidades parceiras.

Caixa 20: Terrassa, Catalunha, Espanha

Na Catalunha, os recursos de investimento em bairros desfavorecidos são coordenados pelo governo Regional da Catalunha, mas o planeamento e a execução têm lugar a nível local. O plano para o Distrito 2 de Terrassa impulsionou a inclusão social num bairro local que enfrentou um risco elevado de conflito e distúrbios civis devido a uma súbita afluência de imigrantes. O plano, apoiado pelo programa regional de reabilitação urbana, integrou ações sociais e renovação urbana num único processo de transformação, reduzindo a segregação do distrito em relação ao resto da cidade e melhorando a sua reputação de tensão e de conflito. O plano foi levado a cabo com um elevado nível de participação dos cidadãos e adotou uma abordagem transversal entre diferentes serviços municipais. Incluiu a transformação de espaços urbanos partilhados, como praças e parques (ver Figura 7 abaixo).

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>



Figura 7: Espaço social reabilitado num parque em Terrassa

Polos criativos

Muitas cidades têm bairros culturais e criativos que cresceram organicamente com apoio heterogéneo a projetos individuais ao longo dos anos. O DLBC urbano abre uma oportunidade para trabalhar de forma mais coerente com um vasto leque de partes interessadas e, em especial com os próprios empresários criativos. Estes bairros exigem um planeamento e um envolvimento cuidadosos para os proteger contra a gentrificação e a promoção imobiliária excessivamente rápidos, que podem ter um impacto inibidor para o desenvolvimento económico. As estratégias locais podem proteger os espaços de trabalho, explorar o potencial dos fundos de terras comunitários, melhorar o domínio público e estabelecer contacto com centros de conhecimentos. Tal inclui o aumento das ligações com o web design, as aplicações para telemóveis e a inovação social.

Existem muitos exemplos, nas cidades europeias, de zonas em que este tipo de abordagem poderia funcionar. No entanto, a maior parte ainda se caracteriza por um planeamento descendente.

Caixa 21: Shoreditch Trust e bairro criativo em Londres

A Shoreditch Trust⁵⁸ surgiu do programa de dez anos New Deal for Communities para aquela zona e foi a organização que sucedeu ao conselho de administração do bairro. Oferece um vasto conjunto de serviços e projetos, incluindo restaurantes, espaços de trabalho e de incubação, bem como a organização de festivais locais e atividades de rua. Esta zona acolhe um dos maiores polos criativos da Europa e foi apoiada pelo FEDER em sucessivos períodos de programação do Objetivo 2 entre 1994 e 2006.

Beneficia agora de uma densa mistura de artistas, designers, e profissionais do vídeo web e dos novos meios de comunicação social. A paisagem urbana baseia-se em antigas oficinas convertidas, como a fábrica de chá, escritórios das décadas de 1960 e 1970 e lofts complementados por clubes, bares e cafés. Edifícios fundamentais foram convertidos na década de 1990, incluindo a galeria White Cube e o Circus Space. O FEDER apoiou igualmente o novo campus de Shoreditch do Hackney Community College, que é objeto de grande atenção dos meios de comunicação social. A chamada «Silicon roundabout» em

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

Old Street fica no limite desta zona, alberga uma recente incubadora, IDEA London, financiada pelo FEDER e foi recentemente renomeada pelo Governo como Tech City⁵⁹. O bairro tornou-se uma das principais zonas de arranque da Europa para empresas dos novos meios de comunicação social.



Figura 8: Vista aérea da Silicon Roundabout em Shoreditch, zona leste de Londres

O Creative Cauldron de Taline desenvolveu-se numa antiga central elétrica perto do centro da cidade. O projeto foi criado pelo «Conselho Criativo», uma empresa social. Reuniu peritos e representantes de um vasto conjunto de organizações e domínios, incluindo universidades, diversas associações de artistas, a comunidade empresarial e arquitetos. O projeto prevê a criação de 10 000 metros quadrados de espaço de trabalho, espaço de galeria e espaço público aberto num ambiente único e com a forte participação da comunidade local de arte e design. Funciona como um espaço combinado de desempenho e incubadora.

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Figura 9: Parte do Creative Cauldron em Taline, Estónia

DLBC urbano-rural

Muitas vezes, as zonas problemáticas encontram-se nos limites entre municípios urbanos ou, no caso de zonas urbano-rurais na periferia da aglomeração populacional, combinando municípios urbanos e rurais. Estas zonas periurbanas podem ser negligenciadas e difíceis de abordar por um só município devido ao efeito de borda, aos efeitos secundários ou ao comportamento de parasitismo de cidadãos ou instituições.

Existem três tipos principais de parcerias urbano-rurais:

- Pequenos centros de serviços urbanos rodeados por zonas rurais - Alston Cybermoor (Reino Unido) é um exemplo de uma abordagem criativa neste contexto.
- Zonas periurbanas à margem das grandes cidades. Estas zonas são muitas vezes ameaçadas por desenvolvimento de má qualidade.
- Parcerias urbano-rurais centradas em problemas individuais, tais como os resíduos, o abastecimento e o tratamento das águas e os transportes. Estas tendem a organizar-se através da cooperação intermunicipal e têm menos possibilidades de realizar uma abordagem do tipo DLBC.

As parcerias urbano-rurais oferecem oportunidades para desenvolver novas formas de parceria em torno das fontes de energia renováveis utilizando recursos energéticos solares, de resíduos, eólicos e hidráulicos. As parcerias urbano-rurais podem abrir novas oportunidades para novos tipos de DLBC. Estes poderão incluir novos projetos de energias renováveis, projetos de reciclagem de resíduos e de desenvolvimento de novas abordagens à produtividade dos recursos e à produção alimentar que envolvam circuitos mais curtos, assim como lazer e turismo. As parcerias entre consumidores urbanos e produtores rurais são uma característica do movimento sustentável dos alimentos, tal como ilustrado pelo caso de Monteveglio (ver Caixa 18 acima).

Caixa 22: Alston Cybermoor - uma cidade digital num ambiente rural

Alston Cybermoor⁶⁰ consiste numa série de projetos liderados pela comunidade com base numa cidade isolada numa zona de colina e charnecas no norte de Inglaterra. Os parceiros locais criaram uma cibercomunidade dinâmica para construir ligações urbano-rurais e para superar o isolamento da cidade e das charnecas que a rodeiam. A cidade foi designada como um polo de empresas sociais e recebeu diversos prémios, tendo sido, além disso, destacada na imprensa nacional e europeia.

A comunidade local respondeu à falta de serviços de banda larga pelos principais operadores de telecomunicações criando a Alston Cybermoor para fornecer acesso a banda larga de alta velocidade. Esta iniciativa lançou várias outras empresas, centrando-se algumas das mais recentes em bicicletas elétricas, energia hidráulica comunitária e transportes comunitários locais. Um vasto conjunto de atividades da comunidade local pertence à comunidade ou são prestadas por empresas sociais.

A Alston tem a maior penetração da banda larga de qualquer comunidade no Reino Unido. Forneceu computadores a 88 % dos 670 lares e ofereceu formação para a sua utilização. Regista-se uma percentagem de utilização de serviços bancários pela Internet (30 %) correspondente ao dobro da média nacional e uma utilização de computadores para aprendizagem por 40 % dos cidadãos. O seu sítio Web é o sítio comunitário mais ativo em Inglaterra⁶¹.

As atividades da parceria comunitária têm encorajado as indústrias criativas e produtivas locais e demonstram que uma pequena cidade pode ter um futuro no mundo globalizado quando se organiza para alcançar esse objetivo. O financiamento chega de várias fontes, incluindo fontes nacionais, regionais e da UE (LEADER e FSE).

Em algumas zonas rurais, o DLBC rural baseado na abordagem LEADER não pôde intervir em centros de serviços urbanos essenciais acima de uma determinada dimensão, o que constitui um problema. O DLBC urbano-rural que recorre a uma combinação de fundos pode abrir o potencial para este tipo de colaborações.

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>



Figura 10: Amersfoort NL Parcerias alimentares sustentáveis

Amersfoort faz parte de uma rede de Sustainable Food⁶² da URBACT, liderada pela cidade de Bruxelas. Centra-se na produção, distribuição e fruição dos géneros alimentícios. Amersfoort desenvolveu uma série de iniciativas locais, incluindo: mercados de agricultores, entregas em bicicleta, sensibilização através de feiras e festivais de alimentos, cultivo de alimentos e dicas sobre como reduzir os resíduos. Amersfoort está a trabalhar em parceria com dez cidades em toda a Europa no projeto URBACT.

Coordenar as abordagens de DLBC a nível das regiões

As intervenções nos bairros podem beneficiar de coordenação estratégica a nível regional ou a nível metropolitano, e não aos níveis mais limitados do bairro ou do município. Esta coordenação a nível mais elevado é necessária para trazer recursos adicionais e atenuar os efeitos externos. O foco em pequenas zonas desfavorecidas que caracterizou os anteriores programas URBAN por vezes melhora as zonas, mas pode fazê-lo em detrimento das localidades vizinhas. Um exemplo típico de um contexto urbano seriam os esforços da polícia e de outros serviços para limpar as ruas conhecidas pelo tráfico de droga e pela prostituição através de um policiamento agressivo. Em vez de resolver o problema, esta medida faz com que a prostituição e o tráfico de droga sejam transferidos para um bairro próximo.

Normalmente, a governação também é fragmentada e, frequentemente, é apenas a nível regional que é possível mobilizar os recursos suficientes para assegurar que outros bairros nas proximidades não se deterioram quando um é melhorado.

A rede URBACT NODUS argumentou que, a fim de evitar estes problemas, a designação de zonas DLBC deve ser efetuada a nível regional ou a nível de zonas urbanas funcionais. Desta forma, permite-se a monitorização e a investigação para verificar que os efeitos externos negativos não superam as mais-valias e que as soluções se repercutem na economia e no

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

mercado de trabalho de toda a cidade. As ações propriamente ditas ainda são organizadas localmente nos bairros.

4.3 Parceria. Como utilizar o DLBC para construir alianças eficazes num contexto urbano?

As parcerias DLBC podem ser adaptadas ao vasto leque de parcerias que são mais comuns nas zonas urbanas. Podem ser integradas nas parcerias existentes ou funcionar de forma complementar a estas.

É possível utilizar organizações existentes do setor público como o organismo responsável com parcerias de DLBC que atuem como uma espécie de grupo de trabalho para lidar com um conjunto específico de desafios, desde que sejam respeitadas as tarefas mínimas do grupo de ação local no que diz respeito, nomeadamente, à conceção da estratégia e à seleção do projeto. Daí a importância do mapeamento de outras redes para ajudar as iniciativas de DLBC urbano a posicionar-se em relação ao que já existe.

A regra dos 49 % relativa às parcerias (artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do RDC), que prevê que, a nível decisório, nem as autoridades públicas nem qualquer grupo de interesse deve representar mais de 49 % dos direitos de voto, não põe em causa o papel das autoridades locais. Se utilizada adequadamente, pode reforçá-lo. Ao mesmo tempo, o DLBC permite que o município mobilize recursos, competências e energia de partes interessadas privadas e da sociedade civil.

As parcerias de DLBC urbano podem forçar as fronteiras da governação multinível através da participação de representantes das empresas na área da saúde, da educação, do lazer, do desporto e dos serviços de utilidade pública.

Mapeamento de redes e reforço da capacidade nos bairros

As cidades, devido à sua dimensão e densidade populacional, são ambientes humanos mais complexos do que outros tipos de zonas. Têm populações mais diversificadas, bem como mais empresas e organizações da sociedade civil. É importante que os novos grupos de ação local construam uma imagem do que já está a acontecer na zona. Um ponto de partida possível consiste em o novo grupo de ação local, quando estiver ainda na sua fase embrionária, utilizar abordagens participativas de mapeamento para identificar as organizações comunitárias ativas, para enumerar as suas capacidades e recursos (pessoal, projetos) e para documentar os seus ativos (volume de negócios, edifícios comunitários, espaços de trabalho, etc.). Isto ajuda a desenvolver um bom panorama para assegurar a ausência de duplicação. Este tipo de trabalho pode ser realizado por investigadores que trabalhem com as organizações comunitárias locais.

O RDC exige que nenhum grupo tenha controlo maioritário de uma parceria DLBC. Em zonas urbanas, isto significa que as organizações da sociedade civil e do setor privado terão de desempenhar um papel mais ativo na conceção e na execução das estratégias locais do que têm feito até agora, por exemplo nos programas da Iniciativa Comunidade Urbana.

Todos os grupos de ação local DLBC utilizam alguma forma de facilitação, animação ou ativação. Desenvolveram-se técnicas valiosas de mapeamento participativo no âmbito do

planeamento comunitário. Um exemplo disso é o Planning for Real,⁶³ em que um mapa de base em grande escala da zona é copiado e colocado sobre uma mesa. O mapa pode, em seguida, ser melhorado, quer com modelos simples dos edifícios principais, quer com fotografias da localidade. A Figura 11 mostra crianças e adultos a trabalhar num destes exercícios de Planning for Real. O mapa é utilizado como uma ferramenta de discussão para os participantes, permitindo-lhes explorar questões relativas ao ambiente urbano existente e também a forma como a zona se pode desenvolver e mudar no futuro. O valor do Planning for Real não está no mapa em si, mas nas discussões que ocorrem em torno deste. A técnica pode ser usada como um enquadramento para descobrir que as pessoas na comunidade desejam mudar.

Figura 11: Cidadãos locais a trabalhar num mapa de base para um «exercício Planning for Real»
(fonte: communityplanning.net)



Existem atualmente métodos digitais de mapeamento de ativos na comunidade local. O projeto de Alston Cybermoor enumera todos os serviços e empresas locais no seu sítio Web⁶⁴. Estão a ser desenvolvidas aplicações para as redes sociais que ajudam as comunidades a obter este tipo de informação através de *crowdsourcing*. Smartphones com máquinas fotográficas e GPS permitem o carregamento instantâneo de dados, fotografias, entrevistas e outros conteúdos para criar um verdadeiro mapa comunitário.

Reforço da capacidade utilizando o coordenador do grupo de ação local

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

Os coordenadores locais têm de combinar as competências de empatia e diplomacia enquanto organizadores, realistas e sonhadores. Este é talvez o papel mais difícil no desenvolvimento. Em grandes parcerias, estas tarefas podem ser partilhadas por vários membros da equipa ou com membros voluntários.

O coordenador típico tem de combinar competências pessoais com competências de gestão de projetos. O candidato ideal tem uma personalidade atraente e aberta e é, simultaneamente, eficaz no cumprimento da sua lista de tarefas.

Figura 12: O papel de animação do coordenador do GAL urbano



O coordenador da pequena equipa na zona de Körnerpark, Neukölln, Berlim, trabalha naquela zona há mais de uma década. Conhece-a intimamente e desenvolveu relações com um vasto conjunto de grupos. Lidera uma pequena equipa de cinco funcionários. As suas tarefas incluíram o

O coordenador (à esquerda) da zona de Kornerpark, em Berlim, a ouvir a apresentação de um projeto por mulheres locais

desenvolvimento de relações com indivíduos e grupos locais. Também convocam e lideram as reuniões do conselho do bairro. O papel que desempenham coloca-os entre a cidade e o conselho do bairro, para que possam estabelecer a comunicação entre os dois. Ajudam os intervenientes dos bairros a elaborar os seus plano de ação e a operar o processo de orçamentação do bairro utilizando os cinco fundos locais. Produzem, além disso, boletins informativos e outras comunicações destinadas à comunidade local, para que as pessoas saibam o que está a ser financiado e quais os eventos que estão a decorrer. Por último, lidam com a atividade de retaguarda de acompanhamento dos progressos dos projetos e de apresentação de relatórios aos organismos de financiamento.

Os grupos de ação local nos bairros variam entre organizações altamente estruturadas, formais e incorporadas e acordos de parceria mais informais e livres.

No exemplo de Berlim supracitado, a tarefa de gestão dos serviços do bairro é subcontratada a empresas privadas ou a empresas sociais por um período de três anos. A organização vencedora institui uma pequena equipa local e trabalha em estreita colaboração com o conselho do bairro. Esse conselho é não-estatutário, embora a maioria dos seus membros seja nomeada entre a comunidade local, através das eleições. O conselho do bairro pode designar por cooptação outras pessoas que podem não viver na zona, tais como diretores de escolas e proprietários ou gestores de empresas locais. O conselho do bairro normalmente reúne-se uma vez por mês e toma decisões sobre a execução do plano de ação local, através do sistema de fundos do bairro.

4.4 Zonas: como definir as fronteiras eficazes da ação dentro das cidades?

O DLBC pode ser adaptado de várias maneiras para satisfazer a geografia complexa e em evolução dos desafios urbanos. Em geral, a dimensão das zonas deve ser suficientemente grande para apoiar uma estratégia (mais de 10 000), mas suficientemente pequena para permitir a interação do local (menos de 150 000), mas se os princípios da base comunitária

forem respeitados, estes limites podem variar se a estratégia o exigir. Em casos devidamente justificados, por exemplo para ter em conta as especificidades das zonas densamente povoadas e com base numa proposta de um Estado-Membro, estes limites populacionais podem ser alterados.⁶⁵

O DLBC pode abordar uma grande variedade de zonas urbanas. Até agora, as abordagens comunitárias aplicaram-se principalmente a zonas problemáticas com o risco de criação de guetos. A nova abordagem abre a possibilidade de desenvolver novas formas de ligação das zonas problemáticas a zonas de crescimento e de oportunidades. Tal pode assumir a forma de abordagens à escala da cidade, que liguem diversos tipos de zonas, ou ser organizado através de ligações urbano-rurais. No futuro, as parcerias urbano-rurais podem tornar-se importantes zonas de cruzamento com grande potencial, uma vez que são menos constrangidas pela escassez de terras, que é aparente nas cidades.

As autoridades urbanas tendiam, no passado, a dirigir-se aos bairros do centro das cidades. A boa abordagem consiste em identificar onde existem zonas com necessidades numa cidade que possam ser abordadas através de uma abordagem de DLBC.

Definir fronteiras significativas nas zonas urbanas é, por vezes, mais difícil do que em zonas rurais e noutros tipos de zonas. Existem menos recursos naturais a demarcar as zonas. Além disso, as identidades locais dos bairros estão, por vezes, em contradição com as unidades estatísticas, de voto e administrativas. Foram designadas muitas zonas no passado utilizando classificações combinadas com base em conjuntos de indicadores. Este método tem a vantagem de aparentar ser justo. No entanto, pode agir contra a criação de bairros viáveis que sejam reconhecidos pelos seus cidadãos. Um compromisso sensato envolve começar com estatísticas para identificar os centros das zonas, sendo, em seguida, flexível em certa medida na definição exata do território. A Figura 13, a seguir, mostra o mapa das zonas identificadas para intervenção no programa de gestão de bairros de Berlim, utilizando um quadro baseado em indicadores

Figura 13: As 34 zonas de Berlim selecionadas para a gestão do bairro



⁶⁵ Artigo 33.º, n.º 6, do RDC



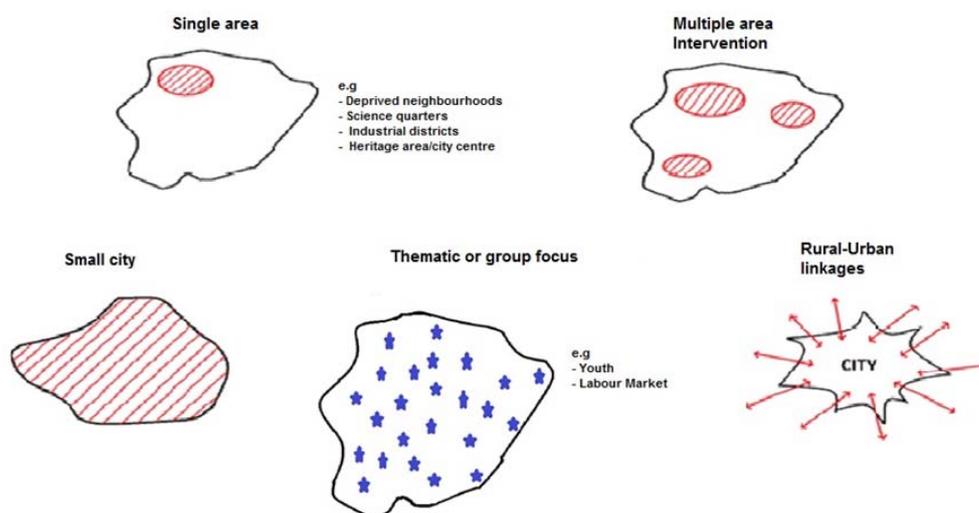
Em Berlim, as zonas são selecionadas utilizando um conjunto de dados granular de doze indicadores estáticos e dinâmicos que estão disponíveis para pequenas zonas geográficas e que são atualizados anualmente. Juntas, as 34 zonas ativas contêm uma população de cerca de 330 000 habitantes, o que representa cerca de 10 % da população da cidade. As zonas-alvo têm uma taxa de desemprego equivalente ao dobro da média e possuem concentrações significativas de migrantes, incluindo do Magrebe, da Turquia e da Rússia. A maior zona tem cerca de 24 000 pessoas, ao passo que a mais pequena tem 2 500.

A Figura 14 abaixo apresenta uma série de formas espaciais que o DLBC urbano poderá assumir. Em grandes zonas urbanas, é provável que haja muitos candidatos ao DLBC. As zonas são geralmente selecionadas com base nos seus índices de privação, embora tal possa criar zonas inviáveis, sendo normalmente melhor assumir estes índices como uma posição de partida permitindo, em seguida, que as comunidades locais ajustem as fronteiras a fim de criar uma zona que faça sentido no terreno.

Nas cidades mais pequenas, por exemplo em cidades em contração⁶⁶, é possível que toda a cidade possa ser designada como uma zona de DLBC. Do mesmo modo, se o foco for um grupo-alvo específico, como a juventude ou o envelhecimento ativo, a cidade pode ser designada seguindo o limite máximo de 150 000. As zonas urbano-rurais são propensas a serem complicadas por atravessarem as fronteiras de dois ou mais municípios.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

Figura 14: Configurações especiais do DLBC num contexto urbano e urbano-rural



Dimensão das zonas e como definir as fronteiras

A dimensão das zonas também é importante. Neste caso, o conceito fundamental é a massa crítica. O regulamento especifica que as zonas devem normalmente ter 10 000 a 150 000 pessoas. No entanto, zonas muito grandes e muito pequenas podem ser difíceis de gerir. As zonas pequenas contêm muitas vezes apenas uma zona residencial com poucas lojas, oportunidades económicas ou organizações da sociedade civil. As grandes zonas com uma população superior a 50 000 também se revelaram difíceis de gerir, uma vez que contêm frequentemente um conjunto de bairros localmente reconhecidos com identidades distintas, com o risco de as parcerias se tornarem divergentes e demasiado complexas.

A designação da zona tem, frequentemente, de lidar com a tensão de saber se deve partir das necessidades ou das oportunidades. Idealmente, as zonas são definidas de forma a incluir ambas. Mesmo em zonas com um grande potencial, raramente é possível resolver todos os problemas a nível local. A maioria das oportunidades encontra-se nas cidades. Nas zonas com poucas oportunidades, estas têm de ser procuradas fora da zona, e é importante que os projetos liguem a zona e a sua população às oportunidades económicas do distrito ou da região. Estas ligações podem ser físicas, através de melhores meios de transporte, ou culturais, eliminando os obstáculos mentais das pessoas relativos a trabalhar ou viajar para outra parte da cidade. As zonas devem ser coerentes e não devem ser vistas como isolamentos, mas como partes dinâmicas da cidade no seu todo. Um dos motivos para a falha de intervenções anteriores nos bairros desfavorecidos são os esforços excessivos para criar economias autónomas⁶⁷.

⁶⁷ Ver, por exemplo, Jan Vrancken, 2005 'Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe', in Y. KAZEPOV (ed), Cities of Europe. London, Blackwell, p. 255 - 276

Capítulo 5. Porquê e como realizar DLBC para a inclusão social?

5.1 Introdução

O DLBC para a inclusão social e o emprego tem um enorme potencial para chegar às pessoas a quem não chegam as principais políticas de inclusão e do mercado de trabalho. O DLBC para a inclusão social pode concentrar-se num grupo-alvo específico, tal como os sem-abrigo, mas alcança-os através de uma abordagem territorial que incide no seu contexto local e social.

Em comparação com as zonas rurais (FEADER), onde o DLBC é implementado através da abordagem LEADER, e com as zonas de pesca (FEAMP), em que é dedicada uma prioridade da União específica às estratégias de DLBC (GAC: grupos de ação costeira), o DLBC para a inclusão social apenas é incluído num menor número de acordos de parceria dos Estados-Membros com a Comissão. Não obstante, a inclusão social pode desempenhar igualmente um papel importante enquanto abordagem horizontal incorporada no DLBC rural, costeiro ou urbano. Pode, além disso, desempenhar um papel contínuo em que as organizações e associações nos domínios do DLBC se candidatam diretamente a financiamento do FSE no âmbito das prioridades dos principais programas do FSE.

É amplamente defendido que a inclusão social deve ser um objetivo horizontal em todos os tipos de DLBC. As parcerias DLBC existentes nas zonas rurais e costeiras que, no passado, se centraram maioritariamente nas oportunidades, poderiam fazer mais para abordar a inclusão social nas suas zonas. Os grupos de ação local de DLBC são, frequentemente, liderados por membros ativos da comunidade local e podem, por vezes, ignorar as partes menos visíveis da comunidade. A integração da inclusão social nas estratégias locais pode melhorar o equilíbrio dessas estratégias, permitindo-lhes responder melhor às necessidades locais.

Incentivar a inovação social local

Tanto o Regulamento FSE e como o FEDER mencionam especificamente a inovação social como meio de reformulação dos serviços locais e de abordagem aos desafios locais. As inovações sociais são sociais tanto nos meios como nos fins. Mais especificamente, são novos produtos, serviços e modelos que satisfazem simultaneamente as necessidades sociais e criam novas relações sociais ou colaborações. Estão estreitamente ligados ao DLBC porque «são inovações que, não só são benéficas para a sociedade, como também reforçam a capacidade da sociedade para agir». O recente guia para a inovação social na política de coesão⁶⁸ sublinha uma grande variedade de abordagens à inovação social e apresenta vários exemplos fundamentados do FEDER e do FSE. O guia explica igualmente de que forma os Social Innovation Camps, os laboratórios vivos e o Design Thinking podem melhorar a «jornada de serviço» do cliente. Tudo isto é muito pertinente para o DLBC para a inclusão social que aborda, frequentemente, as deficiências e lacunas na aplicação das políticas de fundo. As abordagens à inovação sociais poderão desempenhar um papel fundamental na reinvenção do DLBC para o século XXI.

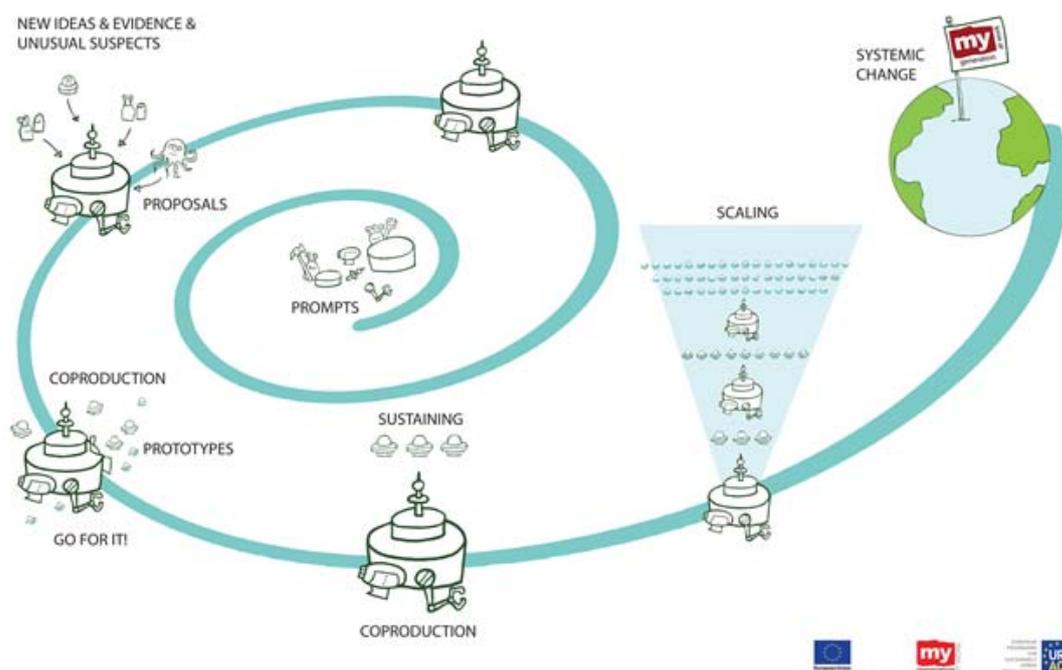
O pensamento de inovação social já está a influenciar as parcerias locais. A rede de aprendizagem URBACT «My Generation at Work», que incide na juventude, está a utilizar

⁶⁸ *Guide to Social Innovation in cohesion policy:*

<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

técnicas de inovação social localmente enraizadas para ajudar os seus parceiros das cidades a melhorar os sistemas de apoio à transição da escola para o trabalho. Esta rede é liderada pelo município de Roterdão, antiga Capital da Juventude. Os parceiros das cidades utilizaram a espiral de inovação para explorar a fase que alcançaram e se as suas inovações consistem em protótipos ou crescimento (ver figura 15 abaixo).

Figura 15: A Espiral de Inovação, de acordo com a My Generation at Work



A espiral mostra como as ideias se desenvolvem a partir de inspirações e motivações. Estas inspirações e motivações podem ter diversas origens, tais como o diálogo com grupos de utilizadores, ou uma ideia de uma conferência ou visita ao terreno. Os protótipos são coproduzidos pelo grupo de apoio local (um grupo de partes interessadas semelhante a um grupo de ação local) para desenvolver projetos-pilotos em pequena escala, que podem ser testados com um orçamento mínimo e num curto período de tempo. Os protótipos bem-sucedidos passam para a fase seguinte, da sustentabilidade, passando seguidamente para a disseminação e difusão e, por último (mas raramente), para a fase da mudança sistémica. O domínio da inovação social oferece uma série de metodologias e abordagens que podem ser utilizadas a nível local para reformular radicalmente as políticas que estão a falhar.⁶⁹ Há um novo interesse no design de serviços como uma abordagem, aproveitando várias técnicas da conceção de produtos, mas aplicados num contexto de prestação de serviços.

⁶⁹ Eddy Adams e Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth, URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf

DLBC para a inclusão social em programas anteriores

Há muitos exemplos de desenvolvimento de estratégias locais e de iniciativas locais de emprego de anteriores programas centrais, iniciativas comunitárias e ações inovadoras. Alguns exemplos incluem:

- Poverty III, que decorreu entre 1989 e 1994. O programa incluídos 29 projetos-piloto centrados em zonas desfavorecidas. Muitas organizações que viriam a estar na base do desenvolvimento local receberam o seu primeiro financiamento da UE ao abrigo do Poverty III;
- As prioridades de desenvolvimento económico comunitário nos programas Objective 1 e 2 do Reino Unido no período de 1994-2006 incidiram fortemente em estratégias ascendentes de ativação do mercado de trabalho. Estes foram concretizados de forma mais plena nas medidas «Percurso de integração» de Merseyside dos programas do Objective 1 e no programa do Objective 2 de Strathclyde;
- As Iniciativas Comunitárias do FSE (NOW, YOUTHSTART e HORIZON 1994-99) tinham uma forte componente local, à semelhança de vários temas do EQUAL (2000-2006), incluindo os relativos à economia social e à criação de empresas. O princípio da inovação do EQUAL promovia uma abordagem exploratória de inovação social enraizada a nível local em toda a Europa e conduziu ao slogan na conferência final do EQUAL «Livre circulação de boas ideias»;
- O Capital Social Local e o Novas Fontes de Emprego, ambos financiados ao abrigo das ações inovadoras do artigo 6.º, conduziram a experiências sobre cheques-serviço, microprojetos e novos instrumentos financeiros;
- 89 Pactos Territoriais de Emprego financiados com assistência técnica ao abrigo do FSE, do FEDER e do FEOGA (desenvolvimento rural) a partir de finais da década de 1990. Apesar de a maior parte dos pactos dizerem respeito ao alinhamento de políticas a níveis espaciais mais elevados, cerca de um terceiro assumiu uma abordagem especificamente local (ver, por exemplo, os quatro pactos irlandeses em Limerick, Westmeath, Dundalk e Drogheda e Dublin) e desenvolveu novas abordagens à correspondência local entre a oferta e a procura de trabalho e a atividade do lado da procura, inclusivamente através de empresas sociais de inclusão laboral. Continuam a ser realizados pactos em partes da Alemanha (por exemplo, Berlim) e na Áustria (cofinanciados pelo FSE) tendo sido, além disso, integrados nos programas do FSE na Hungria, em Itália e em Espanha;
- O programa Progress (2007-2013) financiou planos de ação local para a inclusão social. Algumas das experiências sociais no âmbito do Progress produziram resultados interessantes e relevantes para o desenvolvimento local.

No período de 2007-2013, a ausência de iniciativas comunitárias, aliada a resultados mistos na integração do EQUAL, conduziu a uma diminuição da evidência de abordagens de desenvolvimento local organizadas no âmbito do FSE. No entanto, a nível local ainda existe uma cultura de financiamento das candidaturas a apoio do FSE dinâmica e centrada nas oportunidades. Muitos dos promotores de projetos podem rastrear a sua linhagem a experiências anteriores de desenvolvimento local.

DLBC nos regulamentos

Nos termos do Regulamento FSE, o DLBC para a inclusão social é apoiado pelo objetivo temático 9 de promover a inclusão social e combater a pobreza. Centra-se no apoio à preparação, execução e animação de estratégias locais; apoia as atividades concebidas e executadas no âmbito da estratégia local em domínios abrangidos pelo âmbito do FSE em

matéria de emprego, educação, inclusão social e reforço da capacidade institucional. No entanto, tal como acontece com FEDER, o DLBC pode apoiar qualquer um dos objetivos temáticos e prioridades de investimento, mesmo que esteja programado no âmbito de um único objetivo temático.

O Regulamento FSE é explícito no seu apoio à ideia de reunir as partes interessadas locais para alcançar as metas da estratégia Europa 2020:

«A mobilização dos agentes regionais e locais deverá contribuir para realizar a Estratégia Europa 2020 e cumprir as suas metas principais. Os pactos territoriais, as iniciativas locais para o emprego e a inclusão social, as estratégias de desenvolvimento local de base comunitária sustentáveis e inclusivas em zonas urbanas e rurais e as estratégias de desenvolvimento urbano sustentável podem ser utilizadas e apoiadas para implicar as autoridades regionais e locais, as cidades, os parceiros sociais e as organizações não-governamentais mais ativamente na elaboração e na execução dos programas operacionais.» (Considerando 23 do FSE).

5.2 As estratégias de DLBC para a inclusão social

A inclusão social pode ser incluída nas estratégias de DLBC de várias formas. No início dos programas, está disponível apoio preparatório para as parcerias mais recentes. A fase de criação precisa de um amplo reforço de capacidade e de sensibilização para criar grupos de ação local que sejam relevantes para os desafios locais e para desenvolver a capacidade das organizações locais para concretizar projetos e gerir os fundos.

Dado que o «local» é onde as pessoas vivem e trabalham, é a localização definitiva para as políticas do mercado de trabalho. O DLBC oferece a possibilidade de entrelaçar os fios da política que chegam de diferentes níveis do governo. Inevitavelmente, em qualquer sistema complexo de serviço público, há lacunas na prestação, e os grupos de DLBC podem analisá-las e propor soluções (por exemplo, sobre como integrar o acolhimento de crianças de forma a que os pais possam frequentar cursos de formação). A análise local também pode destacar os círculos não virtuosos de financiamento em que as organizações que mais fazem para ajudar uma pessoa a encontrar emprego raramente recebem recompensas proporcionais.

A incidência do DLBC para a inclusão social

O DLBC para a inclusão social tem-se centrado, tradicionalmente, no tratamento de alguns aspetos de um problema local de emprego – geralmente enquadrado por uma elevada taxa de desemprego de longa duração. No entanto, existem exemplos passados de abordagens centradas em grupos-alvo. Por exemplo, um dos projetos do Poverty 3 na Irlanda centrou-se no desenvolvimento de melhores relações entre o viajante e as comunidades instaladas na cidade de Dublin.

Para 2014-2020, é provável que as estratégias locais tenham um maior alcance do que no passado. Embora algumas comecem com grupos-alvo, prevê-se que tal aconteça num quadro mais integrado para a zona. As secções seguintes abrangem um conjunto de temas.

- Luta contra a exclusão social e o desemprego
- Combate à situação dos sem-abrigo
- Comunidades marginalizadas
- Integração de migrantes
- Comunidades empreendedoras: empresas sociais e a criação de empresas
- Inclusão financeira e microcrédito
- Iniciativas dos jovens

- Comunidades saudáveis
- Envelhecimento ativo

Luta contra a exclusão social e o desemprego

O desemprego e a exclusão social foram objeto de muitas estratégias de inclusão local no passado. Foram objeto da abordagem Merseyside Pathways, bem como de muitos dos Pactos Territoriais de Emprego.

Na Irlanda, desde o início da crise que as zonas norte e sul de Limerick evidenciaram uma extrema segregação social (ver Caixa 23 abaixo).

Caixa 23: Abordagens ao DLBC para a inclusão social em Limerick, Irlanda.

Limerick tem uma longa história de abordagens de desenvolvimento local que remontam ao programa Poverty 3. A parceria de Paul liderou o trabalho da cidade num pacto territorial de emprego na década de 1990.

Ao longo do período do Tigre Celta, a cidade registou uma expansão que se refletiu também num aumento da fratura social. As zonas residenciais sociais estavam cada vez mais pobres e afetadas pela droga e pela criminalidade, à medida que a restante Limerick lucrava com expansão do mercado imobiliário. Quando a crise eclodiu, os níveis de desemprego subiram em flecha. Em toda a cidade, a taxa de desemprego era de 29 % em 2012, sendo, contudo, mais do dobro para os jovens na faixa etária dos 15-19 anos, de 68 %, e de 45 % para os jovens de 20-24 anos de idade.

Os bairros desfavorecidos são zonas residenciais sociais nas zonas norte e sul da cidade, com cerca de 6 200 habitantes. Estas zonas têm uma taxa de desemprego de 52 %, sendo 80 % das famílias dependentes de ajuda social e 50 % possuindo apenas estudos ao nível básico. O programa de reabilitação original de 3 mil milhões de EUR foi eliminado devido aos cortes. Em sua substituição, está previsto um programa de reabilitação integrada mais modesto.

Não obstante os graves problemas, têm sido alcançados verdadeiros progressos. Na zona norte, foi criado um centro de ensino em 2007, utilizando um edifício doado e uma mistura de fundos públicos, privados e filantrópicos. Este centro alargou a oferta de ensino para procurar reduzir o abandono escolar precoce e conceder segundas oportunidades. Opera através de métodos de aprendizagem divertidos: um centro de música, um centro de ciência e um centro digital dedicado às tecnologias digitais. Em 2012, registou visitas de 9 700 crianças e 1 300 adultos. Recebeu mais de 12 000 horas de trabalho voluntário. Tudo isto foi conseguido com um orçamento de apenas 288 000 EUR.

Na zona sul, a Cooperativa de Desenvolvimento de Southill é uma organização do tipo fideicomisso de longa data, criada em 1984, e propriedade da comunidade através de emissão de ações. Contém um serviço de acolhimento de crianças, organiza retromontagem de isolamento e conservação de energia, presta serviços de gestão de imóveis e serviços comunitários, trabalha com jovens através da sensibilização, efetua manutenção de automóveis e gere uma incubadora e espaço de trabalho para as empresas locais. Em 2012, tinha 103 trabalhadores e 3 700 utilizadores. Instalaram isolamento em 720 casas, colocaram 1 000 membros numa cooperativa de crédito e ajudaram 400 com formação. O seu volume de negócios foi de 1,5 milhões de EUR, incluindo receitas de vendas.

O plano local de emprego e inserção da grande Narbonne opera através de um vasto território que abrange 38 municípios e financia projetos para promover a inclusão social e o emprego (ver Caixa 24 abaixo).

Caixa 24: Plano local de emprego e inserção na grande Narbonne, França

O plano local de emprego e inserção (PLIE) na grande Narbonne está em funcionamento desde 1995. É uma de 182 PLIE que operam em França. Abrange uma zona com uma população de 122 000 pessoas e 38 municípios. Esta zona tem uma taxa de desemprego superior à média. O plano visa oferecer 800 percursos de inserção por ano com uma taxa de inserção positiva de 42 %, definida como o número de pessoas que conseguem trabalho durante um período mínimo de seis meses, ou que trabalham por conta própria durante, pelo menos, um ano. Outros 8 % iniciam formações conducentes a um diploma.

Entre as várias etapas possíveis de um percurso de inserção, o «Ateliers et Chantiers d'Insertion» (ACI) propõe atividades semelhantes a situações de trabalho, que permitem aos participantes adquirir conhecimentos técnicos, beneficiar de uma formação qualificada e participar no desenvolvimento territorial.

O principal ponto de acesso dos clientes é concedido pela *Maison de l'emploi*, que é um ponto de contacto único que reúne os serviços públicos de emprego e outros parceiros. Concede apoio aos desempregados, possui um observatório do emprego e presta formação na localidade e apoio às empresas. No seu convite à apresentação de projetos de 2013, o PLIE da grande Narbonne orienta o candidato para empregos com potencial de crescimento: agricultura/vinicultura, setor da construção, serviços de prestação de cuidados, espaços verdes e turismo.

Combate à situação dos sem-abrigo

A situação dos sem-abrigo é um desafio urbano, que pode ser uma ameaça para a coesão social nas cidades. Os sem-abrigo são o extremo da exclusão, e a sua situação impede-os de participar plenamente na sociedade. As suas oportunidades de vida estão muitas vezes reduzidas de forma permanente devido a problemas de saúde, e o acesso aos serviços é difícil ou impossível. A maioria das soluções tradicionais centram-se em estadas temporárias em albergues, frequentemente em contextos institucionalizados que tornam difícil construir ligações duradouras com as comunidades locais. Os albergues temporários podem incluir apoio e tratamento para abuso de substâncias e outros problemas, mas as condições de habitação instáveis desses indivíduos impedem-nos de beneficiar plenamente deste apoio e acabam, frequentemente, por desistir ou regressar à sua dependência logo que o programa termina.

Os sem-abrigo resistem frequentemente ao contexto institucional do albergue por diversas razões (ambiente difícil, concentração de problemas sociais, separação das famílias, ausência de ligação com a comunidade, ausência de acesso aos transportes públicos, etc.) e voltam a viver na rua ou regressam a outras formas de alojamento inseguro. O projeto Casas Primeiro tenta quebrar este círculo lidando com o problema da habitação como uma primeira prioridade, encontrando soluções de habitação diretamente na comunidade (espalhada por uma zona urbana e não concentrada em albergues temporários). A partir daí, pode ser organizado o acesso a outros serviços. O Casas Primeiro não significa só habitação. Pela sua própria natureza, essas casas situam-se nas comunidades, e existe a possibilidade de desenvolver uma abordagem de DLBC para combater a situação dos sem-abrigo em que as comunidades oferecem formas de alojamento (por exemplo, proprietários privados, habitação

social) ou de apoio (construção de redes sociais, oferta de cabazes de iniciação para as pessoas que se deslocam para habitações). O exemplo de Lisboa, apresentado a seguir, ilustra como uma abordagem do projeto Casas Primeiro pode reintegrar os sem-abrigo nas comunidades e trazer outros benefícios a longo prazo para os indivíduos e para a sociedade.

Caixa 25: Casas Primeiro, Lisboa, Portugal

O Casas Primeiro é um projeto que visa realojar sem-abrigo com problemas de saúde mental e de abuso de substâncias que vivem nas ruas de Lisboa. Recorreu a uma abordagem «Casas Primeiro» para combater o problema dos sem-abrigo em zonas de Lisboa e foi considerada um êxito segundo um vasto conjunto de critérios. Ganhou um prémio de melhor projeto da Fundação Calouste Gulbenkian.

O projeto traduziu os princípios essenciais do projeto Casas Primeiro no contexto de Lisboa:

- Grupos de ação local como impulsionadores: a sociedade civil, as instituições religiosas de caridade, os conselhos locais, os proprietários privados de os próprios residentes
- Habitação permanente e integrada: o programa promove o acesso a situações de habitação estáveis que não sejam de transição. O programa Casas Primeiro paga a renda e as despesas domésticas, como a água e a eletricidade. Os residentes pagam 30 % do seu rendimento mensal para contribuir para os seus custos de alojamento;
- Base local: o programa não arrenda mais de uma unidade em cada prédio ou rua, a fim de promover a integração na comunidade, afastando-se dos contextos de institucionalização para os contextos de base comunitária
- Apoio individualizado: os participantes podem partilhar a sua casa com outra pessoa da sua rede pessoal ou familiar, caso o desejem;
- Alojamento espalhado pela cidade: os apartamentos são alugados a proprietários privados, incentivando os membros da comunidade local a disponibilizar os seus apartamentos. Os apartamentos estão espalhados por bairros normais em diferentes zonas de Lisboa para evitar uma concentração em ruas específicas;
- Separação das casas e do tratamento: o programa concede acesso imediato a uma moradia ou apartamento. As pessoas não são obrigadas a participar em tratamento psiquiátrico nem a estar sóbrias para obterem habitação; contudo, os serviços de apoio são flexíveis, adaptados às necessidades de cada indivíduo e estão disponíveis 24 horas por dia/7 dias por semana;
- Ligações com a comunidade: Os utilizadores do programa podem beneficiar de outros serviços prestados pela comunidade e de serviços do bairro (grupos de ação local), tais como o Banco Alimentar, uma vez que o seu rendimento é muito reduzido e não cobre todas as despesas. Existem muitas organizações locais que oferecem atividades culturais, de lazer e desporto, para ajudar a criar redes sociais que impeçam o isolamento.

Os resultados da avaliação mostram grande êxito na reinserção dos clientes na sociedade. Os participantes têm um rendimento regular e um melhor acesso aos serviços e podem dormir em segurança.

«Viver na rua deixava-me muito nervoso». Quando estava na rua, pensava que o mundo ia acabar. Agora, com a estabilidade da minha casa, sinto-me muito mais calmo» (participante no Casas Primeiro)

Comunidades marginalizadas

Existem muitas comunidades marginalizadas na Europa. No entanto, os 11 milhões de ciganos que se estima que existam na Europa são a comunidade mais pobre e mais marginalizada. Uma abordagem territorial ao envolvimento destas comunidades pode ter vantagens, uma vez que os indivíduos não têm de ser etnicamente definidos. A maioria dos ciganos vive em comunidades mistas, e é possível promover um empenho na melhoria das relações com não-ciganos.

A experiência mostra que, nessas zonas, não existem ainda todos os recursos necessários para trabalhar com a comunidade. Existem vantagens em obter ajuda externa e procurar o reforço da capacidade e a resolução de conflitos. O PNUD desenvolveu um modelo de empoderamento para o seu trabalho na microrregião de Cserehát na fronteira húngara com a Eslováquia (ver Caixa 26 abaixo).

Caixa 26: Integração dos ciganos em Cserehát, Hungria

Cserehát é uma pequena região rural na Hungria, na fronteira com a Eslováquia. A região tem 116 povoações e cerca de 100 000 pessoas. O modelo de Cserehát desenvolvido pelo PNUD dedicou-se ao empoderamento das comunidades locais através de um modelo de mentoria. O modelo funciona através de grupos de autoajuda, do Centro de Recursos para o Desenvolvimento Social local e do desenvolvimento territorial relacionado de redes que não sejam exclusivamente compostas por ciganos. Um resultado é que a cooperação entre os ciganos e não-ciganos melhorou, a voz das comunidades desfavorecidas de ciganos residentes na zona tornou-se significativamente mais forte e foram criadas condições sustentáveis para a inovação social nas comunidades locais. O processo de empoderamento centrou-se no reforço da comunicação entre populações maioritárias e minoritárias através da mediação de conflitos, do estabelecimento de parcerias maioria-minoria orientadas para o desenvolvimento e da melhoria das capacidades de desenvolvimento dos líderes ciganos e das maiorias locais.

O primeiro programa de Cserehát foi principalmente financiado pelo PNUD com algum apoio do LEADER. Acabou por levar ao programa nacional do Governo húngaro (LHH), financiado pelo FSE e implementado pelo Governo húngaro para aliviar a pobreza e a exclusão social baseadas na região durante o período de programação de 2007-2013. O objetivo de ambos os programas era melhorar as condições de vida e de trabalho da população predominantemente cigana nas regiões desfavorecidas.

Integração de migrantes

A integração de migrantes é um tema fértil para abordagens de DLBC para a inclusão social. É particularmente importante nas cidades porque é aí que vive a maioria dos migrantes da UE, mas pode ser igualmente relevante nas comunidades mais pequenas das zonas rurais (ver Box 27 abaixo). O reforço da coesão social entre os migrantes e as comunidades de acolhimento pode melhorar as relações com a comunidade e fazer face aos problemas de longo prazo da pobreza e da exclusão social, para além de aumentar as taxas de emprego de ambas as comunidades.

Caixa 27: Integração positiva em Riace, Calábria, Itália

Riace, na Calábria, Itália, tornou-se numa cidade de acolhimento de migrantes.⁷⁰ Em vez de serem recebidos com hostilidade, os migrantes têm sido bem recebidos na cidade pelo Presidente da Câmara Domenico Luciano. Antes de chegarem os migrantes, a aldeia estava a diminuir e a morrer, com uma crescente falta de serviços básicos. Atualmente, está a crescer e a qualidade de vida está a melhorar, à medida que a povoação é redinamizada pela afluência de migrantes.

Uma organização sem fins lucrativos encontra casas vazias e recupera-as para acolher os refugiados. Enquanto aguardam as prestações de ajuda social concedidas aos requerentes de asilo, que estão sujeitas a longos atrasos, os migrantes podem utilizar uma moeda local, criada na povoação, que consiste em vales com imagens de Ghandi, Martin Luther King ou Che Guevara. Quando os fundos chegam, as lojas enviam os vales ao conselho local para que sejam pagos. Os migrantes possuem empregos remunerados em ateliês de costura, marcenaria e olaria, criados com fundos do governo regional.

Ao longo dos anos, passaram pela cidade mais de 6 000 migrantes. Alguns decidiram ficar e contribuir para uma revitalização a longo prazo.

São exemplos de abordagens de base comunitária à integração dos migrantes e à coesão da comunidade:

- Riace, na Calábria, revitalizou-se, tornando-se numa «povoação de acolhimento» de migrantes (Box 27 acima);
- O Programa Escolhas aborda os problemas das comunidades de imigrantes em Portugal, nomeadamente através do trabalho com as mulheres, os jovens e as crianças. Funciona através de uma abordagem ascendente para conquistar a confiança dos beneficiários-alvo, incluindo-os na definição e na execução das ações locais. Incide sobre o abandono escolar precoce, o desemprego dos jovens, a educação informal, a exclusão digital e a delinquência juvenil. Mais de uma centena de municípios desenvolveram planos locais com este programa.
- STEP - o Programa de Empoderamento de Tyrone do Sul (ver

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

Box 28 abaixo) faz uma abordagem baseada nos direitos e no empoderamento à integração dos migrantes e utiliza métodos de desenvolvimento da comunidade para generalizar a partir de casos individuais.

Caixa 28: O Programa de Empoderamento de Tyrone do Sul integra migrantes com uma abordagem baseada no empoderamento e nos direitos

Este programa (STEP) funciona em Dungannon, uma pequena vila de 10 000 pessoas da Irlanda do Norte. Começou na década de 1990 com trabalho num vasto conjunto de questões comunitárias em bairros desfavorecidos. No início de 2000, na sequência do Acordo de sexta-feira Santa e da redução da violência, os migrantes da UE começaram a chegar a Dungannon para trabalhar na transformação de carne e noutras indústrias locais. Os maiores grupos vieram da Polónia, da Lituânia e de Portugal, incluindo pessoas originárias de Timor-Leste. Os problemas enfrentados pelos migrantes no acesso a alojamento, a emprego e à saúde colocaram grande pressão sobre os serviços locais, que não estavam preparados para ajudar os recém-chegados. O STEP respondeu a esta necessidade e trabalhou, através de uma abordagem baseada nos direitos humanos, no sentido de alterar as políticas em matéria de estabelecimentos vinculados, a fim de garantir os direitos laborais e de melhorar o acesso à habitação. Trata também de litígios entre vizinhos e de resolução de conflitos em bairros.

O STEP é agora uma das maiores ONG que prestam serviços em matéria de direitos de migrantes na Irlanda do Norte. Conseguiu criar um serviço de aconselhamento jurídico, que é utilizado pelos migrantes de toda a província. O que distingue a sua abordagem é o empoderamento dos utilizadores e a sua disponibilidade para tratar questões coletivas com os empregadores, os proprietários e os prestadores de serviços. O seu modelo baseia-se em financiamento cruzado através do funcionamento de uma série de empresas sociais, incluindo um serviço de interpretação em grande escala que recorre a 200 intérpretes que prestam serviços contratuais aos organismos públicos num amplo conjunto de línguas. Também possui e gere um espaço de trabalho local e está a diversificar-se para outros serviços, tais como acolhimento de crianças, em resposta à procura local.

Comunidades empreendedoras: empresas sociais e a criação de empresas

As empresas são uma via de fuga da exclusão para uma parte significativa dos desempregados. Além disso, cada vez mais pessoas estão a interessar-se nas empresas sociais e no empreendedorismo social como uma forma de abordar as necessidades sociais.

«Criar um emprego e não ter um emprego» está a tornar-se um mantra para os desempregados de hoje. No entanto, a maioria dos serviços de apoio não estão bem concebidos para os empresários do sexo feminino ou jovens. Existe um enorme potencial para a criação de novas empresas por mulheres, pessoas com deficiências, jovens, idosos, cadastrados e outros grupos sub-representados no mundo empresarial. Para dar um exemplo, na maior parte dos Estados-Membros da UE, o número de novas empresas iniciadas por mulheres é metade do número de empresas iniciadas por homens. As abordagens de DLBC podem apoiar as comunidades empreendedoras a nível local para abordar este potencial, apresentando modelos inclusivos de apoio às empresas que estão mais bem ligados e integrados:

- A Comunidade de Práticas para o Empreendedorismo Inclusivo (COPIE) tem trabalhado sobre este desafio ao longo dos últimos seis anos enquanto rede de aprendizagem do FSE. A sua caixa de ferramentas⁷¹ inclui uma ferramenta de diagnóstico que avalia se os serviços das empresas locais são inclusivos.

⁷¹ Hiperligação à caixa de ferramentas COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

- A Andaluzia promoveu o empreendedorismo através da sua abordagem de desenvolvimento local ATIFE, que inclui medidas ativas de inclusão e a promoção do trabalho por conta própria através de subvenções. Estas subvenções foram ampliadas em 2009, com a intenção de consolidar as microempresas com menos de cinco trabalhadores em setores económicos sustentáveis, tais como os serviços de cuidados a pessoas dependentes, as atividades de promoção do ambiente e das energias renováveis e o restauro de edifícios públicos. Fez, além disso, empréstimos diretos até 11 000 EUR.
- A Basta Arbetskooperativ, a sul de Estocolmo, é uma empresa social gerida pelos clientes que prevê um novo começo para toxicodependentes de longa duração através da criação de oportunidades de trabalho local. Os utilizadores trabalham em várias empresas durante um período que pode ir até quatro anos.
- A Fundação Barka, sediada na Polónia, mas com atividade também no Reino Unido e nos Países Baixos, criou uma série de empresas sociais locais de base comunitária destinadas a reintegrar pessoas que se tornaram sem-abrigo e que sofrem de outros problemas relacionados, incluindo abuso de substâncias e problemas de saúde mental. A Barka conseguiu alterar a legislação nacional relativa às empresas sociais na Polónia.
- O projeto EVU financiado pelo EQUAL prestou apoio empresarial a retalhistas e restaurantes étnicos em Copenhaga utilizando um modelo de sensibilização baseado na comunidade, para ajudar as empresas a tornar-se sustentáveis e a melhorar os seus serviços.⁷² O EVU colaborou com a Associação de Consultores de Base Comunitária, que trabalha em empreendedorismo em comunidades de refugiados e migrantes no norte de Londres dando formação a consultores de empresas de associações locais.

Inclusão financeira e microcrédito

Os pobres e socialmente excluídos não têm acesso a serviços financeiros de alta qualidade a um preço justo. Isto aplica-se aos empresários por conta própria e a pessoas que contraem empréstimos para satisfazer necessidades pessoais. Uma das indústrias em mais rápido crescimento durante a crise tem sido a dos vorazes credores de empréstimos a curto prazo e ao domicílio, que se aproveitam de pessoas com baixos rendimentos e com dificuldades económicas. Em países sem leis relativas à usura, as taxas de juro destes empréstimos podem ascender a taxas anuais de 5 %.

As instituições financeiras comunitárias procuram contrariar esta tendência e ajudar as pessoas pobres e excluídas, incentivando a poupança e outras formas de construção de património individual. Por exemplo, as micropoupanças podem ajudar a promover a resistência financeira entre as famílias pobres. Em Govan (Glasgow, Reino Unido), foi feita uma tentativa concertada a nível local de expulsão dos credores de empréstimos a curto prazo, incentivando os residentes a abrir contas-poupança junto de cooperativas de crédito e, em 2013, um quarto dos residentes possuía uma conta.⁷³

Existem vários produtos financeiros inclusivos: poupanças, empréstimos para uso pessoal, empréstimos para a criação de empresas, garantias e seguros, bem como serviços de aconselhamento monetário e incidência sobre o reforço da literacia financeira e da competência financeira. Estes produtos são oferecidos por uma ampla variedade de

⁷² O manual prático de serviço no terreno EVU, Copenhaga.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

instituições financeiras de desenvolvimento comunitário, instituições de microfinanças e centros locais de aconselhamento monetário. Estes têm um forte alcance a nível comunitário:

- A PerMicro, em Turim, especializou-se na concessão de empréstimos para o crescimento e a criação de empresas por trabalhadores por conta própria. Quase metade dos seus clientes foram migrantes, e a empresa está já a operar em várias cidades italianas. O seu modelo de concessão de empréstimos funciona em colaboração com associações locais para prestar uma garantia de confiança.
- A NEEM, na Suécia, concede empréstimos a mulheres migrantes que aspiram à criação de uma empresa, mas que têm uma taxa de conversão reduzida. Prestam apoio envolvente para ajudar as mulheres a darem os primeiros passos.
- A Fair Finance, em Londres, concede empréstimos pessoais e presta aconselhamento financeiro numa tentativa de retirar o mercado aos credores de empréstimos a curto prazo. Opera, atualmente, nove escritórios em toda a zona leste de Londres e trabalha em estreita cooperação com associações locais, que para lá encaminham os clientes.

O instrumento de microfinanciamento «Progress» da UE foi lançado em 2009 e oferece financiamento por grosso a instituições de microfinanças e bancos que concedem empréstimos a grupos-alvo fundamentais, como os desempregados de longa duração, as mulheres e os migrantes.

Muitos instrumentos financeiros, tais como fundos de microcrédito, são propensos a funcionar a um nível geográfico mais elevado do que uma típica parceria de DLBC. No entanto, existem oportunidades de utilização da parceria de DLBC para estabelecer a ligação a estes instrumentos e prestar apoio complementar, como serviços de aconselhamento e referências. As parcerias de DLBC são mais suscetíveis de serem capazes de funcionar com operadores de financiamento comunitário regional ou local, que podem incluir cooperativas de crédito, bem como mutuantes de microcrédito e empréstimos pessoais. A maioria das cooperativas de crédito estão localmente enraizadas através de uma ligação geográfica comum.⁷⁴

Moedas alternativas também podem ter um efeito profundo e inclusivo a nível local. Os bancos de tempo permitam que as pessoas troquem horas de tempo a pôr em prática as competências que adquiriram. Desta forma, é possível construir capital social e dar um passo no sentido do mercado de trabalho. Os regimes de troca a nível local tornaram-se uma parte central da abordagem das Cidades em Transição à redução das emissões de carbono. Cidades como Totnes (Reino Unido) estão a utilizar as moedas locais para promover as compras locais, enquanto Riace (Reggio-Calabria, Itália) utilizou uma moeda local para facilitar a integração dos refugiados que sofrem com grandes atrasos na receção do pagamento das prestações sociais (ver Box 27 acima).

Iniciativas dos jovens

A juventude é muitas vezes demonizada no debate público e, por vezes, tratada como um exogrupo. Imagens de confrontos ocorridos em Londres, Estocolmo, Atenas e Madrid mostram a juventude europeia em plena rebelião e ilustram níveis crescentes de alienação. Existem 14 milhões de jovens que não estão a estudar, em formação nem a trabalhar, enquanto vários Estados-Membros atingiram níveis de desemprego de jovens superiores a 50 %.

⁷⁴ Algumas cooperativas de crédito baseiam-se num vínculo empregatício ao invés de num vínculo geográfico.

A DLBC com incidência na juventude pode tentar resolver este desafio ligando as gerações dentro da comunidade e desenvolvendo novas vias para o trabalho. Um relatório recente da Eurofound⁷⁵ sublinhou a necessidade de inovação na sensibilização e de reunir todas as partes interessadas, estabelecendo, sobretudo, a ligação com os empregadores e evitando uma abordagem orientada para o prestador.

Figura 16: Job Point Berlin



Os jovens são um dos principais focos dos Pactos Territoriais de Berlim. Os pactos funcionam através de grupos de partes interessadas e utilizam uma forma de tomada de decisões participativa para identificar projetos e abordar as lacunas em matéria de políticas. Um exemplo de uma nova iniciativa no âmbito dos pactos é o Job Points,⁷⁶ que consiste em centros de emprego de fácil utilização situados em dois bairros desfavorecidos de Neukölln e Mitte e que procuram encontrar postos de trabalho para os desempregados. Existem em paralelo com o sistema oficial de centros de emprego, mas têm a vantagem de proporcionar maior facilidade em criar confiança, pelo facto de o Job Point não sancionar nem fazer juízos de valor sobre o indivíduo. É mais informal e foi concebido após ampla consulta a jovens sobre as suas necessidades deste tipo de serviço.

As cidades da rede URBACT «My Generation at Work» estão a trabalhar em soluções radicais para a transição da escola para o trabalho. Estas soluções incluem os «Go For Its» (GFI), que são experiências de inovação social que as cidades estão a coproduzir e a coordenar com os jovens. Estes GFI centram-se em três domínios: currículo, mediação e espaços. Alguns exemplos de GFI incluem: um dia na empresa, cafés que funcionam como centros de emprego, duplas dinâmicas, cooperativas de educação, vias de carreira, empresários nas escolas. Cada

⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

um destes exemplos será testado num protótipo numa cidade participante e os vencedores serão difundidos (ver Figura 17 abaixo).

Figura 17: Gráfico do «Go For It» da My generation at work



Envelhecimento ativo

As nossas sociedades estão a envelhecer, mas o número de anos saudáveis adicionais não está a aumentar tão rapidamente como a esperança de vida. O aumento do número de idosos inativos também impõe um ónus crescente nos sistemas de pensões e nos serviços locais. Parte da solução consiste em ajudar os idosos a permanecer ativos até mais tarde, quer trabalhando a tempo parcial, quer através de atividades de voluntariado e outras formas de ação cívica. Os bancos de tempo em que cidadãos locais partilham e trocam experiência e tempo têm demonstrado que têm potencial para mobilizar todas as gerações. Existe também um potencial considerável para melhorar o bem-estar destes grupos promovendo a coesão da comunidade através de projetos comunitários em pequena escala que desenvolvam a solidariedade entre gerações.

Um exemplo de uma abordagem DLBC ao envelhecimento é o de Beacon Hill⁷⁷ em Boston, nos EUA. Beacon Hill faz parte do crescente Village Movement, que está a ajudar os idosos a envelhecer dignamente, facilitando melhores ligações de apoio social e aos serviços permitindo, ao mesmo tempo, que as pessoas fiquem na sua própria casa. Em vez dos guetos de reformados, a ideia é que haja grupos de indivíduos a viver em bairros ou até cidades inteiras, todas ligadas por meio de uma rede.

Na Europa, a Finlândia tem estado na vanguarda no que diz respeito às estratégias de base comunitária para o envelhecimento ativo. Em Helsínquia, o Laboratório Vivo trabalhou com pessoas idosas, para ajudar a desenvolver novos serviços de saúde. A Finalsputt ilustra um

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

novo modelo de habitação apoiada, projetada em conjunto com os utilizadores. A cidade de Espoo foi pioneira na CaringTV, dirigida a cidadãos sénior. Em toda a Europa, estão a ser desenvolvidos vários serviços digitais que ligam os idosos às suas redes sociais locais para ajudar a combater o isolamento e a solidão. Em Espanha, o Citilab Cornella está a trabalhar em novas soluções de ensino, e, no Reino Unido, a Universidade da Terceira Idade oferece aulas a nível local. Todas estas abordagens são de origem local e mostram que o DLBC para o envelhecimento ativo poderia ser um incentivo importante.

5.3 Parcerias para a inclusão social

As parcerias locais são essenciais para a abordagem de DLBC para a inclusão social. Estas parcerias reúnem todas as partes interessadas que estão envolvidas na definição e na resolução do problema. O DLBC abre o potencial para envolver diretamente utilizadores e organizações da sociedade civil. O regulamento exige que nenhum setor domine a parceria, o que significa, na prática, que a representação do setor público, da sociedade civil e do setor privado devem corresponder, cada uma, a menos de 50 % dos membros votantes.

As parcerias têm de ser dinâmicas e animadas e de funcionar através de abordagens participativas para que todos os presentes possam contribuir. A experiência tem demonstrado que os grupos maiores de vinte anos se tornam difíceis de gerir. Poderá ser possível organizar subgrupos, a fim de tornar as principais reuniões mais controláveis. São necessárias técnicas de facilitação e moderação animadas para manter todos os parceiros ativos e empenhados.

Igualdade de género e não-discriminação

Dar prioridade à integração da igualdade de género e da não-discriminação nas políticas de desenvolvimento local permite reconhecer que mulheres e homens, migrantes e minorias étnicas, idosos, jovens e pessoas com deficiência têm acesso aos recursos e têm oportunidades desiguais na sociedade. Além disso, as necessidades de alguns grupos tendem, frequentemente, a diferir dos utilizadores de serviços «tradicionais».

A abordagem DLBC pode fazer progressos no que respeita à integração da igualdade de género e da não-discriminação tomando medidas práticas. Os grupos de ação local podem ser um importante motor para a mudança, dando voz e visibilidade a grupos que, caso contrário, permaneceriam ocultos e ignorados. Por exemplo, em Saragoça, associações comunitárias locais consultaram grupos recém-chegados de migrantes sobre o Plano para a Integração de Imigrantes. O DLBC reconhece que, frequentemente, as próprias pessoas são peritas na sua própria condição. No entanto, isso não significa que possuam todas as respostas: peritos e profissionais podem ajudar a explorar as possibilidades, enquanto os exemplos de outras implementações bem-sucedidas podem ajudar os grupos a pensar de forma menos convencional.

Inovações na parceria e tomada de decisões sobre os projetos

O envolvimento de ONG e associações locais na execução de projetos deu origem a inovação significativa nas cadeias de fornecimento de projetos financiados pela UE. Estas incluíram formas de apresentar microprojetos, a utilização da contabilidade de custos simplificada que foi iniciada pelo FSE e abordagens ao orçamento participativo. Os custos simplificados, os projetos de cúpula e os microprojetos são abordados mais pormenorizadamente no Capítulo 5.

O orçamento participativo tem sido utilizado em algumas cidades europeias para aprofundar e alargar o âmbito da parceria e envolver uma ampla variedade de cidadãos. O conceito de

orçamento participativo foi inicialmente desenvolvido em Porto Alegre, no Brasil, onde está a ser aplicado há 20 anos. No seu ponto alto, foram atribuídos até 10 % do orçamento municipal deste modo. A abordagem foi copiada e desenvolvida por um vasto conjunto de organizações em todo o mundo e é agora apoiado pelo Banco Mundial. O princípio básico é realizar convites abertos à apresentação de um leque de opções de projetos. Estes são, normalmente, explorados para determinar quais são exequíveis. Em seguida, na terceira fase, os cidadãos votam nos projetos que deverão ser apoiados na sua zona local. Na sua forma original, os cidadãos votam diretamente nos projetos. Em algumas cidades europeias, as decisões são tomadas por um conselho de bairro eleito a nível local (por exemplo, o *Quartiersmanagement* em Berlim).

Em Cascais (Portugal), a ONG *In Loco* desenvolveu uma técnica de orçamentação participativa que o município agora utiliza para decidir quais as prioridades orçamentais a nível local. No primeiro ano, mais de 6 000 pessoas votaram em 30 projetos. No segundo ano, mais de 30 000 pessoas votaram em 32 projetos, tornando-o de longe o maior nível de participação alcançado pelo município.

Os projetos são propostos em nove sessões públicas nas localidades em que as ideias para os projetos são debatidas. As propostas contêm pormenores sobre o orçamento, a metodologia, a equipa, a utilização de ferramentas de participação, quais as instituições envolvidas e de que forma os resultados serão divulgados. A partir deste processo, é feita uma seleção dos projetos que passam para a análise técnica. Na fase da análise técnica, a elegibilidade do projeto é revista e a sua viabilidade é analisada por serviços internos do município, utilizando um formulário-tipo. Os projetos elegíveis passam para a fase seguinte, que consiste na votação do público.



Figura 18: Orçamentação participativa em Cascais, Portugal

metodologia, a equipa, a utilização de ferramentas de participação, quais as instituições envolvidas e de que forma os resultados serão divulgados. A partir deste processo, é feita uma seleção dos projetos que passam para a análise técnica. Na fase da análise técnica, a elegibilidade do projeto é revista e a sua viabilidade é analisada por serviços internos do município, utilizando um formulário-tipo. Os projetos elegíveis passam para a fase seguinte, que consiste na votação do público.

5.4 Definição das zonas de DLBC para a inclusão social

O regulamento exige que a zona tenha uma população mínima de 10 000 pessoas e uma população máxima de 150 000, embora sejam admitidas exceções, com a devida justificação. Estes valores referem-se à população total da zona, e não à dimensão dos grupos-alvo.

Utilizaram-se diversas formas para determinar as zonas para o DLBC para a inclusão social:

- Algumas zonas, tais como as zonas residenciais, têm uma fronteira natural, embora algumas zonas residenciais alcancem os 10 000 habitantes;
- Por vezes, são utilizadas fronteiras administrativas por conveniência, mas existe um risco de que essas zonas não correspondam a nenhuma realidade do mercado local de trabalho no terreno. No entanto, as bacias de emprego (igualmente descritas como zonas urbanas funcionais) podem ser demasiado grandes para permitir uma abordagem de base comunitária;
- Têm sido definidas zonas utilizando um conjunto de indicadores de privação. Estas dimensões centram-se normalmente no desemprego, nos rendimentos, no acesso aos serviços, na habitação e no ambiente. Este foi o método utilizado para identificar as 38 Pathways em Merseyside, apesar de as fronteiras exatas terem sido alteradas consideravelmente em função das condições locais. Berlim utiliza um conjunto de 12

indicadores estáticos e dinâmicos para selecionar e acompanhar as suas 34 zonas de *Quartiersmanagement*. Os seus pactos de emprego centram-se nas fronteiras administrativas dos 12 distritos;

- Certas zonas foram definidas devido à preponderância de um grupo-alvo específico. As zonas com elevadas percentagens de ciganos foram definidas deste modo.

A definição de zonas é uma atividade delicada. Sempre que é desenhada uma linha num mapa, esta inclui algumas pessoas, excluindo outras. Existe o risco de uma espécie de «lotaria em função do código postal» através da qual o acesso à formação ou a outros recursos do projeto é determinado pelo local onde vive e não pela pessoa que é. As abordagens de DLBC para a inclusão social são, por definição, orientadas geograficamente. No entanto, estas definições têm de ser interpretadas com flexibilidade.

Capítulo 6. Como fazer a coordenação com outros fundos?

6.1 Introdução. Porquê a coordenação entre fundos da UE?

A coordenação entre fundos é um meio para atingir um fim, e não um fim em si. Todos os níveis têm de ser claros sobre o que pretendem alcançar através da coordenação e adaptar os métodos que utilizam em conformidade com esses objetivos. Uma melhor coordenação pode ter as seguintes vantagens:

Em primeiro lugar, um processo de inventário comunitário das formas como o mosaico existente de fundos e iniciativas está a ser utilizado pode ajudar a garantir que as estratégias de desenvolvimento local estão mais bem posicionadas para responder aos novos desafios emergentes e que se centram naquilo que a comunidade pretende e pode mudar a nível local.

Em segundo lugar, pode assegurar que diferentes iniciativas convergem para um objetivo comum e se reforçam mutuamente, em vez de concorrerem pelos projetos, duplicando-se ou contradizendo-se. Este tipo de coerência das políticas é importante para melhorar os resultados globais alcançados por diferentes iniciativas locais, bem como para reforçar a contribuição do desenvolvimento local para os programas regionais e nacionais.

Por último, uma melhor coordenação pode ajudar a racionalizar a utilização dos recursos humanos e materiais existentes. Os edifícios e a capacidade administrativa podem ser partilhados, os custos de transporte podem ser reduzidos e as duplicações podem ser eliminadas. Isto pode conduzir a poupanças de custos globais e/ou podem ser reafetados recursos para satisfazer as prioridades locais mais importantes.

Por outro lado, uma integração mal planeada dos fundos pode aumentar a complexidade e distrair os GAL dos seus principais objetivos, que consistem em abordar as necessidades e oportunidades locais. Por conseguinte, as partes interessadas devem evitar a criação de mecanismos de coordenação complicados para seu próprio bem, a menos que existam vantagens claras em termos de obtenção de resultados no terreno.

6.2. A que nível deverá ser realizada a coordenação entre fundos?

Para funcionar bem, a coordenação entre os fundos tem, em última análise, de ser realizada a todos os níveis - europeu, nacional, regional e local. No entanto, é possível que um nível compense a falta de coordenação a outros níveis. Por exemplo, os serviços locais frequentemente tentam funcionar como um balcão único para os beneficiários, internalizando a complexidade da gestão de diferentes programas nacionais e de fontes de financiamento. No entanto, a menos que a coordenação também melhore a montante, existe o risco de que o nível local se afunde em processos administrativos. Com efeito, as condições e oportunidades para a coordenação entre fundos a nível local são definidas a nível da UE, nacional e regional.

Um quadro da UE melhorado em matéria de coordenação

A Comissão facilitou a coordenação propondo um regulamento unificado que abranja iniciativas de DLBC financiadas pelos fundos rurais, de pesca, regionais e sociais (artigos 32.º a 35.º do RDC) para 2014-2020.

O artigo 32.º, n.º 4, do RDC cria a possibilidade de a mesma estratégia de desenvolvimento local ser financiada por mais do que um fundo (multifundos) ou por um fundo único

(monofundos). Ambas as opções têm vantagens e desvantagens, que são explicadas no documento «Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds» (Orientação sobre o Desenvolvimento Local de Base Comunitária nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), produzido pela Comissão para as AG.

Se os Estados-Membros optarem por multifinanciamento para algumas ou todas as estratégias de desenvolvimento local, também têm a possibilidade de designar um «fundo principal» (normalmente o maior) no âmbito de uma estratégia selecionada, para apoiar todos os custos operacionais e as atividades de animação do grupo de ação local (GAL). Desta forma, é possível simplificar os processos, evitando a necessidade de justificar a repartição dos custos operacionais e das atividades de animação de acordo com os projetos financiados por cada fundo.

No entanto, mesmo que o Estado-Membro opte pelo monofinanciamento, ainda tem de garantir a coordenação de várias formas: «*O apoio dos FEEI em causa ao desenvolvimento local de base comunitária deve assegurar a coerência e coordenação entre esses FEEI. Para isso, importa nomeadamente garantir a coordenação em matéria de reforço das capacidades, seleção, aprovação e financiamento das estratégias de desenvolvimento local de base comunitária e dos grupos de ação local*» (artigo 32.º, n.º 3, do RDC).

O regulamento não indica de que forma isso deve ser feito. Os procedimentos pormenorizados que criam as condições para a coordenação a nível local dependem do contexto institucional de cada Estado-Membro e são *definidos a nível nacional ou regional*.

Oportunidades de coordenação a nível nacional e regional

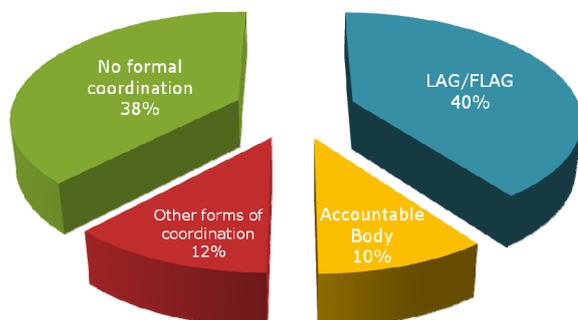
No seu Acordo de Parceria, os Estados-Membros têm de indicar quais os fundos que utilizarão para o DLBC, o motivo pelo qual estão a utilizar esses fundos, em que tipos de zonas serão aplicados e *de que forma os fundos trabalharão em conjunto*.

Pelo menos 5 % do FEADER devem ser dedicados aos DLBC nas zonas rurais (LEADER). Tal é suscetível de resultar na continuação da exploração de uma percentagem significativa dos 2 300 GAL LEADER existentes (embora possivelmente com alterações para as parcerias e as fronteiras). Alguns dos GAL (nomeadamente nas antigas regiões de Convergência) podem sofrer uma redução do nível de financiamento recebido do FEADER e têm, por conseguinte, probabilidade de se interessar pelo acesso a outros fundos.

A utilização do DLBC é inteiramente voluntária nos outros três fundos. No entanto, as cerca de 300 parcerias (grupos de ação costeira, ou GAC) nas zonas de pesca financiadas pelo FEP entre 2007 e 2013 atingiram um elevado nível de aceitação e espera-se que, pelo menos, dois terços dos Estados-Membros apoiem a sua continuação.

A Figura 19 à esquerda (baseada num inquérito preliminar anterior dos GAC pela FARNET) mostra que quase 40 % dos GAC e dos GAL faziam parte da mesma parceria e que outros 10 % partilhavam um organismo responsável local comum. Ainda outros 10 % dos GAC praticavam outra forma de coordenação com GAL LEADER.

Figura 19: Coordenação de GAL e GAC



Para além da oportunidade de multifinanciamento e de outras formas de coordenação entre os GAL em zonas rurais e os GAC em zonas de pesca, existe um elevado potencial para melhoria da coordenação entre os fundos envolvidos no DLBC nos seguintes casos

- ✓ Utilização do FEDER e do FSE para complementar as estratégias de desenvolvimento rural. Tal pode ocorrer ao nível de um GAL ou conjuntamente ao nível de várias zonas de GAL, caso tal seja mais apropriado para os desafios a tratar pelo FEDER e pelo FSE (por exemplo, para estratégias que abordem os problemas sentidos por uma maior zona de mercado de trabalho ou bacia de emprego que abranja várias zonas de GAL);
- ✓ A coordenação do FEDER, do FSE e do FEADER para as parcerias urbano-rurais. Estas podem abranger pequenas cidades-mercado, zonas metropolitanas e periurbanas e/ou parcerias urbano-rurais sobre temas específicos (alimentos, água, energia, transportes, etc.);
- ✓ A utilização do FEDER e do FSE para complementar as estratégias financiadas pelo FEAMP nas zonas de pesca. Isto pode ser particularmente importante nos grandes portos, ou caso os GAC decidam assumir funções relativas a um mais amplo desenvolvimento costeiro ou crescimento azul;
- ✓ Coordenação entre o FEDER e o FSE para lidar com os problemas complexos dos bairros urbanos desfavorecidos e outros desafios económicos, sociais ou ambientais nas cidades.

Alguns Estados-Membros regionalizados podem deixar em aberto as opções de coordenação dos fundos relativos ao DLBC nos seus Acordos de Parceria a fim de permitir que as regiões e cidades disponham de uma maior flexibilidade para conceber os seus programas e procedimentos de uma forma que melhor se adapte às suas necessidades específicas. No entanto, existem duas opções gerais disponíveis:

No âmbito de uma opção de **multifinanciamento**, tem de haver um elevado nível de coordenação entre os diferentes ministérios e as AG nos domínios mencionados nos regulamentos, incluindo: reforço da capacidade, seleção e aprovação de estratégias e zonas, financiamento, sistemas de gestão e controlo, bem como acompanhamento e avaliação. Vários Estados-Membros estão a explorar mecanismos interessantes para o alcançar, incluindo a criação de organismos intermediários comuns, AG únicas para certos fundos (FEDER e FSE), comités de acompanhamento conjuntos e comités de seleção mistos, critérios comuns e convites conjuntos ou sincronizados. Um método consiste em os fundos chegarem a acordo

quanto ao reconhecimento das parcerias que poderão aceder aos diferentes fundos, quer num pacote comum ou por fases.

No entanto, tal como já foi referido, se os mecanismos de coordenação supramencionados não estiverem em vigor e a funcionar eficazmente, surgirá o risco de que obrigar as parcerias a utilizar multifinanciamento possa «multiplicar» a complexidade e empurrar as parcerias locais em diferentes direções, distorcendo o seu objetivo inicial.

No âmbito de uma opção de **monofinanciamento**, o quadro nacional ou regional para a coordenação entre os fundos será mais fraco e mais ad hoc. Não obstante, o RDC afirma que os Estados-Membros devem melhorar a coordenação nos mesmos domínios que na opção de multifinanciamento: reforço da capacidade (por exemplo, coordenação de apoio preparatório e assistência técnica), seleção e aprovação de estratégias e zonas (pelo menos fornecendo informações claras e, sempre que possível, aproximando os calendários, os procedimentos de concursos e os critérios de seleção) e sistemas de gestão e controlo. No entanto, o grau e o âmbito da coordenação são suscetíveis de serem muito mais variáveis.

O quadro 3 apresenta uma panorâmica das ações principais que precisam de ser tomadas para assegurar a coordenação dos fundos ao abrigo das opções de multifinanciamento e monofinanciamento.

Quadro 3: Ações de coordenação ao abrigo de opções de multifinanciamento e monofinanciamento

	Coordenação com multifinanciamento	Coordenação com monofinanciamento
Alcance da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> • Chegar a acordo, entre os vários fundos, sobre os tipos de zonas e os tipos de projetos • Acordar critérios relativos ao fundo principal, caso seja uma opção a utilizar 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde o início dos programas, assegurar a divulgação de informações sobre qual o financiamento disponível, para quê, onde e quando
Reforço da capacidade, seleção e aprovação de estratégias e das zonas	<ul style="list-style-type: none"> • Convites comuns para o apoio preparatório • Reforço conjunto da capacidade • Convites comuns para estratégias e zonas • Critérios de seleção acordados • Procedimentos de seleção comuns • Comités de seleção conjuntos 	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir a utilização de apoio preparatório para elaborar estratégias que também abrangem o alcance do apoio de outros fundos • Unificar, tanto quando possível, os convites e garantir, pelo menos, um calendário • Os grupos de trabalho coordenam os procedimentos e critérios de seleção • Coordenar os fluxos de informação entre os comités de seleção
Gestão e controlo do	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios de elegibilidade acordados para a seleção dos 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que os critérios gerais de elegibilidade para cada fundo

financiamento	<p>projetos Funções comuns para os GAL na seleção de projetos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funções comuns para as AG na implementação • AG conjunta para alguns fundos • Organismos intermediários comuns • Comitês ou subcomitês de acompanhamento conjuntos • Procedimentos comuns de verificações da gestão 	<p>se refletem nos documentos relevantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos de trabalho de DLBC interfundos para unificação e clarificação da complementaridade, das questões de elegibilidade e do papel do GAL • Plataformas comuns, grupos de trabalho técnico e redes para o intercâmbio de boas práticas entre os fundos (redes nacionais comuns ou coordenadas) • Procedimentos de verificação da gestão
Acompanhamento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Planos sincronizados que distingam entre cada um dos fundos 	<ul style="list-style-type: none"> • Semelhante ao multifinanciamento

Caixa 29: Coordenação a nível regional na Polónia

Na Polónia, a coordenação do DLBC é da responsabilidade das autoridades regionais (voivodato), que têm uma dupla função: são a AG para o programa regional financiado pelo FSE e pelo FEDER, e foram-lhes delegadas determinadas funções de organismo intermediário pela AG responsável pelo FEADER e pelo FEAMP. No entanto, a fim de assegurar uma abordagem comum, as regras relativas ao processo de seleção, incluindo os critérios de seleção, serão estabelecidas a nível nacional e serão comuns a todas as regiões. As autoridades regionais estarão em condições de coordenar o apoio preparatório e, eventualmente, um processo de seleção conjunto, com um comité de seleção a nível regional. Após a seleção, este comité desempenhará também um papel de coordenar a aplicação do DLBC na região.

Várias regiões estão a planear utilizar esta opção; em especial, o voivodato de Kujawsko-Pomorskie designou, no seu programa operacional regional, dois eixos prioritários de DLBC (um abrangendo a prioridade de investimento 9d do FEDER e o outro abrangendo o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), subalínea vi), do FSE). Se esta proposta for aprovada, os GAL poderão integrar um destes dois fundos com o FEADER e o FEAMP, indicando, nas suas estratégias, quais as atividades que serão financiadas por cada fundo.

6.3 Dois cenários para a coordenação entre fundos a nível local.

As parcerias locais têm de esclarecer quatro questões antes de poderem decidir como melhorar a coordenação entre os fundos a nível local.

A Figura 20 abaixo mostra que, em primeiro lugar, têm de saber qual dos quatro fundos possíveis apoiará o DLBC e em que tipos de zonas. Em segundo lugar, têm de saber se essas zonas se poderão sobrepor ou se serão completamente separadas

1. Que fundos + zonas?

2. Zonas separadas ou sobrepostas?

Figura 20: Etapas multifundos ou monofundos

Multifundos
ou
monofundos?

ou

4. Fundo
principal?

Em terceiro lugar, têm de saber se está previsto multifinanciamento e, se não, quais são os procedimentos melhorados para a coordenação entre os fundos? Por último, têm de saber se a opção de fundo principal é permitida.

Se apenas um fundo apoiar o DLBC e/ou os fundos dedicados ao DLBC operarem em zonas distintas, não haverá espaço para a coordenação entre os fundos a nível local (apenas a cooperação entre diferentes zonas). Se, por outro lado, forem utilizados dois ou mais fundos para apoiar o DLBC e as zonas em que operam se sobrepuerem, haverá margem para melhorar a coordenação dos fundos a nível local, *mesmo no cenário de monofinanciamento*.

A Caixa 30 mostra que, no caso do **multifinanciamento**, as parcerias locais poderão conceber uma estratégia de desenvolvimento ampla, que abranja o âmbito de aplicação de todos os fundos desde o início. O processo é simplificado pelo facto de dever existir apenas um convite para apoio preparatório e para as principais estratégias, com os mesmos critérios e procedimentos, um comité de seleção e AG ou OI comuns. Deverá haver ainda critérios unificados para a seleção dos projetos, bem como clareza sobre o papel desempenhado por cada fundo. No entanto, a estratégia, o plano de ação e o plano financeiro devem indicar que partes são financiadas por cada fundo, e o acompanhamento e comunicação de informações devem manter-se separados. O processo será, em geral, mais simples a nível local, desde que estes mecanismos de coordenação tenham sido adequadamente implementados a nível nacional ou regional. Caso contrário, poderá ser mais complexo.

No caso do **monofinanciamento**, as parcerias locais podem ainda ter acesso a vários fundos para financiar as suas estratégias de desenvolvimento local, mas o encargo da coordenação de diferentes pacotes de financiamento será maior a nível local. As parcerias locais procuraram sempre formas de complementar o seu financiamento central assumindo funções adicionais, financiadas por outros fundos. Por exemplo, as parcerias irlandesas de desenvolvimento rural gerem programas substanciais de inclusão social, que recebem financiamento do FSE, e muitas parcerias espanholas geriam ou faziam parte das parcerias EQUAL e geriam projetos INTERREG. Cerca de 40 % dos grupos de ação costeira também eram, inicialmente, grupos LEADER que agora gerem o LEADER e o Eixo 4 do FEP.

Contudo, as possibilidades de o fazer dependem muito de se se está no lugar certo no momento certo. Nesta situação, as parcerias locais têm de garantir o seu financiamento principal de um fundo e tentar adicionar outros fluxos de financiamento à medida que as oportunidades surjam.

Dado que as parcerias locais podem ou não ser capazes de aceder a outros fundos, a Comissão sugere uma certa flexibilidade no quadro jurídico entre fundos que permita que as estratégias de desenvolvimento local financiem operações que sejam igualmente da competência de outros FEEI, desde que estas sejam consistentes com as respetivas regras específicas do fundo, bem como com os objetivos da estratégia de desenvolvimento local e com o programa de apoio. Se a maioria das operações já pode ser financiada por um fundo, a motivação para o

acesso a outros fundos torna-se mais uma questão de obter recursos adicionais (o que pode ser muito importante em tempos de austeridade).

A Caixa 30 seguinte resume as implicações dos dois cenários principais para a coordenação dos fundos da UE para as parcerias locais.

Caixa 30: Implicações do multifinanciamento e do monofinanciamento na coordenação dos fundos a nível local

	Implicações locais do multifinanciamento	Implicações locais do monofinanciamento
Alcance da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> • As estratégias locais podem abranger todo o âmbito de aplicação dos fundos envolvidos no DLBC 	<ul style="list-style-type: none"> • As estratégias locais centram-se num fundo específico e tentam, em seguida, juntar-se ou coordenar-se com as parcerias que lidam com outros fundos. Em alternativa, podem ser capazes de desenvolver uma estratégia ampla e tentar atrair financiamento proveniente de fontes diferentes
Reforço da capacidade, seleção e aprovação de estratégias e das zonas	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio preparatório conjunto para todos os fundos • Reforço conjunto da capacidade • Convites à apresentação de propostas únicos para todos os fundos em conjunto • Critérios de seleção comuns • Procedimentos de seleção comuns • Comitês de seleção conjuntos • A estratégia, o plano de ação e o plano financeiro devem indicar por que fundo é financiada cada parte 	<ul style="list-style-type: none"> • Convites à apresentação de propostas, critérios de seleção e comités de seleção separados • Diferentes partes da estratégia podem ser financiadas por diferentes fundos, numa base ad hoc • E/ou diferentes parcerias e subzonas podem coexistir no mesmo território. • Existem muitas das alternativas para a coordenação local (ver abaixo)
Financiamento, gestão e controlo	<ul style="list-style-type: none"> • Um conjunto de critérios de elegibilidade para a seleção de projetos • Critérios e procedimentos claros para decidir qual o fundo que financiará cada projeto • Funções comuns do GAL para todos os fundos • Disposições comuns para as verificações de gestão 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes critérios de elegibilidade e procedimentos de seleção de projetos • Idealmente, as condições de elegibilidade para cada fundo devem ser definidas em termos gerais e flexíveis • Procedimentos de verificação de gestão para cada fundo
Acompanhamento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Planos sincronizados que distingam entre cada um dos fundos 	<ul style="list-style-type: none"> • Têm de estar em vigor sistemas de comunicação de informações, acompanhamento e avaliação para cada fundo.

Caixa 31: Coordenação dos fundos da UE em Tirol, Áustria

Durante o período de 2007-2013, os oito grupos de ação local LEADER na região austríaca de Tirol já beneficiaram de um modelo integrado para a coordenação dos fundos da UE que combinava características descendentes e ascendentes. Esperava-se que as zonas locais concebessem e executassem estratégias coerentes com os objetivos regionais, no respeito de certos princípios comuns (juventude, integração da perspectiva de género, preocupação com projetos energéticos, TIC, etc.) e utilizando o mesmo sistema de gestão de qualidade. Por sua vez, os GAL foram capazes de mobilizar todos os princípios LEADER para promover iniciativas locais inovadoras.

Em março de 2013, o governo tirolês aprovou as propostas de «gestão regional 2020», que se baseiam na experiência adquirida. O objetivo consiste em financiar parcerias de DLBC a partir de três programas distintos: 5 % do FEADER, 16 % do programa regional do FEDER e até 15 % do programa de Cooperação Territorial Europeia (transfronteiras) entre a Áustria e Itália (também do FEDER). No caso do programa regional do FEDER, as prioridades serão vilas e centros locais, as PME e a inovação, as alterações climáticas e a inclusão social.

O governo regional é já a AG do LEADER e do FEDER, e uma unidade atuará como um balcão único, assegurando a coordenação a nível estratégico e dos projetos entre os diferentes departamentos da administração. Existirá um sistema de acompanhamento comum para todos os projetos de GAL e será envidado um grande esforço para simplificar o sistema de aplicação e de controlo através de regras e listas de verificação comuns.

6.4. Que medidas podem ser tomadas a nível local para melhorar a coordenação entre os fundos?

Enquanto as estratégias de desenvolvimento local e as parcerias serão inevitavelmente moldadas pela arquitetura das oportunidades de financiamento da UE, a principal mensagem para os intervenientes locais é que as estratégias devem ser orientadas pelas necessidades locais. As estratégias não devem simplesmente degenerar-se em listas de desejos de projetos que podem ser financiados ao abrigo dos regimes financeiros preexistentes. Devem basear-se em «o que a comunidade local pretende mudar» e «onde gostaria de estar no ano X». Em vez de se limitarem a moldar-se para se adaptarem às fórmulas descendentes, as parcerias locais devem desenvolver formas de coordenação que sejam mais adaptadas às suas circunstâncias e aos objetivos das suas estratégias

A coordenação entre os fundos a nível local pode realizar-se no contexto do desenvolvimento de estratégias, da organização da parceria, da definição da zona e das verificações da gestão.

Caixa 32: Um mapa de planeamento de DLBC

Na Hungria, a Rede Rural Nacional produziu um Mapa de Planeamento de DLBC, que fornece um modelo destinado a ajudar as parcerias locais a fazerem face a temas tão diversos como as alterações climáticas e a pobreza numa única estratégia de desenvolvimento local. O modelo está disponível sob a forma de uma ferramenta destinada a ajudar a parceria local a utilizar da melhor forma possível o DLBC e a abordagem de multifinanciamento.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62COD672

Como utilizar a coordenação entre fundos para reforçar as estratégias de desenvolvimento local?

A coordenação entre os fundos pode permitir que as estratégias de desenvolvimento local assumam uma abordagem mais integrada e holística e alarguem o seu âmbito de aplicação para lidar com diferentes tipos de problemas. Mesmo que cada um dos fundos demonstre uma grande flexibilidade em relação ao DLBC, as principais partes interessadas envolvidas no fundo irão, muito provavelmente, pressionar numa dada direção. Por exemplo, é pouco provável que as partes interessadas rurais queiram que a cidade absorva a maior parte do financiamento do FEADER para uma parceria urbano-rural, e é pouco provável que as organizações de pesca pretendam que uma percentagem elevada do financiamento do FEAMP seja aplicada na infraestrutura geral de desenvolvimento. Por conseguinte, em geral, o acesso aos diferentes fundos (individualmente ou através de multifinanciamento) não só permite que as parcerias locais alarguem o seu âmbito de aplicação – mas também que deem mais atenção a certos domínios ou questões que dificilmente seriam contempladas de outro modo.

Além disso, sempre que as parcerias locais passar a ser responsáveis por ações que são normalmente financiadas por vários fundos diferentes, têm uma maior capacidade para assegurar a coerência entre as principais políticas que afetam o desenvolvimento local. Por exemplo, podem garantir que as decisões relativas a infraestruturas de pequena escala

(financiadas, por exemplo, pelo FEDER) sejam compatíveis com os esforços para criar postos de trabalho no setor dos alimentos (financiado, por exemplo, pelo FEADER).

Tendo isto em consideração, existem duas abordagens principais à cooperação entre os fundos no desenvolvimento de estratégias:

1. Partir do geral para o particular.

A primeira abordagem envolve uma abordagem holística a todas as principais necessidades e desafios que afetam uma determinada zona e centrando-se nos que têm maior probabilidade de alcançar resultados a nível local com os diferentes fundos disponíveis.

A vantagem desta abordagem é que proporciona uma panorâmica mais integrada e sistémica de todas as questões e das ligações entre elas, cujas prioridades podem depois ser definidas na estratégia de desenvolvimento local. Estas prioridades podem servir de base ao desenvolvimento dos pacotes de financiamento que estão em conformidade com os diferentes fundos da UE, mas que ainda se adequam a um quadro coerente e global. Se não houver multifinanciamento, as parcerias podem ainda utilizar a mesma estratégia global de cúpula para se candidatarem a diferentes fundos, à medida que foram surgindo as oportunidades.

Caixa 33: Planeamento multissetorial na Andaluzia e plataforma multifundos da South East Cork

Na Andaluzia, em Espanha, a AG para o Eixo 4 do FEADER (LEADER) instituiu uma prática de ordenamento territorial mais vasto, a fim de assegurar a coerência das políticas e de melhorar o mecanismo de conceção e acompanhamento de estratégias de desenvolvimento local multissetoriais abrangentes aplicadas através de diferentes fundos. Muitas parcerias locais na Andaluzia têm acesso a muitos fundos da UE, nacionais, regionais e locais diferentes, bem como ao FEADER. A AG prevê apoio para uma análise multissetorial (AMS) de cada território LEADER e, com base nisso, elabora também um Plano de Ação Global (PAG), que especifica todas as intervenções possíveis que podem ser objeto de subvenções através do LEADER. Utilizando a AMS e o PAG, as parcerias locais preparam, em seguida, estratégias de desenvolvimento local amplas, que refletem as necessidades mais abrangentes da zona e identificam as várias fontes de financiamento. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Plataforma multifundos da SECAD (South East Cork)

A Área de Desenvolvimento de South East Cork (SECAD), uma parceria local que opera no sudeste da Irlanda, baseia-se em muitas fontes de financiamento diferentes para dar execução a diferentes aspetos da sua estratégia de desenvolvimento local. A estratégia incide em quatro pilares principais: o desenvolvimento rural, que é financiado pelo FEADER com cofinanciamento nacional; a inclusão social, que é financiada pelo FSE e por uma iniciativa nacional; os transportes, que são financiados pela UE (programa EIE) e por fontes nacionais; e a ativação do mercado de trabalho, que é financiada a partir de fontes nacionais. Algumas das ações da estratégia, tais como uma iniciativa cinematográfica para a juventude, baseiam-se numa combinação destas fontes de financiamento para cobrir diferentes aspetos, tais como os transportes e a aquisição de equipamento, e para assegurar a gestão global.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

No entanto, é necessário cuidado para evitar certos riscos. O primeiro é a pressão para aumentar a dimensão geográfica de intervenção, a fim de cobrir adequadamente todos os problemas. Dado que os problemas económicos, sociais e ambientais têm impacto a diferentes níveis, a tendência é para aumentar a dimensão da zona a fim de abordar o máximo de problemas possível. O segundo é o risco de diluir as preocupações das partes interessadas mais fracas no quadro geral.

Uma maneira de o evitar é incluir determinados temas, grupos-alvo ou eixos setoriais na estratégia, impulsionados pelas partes interessadas locais por eles afetadas. Estes polos de atividade podem evoluir para «comunidades de interesse», que lideram certas partes da estratégia e trabalham nos projetos. Pode também ser útil criar comités de seleção específicos ou «subparcerias» para as diferentes partes da estratégia, que garantam uma voz para certos grupos. Exemplos dessas abordagens incluem as parcerias existentes que lidam com o desenvolvimento rural e a pesca e as estratégias integradas das parcerias irlandesas LEADER (ver o exemplo acima e o de IRD Duhallow no capítulo 5). O grupo LEADER Menter Mon do País de Gales também criou uma comunidade de interesses com várias partes interessadas para lidar com uma oportunidade identificada na sua estratégia de desenvolvimento local, de «tornar a caminhada numa indústria».

2. Integração ascendente

A abordagem alternativa consiste em começar a partir dos pontos focais existentes de energia e atividade na comunidade e desenvolver a estratégia mais ampla da base para o topo. Por exemplo, uma comunidade pode estar particularmente preocupada e ativa relativamente ao emprego dos jovens. A estratégia começaria por reunir os jovens com escolas, serviços de orientação profissional, serviços de emprego, clubes de desporto e sociais, serviços sociais, empregadores, agências de desenvolvimento e assim por diante. Os projetos poderiam abranger diferentes áreas de intervenção, tais como o empreendedorismo, a formação, as infraestruturas sociais e culturais, a habitação, etc. Desta forma, colocar-se-ia a população local ativa em relação aos problemas dos jovens em contacto com as pessoas preocupadas com outras questões conexas, que por sua vez se poderiam tornar novos centros de atividade e projetos comunitários (ver, por exemplo, o projeto URBACT My Generation on Youth mencionado no capítulo 5 e os projetos locais de integração dos ciganos mencionado no capítulo 3 – Alba Iulia, Roménia, da rede Nodus URBACT e Udine, Itália, Rede Romanet Urbact).

Em 2007-2013, uma manifestação deste tipo de abordagem é a situação em que grupos LEADER existentes nas zonas rurais se candidataram a financiamento do FEP para cobrir atividades destinadas às comunidades costeiras e de pesca nas suas zonas ou em zonas adjacentes (ver o exemplo abaixo do GAL LEADER East Almeria da Andaluzia, Espanha, que desenvolveu a estratégia e se candidatou, com êxito, à gestão do Eixo 4 do FEP)

Em 2014-2020, existe a possibilidade de ter em consideração estas preocupações desde o início e realizar um levantamento muito mais sistemático das políticas existentes e das organizações que operam a nível local. As autoridades francesas, por exemplo, mapearam o mosaico das intervenções dos fundos da UE em diferentes zonas. Isto deverá permitir às organizações locais formar alianças mais coerentes e chegar a acordos sobre a utilização dos diferentes fundos de forma muito mais eficaz do que antes.

Como utilizar a coordenação entre fundos para reforçar as parcerias de desenvolvimento local?

Um dos maiores obstáculos à melhor coordenação entre os fundos ocorre porque as partes interessadas existentes se opõem e têm medo de perder poder, influência, recursos e, em última análise, os seus empregos na sequência da reorganização. Por conseguinte, resistem a qualquer mudança ou interferência nos seus «domínios». Um tal autointeresse defensivo está, muitas vezes, misturado com a preocupação de que os valores e as prioridades de base da sua organização sejam diluídos ao longo da sua integração com outros organismos (mais poderosos). Estas preocupações têm lugar a todos os níveis, desde a UE até aos organismos nacionais e regionais e, obviamente, estão presentes a nível local.

Ultrapassar o autointeresse defensivo das partes interessadas estabelecidas e os seus receios legítimos relativos à diluição dos seus principais objetivos é uma tarefa extremamente delicada, que precisa de ser tratada com sensibilidade a fim de evitar dividir a comunidade. É importante reconhecer, por conseguinte, que uma melhor coordenação nem sempre significa fusões ou cortes nos recursos materiais e humanos. Há uma variedade de abordagens alternativas que podem levar a amplos acordos vantajosos para todos entre as organizações locais e as partes interessadas, para uma divisão mais eficaz das responsabilidades e das tarefas. Algumas das principais possibilidades organizativas destinadas a melhorar a coordenação dos fundos são as seguintes:

- *Integração numa estrutura jurídica comum.*

Muitas parcerias locais financiadas pelo LEADER ou pelo Eixo 4 do FEP assumiram a forma de uma entidade jurídica independente. A forma mais comum é a de uma associação sem fins lucrativos, mas existem igualmente exemplos de fundações e empresas públicas ou outras formas de empresas que não distribuem os dividendos. Qualquer que seja a sua forma jurídica, o princípio desta abordagem é que uma entidade – normalmente a primeira a ser estabelecida – assume a responsabilidade pela conceção e execução de uma estratégia financiada por outro fundo.

Tal como já referido, cerca de 40 % das estratégias locais financiadas pelo Eixo 4 do FEP foram concebidas e são atualmente geridas por parcerias que começaram inicialmente como grupos de ação local LEADER. No entanto, é agora igualmente possível para os grupos de ação costeira assumir a liderança das ações financiadas pelo FSE, pelo FEDER ou pelo FEADER.

As parcerias existentes que não GAL ou GAC financiados pelo FSE ou pelo FEDER também podem fazer o mesmo, desde que cumpram os princípios dos grupos de ação local de DLBC. Em todos os casos, a melhor maneira de garantir que os valores fundamentais e os objetivos de cada fundo são respeitados é tendo subcomités separados responsáveis pelas diferentes partes da estratégia e pela seleção dos projetos.

Caixa 34: Coordenação entre os GAC e os GAL no leste de Almeria, Espanha

Em 2009, o GAL LEADER East Almeria respondeu ao convite da Andaluzia para grupos de ação costeira. Reunindo as partes interessadas relevantes, elaborou uma estratégia de desenvolvimento local para as comunidades de pesca de Carboneras e de Garrucha. Esta foi aprovada, juntamente com a recém-criada parceria, pelo departamento das pescas e da aquicultura da região. O GAL LEADER foi, depois, reconhecido como um «grupo de desenvolvimento rural e das pescas» que continua a atuar como entidade jurídica e cujo gestor supervisiona ambos os programas. No entanto, o GAC tem um animador dedicado, contabilidade separada e um conselho separado com as partes interessadas pertinentes

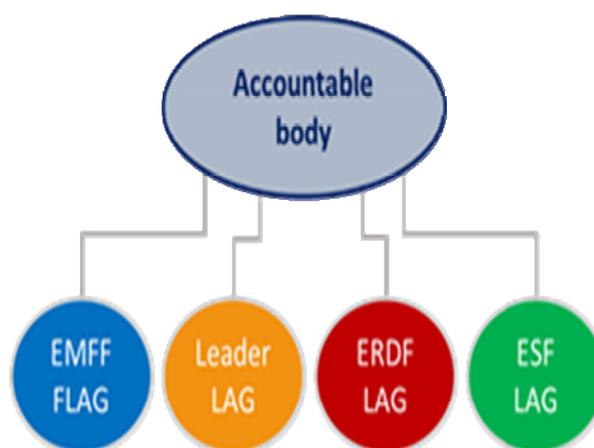
para a sua estratégia do Eixo 4 do FEP. O conselho do GAC seleciona os projetos do Eixo 4 do FEP e o conselho do GAL seleciona os projetos LEADER.

- *Integração num organismo responsável comum*

Alguns países e regiões já têm um «campo de ação sobrelotado», com um grande número de organizações e agências a operar a nível local. Nestes casos, pode ser contraproducente e conflituoso criar outra entidade jurídica. Noutros países, as organizações da sociedade civil não têm experiência nem capacidade para gerir, sozinhas, uma estratégia de desenvolvimento local. Em ambos os casos, uma solução possível é a utilização de uma organização local experiente existente – geralmente um município ou entidade pública – como o «organismo responsável». O organismo responsável assume toda a responsabilidade pela administração, pela gestão e pelo controlo financeiro da estratégia, mas delega a sua conceção e implementação (por exemplo, seleção de projetos) numa parceria ou comité de seleção que atue em conformidade com as regras do DLBC.

Em ambos os casos de integração numa estrutura jurídica comum e de utilização de um organismo responsável, o importante é garantir que as pessoas encarregadas de conduzir cada componente da estratégia e de selecionar os projetos refletem realmente os interesses da comunidade local e evitam a diluição dessa parte específica da estratégia. Tal como mencionado, tal pode ser feito através de subparcerias ou comités de

Figura 21: Um único organismo responsável pela coordenação de quatro fundos



Quando é utilizado um organismo responsável público, deve ter-se cuidado para assegurar que a administração e a supervisão financeiras não conduzem a uma situação em que os interesses do setor público vêm a dominar a estratégia ou a parceria.

Caixa 35: Gestão de GAL e GAC através de um organismo único - Pays, França, Agências de Desenvolvimento Local na Grécia

Os *Pays*, em França, são organismos intermunicipais que, em alguns casos, agem como entidade jurídica para um GAL e um GAC. É o que acontece com o *Pays Pyrénées Méditerranée*, que gere uma parceria GAL e uma parceria GAC, cada uma com seu próprio comité de seleção de projetos. Quase 50 % dos membros do comité de seleção do GAC são do setor das pescas, por exemplo, que, por conseguinte, desempenha um papel importante na orientação do trabalho do GAC. Como entidade jurídica, o *Pays* garante a boa gestão dos dois programas e assegura a coordenação entre as suas estratégias. O presidente do *Pays* assina todos os documentos jurídicos em nome do GAC e do GAL.

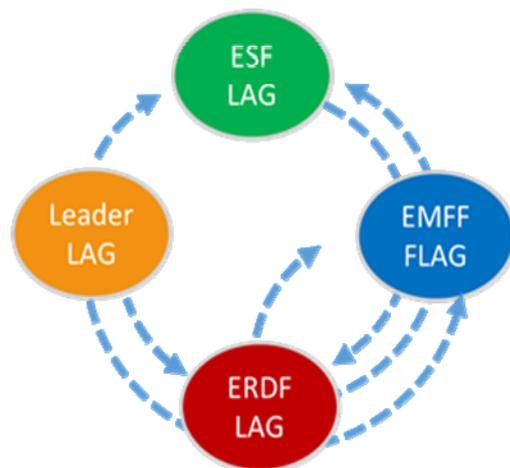
Na Grécia, os GAL e GAC são geridos pelas Agências de Desenvolvimento Local (ADL), que são empresas privadas compostas por acionistas. As ADL são legalmente responsáveis pela administração e pela implementação das estratégias de desenvolvimento local. Os acionistas da ADL e outras partes interessadas compõem as assembleias gerais do GAL e do GAC, cujos conselhos atuam como órgão de decisão dos respetivos programas e respondem perante a ADL.

- *Outras formas de coordenação organizacional*

A gestão dos diferentes fundos da UE por uma única organização de cúpula, quer se trate de uma entidade jurídica distinta ou de um organismo responsável comum, é a forma mais completa e mais segura de coordenação. No entanto, existem muitas outras formas de coordenação que não envolvem este tipo de fusão organizacional. Em princípio, é possível diferentes organizações locais chegarem a acordo quanto a uma estratégia global com diferentes eixos temáticos ou destinados a grupos-alvo específicos apoiados pelos diferentes fundos e, em seguida, delegarem a gestão e a tomada de decisões quotidianas de cada eixo a parcerias separadas. No entanto, mesmo neste caso, as parcerias deverão, não apenas demonstrar que não existe duplicação, mas também que os diferentes componentes se complementam entre si. Isto pode ser conseguido através de um dos seguintes métodos

- ✓ Os representantes de cada organização podem participar formalmente nos conselhos e nos órgãos de decisão das restantes organizações
- ✓ Podem ter reuniões regulares de estratégia e coordenação técnica
- ✓ Podem chegar a acordo quanto a critérios, procedimentos e sistemas de encaminhamento de projetos
- ✓ Podem partilhar o pessoal que trabalha no terreno e o apoio ao projeto
- ✓ Podem partilhar os sistemas e o pessoal administrativo e financeiro
- ✓ Podem partilhar instalações

Figura 22: Potenciais relações entre os conselhos dos GAL apoiados por diferentes fundos



Caixa 36: Comitês de coordenação técnica no Vale do Jerte, Espanha

O grupo LEADER espanhol do Vale do Jerte criou um «comité de coordenação técnica» que reúne os funcionários da própria parceria com o pessoal de todos os outros projetos locais que tratam de inserção social, escolas, saúde, proteção do ambiente e ordenamento do território. O grupo LEADER polaco «Vale da Carpa» opera na mesma zona e partilha as mesmas instalações e sítio Web com o GAC. A fim de assegurar a coordenação, os grupos LEADER finlandês e irlandês participam frequentemente nos conselhos dos GAC que coincidam com as respetivas zonas.

Como utilizar a coordenação entre fundos para assegurar uma melhor definição das zonas locais

Tal como já foi mencionado anteriormente, são duas as razões porque os esforços para melhorar a cooperação entre os fundos poderiam levar a maiores zonas operacionais. A primeira é que os processos económicos, sociais e ambientais operam em diferentes escalas geográficas e a maneira mais fácil de os abranger a todos consiste em escolher o maior denominador comum (ou seja, uma zona que englobe todos os aspetos). Esta pode coincidir com a pressão para reduzir os custos de execução perante orçamentos públicos mais rigorosos. No entanto, há um perigo grave de que uma grande expansão possa pôr em perigo a vantagem central do DLBC – nomeadamente o sentido de interesse comum, da identidade e da proximidade que são necessários para que a comunidade conduza, genuinamente, o processo.

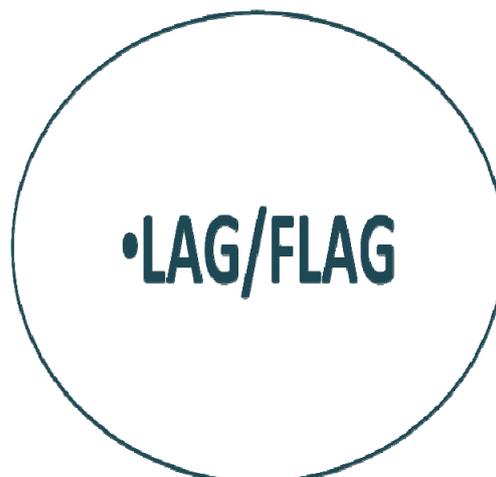
Importa, por conseguinte, que os intervenientes locais e as administrações regionais e nacionais estejam cientes de que há uma série de alternativas disponíveis para a definição das fronteiras, que não implicam necessariamente uma expansão sem fim. Estas alternativas podem ser usadas pelas diferentes formas de parceria supramencionadas.

- *Fronteiras idênticas ou semelhantes entre os fundos.*

Quando os problemas tratados por dois ou mais fundos são distribuídos ao longo de uma zona semelhante, as fronteiras das estratégias de DLBC também podem ser mais ou menos semelhantes. Por exemplo, alguns dos grupos de ação local Leader na Polónia e todos os GAL na Letónia têm fronteiras idênticas às dos grupos de ação costeira

Esta é, obviamente, a opção mais clara e simples. Contudo, é importante compreender que as fronteiras não têm de ser exatamente as mesmas. Por exemplo, não tem sentido deixar de fora uma bolsa significativa de privação ou de atividade económica de um fundo

Figura 23: GAL e GAC com a mesma fronteira



O princípio deve ser sempre o de assegurar que as fronteiras são adequadas à execução da estratégia

- *Demarcação*

Esta é outra opção relativamente simples, que pode aplicar-se, por exemplo, quando os projetos na costa ou perto da costa são financiados pelo FEAMP, ao passo que os do interior rural são financiados pelo FEADER. A estratégia pode ser executada por dois comités de seleção da mesma parceria ou por duas parcerias a trabalhar em estreita cooperação.

Figura 24: Demarcação territorial



Caixa 37: Abordagem de demarcação para estratégias complementares utilizadas por GAL e GAC italianos

No período de 2007-2013, a demarcação em certas regiões italianas significou que os municípios abrangidos por um grupo LEADER não foram elegíveis para beneficiar de financiamento do Eixo 4 do FEP. Em Abruzzo, por exemplo, o GAC Costa dei Trabocchi opera nos municípios costeiros da província de Chieti, enquanto o GAL LEADER Maiella Verde cobre o interior de municípios vizinhos do GAC. As duas organizações procuram assegurar que as suas estratégias são coordenadas e complementares. Por exemplo, o GAL empenha-se em alcançar as partes mais remotas da zona e os produtores muito pequenos, artesanais, enquanto o GAC visa integrar as comunidades de pesca no processo mais amplo de desenvolvimento territorial.

Para mais informações, consulte a página 9 da [Revista FARNET, Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#)(As comunidades de pesca no centro do desenvolvimento local).

- *Fronteiras geográficas ou desafios partilhados*

Esta situação ocorre quando diferentes zonas partilham uma fronteira comum. Por exemplo, quando uma série de zonas rurais partilham uma linha costeira, um estuário, um rio ou uma cordilheira de montanhas comum – ou quando partilham as fronteiras com um mesmo centro urbano.

Nestes casos, pode ser útil dispor de estratégias ou eixos separados para cada zona rural, financiados, por exemplo, pelo FEADER, juntamente com uma estratégia comum que abranja a fronteira comum financiada por outro fundo ou fundos (por exemplo, o FEAMP no caso da costa ou o

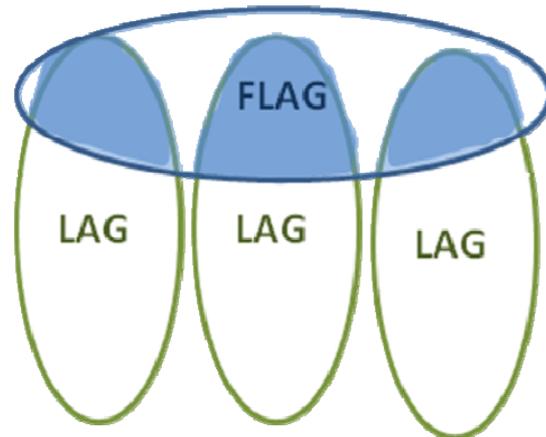


Figura 25: Fronteiras geográficas partilhadas

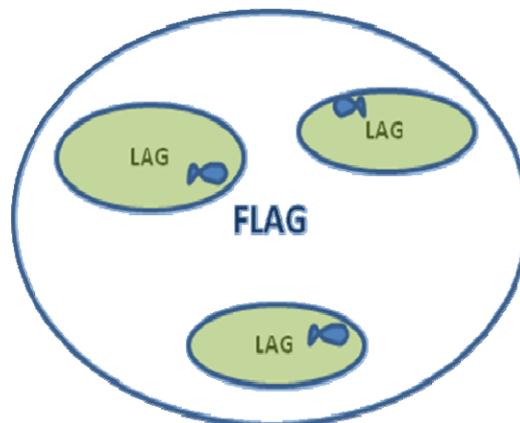
Por exemplo, cada um dos seis Grupos de Ação Costeira irlandeses segue a costa e atravessa as zonas de vários GAL LEADER irlandeses. Tal como já foi referido, a fim de assegurar a coordenação, os membros do conselho do GAL também participam no conselho do GAC

- *Cooperação sobre questões comuns*

Esta pode ser uma forma útil de manutenção de zonas suficientemente pequenas para incentivar a participação da comunidade permitindo, ao mesmo tempo, que as estratégias de DLBC alcancem a escala necessária para resolver problemas comuns que afetam uma zona maior.

Inicialmente, a abordagem foi desenvolvida na Finlândia para lidar com os problemas de comunidades de pesca dispersas, repartidas por várias das zonas rurais abrangidas pelo LEADER.

Figura 26: GAC e GAL cooperam sobre questões comuns



Basicamente, um dos grupos de ação local rural atua como o líder numa estratégia conjunta para zonas de pesca, com a participação de outras zonas. Este tipo de abordagem poderia ser utilizado, por exemplo, por vários grupos rurais ou de pesca financiados pelo FEADER ou pelo FEAMP para desenvolver uma estratégia comum para lidar com um polo de atividade económica ou uma área do mercado de trabalho financiados pelo FEDER ou pelo FSE. Poderia também ser utilizado por vários bairros para lidar com alguns problemas comuns das cidades.

Caixa 38: Cooperação entre os GAC e GAL no leste da Finlândia

O GAC do Leste da Finlândia abrange 11 zonas LEADER, em parte porque a identidade da zona do GAC se baseia no sistema de águas de lagos (zona do Lago Saimaa) presentes na zona, que foi considerado necessário incluir na sua totalidade e, em parte, para assegurar uma massa crítica de pescadores abrangidos pela estratégia. Os 11 GAL LEADER são membros da parceria GAC e, por conseguinte, acompanham o trabalho apoiados pela estratégia para as pescas. Um dos GAL o GAL LEADER Rajupusu, também atua como entidade jurídica para o GAC do Leste da Finlândia.

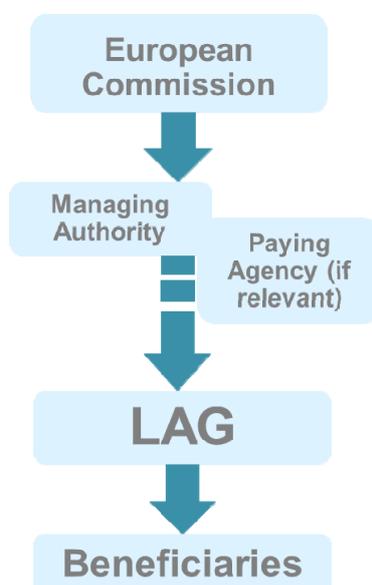
Capítulo 7. Como tornar o DLBC mais seguro, mais rápido e mais fácil para os grupos de ação local?

7.1 Introdução

Embora o presente guia se destine principalmente aos GAL e a outros intervenientes locais, o presente capítulo também pode ser particularmente útil para as AG, para a conceção de sistemas de implementação adequados para o DLBC.

Dentro dos sistemas de implementação definidos pelo RDC aplicáveis aos FEEI, uma das características mais distintivas do DLBC é que, para além de elaborar a estratégia e desenvolver os projetos, a comunidade local está efetivamente envolvida na implementação, ou seja, no processo pelo qual os projetos são selecionados, aprovados e financiados. Nos principais sistemas de implementação, a responsabilidade total pela avaliação, seleção e aprovação do financiamento do projeto cabe normalmente à AG ou ao organismo pagador. O DLBC é fundamentalmente diferente; o papel do GAL não é apenas consultivo. Os GAL selecionam, efetivamente, as operações e fixam o montante do apoio para as operações. Pode, inclusivamente, tomar decisões formais sobre as operações a apoiar.

Figura 27: Sistema de implementação do DLBC



No sistema de implementação de base do DLBC, o fluxo é o seguinte: as instituições europeias estabelecem objetivos e princípios comuns a cada fundo; a AG nacional ou regional concebe as regras de base para a execução do programa; a AG lança um convite para selecionar os GAL; o GAL publica um convite à apresentação de propostas e recebe, avalia e seleciona as operações que serão apoiadas para cumprir os objetivos da estratégia local; os beneficiários executam os projetos e recebem o financiamento.

Cada um dos FEEI tem a sua própria estrutura, cultura e prática de gestão dos fundos. O RDC estabelece o enquadramento de base, contudo, nos Estados-Membros, são utilizados muitos

sistemas diferentes. As AG podem ser de nível nacional ou regional, consoante a dimensão do país, o fundo em causa e outros fatores, tais como o nível de descentralização ou federalismo. A AG concebe o sistema de implementação e define quem faz o quê. Os papéis mínimos do GAL conforme previstos nos regulamentos são descritos na secção 3.3.2.

A forma como o sistema de implementação é concebido tem um forte impacto sobre o funcionamento do GAL e os tipos de projetos que acabam por ser financiados.

Se o sistema de implementação não estiver adaptado à abordagem de DLBC, então muitas das vantagens que a abordagem proporciona podem ser comprometidas ou perder-se. Por exemplo, os benefícios da celeridade tomada de decisões do GAL a nível local, a aplicação de conhecimentos locais na seleção dos projetos e a motivação e o compromisso decorrentes do sentimento de propriedade e responsabilidade da parceria local podem ser reduzidos se a AG ou o organismo pagador duplicar estas funções de tomada de decisões. No entanto, devem estar em vigor medidas adequadas para atenuar eventuais situações de conflito de interesses e para garantir a separação das funções entre os intervenientes envolvidos no processo de decisão local.

O trabalho mais valioso dos GAL é o de animação das iniciativas comunitárias. Isto acontece particularmente no caso dos projetos mais complexos que envolvem diferentes parceiros – muitas vezes, os projetos mais inovadores e com o maior potencial para a mudança. Por conseguinte, é importante garantir que o GAL não tem de se centrar principalmente no trabalho administrativo, uma vez que isso reduz a sua capacidade para realizar atividades de animação. A especificidade da implementação do DLBC também significa que os mecanismos de financiamento podem ter de ser adaptadas (incluindo a contribuição nacional, pagamentos adiantados etc.), para permitir ao GAL e aos seus beneficiários, frequentemente ONG, PME ou organismos informais, executar os seus projetos.

Nas secções seguintes, indicamos algumas formas de reforçar os benefícios do DLBC de evitar estes tipos de problemas. O capítulo apresenta:

- soluções financeiras adaptadas às necessidades dos GAL e dos seus beneficiários, incluindo pagamentos adiantados e intermédios e os mecanismos de cofinanciamento públicos (secção 7.2),
- redução dos encargos administrativos, usando mecanismos como regimes de pequenos projetos e de regimes de cúpula (secção 7.3),
- simplificação da avaliação e do controlo dos projetos (secção 7.4),
- simplificação da comunicação de informações e redução da burocracia mediante a aplicação de opções de custos simplificados (secção 7.5).

7.2. Melhorar o acesso ao financiamento a nível local

Os GAL são, frequentemente, organismos de direito privado (sob a forma de associações, empresas sem fins lucrativos, ou sem qualquer entidade jurídica), responsáveis pela prestação de um serviço público. Os mecanismos relevantes para o financiamento público do DLBC devem ser adaptados tendo isto em conta. É igualmente necessário ter em conta as características específicas de muitos dos beneficiários locais cujos projetos são apoiados pelo GAL. Existem várias opções possíveis para facilitar o acesso ao financiamento por intervenientes locais.

Cofinanciamento:

Disponibilizar **cofinanciamento nacional público** antecipadamente: convém garantir que, no DLBC, o cofinanciamento público nacional é concedido pelo ministério ou pela autoridade regional responsável ao mesmo tempo que a subvenção da UE. Estas soluções contribuem para a simplicidade e a transparência do sistema de implementação e para colocar todos os parceiros GAL em pé de igualdade.

Um princípio importante do DLBC é que a parceria deve conhecer antecipadamente o seu orçamento total, incluindo o cofinanciamento público nacional, a fim de animar e selecionar os projetos de maior prioridade do ponto de vista estratégico.

Em vários Estados-Membros, o cofinanciamento público nacional necessário para complementar o financiamento da UE é concedido pela autoridade regional ou local, muitas vezes projeto a projeto. Embora tal se possa justificar, por exemplo, no caso de grandes projetos de infraestrutura ou de investimentos significativos em empresas, pode não ser adequado para o DLBC. Podem surgir outras questões quando uma administração local é responsável pela atribuição do cofinanciamento público nacional projeto a projeto, uma vez que isto lhe confere uma alavancagem adicional no processo de tomada de decisões e cria relações de poder assimétricas na parceria do GAL.

Muitos beneficiários têm finanças e fluxo de tesouraria limitados. Por conseguinte, podem ter dificuldades em esperar até que o projeto esteja concluído e contabilizado para receberem a subvenção. Isto também pode acontecer para alguns GAL no caso dos custos de funcionamento e das atividades de animação. Este tipo de problemas pode ser resolvido através de pagamentos intermédios ou adiantados que deverão ser cobertos por garantias, se necessário.

Pagamentos intercalares:

Pagamentos intercalares ou por fases. Os projetos de maior dimensão podem ser divididos em fases, com a possibilidade de solicitar uma certa parte do pagamento após a conclusão e a comunicação de informações de cada fase. Deste modo, o beneficiário não tem de esperar pelo pagamento até que todo o projeto esteja concluído e contabilizado, o que contribui para reduzir os problemas de fluxo de tesouraria. Esta solução foi utilizada em muitos Estados-Membros no período de 2007-2013.

Mecanismos de pré-financiamento:

Mecanismos de pré-financiamento, tais como os pagamentos adiantados. Esta é uma forma que permita aos GAL e a outros beneficiários obter financiamento logo que o projeto seja aprovado, a fim de dar início à execução. Nos fundos abrangidos pelo RDC, cada programa recebe pré-financiamento da Comissão, seguido de pagamentos intercalares com base em declarações de despesas e completado por um pagamento final. Os Estados-Membros podem optar por usar a flexibilidade que estes pagamentos a título de pré-financiamento oferecem, por exemplo para efetuar pagamentos adiantados com fundos nacionais para os custos operacionais dos GAL relativos às estratégias de implementação de DLBC. Em particular, os adiantamentos correspondentes a um máximo de 50 % do apoio público relacionado com custos operacionais e de atividades de animação estão expressamente previstos nos Regulamentos FEADER⁷⁸ e FEAMP⁷⁹. O Regulamento FEADER oferece também a possibilidade

⁷⁸ Artigo 42.º, n.º 2, do FEADER

⁷⁹ Artigo 62.º, n.º 2, do FEAMP

de um tal pagamento adiantado aos beneficiários de apoio relacionado com o investimento⁸⁰. Para efetuar a candidatura a pagamentos adiantados, os GAL e os beneficiários podem ter de apresentar uma forma adequada de garantia.

Sempre que não estejam disponíveis pagamentos adiantados, os beneficiários podem procurar garantias de pagamento junto de instituições financeiras a fim de cobrir os custos do seu projeto antes de poderem ser reembolsados com financiamento da UE; também podem ser necessários empréstimos para a contribuição do próprio beneficiário para o projeto. É, por conseguinte, importante que o GAL estabeleça boas relações com o setor financeiro na sua área (por exemplo, com os bancos ou cooperativas de crédito locais), a fim de ajudar a facilitar o acesso a empréstimos e garantias para projetos de DLBC.

Caixa 39: Soluções financeiras adaptadas ao DLBC na Polónia

Na Polónia, o cofinanciamento nacional é agrupado com o financiamento da UE. Assim que um projeto tenha passado pelo processo de aprovação, é certo que vá obter a parte da UE e a parte nacional do financiamento ao mesmo tempo. Assegurar o cofinanciamento de fundos da UE é uma das principais prioridades do orçamento de Estado, o que é compreensível, uma vez que a Polónia é um dos maiores beneficiários dos fundos de coesão e, no período de 2007-2013, todo o seu território era uma região de convergência.

Nas zonas de pesca polacas que aplicam o Eixo 4 do FEP, os GAC e os beneficiários têm acesso a pagamentos adiantados que podem atingir até 100 % do montante total do projeto. Estes adiantamentos são financiados pelo orçamento do Estado.

Um dos GAC polacos (Obra-Warta) celebrou um acordo com o banco cooperativo local para conceder empréstimos a ONG candidatas a projetos relacionados com as pescas. As condições do empréstimo e o calendário de decisões são adaptados às necessidades dos beneficiários do Eixo 4, e o GAC conseguiu obter financiamento adicional para ajudar os beneficiários a reembolsar metade dos juros.

Um processo célere de tomada de decisões pode conseguir financiamento para os grupos de ação local e projetos o mais rapidamente possível, o que é extremamente importante para melhorar o fluxo de tesouraria para o desenvolvimento local. As AG que demonstram aplicar melhores práticas fazem os pagamentos no prazo de três dias a contar da receção dos pedidos de pagamento, e algumas conseguem fazê-lo até no próprio dia. No pior dos casos, os pagamentos demoram mais de 12 meses, o que pode colocar uma pressão considerável sobre o fluxo de tesouraria das organizações que têm de fazer pagamentos de salários e outros pagamentos periódicos todos os meses. Uma administração sólida e célere, juntamente com uma definição clara das funções, é a melhor solução. O exemplo finlandês abaixo define o parâmetro de referência para três meses – algo que todos os Estados-Membros deveriam ter por objetivo.

Caixa 40: Os centros ELY na Finlândia – administração eficaz e separação de poderes com o grupo de ação costeira (GAC)

A cadeia de fornecimento finlandesa para o DLBC das pescas é extremamente eficiente. Um projeto típico pode ser aprovado no prazo de seis semanas a contar da apresentação. A chave para a eficiência reside em dois tipos de organizações. Os 12 Centros ELY, os organismos

⁸⁰ Artigo 45.º, n.º 4, do FEADER

intermediários do Governo nacional, tratam questões de elegibilidade, aprovações, contratos e pagamentos, enquanto o GAC seleciona os projetos elegíveis e lida com o desenvolvimento de um portefólio de projetos para compor o plano de ação.

Os projetos candidatam-se formalmente ao Centro ELY, embora a maior parte terá mantido contacto informal com o coordenador do GAC. A candidatura é transmitida pelo centro ELY para o grupo de trabalho do GAC. O subcomité GAC reúne-se duas semanas antes da reunião do conselho principal. A decisão é tomada numa reunião física ou por procedimento escrito via correio eletrónico. A decisão é ratificada no conselho principal do GAC e enviada para o Centro ELY. Desde que a documentação esteja completa, a carta de proposta é enviada ao candidato no prazo de seis semanas a contar da receção original pelo Centro ELY.

Os projetos selecionados pelo GAC raramente são recusados pelo Centro ELY, não só porque o pessoal do GAC verifica a elegibilidade das ideias do projeto desde o início, mas também porque o Centro ELY sabe quais os projetos que estão em fase de preparação pelos GAC, pelo que eventuais problemas de elegibilidade tendem a ser identificados antes de ter sido dedicado muito trabalho ao desenvolvimento de um projeto não elegível.

O projeto pode arrancar a partir da data de envio da candidatura, mas por conta e risco do beneficiário. Os pagamentos são efetuados no prazo de três meses a contar da data de receção do pedido.

7. 3. Redução dos encargos administrativos através de regimes de pequenos projetos e de regimes de cúpula

O RDC deixa claro que é o GAL quem decide quais os projetos que serão financiados e qual o financiamento que devem receber (o artigo 34.º especifica que o GAL avalia os pedidos de apoio, seleciona as operações e fixa o montante do apoio). A AG (ou o seu organismo intermediário designado) é responsável por garantir uma seleção transparente de GAL e por verificar que o GAL e o beneficiário cumpriram todos os requisitos obrigatórios. Em determinadas condições descritas no capítulo 5, nos termos das disposições estabelecidas pela legislação nacional e da UE, as AG podem também delegar nos GAL outras tarefas, como, por exemplo, a aprovação final dos projetos, incluindo a assinatura da convenção de subvenção, ou a transferência do financiamento para os beneficiários.

Este processo de duas fases de aprovação de projeto não tem necessariamente de ser mais longo: se todos os intervenientes forem claros quanto às suas tarefas e existirem procedimentos e ferramentas (listas de verificação, etc.) para facilitar as decisões, o processo pode ser simplificado. No entanto, existem formas de o simplificar ainda mais, caso sejam utilizados certos mecanismos, como «regimes de pequenos projetos» e «regimes de cúpula».

Em **regimes de pequenos projetos criados pela AG**, os projetos abaixo de um determinado montante (por exemplo, 5 000 EUR) e, por vezes, com limites quanto às finalidades para as quais o financiamento do projeto pode ser utilizado, passam por um sistema simplificado de candidatura e aprovação (formulário de candidatura mais curto e menos documentos necessários, por exemplo poderá não ser necessário apresentar comprovativo do caráter razoável dos custos para pequenos montantes). Isto tem a vantagem de facilitar o acesso ao financiamento por beneficiários menos experientes (pequenas ONG ou particulares), reduzindo o risco através da limitação do montante e da finalidade. Os regimes de pequenos projetos foram utilizados em vários Estados-Membros no período de 2007-2013.

Os **regimes de cúpula** são utilizados como forma de o GAL desembolsar pequenas subvenções (por exemplo, abaixo dos 3 000 EUR) para um tipo específico de beneficiários (por exemplo, pequenas ONG ou empresas ou um determinado setor ou tipo de empresa). Nesses casos, o GAL atua como o promotor do projeto, candidatando-se a um determinado pacote de financiamento, e em seguida atribui-o sob a forma de pequenas subvenções aos beneficiários da sua zona. Diferem dos regimes de pequenos projetos na medida em que é, normalmente, o GAL que desempenha o papel de candidato e de beneficiário da subvenção no que diz respeito à AG para efeitos de pagamentos, auditoria e controlo.⁸¹

Como há um candidato/beneficiário, um projeto de cúpula pode ser tratado como uma única operação. Esta abordagem reduz o número de controlos administrativos dos pedidos de apoio e de pagamento.⁸²

Embora esta abordagem tenha vantagens, é importante ser cuidadoso na sua conceção. Os projetos de cúpula podem abrir o acesso aos programas para pequenas organizações, empresas e particulares e torná-los mais simples, rápidos e fáceis para estas entidades, enquanto as cadeias de fornecimento tradicionais se destinam a pequenos números de grandes projetos e tendem a implicar encargos administrativos significativos. A tarefa de comunicação de informações é da responsabilidade de uma organização (normalmente o GAL) com experiência na manutenção de registos da despesa pública. O GAL é responsável pela manutenção de uma lista pormenorizada dos organismos que receberam assistência para efeitos de pistas de auditoria.

Na conceção de projetos de cúpula, os GAL devem garantir que acompanham de perto as atividades dos beneficiários do projeto de cúpula para evitar o risco de despesas não elegíveis. Em segundo lugar, a fim de evitar projetos de cúpula que atuem como uma espécie de caixa negra, ou seja, com um conjunto de atividades que podem não estar estreitamente relacionadas com o objetivo global, os projetos deverão centrar-se em tipos muito específicos e semelhantes de atividades para atingir os objetivos estratégicos de DLBC. No caso escocês abaixo (ver Caixa 41), esta atividade era a acreditação para o turismo.

Caixa 41: Exemplos de regimes de cúpula da Escócia - Reino Unido, da Finlândia e da Suécia

Em Angus, sob o GAL rural de Tayside, na Escócia, a abordagem de cúpula foi utilizada para projetos de turismo. Um tipo abrange o custo da acreditação de pousadas, com um conjunto de organizações de turismo relevantes. 40% do custo da acreditação é pago pela subvenção LEADER, 50 % por fundos nacionais da autarquia local e 10 % do custo é pago pela própria pousada. Uma acreditação típica custa cerca de 800 EUR, tendo sido realizadas aproximadamente 30 por um custo total elegível de 23 000 EUR.

Um outro exemplo escocês ao abrigo do LEADER utilizou um regime de cúpula para a concessão de pequenas subvenções no valor máximo de 5 750 EUR para a criação de empresas sociais. Estava, além disso, disponível uma subvenção sucessora de financiamento de desenvolvimento para o mesmo montante. O custo total do regime foi de 100 000 EUR, com o financiamento da UE fixado em 40 %. Os custos elegíveis abrangeram o aconselhamento e financiamento de desenvolvimento empresarial (por exemplo, planeamento empresarial,

⁸¹ Os projetos ao abrigo de regimes de cúpula seriam abrangidos, na maioria dos casos, pelo auxílio *de minimis*.

⁸² Os projetos de cúpula não reduzem necessariamente os encargos administrativos dos controlos no local (dizem respeito a 5 % do montante pago pelo Fundo), uma vez que os controlos não podem terminar sempre ao nível da cúpula, devendo ir até ao beneficiário final.

ferramentas de marketing, finanças, informática, jurídico, produtos e desenvolvimento de serviços), cursos de formação, campanhas de sensibilização, sinalização, criação de parcerias, partilha de boas práticas.

Na Suécia, os regimes de cúpula são utilizados para projetos de jovens nas zonas rurais. Os beneficiários são principalmente grupos de jovens, pequenos grupos comunitários e organizações culturais. As ações elegíveis incluem estudos de viabilidade, festivais da juventude, visitas de estudo e até mesmo pequenos investimentos. Normalmente, o nível máximo da subvenção é de cerca de 3 000 EUR.

Na Finlândia, o mecanismo de «projetos de coordenação» é utilizado para financiar um amplo conjunto de projetos de pequena escala, reunindo-os num único projeto. Estes projetos de coordenação podem incluir medidas rígidas e flexíveis. O conselho do GAL faz a seleção a partir de um convite aberto à apresentação de propostas. Por exemplo, no GAL Joutenssen Reitti, foram selecionadas 13 de 23 candidaturas para implementação. Um orçamento total de 50 000 EUR apoiou estes 13 microprojetos, que incluíam a pintura do edifício do órgão administrativo local. O GAL assinou atribuições com cada um dos 13 beneficiários e acompanhou-os no que diz respeito aos custos e resultados.

Para muitos projetos locais, a velocidade é o fator crucial na realização dos objetivos do projeto, pelo que os regimes de pequenos projetos e de cúpula podem ser importantes. No entanto, ao considerar o nível de delegação, a velocidade não é o único aspeto a ter em conta. Uma outra questão a ter em mente é que o sistema de implementação do DLBC deve incentivar a responsabilidade local e fomentar um sentimento de apropriação e motivação local.

7.4. Esclarecer questões de elegibilidade

Os regulamentos da UE especificam que certos tipos de custos não podem ser financiados a partir de um dado fundo, e as AG frequentemente acrescentam as suas próprias restrições. A intenção é proporcionar orientações aos GAL e beneficiários e excluir as despesas que, de acordo com a AG, não constituem uma prioridade para o apoio ou que poderiam ser problemáticas do ponto de vista da contabilidade, da auditoria e do controlo. A experiência mostra que as tentativas para definir todos os custos elegíveis com demasiada precisão (por exemplo, publicando listas detalhadas de elementos de despesa aceitáveis) conduzem inevitavelmente a infinitas questões e dificuldades de interpretação de se uma dada despesa é ou não, de facto, elegível. Isto pode, por sua vez, alongar o processo de aprovação do projeto, sobretudo se a decisão envolver níveis administrativos superiores ao GAL.

Dentro dos limites descritos pelos regulamentos, é, por conseguinte, aconselhável certificar-se de que a definição do que é elegível é suficiente para englobar uma série de situações locais sem conduzir a disputas desnecessárias sobre despesas individuais. A AG também pode dissuadir os GAL de apoiar iniciativas que não sejam adequadas elaborando uma lista de despesas **não elegíveis**.

Os motivos para declarar não elegível um projeto ou parte de um projeto devem ser **totalmente transparentes e bem publicitados**, para que todos os interessados deles tomem conhecimento com antecedência e para que os possam ter em conta na preparação dos projetos. Devem, além disso, manter contacto regular com o pessoal responsável pela administração do programa para verificações de elegibilidade (se estas verificações não forem delegadas no GAL) a fim de assegurar um **entendimento comum** das regras.

As questões de elegibilidade específicas que requerem uma atenção especial incluem o IVA, as garantias bancárias e as contribuições em espécie.

IVA: No passado, houve atrasos de pagamento resultantes de problemas relativos à interpretação de disposições em matéria de IVA, pelo que é importante que os GAL e as AG clarifiquem as regras desde o início. Como o IVA é uma competência nacional, a interpretação de quais as organizações que podem recuperar o IVA varia muito entre os Estados-Membros. Sempre que a recuperação do IVA for possível, o IVA pago pelo GAL ou pelo beneficiário não pode fazer parte da declaração de despesas. Se os GAL ou os beneficiários não puderem recuperar o IVA nos termos da legislação nacional, este pode constituir uma despesa elegível. Quando é elegível, o IVA tem de ser incluído no orçamento do projeto, bem como na declaração de despesas.

Garantias bancárias: Em alguns casos, os pagamentos adiantados possibilitados nos termos dos regulamentos devem ser assegurados por uma garantia bancária. Isto pode ser um problema, particularmente para os GAL e beneficiários que sejam ONG ou empresas sociais. Por exemplo, na Polónia, o custo típico da obtenção de uma garantia foi estimado em cerca de 1 000 EUR. Alguns GAL foram capazes de solucionar este problema, conseguindo que o município concedesse uma garantia. O esclarecimento precoce é essencial, bem como explorar outras soluções mais baratas.

Contribuição em espécie: a contribuição do trabalho voluntário ou o livre acesso a alguns ativos é uma característica típica do DLBC e pode constituir um valor acrescentado substancial. Em muitos casos, demonstra o compromisso dos membros da parceria GAL e de outros locais no sentido de objetivos comuns. Em períodos anteriores, algumas AG não o consideravam um custo elegível (ou seja, não permitiam reduzir o montante da contribuição financeira para um projeto que um GAL ou um beneficiário tivessem de apresentar), potencialmente excluindo muitas iniciativas e contribuições valiosas. De acordo com o artigo 69.º, n.º 1, do RDC, as contribuições em espécie são consideradas elegíveis desde que se encontrem preenchidas as condições previstas no referido artigo e desde que as regras específicas do fundo e do programa o permitam. Os GAL devem verificar se esta opção é possível no seu caso. As contribuições em espécie podem ser um método importante de alargamento do conjunto de potenciais beneficiários e podem também aumentar a capacidade do GAL para financiar as suas próprias operações.

7.5. Utilização de custos simplificados

Contexto

No período de 2007-2013, as opções de custos simplificados (OCS) foram utilizadas sobretudo ao abrigo do FSE, sendo que, em 2011, aproximadamente metade dos Estados-Membros tinham implementado opções de custos simplificados⁸³. Ao abrigo do FEDER, a adesão a taxas fixas para custos indiretos aumentou desde 2010. Cerca de 45 programas possuem uma taxa fixa em vigor.

O Relatório Anual de 2012 do Tribunal de Contas Europeu declara que não foram encontrados erros relacionados com a utilização de opções de custos simplificados na amostra do FSE, o que indica que os projetos cujas despesas são declaradas utilizando OCS são menos propensas a erros. Assim, uma utilização mais ampla das OCS teria normalmente um impacto positivo no nível de erro⁸⁴.

Com base na experiência anterior, a possibilidade de custos simplificados foi desenvolvida em todos os FEEL e está prevista nos artigos 67.º-68.º do RDC. No RDC, existe uma disposição que prevê três tipos de opções de custos simplificados: as tabelas normalizadas de custos unitários, o montante fixo e o financiamento de taxa fixa (ver Caixa 42 abaixo).

Tipos de opções de custos simplificados

Em suma, os custos simplificados são uma forma de centrar os pagamentos mais nas realizações e nos resultados que uma atividade obtém do que nos contributos.

Caixa 42: Os três tipos de opções de custos simplificados

Tipo de opção de custos simplificados	Como está definido no regulamento	Exemplos ilustrativos num contexto de desenvolvimento local
Tabelas normalizadas de custos unitários	A totalidade ou parte da despesa elegível é calculada com base em atividades, realizações ou resultados quantificados multiplicados por um custo unitário previamente definido .	As tabelas normalizadas de custos unitários são utilizadas, por exemplo, para fixar o custo da formação de um estagiário, ou o custo da implementação de um sistema de mentoria ou o custo de um consultor empresarial por hora. As tabelas normalizadas de custos unitários podem também abranger as contribuições em – espécie. Por exemplo, na Áustria, 30 EUR por hora foi o valor definido para os trabalhadores por conta própria que contribuíram para o projeto financiado pelo FEDER no domínio da I&D.
Montantes fixos	A totalidade ou parte das	O apoio para uma reunião pode ser

⁸³ Metis e Wiiw 2012. *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*

⁸⁴ Relatório anual do TCE de 2012, n.º 6.23, JOUE, 14.11.2013, C 331/175

	<p>despesas elegíveis é reembolsada com base num montante único preestabelecido (deve ser inferior a 100 000 EUR de contribuição pública) em conformidade com as condições previamente definidas relativas às atividades e/ou realizações).</p> <p>Atenção: os montantes fixos são um sistema binário: se as atividades e/ou realizações acordadas forem concluídas, o montante preestabelecido é pago. Caso contrário, o pagamento não é efetuado. O sistema funciona melhor no caso de projetos com um só produto final (por exemplo, «uma conferência organizada»).</p>	<p>fixado como um montante específico para cobrir os custos do aluguer de salas de reunião, das refeições e das bebidas e do suporte audiovisual. O montante poderá basear-se numa avaliação de custos anteriores de projetos semelhantes. O pagamento é efetuado com base no desempenho, ou seja, em elementos que comprovem que a reunião se realizou.</p> <p>Alguns tipos de custos de prestação do serviço de coordenação de um GAL podem basear-se em montantes fixos com base num conjunto acordado de tarefas.</p>
Financiamento de taxa fixa	<p>A categoria específica dos custos elegíveis é calculada antecipadamente mediante a aplicação de uma percentagem a uma ou várias categorias de custos elegíveis. Tal pode ser utilizado para calcular os custos indiretos ou outros tipos de custos.</p> <p>A forma mais utilizada de financiamento de taxa fixa serve para o cálculo dos custos indiretos.</p>	<p>O financiamento de taxa fixa é utilizado frequentemente para determinar custos que podem ser difíceis de justificar e que são gerados por outras categorias de custos. Por exemplo, os custos indiretos da administração de uma unidade de bairro local (aluguer, telefones, equipamentos fixos, aquecimento), caso se encontre num escritório partilhado.</p> <p>Na Alemanha, os custos indiretos dos projetos foram fixados em 7 % dos custos diretos para a maior parte dos programas do FSE no período de 2007-2013.</p> <p>O financiamento de taxa fixa reduz amplamente os encargos administrativos dos beneficiários, mas o método ainda se centra mais nos contributos (os custos diretos têm de ser documentados) do que na comparação com a tabela normalizada de custos unitários e com os montantes fixos)</p>

Porquê utilizar OCS no contexto do DLBC?

- Menos encargos administrativos para os GAL: permitir que os GAL utilizem opções de custos simplificados, por exemplo, para a totalidade ou parte dos seus custos operacionais e atividades de animação poderia resultar numa redução significativa dos encargos administrativos através da redução do número de documentos a arquivar.

- Menos encargos administrativos para as autoridades: o tempo despendido na verificação de faturas é reduzido e o controlo pode ser transferido para os controlos no local, permitindo uma maior concentração na qualidade dos projetos financiados e não tanto nas despesas incorridas.
- Menos riscos de erro: ver conclusão do Tribunal Europeu de Contas de 2012 acima.

A que prestar atenção ao conceber as OCS para DLBC?

Num contexto de DLBC, é necessário prudência para evitar riscos de tensão financeira sobre pequenas organizações, colocando-as num ambiente de financiamento mais difícil. Qualquer opção de custos simplificados utilizada deve, por conseguinte, ser cuidadosamente selecionada e aplicada.

Tabelas normalizadas de custos unitários

Ao conceber a opção de custos simplificados, é necessário pensar cuidadosamente em como a justificar. Com efeito, se um custo unitário for definido como um custo de formação por hora por formando, o custo unitário exigirá folhas de presença assinadas em cada hora por cada formando. Por outro lado, se o custo unitário for definido como um custo de formação por formando que obtenha o certificado de formação, isso significa que o custo unitário será justificado através do registo inicial do formando e do certificado de aprovação final.

Montantes fixos

Podem surgir situações em que os GAL ou projetos se podem arriscar a perder uma subvenção por não conseguirem, por uma pequena margem, alcançar o resultado pretendido (por exemplo, na abordagem «montantes fixos», a colocação de nove formandos em postos de trabalho, quando o objetivo era de dez). Os pagamentos de montante fixo seguem uma lógica binária, de sim ou não; se a realização ou o resultado for alcançado, o pagamento é efetuado; se não for alcançado, não é efetuado qualquer pagamento. Esta natureza binária dos pagamentos de montante fixo pode ser especialmente arriscada para os beneficiários, pelo que apenas devem ser utilizados em circunstâncias bem definidas e específicas em que as realizações e os resultados possam ser bem previstos (tais como a conclusão de um estudo). Noutros casos, pode ser utilizada uma opção de custos simplificados diferente, mais flexível ou progressiva, por exemplo, custos unitários normalizados.

«Staerken vor Ort» foi um programa de empoderamento do FSE implementado através de 280 departamentos locais em toda a Alemanha. Foram utilizados montantes fixos para calcular os montantes a pagar aos serviços locais pela administração (ver Caixa 43 abaixo).

Caixa 43: Staerken Vor Ort: Utilização de montantes fixos para pagar custos operacionais

Staerken Vor Ort foi um programa de empoderamento na Alemanha, com uma abordagem de grupo-alvo centrada nos jovens e nas mulheres, que teve lugar entre 2009 e 2012. O programa tinha um valor total superior a 71 milhões de EUR, foi financiado pelo FSE em toda a República Federal e era administrado por um organismo intermediário que atuava em nome do Ministério Federal das Famílias, dos Idosos, das Mulheres e da Juventude. O programa foi implementado através de 280 administrações locais. Durante os três anos de atividade, o programa apoiou 9 000 microprojetos com um valor máximo de 10 000 EUR e atingiu 235 000 jovens e mulheres.

Financiamento: O programa concedeu até 100 000 EUR para microprojetos num só bairro ou até 150 000 EUR em zonas de maiores dimensões. Os próprios microprojetos foram 100 % financiados pelo FSE, contudo a autoridade local teve de contribuir com mais 15 % dos custos através dos custos de pessoal do gabinete de coordenação local (definido como um beneficiário intermédio dos fundos federais do FSE).

Montante fixo: A fim de simplificar a administração e reduzir a taxa de erro, foi previsto um montante fixo para as despesas operacionais dos gabinetes de coordenação local não respeitantes ao pessoal. Estas despesas abrangiam campanhas publicitárias, despesas administrativas, pequenos equipamentos e manutenção.

Este montante fixo foi calculado com base em dados históricos e como uma percentagem do valor total do FSE prestado como 14 % da subvenção total do FSE. Para os que receberam até 100 000 EUR, o montante fixo poderia ascender aos 14 000 EUR (bairros) e para as zonas com até 150 000 EUR, o montante fixo ascenderia a 21 000 EUR. Em troca deste montante fixo, os gabinetes de coordenação local tinham de satisfazer uma série de condições:

- Os comités locais de acompanhamento do programa a nível local tinham de estar estabelecidos;
- Tinha de ter sido lançada, a nível local, pelo menos uma campanha pública;
- O mínimo de uma participação do gabinete de coordenação local em grupos ou eventos da rede federal;
- Tinha de ter sido realizado um número mínimo de microprojetos planeados e os fundos para os microprojetos tinham de ter sido administrados corretamente.

O método de cálculo baseou-se no Regulamento FSE n.º 396/2009 e no documento de trabalho relevante⁸⁵. O programa terminou no final de 2011 e foi avaliado em 2012. Uma alternativa teria sido a utilização de um sistema de taxa fixa.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

A Comissão recomenda que os trabalhos sobre as metodologias de cálculo de opções de custos simplificados sejam realizados com todas as partes interessadas, tais como os GAL, e incluam as autoridades de auditoria, tendo em vista que todos os intervenientes dos sistemas de gestão e controlo compreendam e aceitem o novo sistema.

7.6 Auditorias e controlos

As operações de DLBC estão sujeitas a auditorias e controlos efetuados pelas autoridades competentes no âmbito dos seus poderes e responsabilidades, em conformidade com as disposições regulamentares da UE relacionadas com os sistemas de gestão e controlo de projetos cofinanciados pelos FEEI

É da máxima importância que, desde o início, sejam estabelecidos procedimentos justos e transparentes que definam claramente as responsabilidades e a responsabilização de todos os intervenientes envolvidos. Os beneficiários devem estar cientes de todas as obrigações que devem cumprir o quanto antes no ciclo do projeto.

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN de 28/1/2010 (está a ser elaborada uma atualização da presente nota pela Comissão Europeia)

A fim de alcançar uma boa gestão do DLBC, devem ser incorporados controlos eficazes e eficientes nos procedimentos destinados a atenuar, entre outros, os riscos inerentes a eventuais conflitos de interesses, duplicação de funções e critérios de elegibilidade pouco claros.

A execução das operações de DLBC deverá ter em conta os riscos que possam levar a erros, em especial assegurando que os custos incorridos são razoáveis e que os procedimentos de adjudicação de contratos públicos são respeitados, se for caso disso.

7.7. Considerações finais

Como já foi dito, muitas das recomendações supramencionadas dirigem-se principalmente às AG, que são responsáveis pela criação de mecanismos eficazes de execução. No entanto, os GAL devem estar cientes dos potenciais benefícios e consequências das diferentes opções de execução e devem desempenhar um papel ativo nas discussões com as AG, a fim de desenvolver mecanismos de execução adequados para o DLBC. A ligação dos GAL em rede, bem como o intercâmbio de experiências com GAL que operam noutras regiões e/ou a utilização de outros fundos, pode ser uma fonte importante de conhecimento e inspiração e pode ajudar os GAL nos seus debates com as AG sobre questões de execução.

A implementação do DLBC pode ser mais simples, mais rápida e mais fácil para todos os envolvidos, mas exige um bom planeamento prévio pelas AG, bem como extensos trabalhos preparatórios, incluindo formação e sensibilização de todos os intervenientes na cadeia de execução. Deve ser dada especial atenção, desde o início, à criação de bons canais de comunicação entre os GAL e as AG. Direções-Gerais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural;