

METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E AUTOAVALIAÇÃO

ANÁLISE PROSPETIVA DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

CONTRIBUTO PARA O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA
ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030

PROJETO “REDE LEADER 2020: QUALIFICAR, COOPERAR, COMUNICAR”

OUTUBRO 2020

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO.....	1
1. OBJETIVOS E MÉTODO DE TRABALHO.....	4
2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO.....	7
3. PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS EDL.....	11
3.1. PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DAS EDL.....	11
3.2. DISPOSIÇÕES DE GESTÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS.....	14
3.2.1. Articulação Funcional com os Programas financiadores.....	14
3.2.2. Gestão da execução das EDL – procedimentos técnicos e administrativos.....	16
3.2.3. Disposições para a avaliação das estratégias.....	17
3.3. CONTRIBUTOS DOS PROJETOS APOIADOS PARA OS OBJETIVOS DAS EDL.....	20
4. ANIMAÇÃO TERRITORIAL E ABORDAGEM LEADER.....	23
4.1. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DE ANIMAÇÃO TERRITORIAL.....	23
4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER E O SEU VALOR ACRESCENTADO.....	26
5. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS NA PERSPETIVA 2021-2027.....	32
5.1. ENQUADRAMENTO DO INSTRUMENTO LEADER/DLBC.....	32
5.2.1. Reflexão em torno do mecanismo de execução do instrumento LEADER/DLBC.....	35
5.2.2. Síntese das recomendações para o período de programação 2021-2027.....	44
ANEXOS.....	46

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. TIMELINE DO PROCESSO DE ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES.....	2
FIGURA 2. PRINCIPAIS OBJETIVOS DA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS EDL.....	5
FIGURA 3. MÉTODO DE TRABALHO.....	6
FIGURA 4. CONCEITOS DA AVALIAÇÃO/AUTOAVALIAÇÃO.....	8
FIGURA 5. DIMENSÕES DE ANÁLISE CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO.....	8
FIGURA 6. PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO.....	9
FIGURA 7. CONCEITO ABRANGENTE DA AVALIAÇÃO - DIMENSÕES A AVALIAR.....	9
FIGURA 8. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO DLBC.....	12
FIGURA 9. MODELO DE GESTÃO VERTICAL - QUADRO DE RELACIONAMENTO ENTRE OS GAL E AS AG.....	15
FIGURA 10. CONSTRANGIMENTOS ASSOCIADOS AO PROCESSO DE DECISÃO DE CANDIDATURAS ÀS EDL FACE AO PASSADO.....	16
FIGURA 11. EXEMPLOS ILUSTRATIVOS DOS CONSTRANGIMENTOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA COMPONENTE FEDER+FSE DAS EDL.....	17
FIGURA 12. PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS RELATIVOS AO DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....	18
FIGURA 13. OBJETIVOS OPERACIONAIS E ESTRATÉGICOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....	19
FIGURA 14. PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS À EXECUÇÃO DAS EDL.....	21
FIGURA 15. GRAU DE PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO DOS PARCEIROS.....	24
FIGURA 16. PERFIL DE ENVOLVIMENTO DOS PARCEIROS E COMUNIDADES RURAIS NA ATIVIDADE DOS GAL.....	25
FIGURA 17. IMPLEMENTAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER.....	27
FIGURA 18. RESULTADOS DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ABORDAGEM LEADER.....	27
FIGURA 19. PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	36
FIGURA 20. NOVO PARADIGMA DO SISTEMA DE GOVERNANÇA.....	36
FIGURA 21. COERÊNCIA DAS INTERVENÇÕES MOBILIZADAS FACE ÀS NECESSIDADES IDENTIFICADAS NOS TI.....	38
FIGURA 22. PERFIL DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	38
FIGURA 23. ASPETOS A CONSIDERAR NA SELEÇÃO DAS INTERVENÇÕES A MOBILIZAR PELAS EDL.....	39
FIGURA 24. EXEMPLOS DE ÁREAS DE INTERVENÇÃO MOBILIZÁVEIS EM 2021-2027.....	39
FIGURA 25. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS PARA FUTUROS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO.....	42
FIGURA 26. PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....	43

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADL	ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
AG	AUTORIDADE DE GESTÃO
BEI	BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO
CCA	CIRCUITOS CURTOS AGROALIMENTARES
CCN	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO NACIONAL
CE	COMISSÃO EUROPEIA
CRE	COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU
DLBC	DESENVOLVIMENTO LOCAL DE BASE COMUNITÁRIA
DRAP	DIREÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA E PESCAS
EDL	ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
EG	ENTIDADE GESTORA DO GAL
ELARD	EUROPEAN LEADER ASSOCIATION FOR RURAL DEVELOPMENT
EM	ESTADO-MEMBRO
ETL	EQUIPA TÉCNICA LOCAL DO GAL
FEADER	FUNDO EUROPEU PARA A AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL
FEAGA	FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE GARANTIA
FEDER	FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
FEEI	FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS DE INVESTIMENTO
FMT	FEDERAÇÃO MINHA TERRA
FSE	FUNDO SOCIAL EUROPEU
GAL	GRUPO DE AÇÃO LOCAL
IFAP	INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS
LEADER	LIGAÇÃO ENTRE AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA RURAL
M&A	MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO
ODS	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS NAÇÕES UNIDAS
PAC	POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM
PDR2020	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE PARA O PERÍODO 2014-2020
PRODERAM2020	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA PARA O PERÍODO 2014-2020
PRORURAL ⁺	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES PARA O PERÍODO 2014-2020
PE	PLANO ESTRATÉGICO
PEE	PACTO ECOLÓGICO EUROPEU
PO	PROGRAMA OPERACIONAL
RRN	REDE RURAL NACIONAL
SCAA	SISTEMA COMUM DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO
SIZE	SISTEMA DE INCENTIVOS AO EMPREENDEDORISMO E AO EMPREGO

APRESENTAÇÃO

Tendo em conta a importância da demonstração, ao Parlamento e ao Conselho Europeu, dos resultados da aplicação das políticas públicas europeias por via da Abordagem LEADER que, pela sua relevância e pertinência, sustenta a intervenção nos territórios rurais desde 1991, o Regulamento que estabelece as disposições comuns e gerais relativas aos Fundos Europeus Estruturais de Investimento (FEEI) para o período 2014-2020¹, atribuiu a responsabilidade de monitorização e de avaliação da implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) aos Grupos de Ação Local (GAL).

Embora a Abordagem LEADER seja distintamente rural, co-financiada pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), a introdução do novo instrumento territorial Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), permitiu aos Estados-Membros (EM) decidir a configuração do apoio ao desenvolvimento rural, ou seja, o DLBC poderia ser financiado por um único ou por qualquer combinação dos quatro: para além do FEADER, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), o Fundo Europeu Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE).

Na Região Autónoma da Madeira o DLBC traduz-se na continuidade da abordagem LEADER (monofundo FEADER) no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira para o período 2014-2020 (PRODERAM2020). Na Região Autónoma dos Açores, também se manteve uma opção DLBC Rural apenas financiada pelo FEADER no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural para a Região autónoma dos Açores para o período 2014- 2020 (PRORURAL+), a que mais tarde se junta a operacionalização do DLBC Pesca (monofundo FEAMP). Em Portugal Continental, a opção expressa no Acordo de Parceria Portugal 2020 defende três vertentes para o DLBC: Urbano (FEDER + FSE), Pesca (FEAMP + FEDER + FSE) e Rural (objeto desta análise) que mobiliza três Fundos:

- FEADER, operacionalizado através do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020). Os GAL assumiram a responsabilidade e competências no âmbito da gestão da Medida 10. LEADER.
- FEDER, operacionalizado através dos Programas Operacionais Regionais (PO Regionais). Os GAL geriram a abertura de avisos e análise de pedidos de apoio no âmbito do SIZI - Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego em todas as NUT2, e outras intervenções apenas em algumas NUT2, nomeadamente associadas à valorização do património (que à data ainda só foram operacionalizadas numa NUT2).
- FSE, também operacionalizado através dos Programas Operacionais Regionais. Os GAL geriram a abertura de avisos e análise de pedidos de apoio no âmbito do SIZI e recentemente no âmbito do +CO3SO Emprego - Sistema de Apoio ao Emprego e Empreendedorismo, incluindo empreendedorismo social², em todas as NUT2, e outras intervenções apenas em algumas NUT2, nomeadamente associadas à inclusão social.

No sentido de dar resposta aos requisitos da Comissão Europeia (CE), os Estados-Membros e as entidades responsáveis pela implementação do LEADER/DLBC têm investido, embora de forma bastante diferenciada, na criação de sistemas de monitorização e avaliação (M&A) e na qualificação dos GAL enquanto responsáveis por essa avaliação.

¹ Regulamento (CE) nº 1303/2013 de 17 de dezembro.

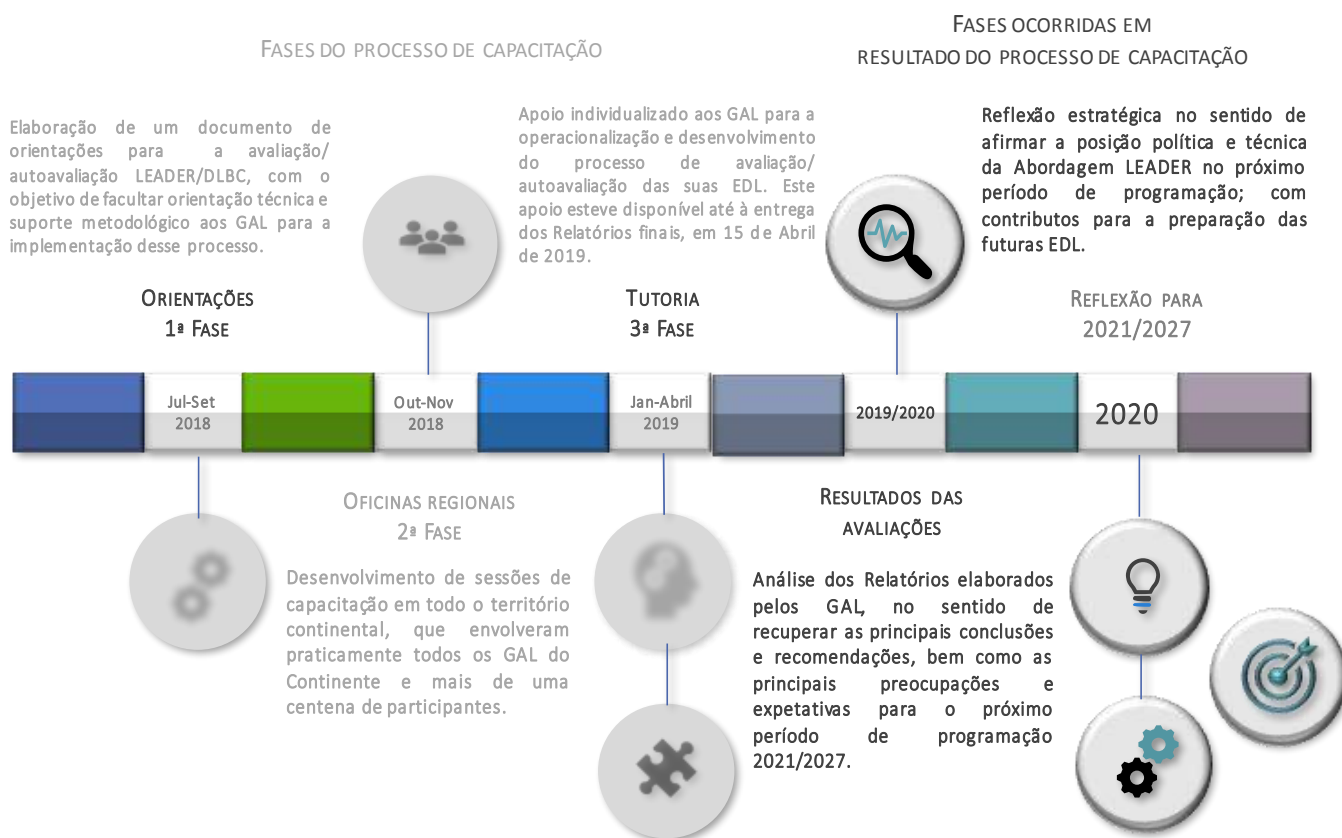
² https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/db_cic_06_2020_regulamento_co3so_ns.pdf.

Dada a novidade desta matéria em Portugal e a menor experiência dos GAL para cumprir esse requisito regulamentar, a Federação Minha Terra (FMT) tomou a iniciativa de desenvolver a atividade “Metodologias e Instrumentos de Avaliação e Autoavaliação”, no âmbito do Projeto Rede LEADER 2020 - Qualificar, Cooperar, Comunicar -, em conjunto com a Rede Rural Nacional (RRN), tendo o mesmo sido apoiado pela Medida Assistência Técnica do PDR2020 - Área de Intervenção 2 da Rede Rural Nacional “Divulgação e Informação com vista à execução do PDR 2020.

Esta atividade, concretizada em três fases, visou (i) a sensibilização dos atores envolvidos na implementação do LEADER/DLBC para a importância dos processos de avaliação; e (ii) a capacitação dos GAL para a avaliação e autoavaliação das EDL através da transferência, aprofundamento e consolidação de conhecimentos sobre esta matéria; e (iii) o acompanhamento dos GAL (individual ou coletivamente) na preparação do Relatório de Avaliação Intercalar das suas EDL. Com o objetivo de dar a conhecer os seus resultados, esta atividade incluiu, ainda, a elaboração de um Relatório³ que abrange todo o seu período de execução, bem como a análise do grau de implementação dos conhecimentos adquiridos e das recomendações efetuadas no âmbito do processo de capacitação.

Após a conclusão do período de avaliação, considerou-se fundamental e oportuno realizar uma análise dos resultados espelhados nos Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL. Neste sentido, o presente documento contém a análise transversal dos conteúdos de 51 Relatórios disponibilizados pelos GAL, com especial foco nas conclusões e recomendações, bem como nas principais preocupações e expectativas para o próximo período de programação (2021-2027).

FIGURA 1. TIMELINE DO PROCESSO DE ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES



Neste contexto, este documento reveste-se de um elevado interesse e poderá assumir um papel preponderante, uma vez que representa a oportunidade de:

³ Relatório Final do Projeto “Rede LEADER 2020: Qualificar, Cooperar, Comunicar”, Atividade “Metodologias e Instrumentos de Avaliação e Autoavaliação”, dezembro de 2019.

- ↳ reunir, analisar e apresentar informação atual e válida sobre as principais conclusões e recomendações decorrentes da avaliação da implementação das EDL;
- ↳ expressar as principais preocupações e expectativas dos GAL relativamente ao próximo período de programação; e
- ↳ contribuir oportuna e atempadamente para a reflexão sobre o desenho das futuras políticas de desenvolvimento dos territórios rurais.

Ou seja, consagrar utilidade efetiva à avaliação das EDL realizada pelos GAL (que foi inconsequente no que se refere ao ajustamento das estratégias e respetivas intervenções no Portugal 2020), perspetivando influenciar o processo de tomada de decisões relativo à definição das políticas de desenvolvimento local nos territórios rurais no âmbito da "Estratégia Portugal 2030"⁴, e, assim, dando corpo a um dos objetivos centrais dos exercícios de avaliação: a melhoria da conceção e implementação das políticas públicas, com vista, procurando a maior eficiência e eficácia no alcance dos resultados e dos impactos previstos.

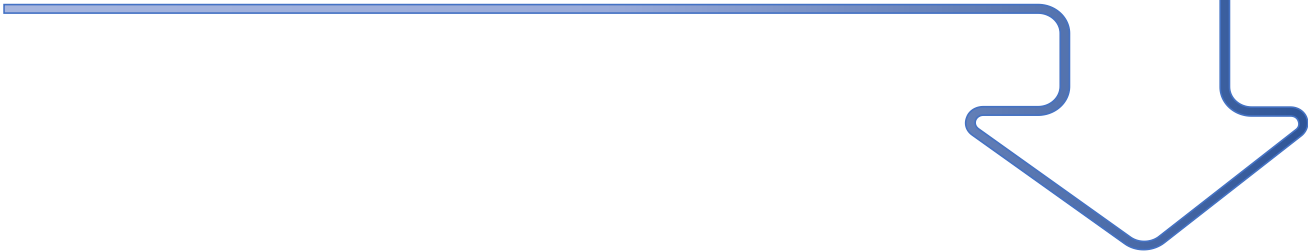
⁴ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/portugal-2030.aspx>.

1. OBJETIVOS E MÉTODO DE TRABALHO

OBJETIVOS

Após a conclusão do período de avaliação/autoavaliação intercalar das EDL, considerou-se fundamental e oportuno realizar uma análise prospetiva dos seus resultados, tendo presente o actual quadro político, institucional e programático. Uma vez que é a única possibilidade de reunir informação desta natureza para informar o próximo período de programação, considera-se que, para além da sua relevância e interesse, este documento assume um carácter inovador pela especificidade, pertinência e actualidade das questões analisadas, tendo presente os debates quer ao nível técnico, quer ao nível político e institucional:

- ↳ mecanismo de execução do instrumento LEADER/DLBC, de que se destaca a análise da articulação funcional entre as entidades responsáveis pela sua operacionalização e implementação, e a análise da complementaridade dos apoios concedidos pelos três fundos que apoiam a implementação das EDL;
- ↳ elementos diferenciadores da execução do instrumento LEADER/DLBC, de que se destaca a análise das atividades de animação desenvolvidas, e a análise da aplicação da abordagem LEADER, ou seja, da aplicação combinada dos seus sete princípios;
- ↳ modelo para a operacionalização e para a implementação da abordagem LEADER e do instrumento DLBC no próximo período de programação, bem como o conjunto de intervenções que podem ser apoiadas com os fundos mobilizados para esse efeito.



Os **objetivos deste documento** convergem, assim, na expectativa de *(i)* contribuir com pontos de vista qualificados e fundamentados para a discussão política e institucional sobre o futuro da política de desenvolvimento dos territórios rurais; *(ii)* servir como ponto de partida para uma reflexão estruturada sobre o papel dos GAL e o posicionamento institucional do instrumento LEADER/DLBC e respetivo mecanismo de execução; *(iii)* participar/influenciar as opções políticas no sentido da criação de um sistema de governança (político, institucional e organizacional), com capacidade para facilitar a produção dos efeitos decorrentes da execução das EDL, nomeadamente, o valor acrescentado da aplicação da abordagem LEADER.

FIGURA 2. PRINCIPAIS OBJETIVOS DA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS EDL



MÉTODO DE TRABALHO

Relativamente ao desenvolvimento da análise dos resultados, foi utilizado um método de trabalho que se identifica com a metodologia de análise qualitativa de conteúdo. Atendendo ao volume de informação, seria de esperar obstáculos ao nível do seu processamento e análise. Não obstante, a uniformidade dos resultados das avaliações, para além de reveladora, permitiu atenuar a complexidade associada a este exercício.

Por outro lado, é de referir que a análise foi desenvolvida com base em conteúdos previamente selecionados, de acordo com a sua relevância. Tendo presente que uma parte considerável dos Relatórios de avaliação não compreendia determinadas dimensões de avaliação (designadamente, as recomendadas no âmbito do processo de capacitação dos GAL para a avaliação/autoavaliação das EDL) ou continha apreciações insuficientemente fundamentadas ou conteúdos meramente descritivos, a análise algumas dimensões cingiu-se a um número mais limitado de Relatórios de avaliação.

A Figura seguinte esquematiza o método de trabalho seguido, identificando as dimensões em torno das quais a análise foi realizada (percorrendo a estrutura dos Relatórios de avaliação e com base num conjunto de critérios definido especificamente para este efeito, e que consta em Anexo a este documento), descrevendo os passos desde a verificação da existência de conteúdos até à reflexão e consolidação das interpretações da análise dos conteúdos, e apresentando alguns elementos de reflexão não necessariamente ligados aos conteúdos dos Relatórios de avaliação.

FIGURA 3. MÉTODO DE TRABALHO

Dimensões de análise/avaliação

Coerência e pertinência da estratégia

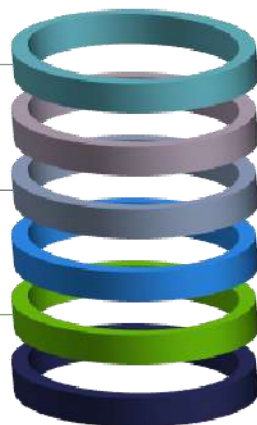
Evolução no contexto socioeconómico do TI e se interferiu na implementação da EDL, se os objetivos se mantêm coerentes e pertinentes face às necessidades identificadas (reanálise da lógica de intervenção).

Contributo das operações para os objetivos da estratégia

Contributos das operações apoiadas no âmbito da estratégia para o cumprimento dos seus objetivos, incluindo projetos de cooperação.

Abordagem LEADER e seu valor acrescentado

Nomeadamente, participação e representação da comunidade na estrutura de tomada de decisão do GAL e nos procedimentos de gestão.



Gestão e acompanhamento da estratégia

Circuitos de gestão e de acompanhamento, dispositivos de controlo físico e financeiro, a descrição das atividades de avaliação (e respetiva abordagem metodológica), ...

Participação dos parceiros e atividades de animação

Relação entre os GAL, os parceiros locais e as AG. Cooperação e a capacidade de ligação em rede da população local.

Conclusões e recomendações

Análise dos fatores de sucesso e insucesso da EDL, relativamente ao grau de cumprimento dos seus objetivos.
Recomendações baseadas nos resultados da avaliação, incluindo eventuais propostas de adaptação da EDL.

Desenvolvimento da análise

CONTEÚDOS

Verificação da existência de conteúdos em cada ponto da estrutura do Relatório de Avaliação.

Sistematização da informação de acordo com as dimensões de análise/avaliação.

ELEMENTOS DE ANÁLISE

Seleção e sumarização de elementos de análise, em função da sua relevância para as dimensões de análise/avaliação, e tendo em conta os objetivos a que este exercício se propôs.



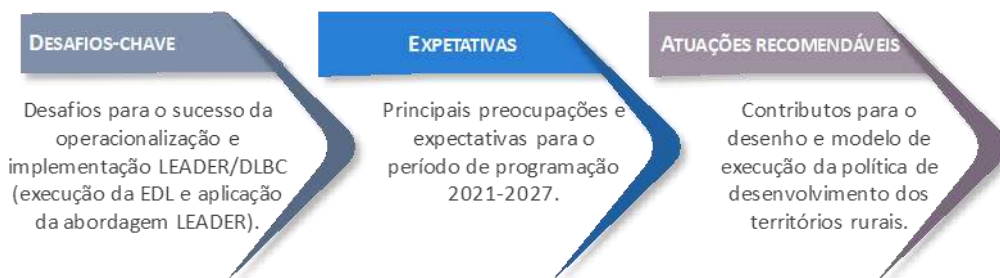
INTERPRETAÇÃO

Interpretação dos elementos de análise selecionados, sustentada pelo conhecimento aprofundado sobre a política de desenvolvimento rural e tendo presente as dinâmicas diferenciadas dos territórios rurais.

REFLEXÃO E CONSOLIDAÇÃO

Reflexão em torno das interpretações e consolidação das mesmas. Processo sustentado nas experiências e competências adquiridas no âmbito do extenso trabalho desenvolvido com os GAL.

Elementos de reflexão



DESAFIOS-CHAVE
Desafios para o sucesso da operacionalização e implementação LEADER/DLBC (execução da EDL e aplicação da abordagem LEADER).

EXPECTATIVAS
Principais preocupações e expectativas para o período de programação 2021-2027.

ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS
Contributos para o desenho e modelo de execução da política de desenvolvimento dos territórios rurais.

2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO

Com o intuito de aferir o cumprimento dos objetivos do processo de capacitação dos GAL, bem como a materialização das expectativas da FMT e da RRN, realizou-se a análise da estrutura de 51 dos 54 Relatórios de avaliação intercalar das EDL com base em critérios simples e relativamente informais.

Relativamente ao tipo, o requisito legal aplicável à avaliação obrigatória das EDL permite as seguintes possibilidades para realizar as atividades de avaliação:

- Autoavaliação: efetuada pelo GAL, nomeadamente pelas pessoas envolvidas e/ou com responsabilidade pela conceção e execução da EDL (equipa técnica local, membros da parceria ou do órgão de gestão, ...);
- Avaliação externa (ou apenas avaliação): efetuada por um organismo ou perito(s) independente(s) com competências em avaliação, sem qualquer envolvimento na conceção e na execução da EDL, bem como em outras atividades do GAL, nem seja por elas responsável;
- Combinação de autoavaliação e avaliação: o GAL pode contratar um perito para conduzir e/ou facilitar o processo de avaliação (desempenhar apenas a função de moderador, ou assumir um papel mais interventivo, p.e., gestão das atividades de avaliação, contributo para as apreciações, conclusões e recomendações).

Neste contexto, coube aos GAL decidir o tipo de avaliação que mais se adequava à sua realidade. Da análise dos Relatórios de avaliação, conclui-se que os GAL optaram por avaliação externa e por autoavaliação (a combinação entre estes dois tipos foi utilizada em muito poucos casos). A este respeito, e embora em abstrato e à partida um tipo de avaliação não tenha mais qualidade que outro, considera-se importante sugerir que os GAL que optaram por autoavaliação reflitam sobre a possibilidade de adotar novos formatos para o desenvolvimento deste processo, pois há toda a vantagem em acolher na Equipa elementos com conhecimento técnico no domínio da avaliação.

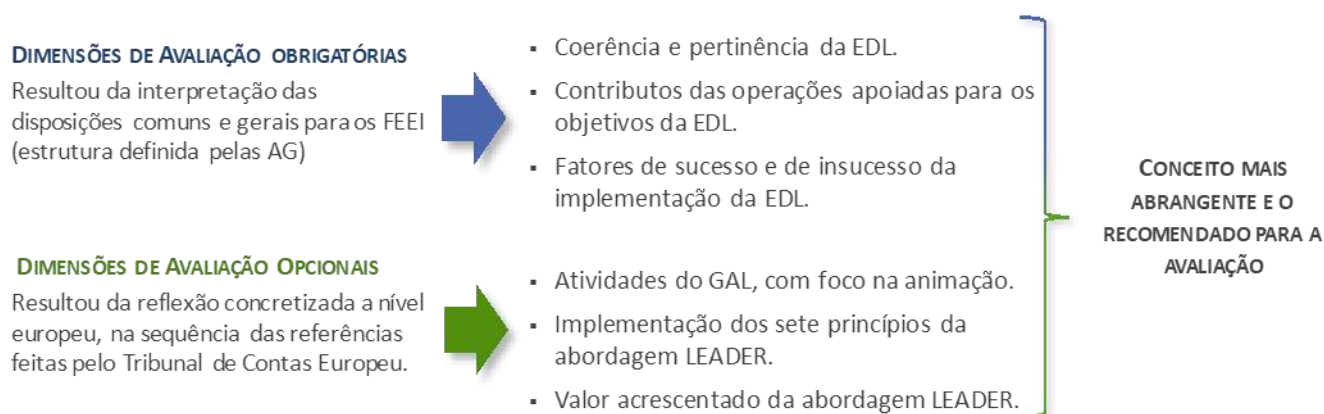
Para além do tipo de avaliação a realizar, também foi deixado ao critério dos GAL a opção quanto às dimensões a explorar no processo de avaliação. Neste sentido, o conjunto de dimensões avaliadas diferiu entre os GAL que optaram por seguir:

- a estrutura definida pelas Autoridades de Gestão, e que resultou da interpretação das disposições regulamentares comuns e gerais para os FEEI (*obrigatória*)⁵;
- a estrutura que resultou das recomendações de uma reflexão concretizada a nível europeu, tendo presente as referências feitas pelo Tribunal de Contas Europeu, e que determinou a valia e a utilidade de integrar a apreciação dos resultados das atividades de animação territorial e do valor acrescentado da abordagem LEADER (*opcional e recomendada no âmbito do processo de capacitação dos GAL*)⁶.

⁵ "Avaliação das EDL dos DLBC Rurais e Urbanos", que definiu as linhas comuns da avaliação que os GAL devem fazer às suas EDL.

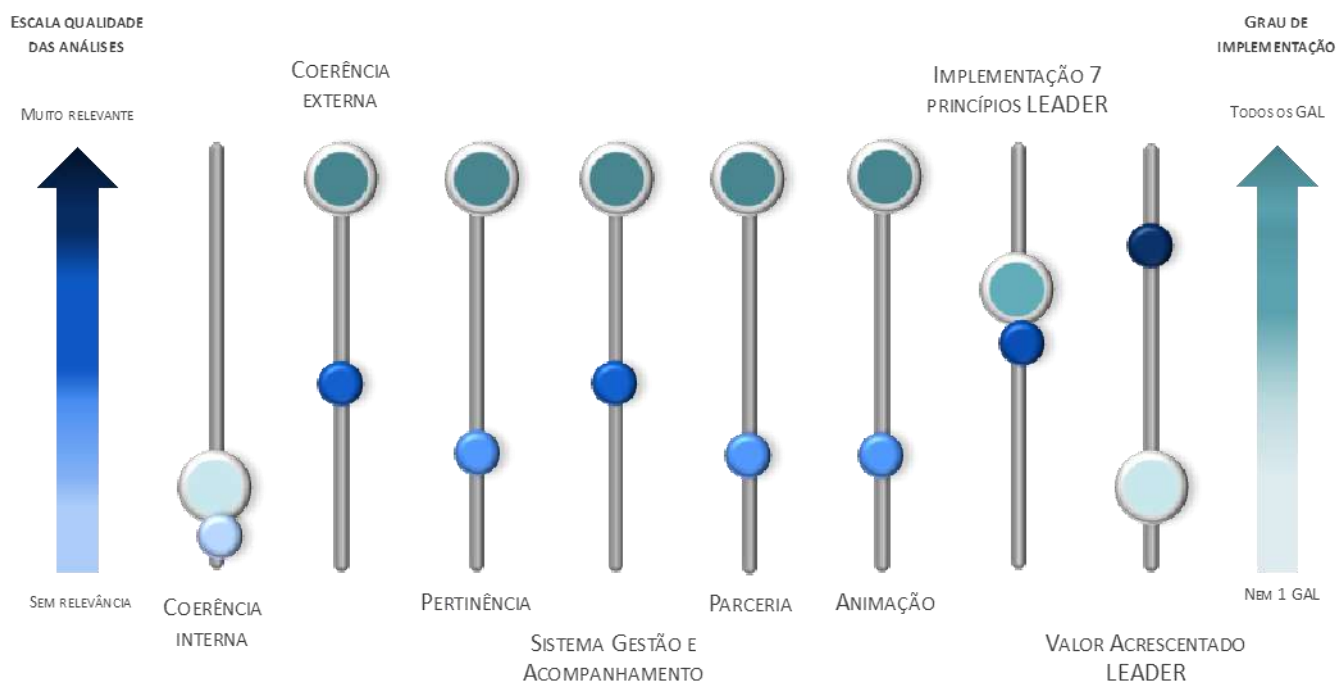
⁶ Comissão Europeia — Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural - Unidade C.4 (2017): Orientações. Avaliação da LEADER/DLBC, Agosto de 2017, https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en.

FIGURA 4. CONCEITOS DA AVALIAÇÃO/AUTOAVALIAÇÃO



Na Figura seguinte é possível constatar que a maioria dos GAL optou por realizar o processo de avaliação de acordo com o estritamente solicitado pelas AG. Efetivamente, a integração (total ou parcial) dos elementos de avaliação recomendados, verificou-se em apenas 25% dos Relatórios de avaliação (elaborados com a participação de equipas de avaliação externas). E, dessa percentagem, apenas 1/3 dos Relatórios continha análises (mais ou menos) adequadas para dar resposta à avaliação das dimensões relativas às atividades do GAL (com foco na animação) e à implementação da abordagem LEADER e seu valor acrescentado.

FIGURA 5. DIMENSÕES DE ANÁLISE CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Note-se, todavia, que o processo de avaliação ocorreu num contexto pautado por diversas dificuldades dificilmente supriáveis no período para cumprir essa obrigação (cf. Figura seguinte), limitando a capacidade de aquisição dos conhecimentos adequados e em suficiência por parte dos GAL, e a possibilidade para aplicar os conhecimentos

adquiridos no processo de capacitação de forma a assegurar um processo de avaliação e/ou autoavaliação mais compreensivo e robusto.

FIGURA 6. PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Este cenário justificou o posicionamento de muitos GAL que optaram por desenvolver o processo de avaliação intercalar dando resposta apenas ao estritamente solicitado pelas AG. Para além das dificuldades elencadas, considera-se que o processo de capacitação não alcançou os seus objetivos relativamente à sensibilização quanto à importância de adotar o conceito mais abrangente/apropriado para a avaliação a nível local. Consta-se assim, que, embora tenham sido criadas as condições para realizar uma avaliação mais compreensiva e robusta, as circunstâncias difíceis e a menor experiência dos GAL nesta matéria, acabaram por se sobrepor. Em resultado, houve dimensões fundamentais que não foram avaliadas (cf. Figura seguinte).

FIGURA 7. CONCEITO ABRANGENTE DA AVALIAÇÃO - DIMENSÕES A AVALIAR



Para além das dificuldades experimentadas pelos GAL, considera-se que houve, ainda, outro fator que contribuiu de forma importante para o menor investimento no processo de avaliação, que foi desconhecer o uso que as AG iam fazer dos resultados das avaliações e das suas recomendações. Aliás, até à data de conclusão deste documento, mais de um ano após a entrega dos Relatórios de avaliação intercalar à AG PDR2020, essa dúvida persistia, ainda.

Na sequência destas considerações, teria sido importante possibilitar uma reprogramação das EDL. Neste âmbito, refira-se que um dos pontos da estrutura definida para elaborar o Relatório de avaliação incluía o requisito de analisar a *'previsão de mecanismos necessários para a revisão e ajustamento da EDL'*, as *'medidas de gestão a aplicar para melhorar a execução'*, e a *'necessidade de alterar objetivos'*. Não obstante, e apesar de as EDL terem sido concebidas em 2014-2015, num contexto substancialmente diferente, não foi tomada qualquer decisão a este nível, ou seja, essa possibilidade não se materializou.

No que se refere aos conteúdos dos Relatórios de avaliação intercalar, os GAL de uma maneira geral tiveram alguma dificuldade em assegurar a adequação das apreciações (profundidade, clareza e coerência das análises), bem como em apresentar as evidências que serviram de base às análises, e a relação entre estas e as conclusões e recomendações. Adicionalmente, os relatórios poderiam beneficiar de conteúdos menos descritivos, em favor de conteúdos interpretativos e analíticos. Não obstante, estas considerações são, em parte, justificadas pelas orientações compreendidas no documento elaborado pelas AG, com o objetivo de definir linhas comuns para a avaliação das EDL. Com efeito, para alguns pontos da estrutura foi solicitada *'uma descrição sobre (...)'*.

Em suma, as dificuldades sentidas pelos GAL e o não aproveitamento/utilização das relevantes conclusões e das pertinentes recomendações das avaliações, acabaram por motivar uma relativa resistência ao desenvolvimento do processo de avaliação, que interferiu na disposição e capacidade dos GAL, quer para adotar o conceito de avaliação recomendado (mais abrangente), quer para integrar elementos devidamente fundamentados e ajustados às dimensões de avaliação.

Em resultado, constatou-se **diferenças significativas no investimento realizado nos processos de avaliação**, de que resultaram **Relatórios de avaliação com níveis de qualidade distintos**. Com efeito, a maioria dos GAL encarou o processo de avaliação apenas como uma obrigação regulamentar; e apresentou Relatórios de avaliação de fraca qualidade. Neste sentido entende-se que o esforço da sensibilização para a importância da avaliação não se deve esgotar neste primeiro processo formal de avaliação.

3. PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS EDL

3.1. Pertinência e coerência das EDL

Na avaliação da pertinência e coerência, os GAL descreveram e analisaram os processos de elaboração, de seleção e de contratualização das EDL, tendo sido identificados diversos e complexos constrangimentos.

Logo na 1ª fase do processo de implementação do instrumento DLBC, consubstanciado na pré-qualificação de parcerias e na macroestrutura das respetivas EDL⁷, foram tomadas decisões que evidenciaram a falta de um compromisso claro com a abordagem LEADER, ou seja, não foram asseguradas as condições para a aplicação do princípio ascendente (*bottom-up*), o qual visa incentivar a participação das comunidades, dos grupos de interesses económicos e sociais e dos representantes de entidades públicas e privadas no desenvolvimento dos seus territórios. Este princípio também atribui legitimidade às parcerias para tomar decisões relacionadas com a construção das EDL, partindo do pressuposto de que gera uma melhor identificação das necessidades, um maior envolvimento por parte dos agentes locais no processo de desenvolvimento e uma maior margem para a inovação.

Com efeito, o Aviso do Concurso para a 1ª fase, ao mesmo tempo que apresenta o DLBC como uma abordagem integrada ascendente para o desenvolvimento territorial, em que os GAL têm poderes de decisão no que diz respeito à elaboração e execução das EDL, também circunscreveu esses poderes de decisão ao limitar as tipologias de intervenção e os resultados esperados na prossecução das estratégias.

Assim, embora todos os GAL tenham assegurado a constituição de parcerias público-privadas representativas do tecido social e económico local, e a construção de EDL através de metodologias participativas que valorizaram o conhecimento e a experiência dos parceiros, os mecanismos para a implementação do instrumento DLBC, determinados pelas Autoridades de Gestão, não reconheceram a legitimidade das EDL elaboradas por essas parcerias. Em consequência, e como grande parte dos processos de construção das EDL foi desenvolvida num contexto prévio à clarificação do enquadramento geral preconizado para o LEADER/DLBC, ocorreu um relativo desajustamento entre as tipologias de intervenção pré-definidas e o conjunto de respostas que os GAL julgaram mais adequado para fazer face às necessidades dos seus Territórios de Intervenção (TI).

Na 2ª fase do processo de implementação do instrumento DLBC, o convite destinado às parcerias pré-qualificadas na 1ª fase, com o objetivo de aprovar as EDL e de reconhecer os GAL, e consubstanciado numa contratualização entre as AG dos programas financiadores e os respetivos GAL, incluiu um ainda maior estreitamento do âmbito das estratégias, nomeadamente, ao fixar limites mínimos de despesa pública para algumas das tipologias de intervenção impostas, e ao condicionar a aprovação das EDL à integração dessas alterações⁸.

Neste contexto, destaca-se a relativa desvalorização do trabalho realizado no âmbito da construção das EDL, em que grande parte dos GAL empreendeu esforços (mais ou menos) consideráveis, nomeadamente, desenvolvendo processos exigentes em termos de dedicação das Estruturas Técnicas Locais (ETL) dos GAL, as quais, dada a experiência acumulada na condução deste tipo de processos, asseguraram o envolvimento dos parceiros e de outros agentes e a integração de conhecimento aprofundado sobre os TI e comunidades.

⁷ DLBC 1ª fase: Pré-qualificação de DLBC Rurais, Costeiros e Urbanos. Concurso para a apresentação de candidaturas n.º 02/2014, de 16 de novembro (modificado em 15 de janeiro de 2015).

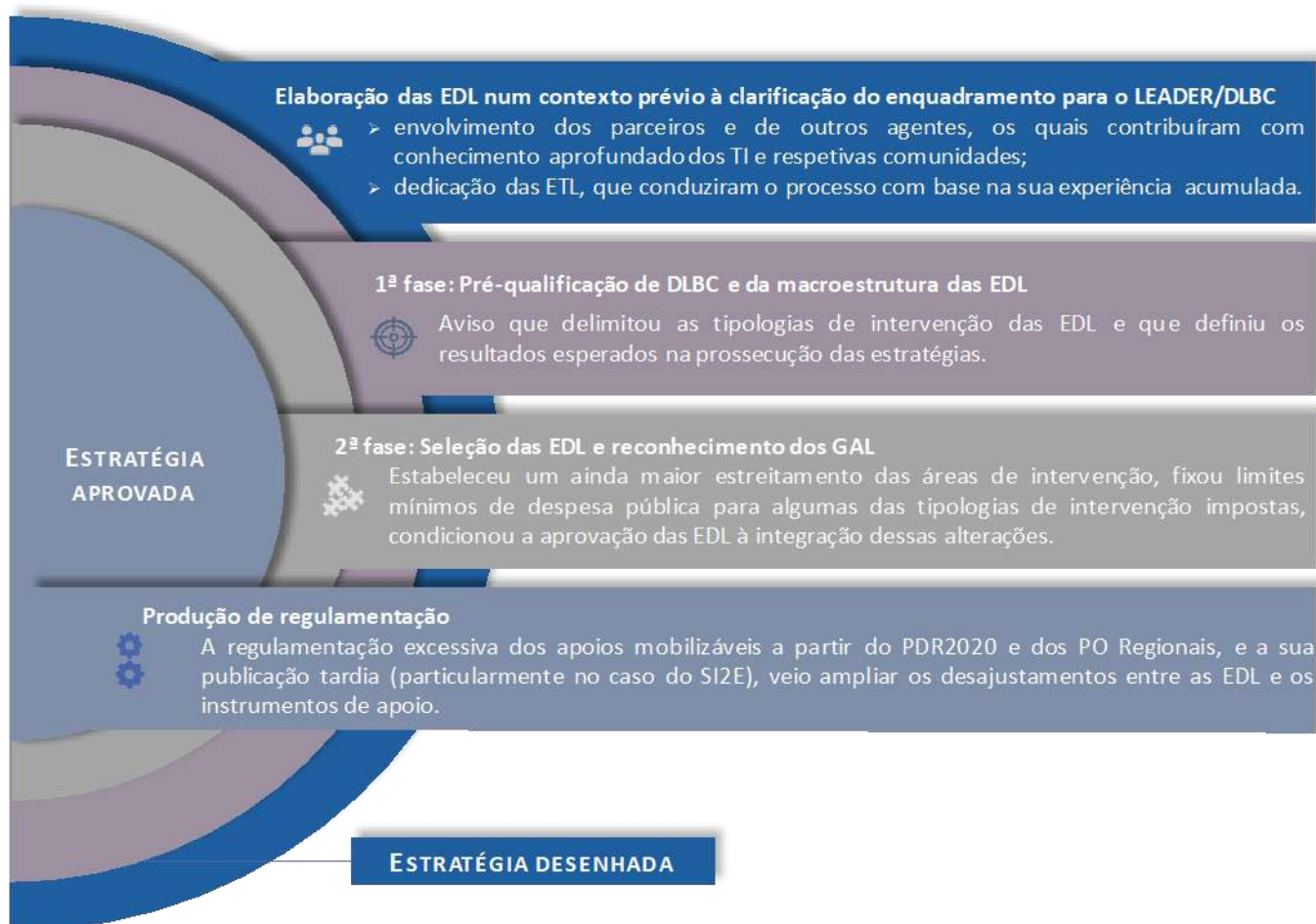
⁸ DLBC 2ª fase – Seleção das EDL e reconhecimento dos GAL. Convite para a apresentação de candidaturas dos DLBC Rurais, Costeiros e Urbanos.

Posteriormente à seleção das EDL e ao reconhecimento dos GAL, as atividades a desenvolver foram fortemente condicionadas por um processo de regulamentação centralizado e pela sua publicação tardia. Este cenário foi agravado com os diferentes *timings* na implementação das duas componentes de intervenção das EDL:

- ↳ A implementação da componente FEADER, integrada no PDR2020⁹, teve início em 2016, imediatamente após a publicação da regulamentação dos apoios e respetivas orientações técnicas específicas e normas de análise. A dinâmica de aprovações e contratações ganhou expressão apenas a partir de 2017.
- ↳ A implementação da componente FEDER e FSE, integrada nos PO Regionais, sofreu atrasos significativos em resultado do longo período de tempo que decorreu entre a assinatura do contrato para gestão da EDL e a assinatura do Protocolo de Articulação Funcional (cerca de 6 meses) e a operacionalização do SI2E (mais cerca de 9 meses). Os atrasos no início da execução desta componente acumularam-se com a demora verificada nos processos de lançamento de avisos de abertura de candidaturas e de análise e subsequente homologação. As primeiras aprovações no âmbito do SI2E ocorreram apenas no segundo semestre de 2018.

Do processo de regulamentação centralizado, resultou um conjunto de intervenções relativamente desajustadas às necessidades específicas dos TI, e que serviram de base à elaboração das EDL (p.e., estrutura de objetivos, tipologia de beneficiários, dotação financeira, metas contratualizadas com as AG). Da análise das Portarias que regulamentam os apoios, dos Avisos de abertura de candidaturas e dos documentos de programação das EDL, conclui-se pela ausência de coerência entre os mesmos (p.e., dissonância entre os objetivos específicos das EDL e os critérios de seleção das operações constantes das Portarias que estabelecem o regime de aplicação das intervenções).

FIGURA 8. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO DLBC



⁹ Ação 10.2. Implementação das Estratégias, Ação 10.3. Atividades de Cooperação dos GAL e Ação 10.4. Funcionamento e Animação, integradas na Medida 10. LEADER, da Área 4. Desenvolvimento local, do PDR 2020.

No que respeita às análises constantes dos Relatórios de avaliação intercalar, referem o contributo determinante assegurado pelo modelo de governação instituído pelos GAL para analisar a evolução do contexto nos territórios de intervenção, e para identificar as suas necessidades e oportunidades, **concluindo pela PERTINÊNCIA das opções e das prioridades estratégicas compreendidas nas EDL, aquando da sua conceção e à luz do contexto da reanálise da intervenção lógica.** Não obstante, ocorreram constrangimentos na implementação das EDL, decorrentes das disposições regulamentares e normas aplicáveis (materializadas nos regimes de aplicação da Ação 10.2. do PDR2020 e do SIE dos PO Regionais) decididas a nível superior (AG, tutelas). Entre esses constrangimentos, destacam-se os seguintes:

- ↳ ausência de enquadramento para alguns domínios de intervenção assinalados como uma necessidade no diagnóstico que serviu de base à configuração das EDL;
- ↳ existência de critérios de elegibilidade associados à tipologia de beneficiários e de projetos desajustados ao contexto dos TI, que limitou bastante o ritmo de implementação das estratégias e subtraiu as expectativas dos GAL quanto à consecução dos resultados esperados;
- ↳ existência de diferenças significativas na alocação dos recursos financeiros face aos montantes originalmente solicitados no âmbito das EDL.

No que respeita à **COERÊNCIA INTERNA**, os processos de avaliação analisaram, por um lado, a articulação e a complementaridade entre as diferentes intervenções apoiadas pelas EDL (na relação entre si) e, por outro lado, o potencial de resposta das intervenções às necessidades identificadas nas EDL. No âmbito desta análise, **as avaliações intercalares concluíram que o racional de intervenção não foi assegurado**, sobretudo por dois motivos:

- o perfil de intervenções possíveis mobilizar e as respetivas dotações financeiras não corresponderam ao previsto originalmente pelos GAL;
- a articulação e complementaridade entre as intervenções financiadas pelo FEADER e pelo FEDER+FSE não foi garantida, sobretudo, porque as intervenções não foram desenhadas nem operacionalizadas nesse sentido. Cerca de 2/3 dos Relatórios de avaliação refere limitações na articulação e complementaridade entre as duas componentes de apoios e, conseqüentemente, no potencial para gerar sinergias entre projetos, beneficiários e setores de atividade. Aliás, os Relatórios de avaliação consideram que esse potencial se verifica apenas dentro da mesma componente de intervenção.

Em termos de **COERÊNCIA EXTERNA**, **as avaliações intercalares concluíram que a articulação e complementaridade com os instrumentos estratégicos que enquadram as EDL¹⁰** foi assegurada, na medida em que foram concebidas com base nas prioridades de intervenção desses instrumentos. Assim, considera-se que as EDL apresentam uma elevada coerência externa, ao garantir a relação com os objetivos definidos para o desenvolvimento socioeconómico aos níveis local, regional e nacional, e ao definir com relativo sucesso a demarcação entre a intervenção dos Fundos da Política de Coesão e do FEADER no apoio a projetos de investimento.

Contudo, o mesmo não acontece em contexto de execução dos instrumentos de financiamento. As análises constantes dos Relatórios de avaliação, para além de evidenciarem a informação bastante limitada sobre a aplicação das intervenções, quer ao nível local, quer aos níveis regional e nacional (limitando a perceção sobre os projetos de investimento aprovados e executados), consideram que não foi atribuída a importância devida à complementaridade e à geração de sinergias entre os vários instrumentos, projetos de investimento e respetivos beneficiários, nem às

¹⁰ Programas financiadores: PDR2020 e PO Regionais; Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e respetivas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT).

lacunas em termos de domínios de intervenção assinalados como necessidades, sendo esta questão particularmente relevante nos casos em que a mobilização de fontes de financiamento alternativas representa uma dificuldade.

Em face da análise realizada aos conteúdos dos Relatórios de avaliação, conclui-se que, embora as EDL tenham sido construídas com base num compromisso de favorecer e assegurar a sua pertinência e coerência (interna e externa), o estabelecimento de intervenções formatadas a nível nacional e regional de mobilização obrigatória não permitiu as melhores respostas às necessidades identificadas nas EDL. Os constrangimentos identificados resultaram de um **sistema de governança manifestamente subtraído de consideração relativamente ao entendimento das dinâmicas interinstitucionais (vertical e horizontal) e à abordagem LEADER:**

- ↳ pouco funcional e que observou práticas divergentes dos princípios que deveria ter sustentado, designadamente, os princípios da abordagem LEADER;
- ↳ com processos de tomada de decisão (procedimentos de seleção e de contratualização das EDL, definição da regulamentação aplicável aos instrumentos de financiamento, ...) muito centralizados, que não beneficiaram de uma discussão aberta sobre as especificidades territoriais.

A **pertinência e a coerência são elementos fundamentais de uma estratégia**, podendo funcionar como facilitadores ou inibidores da capacidade da EDL em executar eficaz e eficientemente os recursos mobilizados, isto é, no sentido da produção dos resultados esperados. Tal como referido, **embora as EDL tenham assegurado a coerência com os instrumentos estratégicos que as enquadram, o potencial de resposta às necessidades específicas e de criação de sinergias tem sido insuficiente face às expectativas iniciais.** Com efeito, mais de 2/3 das avaliações refere que o processo de aprovação e seleção inibiu um racional de intervenção adequado à concretização de todas as opções estratégicas assumidas pelos GAL como as melhores respostas às necessidades específicas identificadas.

3.2. Disposições de gestão, monitorização e avaliação das estratégias

Os Relatórios de avaliação contêm uma descrição detalhada das estruturas de gestão e monitorização das EDL. Embora desnecessários numa avaliação, esses conteúdos descritivos cumpriam os requisitos constantes do documento de orientação das AG que definia as linhas comuns para a avaliação das EDL, e, mesmo que não imediatamente perceptíveis, os elementos de análise contribuíram para uma visão clara e comum sobre as disposições de gestão e monitorização das EDL. Nesta dimensão de avaliação é de destacar a **uniformidade das conclusões** (expectável, na medida em que todos GAL executam as suas EDL em condições semelhantes): **a quase totalidade das avaliações apresentou a ausência de articulação entre fundos e a carga burocrática como dois dos principais constrangimentos ao bom desempenho das ETL e à eficácia e eficiência das EDL.**

3.2.1 Articulação Funcional com os Programas financiadores

No atual período de programação, a relação entre os GAL e os Programas financiadores é enquadrada por dois Protocolos de Articulação Funcional, um para o FEADER e outro para o FEDER e FSE. Por conseguinte, os GAL reportam a duas AG diferentes (PDR2020 e PO Regionais) que, por sua vez, atribuem responsabilidades diferentes aos GAL e aplicam regras e procedimentos também diferentes. No caso do FEADER, à semelhança do período de programação anterior, os GAL estabeleceram, ainda, um Protocolo de Delegação de Tarefas com o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), que cumpre a função de Organismo Pagador.

Neste contexto, importa referir (i) o papel reduzido das funções atribuídas aos GAL, com destaque para os PO Regionais (nomeadamente no SIZÉ), onde esse papel foi limitado à análise dos pedidos de apoio e emissão de parecer de decisão; (ii) a falta de harmonização de procedimentos e de regras ao nível nacional; (iii) as dificuldades na interpretação de regulamentos, portarias e normas, sentidas pelas ETL e parceiros dos GAL, e pelos potenciais beneficiários e promotores de projetos de investimento; e (iv) as barreiras a uma boa comunicação com as AG dos Programas financiadores, em detrimento de um relacionamento sustentado em interesses e valores comuns.

FIGURA 9. MODELO DE GESTÃO VERTICAL - QUADRO DE RELACIONAMENTO ENTRE OS GAL E AS AG



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Na perspetiva da análise realizada aos Relatórios de Avaliação, o sistema de monitorização da implementação das EDL também foi debilitado pela dependência funcional dos GAL face aos Programas financiadores, inviabilizando um exercício adequado de acompanhamento dos projetos de investimento em execução ou executados nos TI. Do conjunto de dificuldades expressas nas avaliações, destaca-se as seguintes:

- Utilização dos Sistemas de Informação dos PO financiadores: 4 sistemas de informação diferentes (layout, módulos, procedimentos e outputs), pouco intuitivos, com funcionalidades nem sempre disponíveis (por operacionalizar), e sem qualquer interoperabilidade.
- Acesso limitado aos dados de monitorização, sobretudo, no que respeita às operações apoiadas no âmbito do SIZÉ. Quando fornecidos pelas AG, não existe garantia ou responsabilidade relativamente à sua disponibilização atempada, utilizando um método de comunicação suficientemente seguro e expedito, à sua atualização e fiabilidade, e à sua sistematização, tendo sido por vezes entregues em ficheiros Excel avulsos.
- Desadequação da bateria de indicadores de realização e de resultado, restringindo-se, essencialmente, ao número de projetos/beneficiários apoiados e ao número de empregos criados. O conjunto de indicadores definidos pelas AG é claramente insuficiente sobretudo numa perspetiva de avaliação dos contributos dos projetos apoiados para os objetivos das EDL, e de avaliação das atividades da ETL e do GAL para além da gestão da EDL.

Com estas circunstâncias, não tem sido possível responder de forma adequada ao exercício de monitorização da implementação das EDL, obstaculizando, assim, a recolha de dados relevantes para servir de base aos processos de avaliação e aos processos de tomada de decisão.

Este cenário manifestamente subtraído de governança horizontal e vertical, refletiu-se naquele que atualmente aparenta ser o padrão de relacionamento institucional, em que as entidades decisoras funcionam sob a premissa

reducionista de providenciar assistência técnica, em detrimento da criação de uma plataforma de discussão e da elaboração de consensos, nomeadamente, em torno da estruturação do modelo de governação, da produção e adoção de regulamentos, portarias e outros documentos, da adaptação de sistemas de informação, e da capacitação técnica para a operacionalização e implementação do instrumento LEADER/DLBC.

3.2.1 Gestão da execução das EDL – procedimentos técnicos e administrativos

Em termos de gestão da execução das EDL, destaca-se a complexidade e morosidade dos procedimentos administrativos e a cada vez maior limitação da autonomia dos GAL, em comparação com períodos de programação anteriores. Relativamente aos **procedimentos administrativos** relacionados com o processo de decisão de candidaturas, as observações expressam, sobretudo, preocupações transmitidas acentuadamente pelas ETL e pelos potenciais beneficiários e promotores de projetos de investimento, designadamente sobre a relação destes com a absorção dos Fundos, e que trata da morosidade do processo de análise e decisão de candidaturas, e da elevada complexidade dos procedimentos administrativos, a qual se considera desproporcional e redundante face à natureza e objetivo do instrumento de política, sobretudo tendo em conta a dimensão financeira das operações e a tipologia de potenciais beneficiários (cf. Figura seguinte).

FIGURA 10. CONSTRANGIMENTOS ASSOCIADOS AO PROCESSO DE DECISÃO DE CANDIDATURAS ÀS EDL FACE AO PASSADO



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Não obstante este conjunto de motivos alongar muito o circuito de gestão das candidaturas¹¹, convém realçar que estas observações não são uma crítica à gestão, profissionalismo e compromisso das ETL. Aliás, da análise das avaliações, ficou claro que as estruturas de gestão locais procuraram estabelecer procedimentos que garantissem a eficácia da gestão da execução da EDL, embora com sucesso limitado.

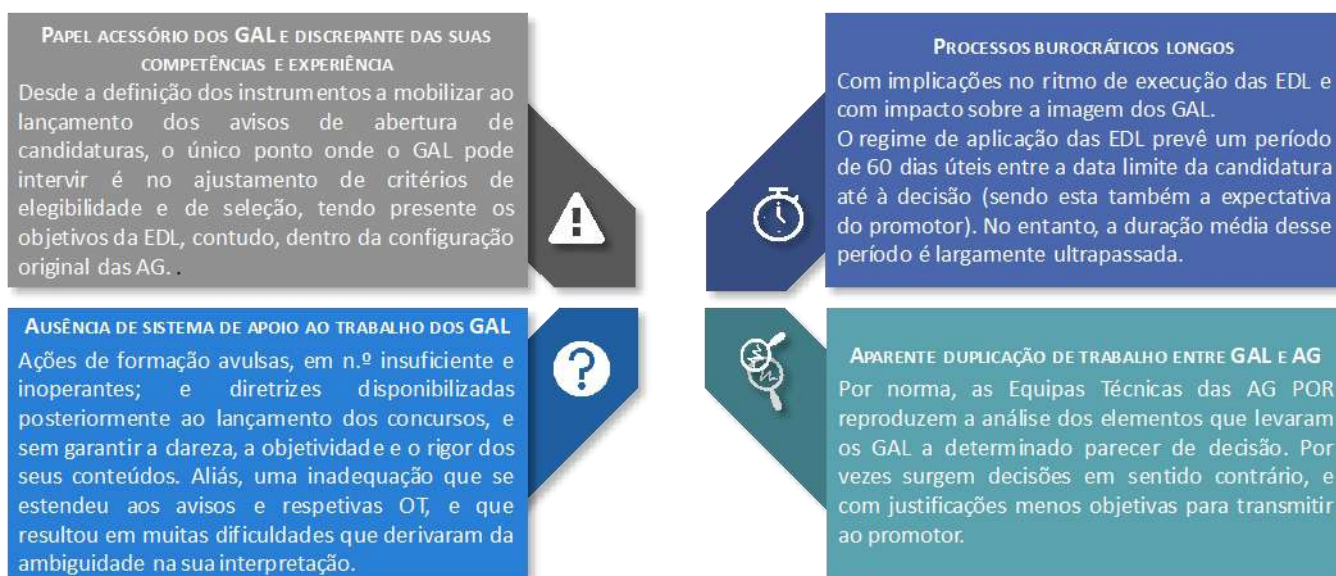
Para além destas questões, os GAL deparam-se com uma **autonomia cada vez mais limitada**, o que é um paradoxo tendo presente a vasta experiência da maioria dos parceiros e das ETL e respetivas coordenações na programação e gestão de fundos comunitários.

No que se refere particularmente à configuração dos avisos de abertura de candidaturas, e embora os GAL não refutem o mérito da apresentação de pedidos de apoio por via de concurso (teoricamente é uma forma eficaz de selecionar e apoiar os projetos com maior contributo para os objetivos da EDL), é do entendimento comum que deviam ter sido introduzidas medidas para agilizar e flexibilizar este procedimento, nomeadamente, permitindo o seu ajustamento aos objetivos específicos das EDL com vista à maior eficácia dos apoios. Todavia, os GAL têm uma influência extremamente reduzida nos procedimentos de concurso:

¹¹ De acordo com as Portarias que regulam a implementação das EDL, desde a data limite da candidatura até à decisão, devem decorrer 60 dias úteis.

- no caso da Medida 10. LEADER, compreende a possibilidade de fazer adaptações, nomeadamente em determinados ponderadores e critérios de seleção que concorrem para a na Valia Global da Operação (VGO)¹², embora igualmente dentro dos limites definidos pela AG, e o lançamento de avisos depois de homologados pela AG PDR2020;
- no caso do SIZÉ, limita-se à apresentação de propostas de critérios de elegibilidade e de seleção, no entanto, apenas dentro da configuração comum definida inicialmente pelas AG dos PO Regionais e validada pela Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020.

FIGURA 11. EXEMPLOS ILUSTRATIVOS DOS CONSTRANGIMENTOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA COMPONENTE FEDER+FSE DAS EDL



Nota: a enumeração de exemplos não é exaustiva e apresenta casos específicos do SIZÉ, com a exceção da morosidade dos processos que é comum.

Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

A conclusão mais significativa é que o modelo de governação definido para o instrumento LEADER/DLBC revelou-se muito pouco eficaz: teve implicações negativas no ritmo de execução, na seleção de projetos com contributos evidentes para os objetivos e na carga burocrática e administrativa e, assim, na eficácia das EDL; e resultou na multiplicação (imposta) das interações horizontais e verticais (nem sempre positivas) no âmbito do sistema de governança.

3.2.2 Disposições para a avaliação das estratégias

Num enquadramento sem precedentes, o Regulamento que estabelece as disposições comuns e gerais relativas aos FEEI determinou a obrigatoriedade de os GAL procederem à avaliação das suas EDL. Tendo presente que os requisitos da CE em matéria de avaliação seriam apenas cumpridos recorrendo a processos formais de avaliação, os GAL prepararam-se para essa responsabilidade, se bem que de uma forma bastante diferenciada.

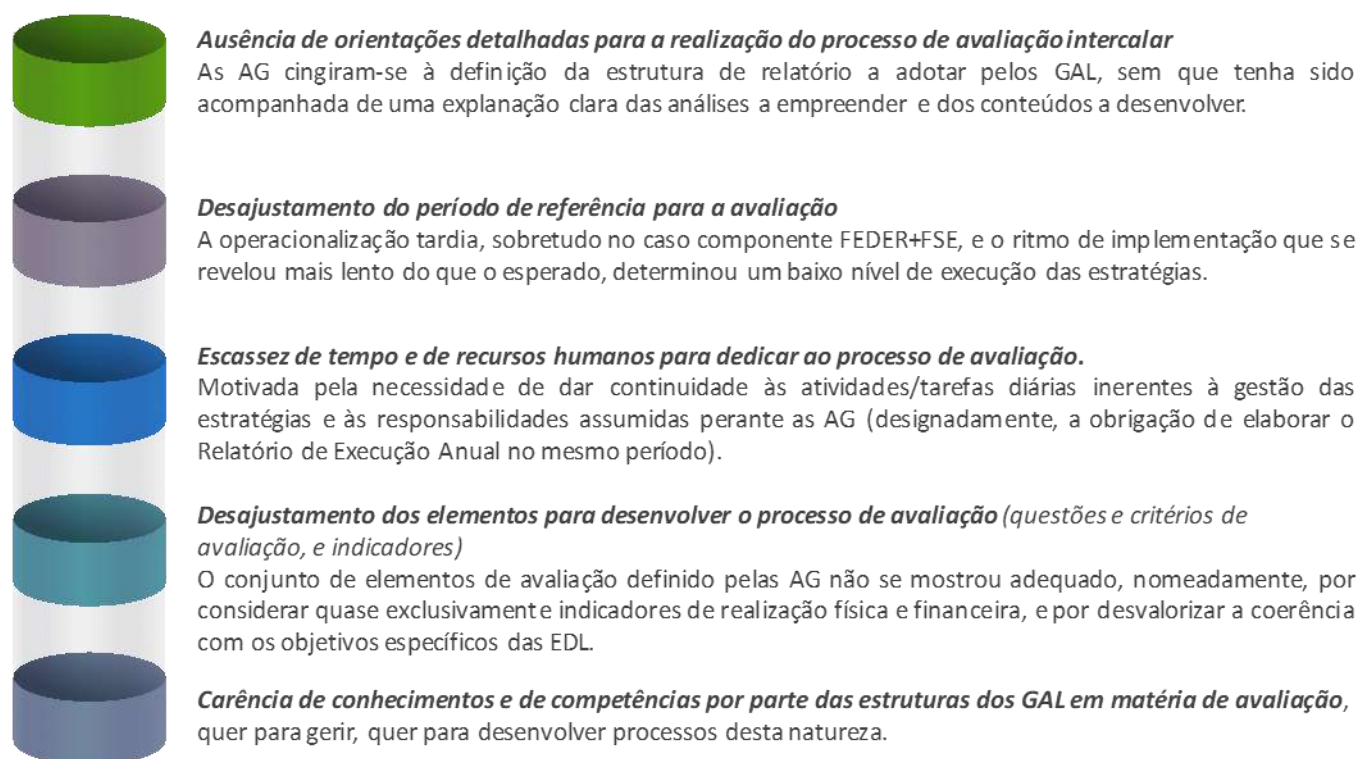
Em virtude da novidade desta obrigação, e da menor experiência e insuficiente base de competências dos GAL, a Federação Minha Terra (FMT) e a Rede Rural Nacional (RRN), desenvolveram um conjunto de iniciativas com o objetivo

¹² Assenta na aplicação de uma fórmula determinada pela soma ponderada das pontuações parcelares obtidas para cada um dos critérios de seleção. Em síntese, trata-se da metodologia de cálculo para a seleção dos projetos.

de assegurar a capacitação dos GAL para assumir a tarefa que lhes foi atribuída¹³ e, portanto, garantir a viabilidade do processo de avaliação.

A descrição e apresentação dos principais resultados das iniciativas desenvolvidas constam de um relatório próprio, que, em face da primeira experiência de aplicação de um quadro legal relativo à avaliação a nível local, faz o balanço desse processo, também com o objetivo de identificar constrangimentos e de tirar lições úteis para superar as insuficiências que podem vir a dificultar a implementação de processos de avaliação no futuro. Os principais constrangimentos verificados são apresentados na Figura seguinte.

FIGURA 12. PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS RELATIVOS AO DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Este cenário, motivado sobretudo por decisões externas aos GAL:

- resultou em alguma dificuldade na interpretação das expectativas das AG quanto aos objetivos do processo de avaliação (não ocorreu qualquer discussão e partilha de informação por parte das AG, nomeadamente, durante o processo de capacitação dos GAL para a avaliação/autoavaliação das EDL);
- inviabilizou a recolha de informação quantitativa em suficiência para garantir avaliações fiáveis e robustas (designadamente em termos de produção de resultados de projetos executados e em execução), levando à realização de análises exclusivamente baseadas em informação qualitativa e apenas relativas a resultados esperados;
- inibiu a obtenção de uma visão global sobre o contributo dos projetos apoiados para a consecução dos objetivos específicos das EDL;

¹³ A qualificação técnica dos GAL compreendeu a disponibilização de um documento com orientações específicas para a avaliação LEADER/DLBC em Portugal continental, organizou nove oficinas regionais que tiveram a participação de 51 GAL (134 elementos das Estruturas Técnicas Locais) e colocou um 'tutor' à disposição dos GAL e a quem foi atribuída a responsabilidade de acompanhar o desenvolvimento dos processos de avaliação.

- ☞ sobrecarregou desnecessariamente as ETL (embora tenham sido efetuadas diligências no sentido de atenuar os constrangimentos verificados, em nada alteraram as circunstâncias descritas, com a exceção da prorrogação de 15 dias no prazo de entrega dos Relatórios de Avaliação Intercalar).

Assim, e embora o trabalho desenvolvido no âmbito das atividades de capacitação e a elevada participação e interesse por parte dos GAL tenha sugerido um forte reconhecimento da relevância e vantagens da avaliação, de uma forma geral, os Relatórios de avaliação Intercalar das EDL ficaram um pouco aquém das expectativas do processo de capacitação dos GAL e dos objetivos do processo de avaliação.

Todavia, é de valorizar o esforço dos GAL numa perspectiva de assegurar a viabilidade do processo de avaliação, nomeadamente com:

- ❖ a entrega atempada da generalidade dos Relatórios de avaliação intercalar (e também do Relatório Anual de Execução previsto para a mesma data);
- ❖ a apresentação de um conjunto relevante de Relatórios de avaliação apreciados como tendo boa e muito boa qualidade (cerca de 50%).
- ❖ a elaboração de Relatórios de avaliação que englobaram uma proposta de indicadores de realização e de resultado que teve em consideração as especificidades das respetivas EDL e que poderá constituir um referencial metodológico mobilizável para avaliações futuras;

Neste contexto, e tendo presente o extenso trabalho desenvolvido no âmbito da atividade “Metodologias e instrumentos de avaliação e autoavaliação” do Projeto Rede LEADER2020, considera-se que teria sido vantajoso e útil proceder a um trabalho conjunto entre as AG e os GAL no sentido de asseverar um processo de tomada de decisões políticas e técnicas claras e concretas relativas ao processo de avaliação, nomeadamente, com vista a alcançar um entendimento comum quanto aos seus requisitos, bem como à dimensão de utilidade dos Relatórios de avaliação intercalar das EDL.

Numa perspetiva geral, é do entendimento desta análise que **o processo de avaliação dificilmente alcançou os seus objetivos operacionais e estratégicos** (cf. Figura seguinte) **e dificilmente constituiu valor acrescentado no contributo para a concretização dos objetivos de política aos níveis local, regional e nacional**. Este argumento não resulta apenas da fragilidade da qualidade dos Relatórios de avaliação, mas sobretudo de ter sido desperdiçada uma oportunidade ímpar de proceder a uma análise conjunta dos primeiros resultados da implementação das EDL e de abordar amplamente os constrangimentos assinalados, nomeadamente, no seguimento das conclusões e das recomendações constantes desses documentos.

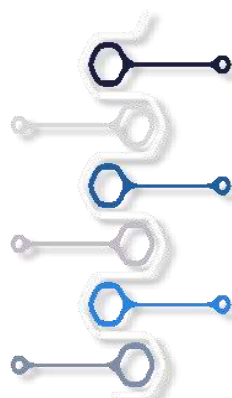
FIGURA 13. OBJETIVOS OPERACIONAIS E ESTRATÉGICOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL

Demonstrar os resultados do investimento realizado nos territórios rurais, bem como os efeitos das atividades desenvolvidas pelos GAL, e no valor acrescentado de o fazer através da abordagem LEADER.

Perceber eventuais áreas de intervenção insuficientemente cobertas e proceder a alterações para concretizar os objetivos inscritos nas EDL (resposta às necessidades identificadas em fase de diagnóstico).

Identificar lacunas em termos de produção de informação quantitativa e qualitativa, no sentido de aumentar a capacidade para alimentar uma futura avaliação.



DO PONTO DE VISTA ESTRATÉGICO

Colocar em prática os conhecimentos adquiridos, capitalizando conhecimento, aprendizagem e experiência, com vantagens para as ETL e para os parceiros dos GAL, e enriquecendo as articulações entre as comunidades rurais e a administração local e central.

Construir uma visão clara e partilhada do papel fundamental do trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelos GAL, através da abordagem LEADER, no âmbito do desenvolvimento local nos territórios rurais.

Contribuir para as reflexões sobre o futuro da política de desenvolvimento rural e do quadro de apoios a mobilizar no horizonte do próximo período de programação.

Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

A experiência e a sensibilidade para esta temática sugerem que **a avaliação tem a importância conferida pelas entidades envolvidas no processo. É uma questão de governabilidade.** Assim, em presença de AG que adotaram as disposições previstas no Regulamento comunitário, mas que efetivamente não conferiram prioridade a esta temática, e, em presença de GAL que não atribuíram a importância devida à avaliação, nomeadamente, devido aos constrangimentos mencionados, regra geral, **o processo de avaliação (e os seus resultados) acabou manifestamente diminuído de importância técnica e estratégica**, nomeadamente, para otimizar a utilização dos recursos financeiros e, assim, reforçar o contributo das EDL para o desenvolvimento dos seus territórios de intervenção.

3.3. Contributos dos projetos apoiados para os objetivos das EDL

Para a implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local no âmbito dos Programas financiadores, foi mobilizado um conjunto de Operações com um perfil de apoios distinto do tradicionalmente integrado na Abordagem LEADER e diferente das expectativas iniciais dos GAL¹⁴.

No que respeita ao PDR2020, foi mobilizado um conjunto de Operações claramente orientadas para o apoio à atividade agrícola e agroalimentar de pequena escala. De acordo com o Relatório de Execução Anual relativo ao ano 2019¹⁵, note-se que a dotação financeira alocada à produção e transformação de produtos agrícolas representou 52% da dotação financeira total da Ação 10.2. Implementação das estratégias, integrada na Medida 10. LEADER.

- 10.2.1.1. Regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas
- 10.2.1.2. Pequenos investimentos na transformação e comercialização
- 10.2.1.3. Diversificação de atividades na exploração
- 10.2.1.4. Cadeias curtas e mercados locais
- 10.2.1.5. Promoção de produtos de qualidade locais
- 10.2.1.6. Renovação de aldeias que visa o apoio à preservação, conservação e valorização dos elementos patrimoniais, paisagísticos e ambientais locais.

No que se refere aos PO Regionais, as intervenções mobilizadas enquadravam-se nas Prioridades de Investimento (PI) 9.6 (FSE) e 9.10 (FEDER):

- 6.3. Conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património rural
- 8.3. Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas (fundamentalmente através do SIZÉ)
- 8.8. Desenvolvimento de viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividades por conta própria, microempresas e criação de empresas
- 9.1. Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção de igualdade de oportunidades e de participação ativa e a melhoria da empregabilidade
- 10.1. Redução e prevenção do abandono escolar precoce promoção da igualdade de acesso a um ensino de boa qualidade (exclusivamente no âmbito do PO Regional Lisboa 2020).

Tal como referido anteriormente, a taxa de execução das Estratégias de Desenvolvimento Local era ainda significativamente reduzida aquando do processo de avaliação¹⁶. Com efeito, no final do ano 2018, a taxa de execução das EDL era de:

¹⁴ A candidatura para a pré-qualificação de parcerias LEADER/DLBC e de macroestruturas das EDL não foi considerada elegível na sua totalidade por dois motivos: tipologia e limitação das dotações orçamentais das intervenções passíveis de mobilizar a partir dos Programas financiadores.

¹⁵ <http://www.pdr-2020.pt/Centro-de-informacao/Relatorios-de-Execucao>.

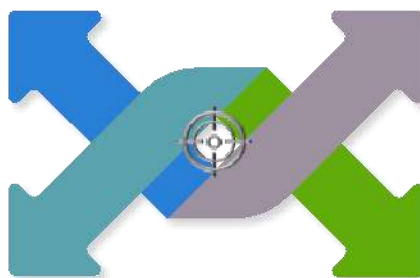
¹⁶ O processo de avaliação considerou o período de implementação das EDL até ao final de 2018 - a quantificação dos indicadores considerou o número de projetos em execução (com, pelo menos, um pedido de pagamento realizado) até essa data.

- cerca de 6%, no âmbito da implementação por via da Medida 10 do PDR2020 (cf. Relatório de Execução Anual – 2018 do PDR2020, Autoridade de Gestão);
- cerca de 1%, no âmbito da implementação por via dos PO Regionais (cf. Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2017-2018, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.).

Em face da análise realizada aos Relatórios de avaliação, conclui-se pelo não cumprimento das metas definidas para 2018 (contratualizadas com os Programas financiadores), sendo indicados como principais motivos os constrangimentos constantes da Figura seguinte.

FIGURA 14. PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS À EXECUÇÃO DAS EDL

Níveis de execução distintos entre as Operações, e diferentes das expectativas das EDL/dos GAL, o que obrigou à reafecção (embora tardia) de dotações financeiras (p.e., a Operação 10.2.1.5. não é atrativa porque tem como condição de acesso produtos que estejam inseridos em regimes de qualidade).



Dificuldade na operacionalização de diversas Operações, sobretudo devido ao seu desajustamento face ao contexto de intervenção. Em alguns casos a AG procedeu a alterações (apesar de tardias) a essas Operações (p.e., critérios de elegibilidade dos beneficiários da Operação 10.2.1.1.)

Atraso significativo na implementação das EDL, sobretudo da componente FEDER+FSE, cujos primeiros anúncios de abertura de período de apresentação de candidaturas ocorreram em meados de 2017.

Ausência da implementação até ao final de 2018 (e mesmo depois em muitas NUT2) de algumas linhas de intervenção previstas nos POR (p.e. inclusão ativa, preservação do património natural e cultural).

Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Dado este cenário, refira-se a **incerteza de alguns GAL quanto ao cumprimento das metas definidas para 2023**. Com efeito, recorrendo aos Relatórios de Execução Anual do PDR2020 e do Portugal2020¹⁷ relativos ao ano 2019, é possível constatar que as taxas de execução do LEADER/DLBC permaneciam baixas no final desse ano: 14% no caso da Ação 10.2 do PDR2020 e 11% no âmbito dos PO Regionais, bastante mais baixas que os programas financiadores (62% e 45%, respetivamente).

Uma outra conclusão é que **é previsível que alguns dos objetivos específicos definidos nas estratégias não sejam alcançados**. Tendo em conta a análise realizada aos Relatórios de avaliação, é referido um contributo marginal dos projetos aprovados em determinadas tipologias de intervenção para os objetivos específicos das EDL, embora em harmonia com as disposições constantes das Portarias que regulamentam os regimes de aplicação das operações. Nesta perspetiva, **encontra-se ameaçada a atuação dos GAL no sentido da implementação de estratégias de desenvolvimento integrado (social, económica, ambiental, cultural, ...) dos seus territórios de intervenção**.

De qualquer forma, tendo em conta que o sistema de indicadores não se encontra ajustado aos objetivos específicos das EDL, **não é claro de que modo os GAL e as AG dos Programas financiadores vão apurar o cumprimento dos objetivos definidos a partir das operações que foram apoiadas**.

Não obstante, e embora todos os constrangimentos verificados, **as avaliações não questionam o mérito dos apoios**, referindo a potencial eficácia de algumas intervenções. No caso do FEADER, essa eficácia está sobretudo associada aos apoios ao investimento nas explorações agrícolas e à transformação e comercialização (primeiras operações com avisos abertos no âmbito da Ação 10.2.).

¹⁷ https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/raf_2019_27072020_vf_0.pdf.

No caso do FEDER+FSE essa eficácia está sobretudo associada ao apoio às micro e pequenas empresas e aos resultados relativos à perspectiva de criação de emprego. Neste caso, o SI2E, por ser um instrumento de largo espectro, que permite enquadrar diferentes tipologias de projetos de investimento (mais ou menos) alinhados com as EDL, observou uma grande adesão, no entanto, há a assinalar uma relativa concentração dos apoios em territórios com características mais urbanas, fruto do maior dinamismo dos agentes económicos e da maior probabilidade de sucesso das atividades económicas desenvolvidas.

4. ANIMAÇÃO TERRITORIAL E ABORDAGEM LEADER

Constituindo-se como estruturas de proximidade dos territórios e das comunidades rurais, os GAL facilitam e contribuem para a criação e construção participada de respostas às necessidades identificadas pelos parceiros enquanto atores e, porventura, decisores do caminho a percorrer pelas suas comunidades. Efetivamente, nenhum outro instrumento de financiamento tem a mesma proximidade com os territórios e os promotores e potenciais promotores de projetos de investimento. Esta ligação próxima é um factor crítico de sucesso da eficiência da implementação das EDL (produção de resultados que contribuam verdadeiramente para a concretização dos objetivos específicos).

É de realçar, ainda, a mais-valia associada à multivalência das ETL e das parcerias, com a acumulação de *know-how* procedente dos processos de aprendizagem cruzada e contínua subjacente ao trabalho desenvolvido no âmbito da programação e da implementação de estratégias de desenvolvimento social e económico nos territórios rurais.

O enquadramento descrito - ímpar na proximidade e no conhecimento sobre os territórios e comunidades rurais - pressupõe a necessidade de promover abordagens participativas, de intensificar as relações e a comunicação entre todos os intervenientes, e de assegurar a apropriação do processo de desenvolvimento local.

4.1. Resultados das atividades de Animação territorial

De acordo com o documento de orientação concebido no âmbito do Projeto “Rede LEADER 2020: Qualificar, Cooperar, Comunicar”, relativo às “Metodologias e Instrumentos de avaliação e autoavaliação”, nas atividades de animação territorial incluem-se todas as atividades desenvolvidas pelos GAL que não se encontram diretamente vinculadas à execução física e financeira das EDL, nomeadamente, atividades que visam aumentar a sensibilização e disponibilidade para encetar e prosseguir com iniciativas de cooperação e de ligação em rede. Embora nem sempre seja evidente a separação entre actividades de animação e de gestão.

Assim, a avaliação da animação territorial foca a a eficácia com que os GAL interagem com o sistema público-institucional, com as comunidades dos seus territórios de intervenção (com destaque para os agentes económicos), e com outras entidades envolvidas nos processos de desenvolvimento rural (GAL nacionais e de outros EM, comunidade científica e tecnológica, ...), com o objetivo de concretizar os objetivos das respetivas EDL. Em particular, a análise constante dos relatórios de avaliação visou apurar de que forma os GAL:

- estimularam e facilitaram as relações com e entre os parceiros, e com outros atores que atuam ou têm potencial para atuar no TI (sistema de governança local);
- mobilizaram os parceiros e intervenientes públicos e privados locais, cuja interação é essencial para "produzir" decisões eficientes e concretizar a EDL (p.e., potenciais promotores de projectos de investimento).

Esta dimensão de avaliação beneficiou de orientações específicas, constantes do documento *Elementos Comuns para avaliar as dimensões de análise opcionais*¹⁸, elaborado no âmbito do projeto “REDE LEADER 2020: Qualificar, Cooperar, Comunicar”. De uma forma geral, os conteúdos dos Relatórios de avaliação intercalar que incluíram este domínio de avaliação, centraram-se no processo de construção da parceria local e nos resultados das atividades de animação em

¹⁸ Este Documento sugere um conjunto elementos de avaliação (critérios de avaliação e indicadores de realização e de resultado), tendo em conta o perfil de informação disponível, e passível de reunir, sobre as atividades desenvolvidas pelos GAL e ETL (dados quantitativos com recurso a bases de dados informais e dados qualitativos recolhidos através da realização de entrevistas, de estudo de casos, e de processos de inquirição).

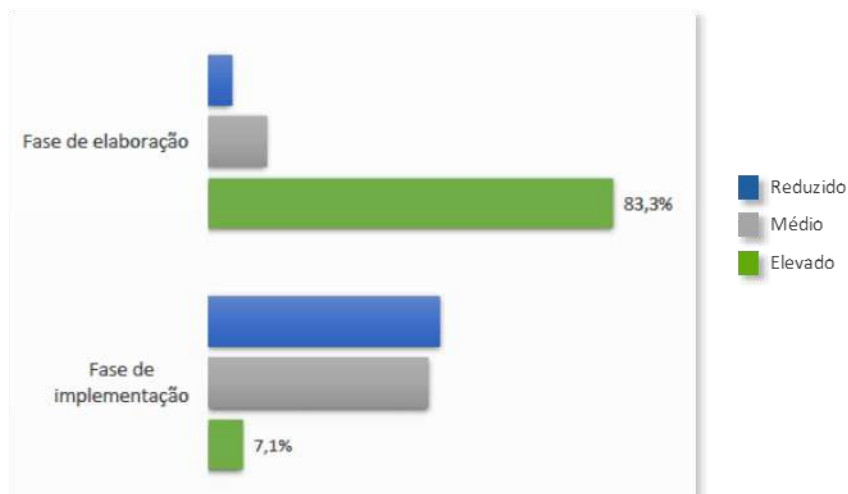
termos da mobilização e envolvimento dos parceiros e das comunidades locais na definição e implementação das EDL. Estes atores agem como fatores determinantes para garantir o sucesso da execução das EDL, nomeadamente porque, individualmente ou de forma associada, são quem potencialmente pode beneficiar e executar iniciativas e investimentos que se enquadram no âmbito da Abordagem LEADER em sentido lato.

Da análise dos Relatórios de avaliação, **é possível concluir que as Associações de Desenvolvimento Local (ADL) asseguraram a participação de atores locais no desenho das EDL, incluindo exercícios de diagnóstico dos TI e discussões que, com a participação ativa dos atores locais, permitiram identificar as principais necessidades desses territórios e construir consensos em torno das respostas mais adequadas às necessidades identificadas.**

De uma forma geral, esta fase compreendeu processos de auscultação bem organizados com representantes dos sectores de atividade e de entidades relevantes do tecido social e económico dos territórios de intervenção e que, na sua grande maioria, vieram a assumir o papel de parceiros dos GAL, garantindo, assim, parcerias com composições adequadas.

Neste âmbito, observou-se diferenças substanciais em termos de participação e envolvimento dos [potenciais] parceiros, entre a fase de elaboração e a fase de implementação da EDL (cf. Figura seguinte).

FIGURA 15. GRAU DE PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO DOS PARCEIROS



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Durante a fase de elaboração das EDL, a maioria dos Relatórios de avaliação evidenciou o interesse e participação dos atores, ao contrário da fase de implementação das EDL, em que foi indicada uma diminuição expressiva da participação e envolvimento dos parceiros dos GAL. Ao mesmo tempo, foi manifestada uma relativa incapacidade para reverter esse cenário, remetendo o envolvimento dos parceiros a um papel meramente formal (p.e., no caso dos elementos dos Órgãos de Gestão dos GAL, os quais assumiram responsabilidades de carácter oficial, nomeadamente, a participação em reuniões que servem, entre outras matérias, para dar continuidade aos procedimentos de decisão dos pedidos de apoio).

Contribuiu para esta situação o conjunto de aspetos mencionados anteriormente relativos às disposições da operacionalização do instrumento DLBC. Com efeito, **as conclusões das avaliações realçam claramente que o processo de seleção das EDL e o formato da implementação do LEADER/DLBC, ao ter influenciado negativamente a capacidade dos GAL em intervir de acordo com os objetivos a que se propuseram aquando da conceção das estratégias, perturbou a coesão das parcerias.**

Relativamente à participação e envolvimento das comunidades rurais, os Relatórios de avaliação descreveram as atividades de animação que foram desenvolvidas com esse objetivo (sobretudo sessões de esclarecimento e de

informação sobre a implementação das EDL). Da análise realizada foi possível perceber a disparidade entre os GAL quanto ao número de atividades de animação territorial desenvolvidas, e a adesão habitualmente baixa por parte das comunidades rurais (potenciais promotores de projectos de investimento ou não).

De qualquer forma, em comparação com períodos de programação anteriores, **o tempo dedicado às atividades de animação diminuiu bastante, resultando numa menor presença dos GAL no território**. Esta situação sucede, principalmente, em resultado do aumento da carga administrativa e burocrática associada à gestão das EDL e, assim, à inevitável necessidade de uma maior dedicação a este tipo de tarefas (procedimentos na relação com os beneficiários e potenciais beneficiários e com as AG); e em resultado da limitação da dotação financeira da Operação 10.4.1. Custos de Funcionamento e Animação¹⁹, que não permitiu reforçar as ETL (p.e., através da contratação de técnicos vocacionados para a animação territorial).

As conclusões constantes dos Relatórios de avaliação deixam transparecer, assim, um certo afastamento dos atores socioeconómicos dos TI das dinâmicas em torno dos GAL e respetivas ETL, e uma relativa incapacidade para estimular a aproximação desses mesmos atores ou seja, para aumentar e/ou melhorar a qualidade do envolvimento dos parceiros e das comunidades rurais no processo de implementação das EDL.

FIGURA 16. PERFIL DE ENVOLVIMENTO DOS PARCEIROS E COMUNIDADES RURAIS NA ATIVIDADE DOS GAL

Tendência para uma cada vez menor coesão das parcerias, sobretudo, no caso de parcerias alargadas e, em muitos casos, devido ao processo de implementação do LEADER/DLBC, que não valorizou o trabalho realizado pelos parceiros aquando da elaboração das EDL.



Envolvimento pontual e/ou meramente formal por parte dos parceiros, quer por falta de disponibilidade, quer pela diminuição do interesse na implementação de EDL que se afastaram dos objetivos iniciais da parceria.

Baixa participação e envolvimento das comunidades rurais, mesmo quando as iniciativas desenvolvidas privilegiam a relação com os apoios em vigor (p.e., desenvolvimento de sessões de informação durante os períodos destinados à apresentação de candidaturas) ou a relação com projetos de cooperação (p.e., em benefício de determinados grupos-alvo).

Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Constata-se, assim, que **um dos atributos-chave e gerador de diferenciação face a outros instrumentos de financiamento – a relação bidirecional com os agentes económicos/atores/comunidades rurais, e desejavelmente enriquecedora de conhecimento e estimuladora de experiências e sinergias – encontra-se relativamente afastado das expectativas iniciais**.

Neste contexto, considera-se que, embora tenha sido garantida a composição adequada das parcerias locais, a mobilização de investimento e o esforço no sentido da animação do território (e que merece ser evidenciado), houve aspetos essenciais (resultados esperados das atividades de animação) que não foram tão bem conseguidos, nomeadamente, os seguintes:

- partilhar conhecimentos e experiências no seio da parceria, bem como entre a parceria e a ETL e as comunidades rurais, com vista a alcançar um entendimento comum de desenvolvimento dos TI;
- estimular a proatividade dos parceiros;

¹⁹ Apoio ao desempenho das funções dos GAL relativas à implementação das EDL e funções de gestão, acompanhamento e avaliação, enquanto órgão intermédio de gestão e de animação do território.

- ampliar as iniciativas de trabalho em rede com atores (internos ou externos às parcerias), com o objetivo de projetar e reforçar a intervenção dos GAL em áreas-chave das EDL nos respetivos TI;
- integrar elementos ‘inovadores’ na forma de implementar as EDL (p.e., criar um ambiente propício à geração e à concretização de ideias propondo respostas para ultrapassar as necessidades identificadas nos TI).

Tendo em conta a análise realizada, apesar da presença da maioria dos GAL nos TI desde 1991 e de ocorrer transferência de conhecimento, nomeadamente, através das ações de informação e de sensibilização, constatou-se que, **atualmente, os parceiros e as comunidades rurais têm dificuldade na apreensão dos conceitos básicos da abordagem LEADER e entendem as EDL, e as linhas de financiamento que mobilizam, como qualquer outro instrumento de apoio ao investimento.** Com efeito, **é comum os agentes económicos e sociais percecionarem os GAL cada vez mais como uma entidade gestora de fundos comunitários, pelo que há um longo caminho a percorrer para reverter essa perceção.**

4.2. Implementação da Abordagem LEADER e o seu valor acrescentado

Aplicação dos 7 princípios da abordagem LEADER

A abordagem LEADER compreende a aplicação combinada de sete princípios que se complementam e interagem entre si ao longo de todo o processo de elaboração e de implementação das EDL: a parceria local, a abordagem ascendente (bottom-up), a abordagem territorial com a integração plurisectorial, o trabalho em rede, a cooperação interterritorial (incluindo a transnacional), e a inovação. Estes sete princípios encontram-se descritos nos pontos seguintes:

- ➔ Constituição de **parcerias público-privadas locais** (GAL), representativas do tecido económico e social dos TI. Estas parcerias, **organizadas no sentido ascendente** conduzem o processo de desenvolvimento de forma participativa e sem que qualquer grupo sectorial privado ou entidade pública assumam um maior peso nos processos de tomada de decisão.
- ➔ Definição de **estratégias de desenvolvimento territorial multissetoriais** orientadas para promover o potencial de desenvolvimento integral dos territórios de intervenção, dando resposta às necessidades específicas desses territórios e das suas comunidades.
- ➔ **Inovação**, enquanto ferramenta transversal para o desenvolvimento dos territórios de intervenção, traduzindo-se no apoio a soluções inovadoras na implementação da EDL. Com a abertura e apoio a elementos inovadores espera-se que, para além dos benefícios diretos para o território, ocorra o incentivo à participação da população local, o aumento do número e da qualidade das iniciativas de cooperação, e a implementação mais eficaz da EDL.
- ➔ **Cooperação** entre os GAL e outras entidades públicas e privadas e/ou outras parcerias de desenvolvimento e redes de maior alcance (do mesmo Estado Membro, da UE ou fora desta), com vista a estabelecer uma base sólida para a transferência de conhecimentos e o intercâmbio de experiências no âmbito de projetos conjuntos.
- ➔ **Ligação em rede** entre os GAL e atores dos TI, visando o reforço e a eficácia dos processos de desenvolvimento.

Os Relatórios de avaliação que incorporaram esta dimensão de avaliação utilizaram as sugestões constantes do documento suplementar de orientação *Elementos Comuns para avaliar as dimensões de análise opcionais*. Neste caso, as análises foram estruturadas com base em critérios e foi utilizada informação qualitativa para reponder aos mesmos.

O tipo de argumentos que suportaram a avaliação da implementação dos sete princípios da abordagem LEADER encontra-se refletida na Figura seguinte.

FIGURA 17. IMPLEMENTAÇÃO DA ABORDAGEM LEADER



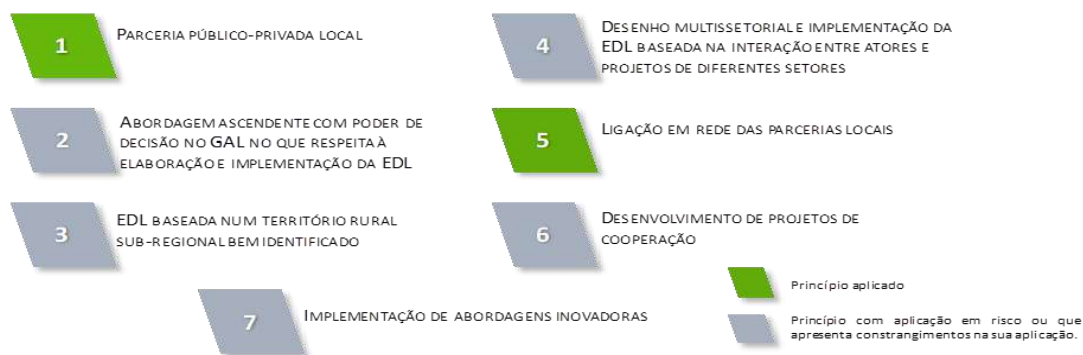
Nota: as % correspondem ao número de Relatórios de avaliação que indicaram a implementação de determinado princípio sem constrangimentos.

Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

Como se pode constatar, apenas o princípio inerente à constituição de parcerias público-privadas locais representativas do tecido económico e social dos TI foi assinalado pela totalidade das avaliações. **Conclui-se, assim, que o princípio que depende mais diretamente dos GAL foi aquele que as avaliações relataram como tendo sido assegurada a sua implementação. Os restantes princípios foram considerados como estando relativamente comprometidos.**

A Figura seguinte apresenta, de forma resumida, os resultados enunciados atrás. Na perspetiva dos resultados das Avaliações intercalares das EDL, apenas dois dos sete princípios da Abordagem LEADER foram aplicados sem constrangimentos.

FIGURA 18. RESULTADOS DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ABORDAGEM LEADER



Fonte: Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL, Grupos de Ação Local do Continente, Abril 2019.

O processo de implementação das EDL caracterizou-se pela imposição de uma decisão resultante de uma ‘abordagem descendente’ (*top-down*), em detrimento de uma ‘abordagem ascendente’ (*bottom-up*), acabando por comprometer a aplicação da própria abordagem LEADER e por limitar uma resposta mais eficaz e eficiente às necessidades específicas dos TI, principalmente devido às considerações seguintes:

- ausência de um método participativo de tomada de decisão no que respeita à configuração final das EDL e à gestão da sua execução;
- estabelecimento de intervenções formatadas a nível nacional e regional;
- dissipação da abordagem integrada multisectorial, tal como desenhada na versão inicial das EDL;
- atraso na operacionalização da Ação 10.3. Atividades de Cooperação dos GAL, do PDR2020, que comprometeu o desenvolvimento dos projetos de cooperação;
- resistência à integração de intervenções / ao apoio a operações inovadoras, com configurações diferenciadas face a outros instrumentos financeiros.

Tendo como referência a experiência de trabalho com os GAL, considera-se que **a abordagem LEADER tem demonstrado capacidade para se adaptar às alterações dos seus muito diversos contextos de implementação, e tem conferido capacidade para compreender as necessidades das comunidades rurais, nomeadamente, através do estímulo à aquisição de conhecimentos, competências e valores (empoderamento).**

De entre o conjunto alargado de alterações que ocorreram dos últimos períodos de programação, destaca-se os diferentes posicionamentos da abordagem LEADER na política de desenvolvimento rural e a mudança nas relações com a esfera político-institucional. Com efeito, **a agenda política tem, não só influenciado, mas estabelecido o esquema para a implementação da abordagem LEADER. Trata-se, assim, de perceber de que forma o sistema de governança existente pode evoluir para acolher adequadamente esta abordagem.**

Ao mesmo tempo, **é de distinguir o constante esforço de ajustamento dos GAL e das ETL**, que têm revelado abertura, flexibilidade e desenvoltura para reforçar as suas experiências com as lições do passado, mas principalmente, a sua dedicação à melhoria progressiva das condições de vida das comunidades rurais, à atenuação dos processos de despovoamento dos territórios rurais, e ao aumento da atratividade desses territórios, particularmente para as gerações mais jovens e para recursos humanos mais qualificados.

Valor acrescentado da abordagem LEADER

A abordagem LEADER é um método alternativo às abordagens tradicionais para alcançar os objetivos da política de desenvolvimento rural, onde que os processos de tomada de decisões são ‘de cima para baixo’ (*top-down*) e pouco participados. Por ser conduzida por estruturas próximas/representativas dos territórios e comunidades rurais, esta abordagem pode envolver custos e riscos adicionais, no entanto justificados pelo seu valor acrescentado (p.e., maior capacidade para identificar claramente as necessidades dos territórios rurais, bem como as soluções mais adequadas para ultrapassar as mesmas; maior abertura para a integração de elementos inovadores na forma de implementar as EDL e nos projetos apoiados). Efetivamente, quando adequadamente programado e aplicado, não há outro instrumento de política com a mesma proximidade aos territórios e comunidades rurais e aos promotores e potenciais promotores de projetos, nem com a mesma amplitude de atuação para responder à especificidade das necessidades identificadas.

Todavia, estas particularidades da abordagem LEADER foram reprimidas por um mecanismo de execução que foi definido à imagem e semelhança das abordagens tradicionais, com cada vez menos elementos de diferenciação. Com efeito, e tal como referido atrás, o processo de implementação do instrumento DLBC caracterizou-se pela imposição de um modelo de gestão descendente com notórias insuficiências na articulação entre as estruturas de decisão e gestão,

resultando na contração significativa do potencial valor acrescentado derivado da aplicação combinada dos sete princípios da abordagem LEADER.

De acordo com o documento *Orientações para a Avaliação das Estratégias de Desenvolvimento Local*, elaborado no âmbito do Projeto “REDE LEADER 2020: Qualificar, Cooperar, Comunicar”, o valor acrescentado da abordagem LEADER é gerado através:

- do mecanismo de execução das EDL: disposições regulamentares e administrativas vertidas em regras, procedimentos e controlos, que têm por objetivo assegurar a concretização dos objetivos da estratégia por via do apoio a ações concretas nos TI;
- da execução propriamente dita das EDL: operacionalização mais ou menos flexível do apoio a projetos de investimento (materiais e imateriais), e os resultados e impactos que decorrem desses mesmos projetos; e
- das atividades de animação territorial, que visam o desenvolvimento das capacidades individuais, organizacionais e sociais inerentes aos sistemas político-institucional e privado e o seu contributo para a evolução dos territórios rurais.

Estas três componentes, que refletem o esforço do trabalho desenvolvido pelos GAL e respetivas ETL, estão estreitamente interligadas, considerando-se que a sua atuação articulada e complementar, origina o valor acrescentado da abordagem LEADER, o qual se reflete nos domínios seguintes.

AUMENTO DO CAPITAL SOCIAL DOS INDIVÍDUOS E DAS ORGANIZAÇÕES

O sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento depende do capital social dos atores envolvidos. A abordagem LEADER, ao assentar em métodos participativos, na coesão das parcerias e no estreitamento das relações entre essas parcerias e as comunidades rurais, abre espaço para gerar massa crítica e competências que (i) facilitam o intercâmbio de conhecimentos que podem, aliás, promover a inovação; (ii) geram sinergias entre promotores, projetos e sectores de atividade económica; (iii) criam relações de confiança que estimulam a cooperação, etc.

Neste contexto, o valor acrescentado da abordagem LEADER reside na alteração dos padrões de interação com vista a assegurar os efeitos mencionados.

Da análise realizada aos Relatórios de avaliação:

- depreende-se que o perfil das interações entre os parceiros do GAL manteve-se mais ou menos constante face ao período de programação anterior (registou-se, em muitos casos, uma menor coesão da parceria em resultado da relativa demissão de responsabilidades em termos da discussão e das tomadas de decisão relativas à configuração e implementação da EDL);
- constatou-se uma diminuição da densidade e qualidade das interações e da confiança mútua entre os GAL e os promotores e potenciais promotores de projetos de investimento e entre os GAL e as entidades institucionais (AG PDR2020 e Organismo Pagador do FEADER (IFAP), e AG dos PO Regionais).

MELHORIA DO SISTEMA DE GOVERNANÇA

A governança pode ser descrita como o conjunto diversificado de formas como as instituições, atores públicos e privados dos sectores económico e social e sociedade civil, gerem os seus interesses em comum (coletivos) e os seus interesses particulares, num sistema que se define pelo conjunto de regras e procedimentos sob o qual se dá o exercício do poder. Neste contexto, a abordagem LEADER, ao assentar em relações de proximidade que privilegiam a

comunicação e a confiança mútua, deve estimular a vontade de agir coletivamente, mantendo, assim, o equilíbrio no exercício do poder no âmbito dos processos de decisão.

Este equilíbrio não se verificou nos últimos períodos de programação, sendo a assimetria particularmente evidente no atual. O mesmo acontece com a abertura para introduzir dimensões inovadoras de governação, que é nula.

As condições associadas ao atual mecanismo de execução do instrumento DLBC conduziram a uma deterioração significativa da qualidade da coordenação e articulação e, assim, da capacidade de interagir/discutir e negociar entre os vários níveis do sistema de governança (particularmente na sua perspetiva vertical).

No que respeita aos processos relacionais entre os parceiros, e entre estes e os restantes atores, no sentido de assegurar complementaridades e de criar sinergias, também se conclui pelo menor empenho no envolvimento em torno de objetivos/interesses comuns e em assumir compromissos.

Refira-se, ainda, o menor reconhecimento da relevância dos GAL enquanto promotores do desenvolvimento dos territórios rurais. Ainda que a tomada de decisão no contexto da parceria sobre os projetos a aprovar promova o envolvimento dos parceiros (Órgão de Gestão), esta ligação é pontual e cada vez mais tida como uma formalidade no âmbito das competências e atribuições definidas pela estrutura de gestão dos GAL.

Assim, considera-se que, ao invés da evolução das relações institucionais, ocorreu o inverso, com consequências na configuração dos instrumentos de apoio ao investimento que visa o desenvolvimento dos territórios rurais, e na capacidade de alcançar os objetivos previamente definidos.

MELHORES RESULTADOS E IMPACTOS DECORRENTES DA EXECUÇÃO DAS EDL

Neste contexto, parte-se do pressuposto que, para gerar melhores resultados, cada operação apoiada deve contribuir concretamente para os objetivos das EDL e incorporar características diferenciadas dos projetos que são apoiados pelos instrumentos de financiamento tradicionais.

Todavia, e tal como referido anteriormente, o mecanismo de execução das EDL, ao compreender um conjunto de critérios de seleção que se revelou desajustado aos objetivos das EDL, não garante a aprovação e o apoio a projetos que garantam contributos para o cumprimento desses objetivos.

Desta análise depreende-se que, **enquanto o instrumento LEADER/DLBC estiver integrada num sistema de governança menos sensível aos princípios da abordagem LEADER dificilmente se vai assistir à concretização do potencial de produção de efeitos a partir dessa abordagem nos territórios de intervenção.**

Assim, sem um entendimento comum sobre as mais-valias da abordagem LEADER, uma maior articulação entre os fundos, e um aumento da confiança do papel dos GAL, a capacidade de discutir e negociar nos vários níveis do sistema de governança vai estar diminuída, influenciado negativamente a expectativa de criação um sistema de governança multinível coeso e que permita explorar a capacidade dos GAL e das suas ETL na articulação e coordenação entre os diferentes níveis de governação, e na interação com as suas comunidades (p.e., a disponibilização de respostas/intervenções semelhantes por parte das AG a desafios e necessidades diferentes, não assegurou a produção de melhores resultados da execução das EDL, comparativamente a mecanismos de execução convencionais).

Não obstante, considera-se que o esforço dos GAL e das suas ETL, sobretudo por via das atividades de animação, tem resultado em contributos potencialmente relevantes para a valorização do capital social – um aspeto de extrema relevância no âmbito da aplicação da abordagem LEADER.

5. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS NA PERSPETIVA 2021-2027

Este Capítulo apresenta a perspetiva do enquadramento do instrumento territorial DLBC e abordagem LEADER no âmbito da nova Política Agrícola Comum (PAC) e da nova Política de Coesão, tendo em conta as suas Propostas de regulamentação para o próximo período de programação. São também apresentados os principais futuros desafios do LEADER/DLBC, identificados, essencialmente, com base em elementos de reflexão procedentes da análise realizada aos Relatórios de avaliação intercalar das EDL, e da experiência de trabalho com os GAL e as ETL.

Neste contexto, é ainda apontado um conjunto preliminar / indicativo de possíveis propostas de intervenção a mobilizar pelo instrumento LEADER/DLBC, tendo presente os desafios do desenvolvimento rural/local e as tendências subjacentes à evolução da política europeia e nacional no horizonte 2021-2027, bem como as expectativas dos GAL quanto ao seu potencial contributo para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

5.1. Enquadramento do instrumento LEADER/DLBC

O Pacto Ecológico Europeu (PEE)²⁰ assumirá um papel central na política de crescimento da UE e, ao mesmo tempo, contribuirá para executar a Agenda 2030 das Nações Unidas e concretizar os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)²¹. De acordo com a Comunicação da Comissão Europeia sobre o PEE²², os Estados-Membros deverão recorrer a todos os instrumentos (medidas legislativas, ações políticas e mecanismos de financiamento) para conceber um conjunto de políticas profundamente transformadoras capaz de materializar os objetivos inscritos nessa Agenda.

Neste contexto, e assumindo que os mesmos objetivos vão tornar-se centrais na política de desenvolvimento rural/local, há que salientar a **clara e incontestável vantagem de atribuir uma responsabilidade acrescida GAL** por se entender que, na sua natureza, permanecem empenhados com o conceito de desenvolvimento sustentável, e que estão bem posicionados para responder aos desafios da transição para uma sociedade mais 'verde'. Contudo, a **Comunicação da CE sobre o PEE é omissa quanto ao posicionamento e âmbito das intervenções que podem ser mobilizadas pelo instrumento LEADER/DLBC** (embora seja salientada a abertura para a sua atualização em função da evolução das necessidades e das respostas políticas que vão sendo formuladas).

Não obstante, essa Comunicação identifica o **Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PE PAC) com um dos instrumentos mais importantes para prosseguir os objetivos do PEE**, e reconhece os **fundos europeus destinados ao desenvolvimento local/rural como os instrumentos que vão ajudar as zonas rurais a tirar partido das oportunidades oferecidas pela economia circular e pela bioeconomia**. Recuperando os elementos de enquadramento já parcialmente conhecidos:

- Na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define as regras para o apoio aos PE PAC, financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo FEADER²³, a abordagem LEADER enquadra-se no Objetivo 8. *Promover o emprego, o crescimento, a inclusão social e o desenvolvimento local nas zonas rurais, nomeadamente a bioeconomia e a silvicultura sustentável.*

²⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt.

²¹ <https://nacoesunidas.org/tema/agenda2030/>.

²² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF.

²³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.



OBJETIVO 8. EMPREGOS E CRESCIMENTO EM ZONAS RURAIS

(considerações constantes da nota informativa que analisa o papel da PAC na economia rural²⁴)

A abordagem LEADER agregou com sucesso os atores locais e permitiu o desenvolvimento das capacidades de governação local. No entanto, no atual período de programação ocorreram alguns casos em que a integração desta abordagem foi comprometida devido (i) ao estreitamento do âmbito de aplicação a medidas pré-definidas; e (ii) à falta de uma distinção clara de funções entre Autoridades de Gestão e organismos pagadores.

A política de desenvolvimento rural pode desempenhar um papel na promoção de uma sociedade mais inclusiva e tornar as áreas rurais um lugar melhor para viver. Manter as pessoas, principalmente os jovens, em áreas rurais e enfrentar outros desafios sociais exige condições propícias, como o acesso a oportunidades de negócios, conhecimento e serviços básicos.

A nova PAC prevê um **modelo de organização e gestão mais descentralizado, mais orientado para os resultados e com maior subsidiariedade**, atribuindo maior responsabilidade aos Estados-Membros quanto à forma de cumprir os objetivos globais, em vez de uma abordagem demasiado prescritiva e padronizada. Com efeito, cabe às autoridades nacionais definir o seu mecanismo de execução, a sua dotação financeira, a tipologia de intervenções a mobilizar e o seu sistema de monitorização e avaliação.

Neste sentido, a PAC coloca à disposição um conjunto abrangente de medidas para apoiar o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, as quais beneficiaram de ajustamentos em resultado das lições aprendidas com o atual período de programação (p.e., o apoio à criação e diversificação de atividades económicas também fora do setor agrícola). A futura PAC prevê, ainda, a simplificação do sistema atual através de uma redução significativa da burocracia, e a garantia de que os sistemas de governação em cada Estado-Membro são eficazes.

- ➔ Na **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao FEDER e ao Fundo de Coesão²⁵**, em que as regras relativas à sua execução e implementação do FEDER são reguladas, tanto quanto possível, pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC), que estabelece disposições comuns para sete fundos de gestão partilhada a nível da UE, o instrumento DLBC enquadra-se no Objetivo político 5. *Uma Europa mais próxima dos cidadãos, fomentando o desenvolvimento sustentável e integrado das zonas urbanas, rurais e costeiras e as iniciativas locais*, que promove o desenvolvimento social, económico e ambiental local integrado, o património cultural e a segurança, também através do DLBC.

Ainda no âmbito desta Proposta é referido que, **para melhor mobilizar o potencial ao nível local, é importante reforçar e facilitar a implementação do instrumento DLBC**, devendo ser consideradas as necessidades e as potencialidades locais e as características socioculturais, bem como ser previstas respostas no sentido de promover mudanças estruturais, de reforçar a capacitação das comunidades rurais e de incentivar a inovação.

Quanto à carga burocrática, a CE propôs uma simplificação geral das regras, com o intuito de **reduzir a complexidade e os custos dos procedimentos administrativos**, quer ao nível da gestão da aplicação dos fundos, quer ao nível da absorção dos apoios disponíveis pelos promotores.

²⁴Os objetivos específicos da PAC explicados: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-8-jobs-and-growth-in-rural-areas_en.pdf.

²⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0016.03/DOC_1&format=PDF.

Salienta-se, ainda, o lançamento recente de uma **iniciativa do Comité das Regiões Europeu (CRE) – Grupo de Trabalho Green Deal Going Local²⁶, retomando a ideia central da necessidade de “localização” dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, expressa da Agenda 2030 das Nações Unidas** – com os objetivos de fornecer uma visão transversal sobre as áreas de intervenção do PEE e de garantir a coerência e consistência das políticas, de forma a colocar as cidades e as regiões no trajeto da neutralidade climática, a sistematizar os desafios dos órgãos do poder local e regional na implementação da transição verde, e a comunicar as suas realizações e melhores práticas para facilitar a sua replicação em toda a UE. Em suma, este Grupo de Trabalho pretende assegurar a participação direta das cidades e regiões da UE na definição, execução e avaliação das iniciativas no âmbito do PEE, garantindo que a estratégia de crescimento sustentável da UE se traduz em financiamento e projetos tangíveis para cada contexto territorial.

Este enquadramento, e respetivos objetivos das políticas orientadas para o desenvolvimento local/rural, é importante, na medida em que, **nos territórios rurais persistem desafios estruturais e evidentes**, sobretudo relacionados com a incessante perda e envelhecimento da população, a diminuição da oferta de serviços públicos, a menor capacidade para assegurar a densidade e diversidade das atividades económicas, o menor desenvolvimento das infraestruturas de transportes para assegurar a mobilidade das comunidades rurais, a menor facilidade em atrair massa crítica. A estes (e outros) desafios, soma-se as cada vez maiores ameaças decorrentes das alterações climáticas, dos fenómenos de desemprego e de exclusão social e, mais recentemente, da pandemia COVID-19.

A intensidade, complexidade e persistência destas problemáticas – cada vez mais complexas e difíceis de dissociar – apela à imprescindibilidade da construção de abordagens que partam do pressuposto de que os desafios não podem ser tratados isoladamente e que a preservação ambiental, o crescimento económico e a competitividade e a coesão e o bem-estar dos cidadãos são aspetos interdependentes. Este cenário apela, assim, a uma **reflexão contínua** e ao **desenho e implementação de instrumentos de política inovadores, pertinentes, integrados e participados**.

Neste sentido, considera-se que o envolvimento dos atores é essencial para alcançar uma política alicerçada em sistemas de governança sólidos e que estabeleçam as condições adequadas (do ponto de vista económico, social e político) para estimular as respostas mais eficientes às necessidades específicas dos territórios rurais, e para fomentar o desenvolvimento de iniciativas que conduzam à perceção e ao aproveitamento das oportunidades que existem e que se podem criar nesses territórios.

Deste ponto de vista, e não depreciando o mérito dos apoios concedidos através do instrumento LEADER/DLBC, aos GAL deve ser atribuído e legitimado um papel distintivo na intervenção nos territórios rurais. Efetivamente, ao LEADER/DLBC reconhecem-se atributos que não foram suficientemente explorados no actual período de programação, nomeadamente a capacidade para:

- assegurar a proximidade e a existência de equipas qualificadas descentralizadas nos territórios;
- conhecer de forma aprofundada as tendências sociais e económicas dos respetivos territórios de intervenção (p.e., recursos endógenos - ativos económicos, sociais e ambientais);
- implementar estratégias assentes numa perspetiva integrada de desenvolvimento;
- gerar e/ou consolidar redes de trabalho e de cooperação, bem como sistemas de governança com base no reconhecimento mútuo e na confiança;
- catalisar investimento privado e assegurar a absorção e a eficácia dos apoios públicos ao investimento.

Considera-se, assim, que **ao LEADER/DLBC deverá ser atribuído um posicionamento mais central na estrutura das políticas nacionais**, particularmente, na política de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais. Neste âmbito, refira-se o **claro interesse e intenção dos GAL em trabalhar em estreita colaboração com os decisores políticos**,

²⁶ <https://cor.europa.eu/pt/engage/Pages/green-deal.aspx>.

sendo, no entanto, necessário *(i)* **observar o estabelecimento de articulações com, e entre, as entidades responsáveis pela aplicação da política europeia;** *(ii)* **sensibilizar essas entidades para o indispensável comprometimento com um debate estratégico que permita desenvolver uma efetiva complementaridade entre as políticas;** e *(iii)* **demonstrar recetividade para acolher as considerações e as propostas dos GAL,** tendo presente a aplicação do princípio da subsidiariedade.

Na expectativa da continuidade do modelo de **financiamento multifundos das EDL, e partindo do pressuposto que permitirá estratégias mais amplas e integradas, será fundamental refletir sobre a melhor forma de alinhar o desenho do LEADER/DLBC com as novas ambições ambientais, em estreita relação com as aspirações económicas e sociais.** Mas antes, será indispensável conhecer o alinhamento a montante, ou seja, a amplitude da atuação dos fundos da UE, bem como de outras fontes de financiamento que estão a ser mobilizadas para a prossecução dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu em contexto nacional, incluindo:

- ↳ as orientações do instrumento Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030²⁷ desenhado para fazer face à profunda recessão económica motivada pela Pandemia COVID-19;
- ↳ as prioridades do Programa Portugal 2030, que assentam em 8 eixos e dos quais se destaca para este âmbito a inovação e conhecimento, a qualificação, formação e emprego, a sustentabilidade demográfica, a energia e alterações climáticas, a competitividade e coesão dos territórios, e a agricultura e florestas; e
- ↳ o enquadramento do apoio ao investimento público e privado no âmbito do LEADER/DLBC e respetivo mecanismo de execução.

5.2.1 Reflexão em torno do mecanismo de execução do instrumento LEADER/DLBC

A abordagem ascendente, embora amplamente reconhecida e discutida, tem sido objeto de uma constante reavaliação, quer no que toca ao seu posicionamento no âmbito da esfera de decisão política, quer no que toca à sua implementação. No actual período de programação, não obstante o exercício de programação ter decorrido sob a égide do Acordo de Parceria Portugal 2020, o **modelo de governação do instrumento DLBC, para além de não ter assegurado a abordagem ascendente, revelou-se menos apto para acautelar e garantir uma capacidade de gestão e utilização eficaz dos fundos.**

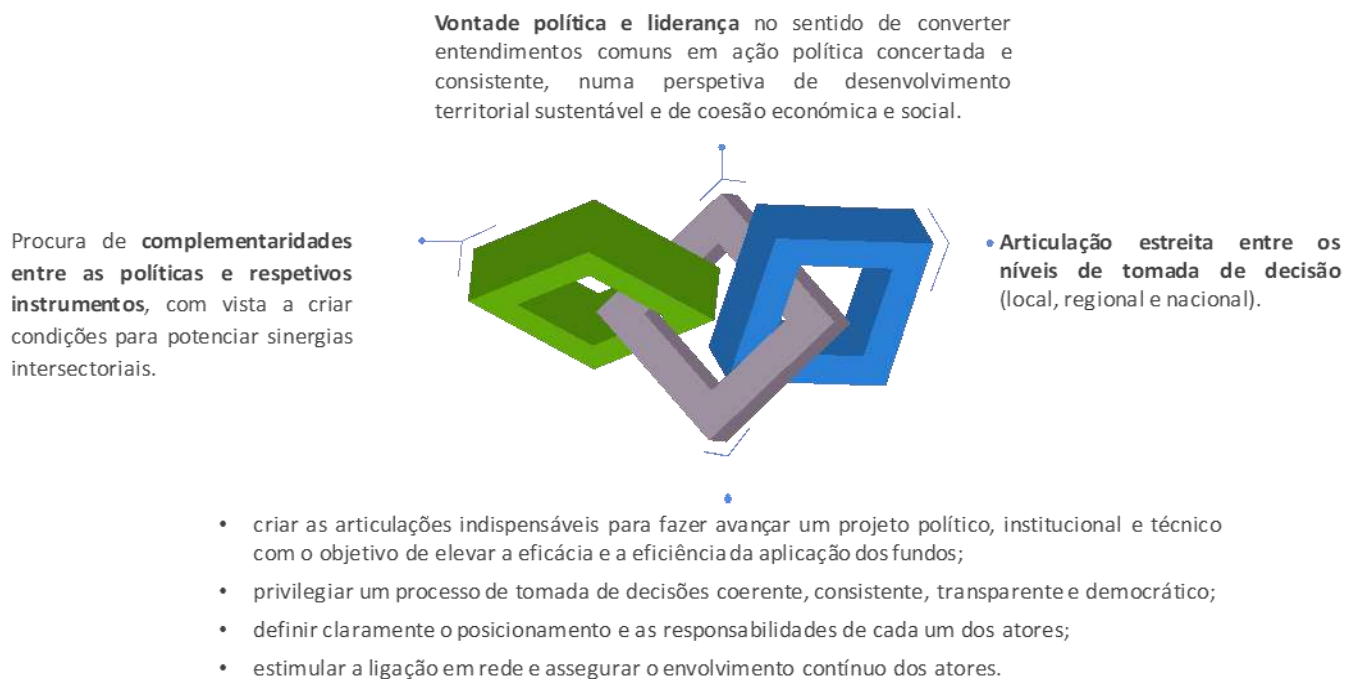
Esta consideração resulta da análise das conclusões dos Relatórios de avaliação intercalar, onde consta um extraordinário consenso sobre esta matéria: **a ausência de uma visão integrada das duas componentes de intervenção passíveis de mobilização pelos GAL para a implementação das suas EDL (FEADER e FEDER+FSE), teve reflexos negativos nos seus modelos organizacionais e de gestão e fragilizou os seus modelos de governança, bem como os mecanismos de execução, monitorização e avaliação das estratégias.**

Este contexto revelou uma menor observância da lógica de aplicação da política europeia, assente numa abordagem integrada consistente e orientada para os resultados esperados em termos de desenvolvimento territorial, exigindo assim, uma nova e profunda reflexão sobre o modelo de implementação do LEADER/DLBC de forma a evitar as disfunções verificadas no atual período de programação, com destaque para a discussão em torno de um sistema de governança eficaz. Ou seja, que garanta os preceitos da subsidiariedade e do envolvimento, articulação e colaboração de todos os atores, em duas perspetivas: vertical (entre os níveis nacional, regional e local) e horizontal (entre os parceiros das EDL e as comunidades rurais).

Em face das observações anteriores, **é imprescindível uma evolução da actual configuração do sistema de governança**, assente numa cultura organizacional que tem privilegiado um modelo verticalizado, e constituído por uma estrutura institucional relativamente complexa e com evidentes ineficiências operacionais.

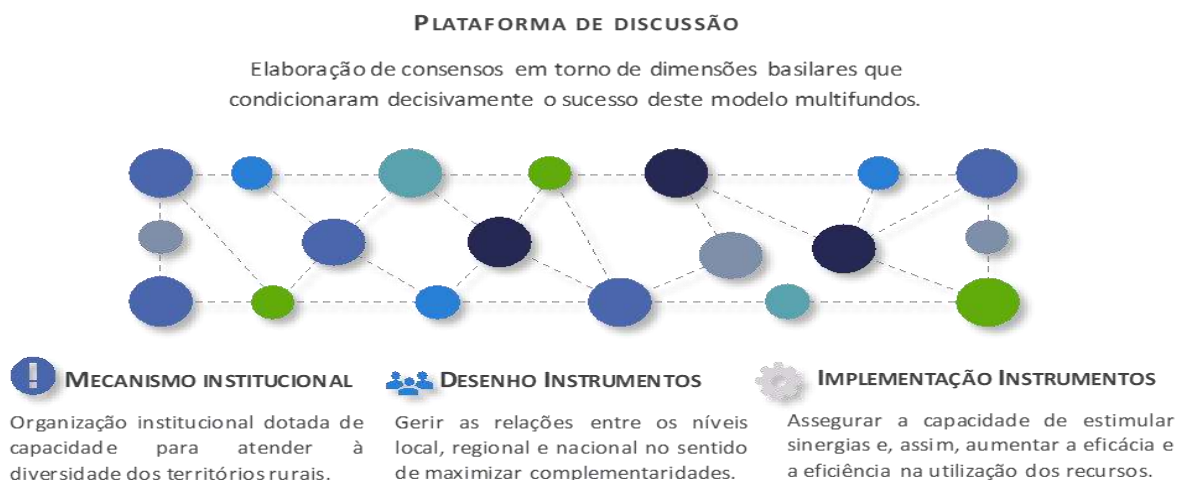
Embora este ponto de partida não seja promissor, considera-se que há uma ‘janela de oportunidade’ para empreender esforços concretos com vista à evolução de paradigma ou, talvez mais corretamente, à criação de um novo paradigma, desenvolvendo um processo de reestruturação organizacional, não o limitando a uma visão hierárquica e funcional, mas também a uma visão alinhada com a arquitetura de objetivos da política de desenvolvimento rural ao nível local.

FIGURA 19. PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL



Este modelo impõe um processo de aprendizagem que deverá ser iniciado pelas instâncias que atualmente concentram o poder de decisão, nomeadamente, tendo presente a prioridade e importância que lhe é devida e tendo em consideração os *inputs* das conclusões e recomendações das avaliações intercalares das EDL.

FIGURA 20. NOVO PARADIGMA DO SISTEMA DE GOVERNANÇA



A mudança de paradigma do LEADER/DLBC, vai implicar uma atitude diferenciada face à conceção/programação das políticas públicas nacionais destinadas ao desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios rurais. Assim, deverá ser acompanhada pelo estabelecimento de mecanismos transversais que tenham a capacidade de assegurar uma governação integrada, ágil e eficiente na resposta a este grande desafio, num contexto em que as novas políticas de desenvolvimento rural/local assentam em preceitos como a descentralização e flexibilização dos processos de tomada de decisão e na atribuição de responsabilidades.

No que especificamente respeita à abordagem LEADER, tendo em conta que os processos de desenvolvimento dos territórios rurais são necessariamente mais dependentes do estímulo proveniente das políticas públicas face a outros territórios mais prósperos, a aplicação desta abordagem pode tornar-se um fator decisivo dada a sua natureza orientada para estimular a participação ativa das comunidades e o estabelecimento de redes de trabalho e de cooperação com outros territórios com o objetivo de partilhar experiências e transferir/acolher práticas e saberes, e para desenhar e implementar estratégias que visam fomentar o potencial económico e social dos territórios rurais de uma forma integrada (em detrimento das abordagens convencionais que privilegiam a intervenção por sectores).

Contudo, e não obstante a importância que esta abordagem pode assumir nos processos de desenvolvimento, a sua aplicação em Portugal tornou-se um ato administrativo altamente regulamentado e complexo, e que não observou o correto emprego de todos os princípios que a instituem.

Ao considerar-se que **o valor acrescentado da aplicação da abordagem LEADER é tão mais amplo quanto a robustez com que os seus princípios são implementados,** deverão ser estimuladas mudanças de atitude e comportamentais e alterações dos padrões de interação e relacionais entre todos os atores, de forma a que o futuro sistema de governança demonstre capacidade para acolher os ajustamentos necessários à viabilização de modelos de desenvolvimento assentes em perspetivas integradas (multissetoriais) e participativas, e que promovam e valorizem aspetos como o aumento do capital social.

Neste sentido, e ao contrário do que tem vindo a acontecer, considera-se que o próprio instrumento LEADER/DLBC deverá explicitar os efeitos esperados da aplicação da abordagem LEADER. À partida, se corretamente aplicada (combinação dos sete princípios), esta abordagem pode ter um efeito dinamizador sobre:

- ❖ Mudança de atitudes e de comportamentos no sentido de uma maior abertura para refletir, debater, trabalhar em estreita interdependência e de promover um entendimento comum quanto às perspetivas futuras da aplicação do instrumento LEADER/DLBC.
- ❖ Mudança nas rotinas das organizações no sentido de uma maior proximidade, confiança e partilha de responsabilidades em diferentes níveis de tomada de decisão, nomeadamente, através do envolvimento dos diferentes atores em redes de trabalho.
- ❖ Sensibilização para a importância de promover a identidade local como uma das formas para melhorar a atratividade dos territórios rurais (produtos, serviços, património, ...).

Operacionalização e implementação do LEADER/DLBC

Tal como referido anteriormente, nesta fase não é conhecido, ainda, o conjunto de áreas de intervenção a enquadrar no âmbito do LEADER/DLBC no próximo período de programação. Da análise efetuada, resulta a interpretação de que existe, à partida, uma **maior flexibilidade quanto à tipologia de intervenções passíveis de mobilização pelo LEADER/DLBC** no intuito de um cada vez maior ajustamento às necessidades específicas dos territórios rurais.

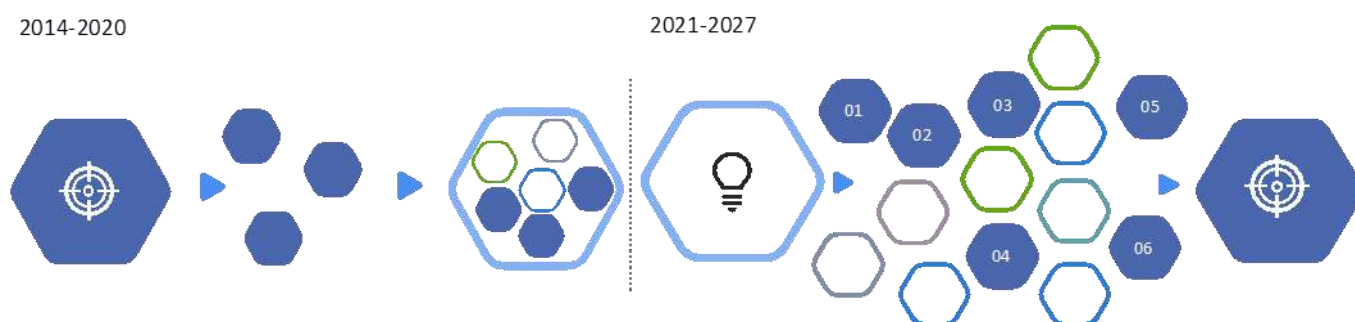
Na perspetiva deste documento, considera-se que essa **flexibilidade deve ser inteiramente explorada**, num racional que privilegia o apoio a projetos diferenciados face a outros instrumentos de política de natureza mais convencional, e a maior eficácia e eficiência na produção de resultados e no seu contributo para os objetivos das EDL. Ou seja, abordagens baseadas em intervenções territoriais integradas, pluridisciplinares, multisectoriais e assertivas, que permitam e capacitem as comunidades rurais a converter os desafios em vantagens e cuja coerência com as necessidades específicas dos territórios rurais seja assegurada.

FIGURA 21. COERÊNCIA DAS INTERVENÇÕES MOBILIZADAS FACE ÀS NECESSIDADES IDENTIFICADAS NOS TI (esquema elementar)



Esta convicção é tão importante que exige uma **atuação porventura disruptiva**. Do **ponto de vista conceptual**, trata-se de definir um conjunto alargado de intervenções a partir do qual os GAL poderão mobilizar as que mais se adequam à prossecução dos objetivos inscritos em cada uma das EDL (coerentes e com dotações financeiras ajustadas às necessidades identificadas), tendo sempre presente a garantia da articulação e complementaridade com outros instrumentos. Entre as diversas intervenções, poderão existir algumas de implementação obrigatória em todo o território continental e outras que poderão ser opção de cada GAL.

FIGURA 22. PERFIL DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

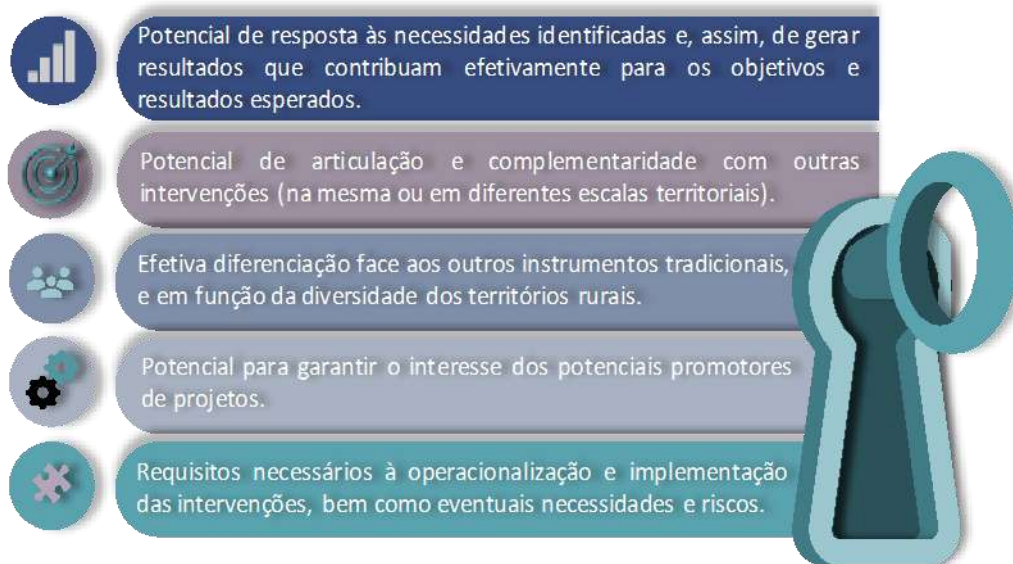


o **ponto de vista funcional**, a opção proposta não deixará de levantar dificuldades, nomeadamente porque não há uma experiência precedente. Neste contexto, refira-se a disposição dos GAL para contribuir ativamente para a discussão de quais as áreas de intervenção que podem ser mais eficazmente assumidas e mais eficientemente absorvidas pelos

territórios rurais, nomeadamente, com recurso aos resultados constantes dos Relatórios de avaliação intercalar das EDL.

Assim, há que **estimular o diálogo e o debate político, institucional e técnico** (bem como o acolhimento de boas práticas) **sobre o processo de seleção das intervenções a mobilizar** com o propósito de criar as soluções mais adequadas e assegurar, ao mesmo tempo, o envolvimento e o reforço da capacidade e das competências de todos os atores de forma a antecipar e gerir a transição preconizada, um processo que deve ponderar objetivamente os benefícios, bem como os riscos da operacionalização e implementação das intervenções a mobilizar.

FIGURA 23. ASPETOS A CONSIDERAR NA SELEÇÃO DAS INTERVENÇÕES A MOBILIZAR PELAS EDL



Com base na reflexão concretizada, sugere-se o **alargamento e aprofundamento do espectro de intervenção do LEADER/DLBC**, e enuncia-se algumas propostas / exemplos de áreas de apoio potencialmente mobilizáveis pelos GAL, que se enquadram quer nas tendências da política de desenvolvimento rural/local, bem como nas expectativas quanto ao seu potencial para contribuir para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

FIGURA 24. EXEMPLOS DE ÁREAS DE INTERVENÇÃO MOBILIZÁVEIS EM 2021-2027

Economia circular. Como contributo fundamental para reduzir os níveis de emissões de dióxido de carbono e, assim, para atenuar os efeitos das alterações climáticas e as pressões ambientais, e para criar novas oportunidades para micro e pequenas empresas e novas oportunidades de emprego.

Agricultura e floresta. Estender o apoio a pequenos investimentos nas explorações florestais para reforçar a reaproximação dos GAL a uma parte essencial da estrutura social e económica dos seus TI e para valorizar os recursos endógenos e gerar de emprego.

Smart Villages. Através de uma abordagem territorial integrada e participativa, visa reforçar a capacidade dos territórios e das comunidades rurais para encontrar soluções inovadoras, novas ou alternativas para responder efetivamente às necessidades/desafios.



Inovação social, para responder concreta e eficazmente a alguns dos desafios estruturais e que persistem com a agravante decorrente da pandemia COVID-19, e que apelam a abordagens diferenciadas e ações específicas (p.e., capacitação de parceiros sociais e organizações da sociedade civil; aumento do acesso a serviços sociais; diminuição do risco de pobreza e de exclusão).

Inovação tecnológica e digital. Representa um fator essencial para a realização dos objetivos de sustentabilidade do PEE. Estes processos exigem um conjunto exigente de condições, pelo que devem ser implementados com base numa abordagem sistemática e compreensiva que facilite a transferência de soluções tecnológicas e digitais (a Animação territorial pode ter aqui um contributo relevante).

Relativamente à **Animação Territorial**, considera-se que, a dada altura, os GAL terão de **empreender uma reflexão profunda** sobre as atividades a desenvolver, as quais deverão acompanhar o alargamento e aprofundamento do espectro de atuação dos GAL e ter como objetivo o aumento do envolvimento dos parceiros e das comunidades rurais (com particular relevância para os agentes económicos e sociais). Nos pontos seguintes enunciam-se alguns exemplos:

- ↳ Iniciativas sobre temas específicos identificados como necessidades e com o objetivo de encontrar/construir soluções para as mesmas, que podem vir a originar candidaturas/projetos, numa abordagem participativa e de inovação social, envolvendo as comunidades dos TI, potenciais promotores, representantes de entidades ligadas aos setores de atividade abrangidos pelas EDL, etc.. Exemplo:

Acesso à informação na produção agrícola e florestal de escala reduzida/local associada à Animação territorial, entendendo-se que os GAL podem vir a desempenhar um papel importante no estímulo à cada vez maior integração de fatores inovadores, tecnológicos e digitais na agricultura e floresta de escala reduzida.

- ↳ Criação de redes de trabalho para estimular uma maior articulação entre as EDL e os agentes institucionais e económicos e sociais dos TI (p.e., municípios, cooperativas e associações, Organizações Não Governamentais) no sentido de, individualmente ou em conjunto, aproveitarem melhor as possibilidades dos GAL e das EDL no desenvolvimento territorial. Exemplo:

Circuitos Curtos Agroalimentares e Sistemas Alimentares Territoriais, também associado à Animação territorial através do desenvolvimento de um trabalho com as comunidades rurais com o objetivo de promover a ligação da produção de pequena escala à alimentação social (cantinas escolares, IPSS, etc.); a melhoria dos hábitos alimentares; e a ligação com o sistema científico-tecnológico.

- ↳ Participação / representação dos GAL em atividades relacionadas com os domínios de intervenção das EDL e orientadas para a dinamização do território (p.e., promoção turística, valorização dos recursos endógenos, estímulo ao empreendedorismo).

Em face deste cenário, considera-se que, a dada altura, os GAL terão de **empreender uma reflexão profunda sobre o envolvimento dos parceiros e das comunidades rurais e sobre formas alternativas para aumentar esse envolvimento**, nomeadamente, as sugeridas nos pontos seguintes:

- ações de capacitação para promotores, consultores, técnicos, ...; (p.e., sobre a instrução adequada dos pedidos de apoio e dos pedidos de pagamento);
- iniciativas sobre temas específicos identificados como necessidades e com o objetivo de encontrar/construir soluções para as mesmas, que podem vir a originar candidaturas/projetos, numa abordagem participativa e de inovação social, envolvendo as comunidades dos TI, potenciais promotores, representantes de entidades ligadas aos setores de atividade abrangidos pelas EDL, etc.;
- criação de redes de trabalho para estimular uma maior articulação entre as EDL e os agentes institucionais e económicos e sociais dos TI (p.e., municípios, cooperativas e associações, Organizações Não Governamentais) no sentido de, individualmente ou em conjunto, aproveitarem melhor as possibilidades dos GAL e das EDL no desenvolvimento territorial;
- participação / representação dos GAL em atividades relacionadas com os domínios de intervenção das EDL e orientadas para a dinamização do território (p.e., promoção turística, valorização dos recursos endógenos, estímulo ao empreendedorismo).

Igualmente importante, será dar visibilidade às dificuldades com que os GAL se depararam no atual período de programação e **apresentar propostas concretas e devidamente fundamentadas de forma a evitar que se repitam as decisões do passado** que se revelaram inconciliáveis com a abordagem LEADER.

Gestão, monitorização e avaliação do LEADER/DLBC

No âmbito do processo de gestão, acompanhamento e avaliação, há que garantir que, para além da correta aplicação da abordagem LEADER, sejam consideradas as **orientações comunitárias em termos de simplificação da gestão da aplicação dos fundos comunitários**. Pelo que esta também é uma boa oportunidade para **ponderar um modelo de execução do instrumento** (e das estratégias) **que conflua para a simplificação dos procedimentos administrativos**, nomeadamente, através das iniciativas seguintes:

- ⇒ implementação de mecanismos que, à luz de desafios complexos, apelem a uma articulação e complementaridade mais consistente entre a política de coesão e a política de desenvolvimento rural (com destaque para a flexibilização da delimitação entre fundos), a uma integração territorial dos apoios (entre os níveis regional e local) e a uma efetivação do vínculo entre os vários níveis de tomada de decisão;
- ⇒ preparação da administração pública e dos GAL, nomeadamente com recurso a ações de capacitação em áreas essenciais à boa governação, para que desempenhem o seu papel de promotores do desenvolvimento económico e social;
- ⇒ confirmação da autonomia dos GAL quanto ao desenho e implementação das EDL;
- ⇒ criação de condições favorecedoras de um novo impulso às atividades de animação territorial;
- ⇒ reforço da descentralização com soluções de “balcão único”, de forma a reduzir custos e a aumentar a eficiência dos procedimentos administrativos;
- ⇒ recurso a opções de custos simplificados e de custos unitários, à possibilidade de utilizar um dos fundos para suportar todos os custos de preparação, gestão e animação, ...; e
- ⇒ garantia da independência das intervenções do DLBC/LEADER face às regras e procedimentos dos Programas financiadores.

Em termos de gestão, também haverá vantagem em acautelar a multiplicidade de entidades gestoras / reduzir os níveis de tomada de decisão, permitindo que os apoios sejam concedidos com base em critérios de elegibilidade e de seleção claros e que assegurem a coerência com as EDL.

A questão da adoção do modelo de financiamento multifundos e uma determinada interpretação do conceito de “fundo principal”, reavivou também o debate sobre a pertinência e eficiência da aplicação dos apoios comunitários em casos em que o mesmo território de intervenção, por contemplar tipologias diferentes (p.e., rural e costeiro), por vezes em sobreposição, contempla também diferentes parcerias, estratégias e entidades gestoras.

Neste âmbito, é de salientar **a relativa rigidez administrativa aos níveis nacional e comunitário, que tem bloqueado uma melhor integração da intervenção dos diferentes fundos**. Este cenário, faz com que:

- seja difícil ter uma visão global das intervenções dos vários fundos no território e, assim, desenhar estratégias que antecipem potenciais complementaridades [e sinergias];
- aumente a complexidade dos sistemas de gestão dadas as regras distintas na aplicação de cada fundo;

- seja complexo avaliar o contributo dos projetos apoiados numa perspetiva mais ampla e equilibrada.

Por conseguinte, considera-se que, para efeitos de obtenção de financiamento para um conjunto equilibrado de intervenções, numa abordagem que integre apoios dos diferentes fundos estruturais, será **vantajoso refletir** sobre as opções disponíveis, tendo presente a perspetiva territorial em detrimento da perspetiva centrada em determinado fundo e/ou áreas de intervenção e/ou setores de atividade.

No que se refere ao **sistema de monitorização e de avaliação**, refira-se que o nível de ‘avaliabilidade’ das EDL era ainda baixo quando ocorreu o processo de avaliação. Com efeito, dada a baixa execução da generalidade das estratégias, os resultados não eram, ainda, verificáveis. Para além de que, aos GAL, faltava a experiência e as competências básicas para gerir e/ou conduzir um processo desta natureza, e o sistema de monitorização e avaliação implementado apresentava lacunas importantes. Estes fatores revelaram-se impeditivos da criação de condições para que o processo de avaliação fosse mais bem sucedido no cumprimento dos seus objetivos operacionais e estratégicos (cf. Figura 13 do presente documento).

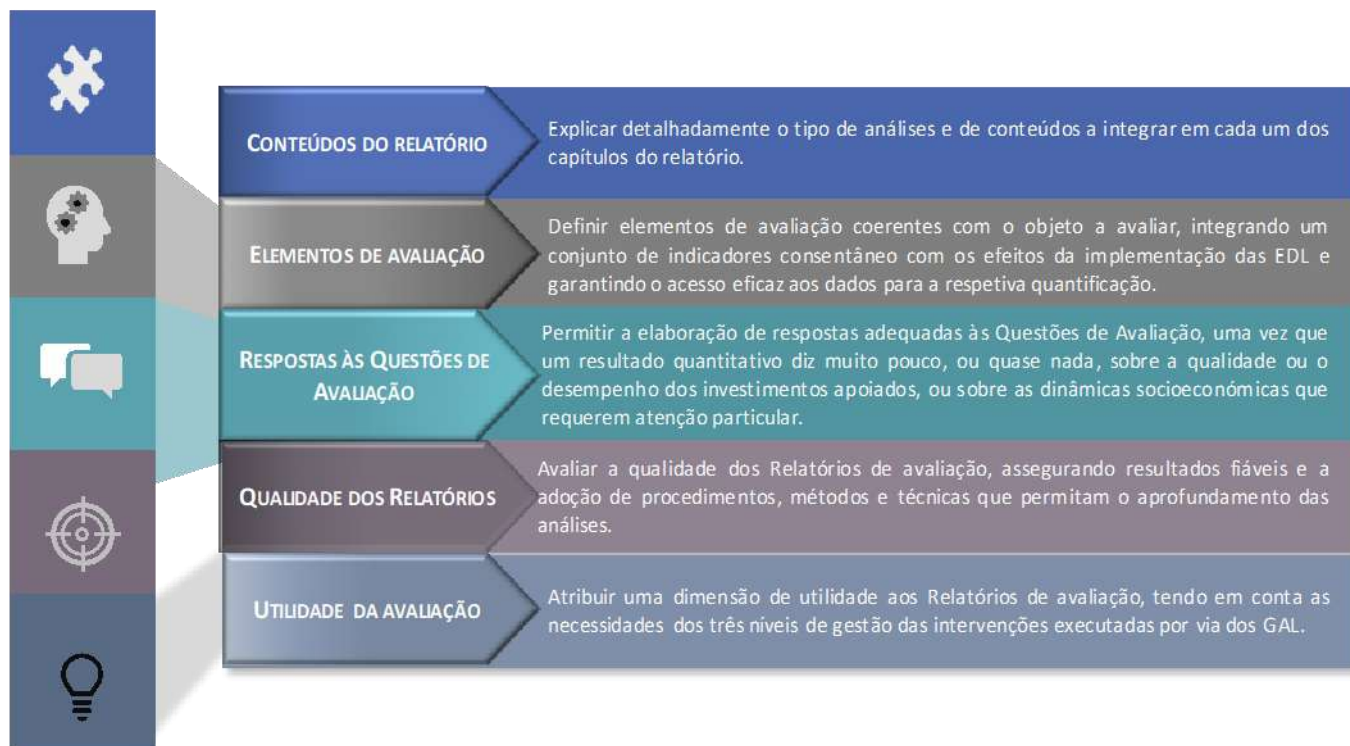
Em face deste cenário, entende-se que há vantagem em capitalizar o extenso trabalho realizado no âmbito da atividade “Metodologias e Instrumentos de Avaliação e Autoavaliação” do projeto Rede LEADER2020 desenvolvido pela FMT e RRN, interpretando o processo de avaliação intercalar como uma boa oportunidade para melhorar as circunstâncias da implementação de futuros processos com a mesma natureza.

Em termos de sugestões de atuações recomendáveis, em primeiro lugar, sugere-se a **continuidade do apoio aos GAL e respetivas ETL para a condução de futuros processos de avaliação**, nomeadamente:

- estimular a cultura de avaliação entre todos os atores, que passe pelo reforço da sensibilização para a importância da avaliação e pelo aumento das competências e dos conhecimentos sobre técnicas e metodologias de avaliação;
- potenciar a utilização dos resultados da avaliação como ferramenta estratégica para alcançar a maior eficácia e eficiência na implementação da política pública de desenvolvimento rural/local (p.e., transferência de boas práticas e reflexão em torno dos fatores de sucesso e de insucesso na implementação das EDL);
- divulgar os resultados da avaliação da forma mais abrangente possível, para mostrar os resultados dos apoios concedidos e, assim, assegurar a transparência de todo o processo e promover uma aprendizagem coletiva sobre as necessidades e respostas específicas dos territórios de intervenção.

Em segundo lugar, mas não menos importante, sugere-se que, neste sistema de governança que pressupõe o envolvimento de vários atores, sejam asseguradas as competências técnicas adequadas para estabelecer diretrizes e para desenhar sistemas de monitorização capazes de sustentar os processos de avaliação, prevenindo assim os constrangimentos observados neste período de avaliação.

O documento “Avaliação das EDL dos DLBC Rurais e Urbanos” é paradigmático da **imprescindibilidade de uma reflexão mais ampla e partilhada**. Julga-se, assim, que a definição de linhas comuns para a avaliação das EDL devia ter sido acompanhada de um apoio específico por parte das autoridades competentes (p.e., Comissão de Coordenação Nacional do FEADER – CCN FEADER). Neste sentido, enumera-se um conjunto de atuações recomendáveis, as quais devem ser consideradas em futuros processos de avaliação (cf. Figura seguinte).



A avaliação é um processo que pode assumir alguma complexidade e que requer o desenho e aplicação de um quadro conceptual que inclua instrumentos e métodos adequados para produzir conhecimento e gerar massa crítica para alimentar discussões e para emitir juízos de valor, neste caso sobre a política de desenvolvimento rural/local.

De qualquer forma, considera-se que as potencialidades da avaliação ao nível local começaram a manifestar-se, havendo, agora, um caminho a percorrer até que os atores reconheçam as vantagens deste processo e que tirem o maior e melhor benefício desta ferramenta estratégica. Por conseguinte, espera-se, que o resultado da atividade “Metodologias e Instrumentos de Avaliação e Autoavaliação”, desenvolvida pela FMT e RRN, contribua para a melhoria contínua da qualidade da avaliação ao nível local.

FIGURA 26. PROCESSO DE AVALIAÇÃO



Num contexto de proximidade de um novo período de programação (2021-2027) com políticas bastante focadas nos resultados, é imprescindível estabelecer, não só um quadro de desempenho sólido, mas também um sistema de monitorização e avaliação que permita acompanhar e reconhecer esse desempenho. Com este enquadramento, o

conjunto de recomendações constantes neste documento para desenvolver o processo de avaliação, poderão servir de base para proceder aos ajustamentos necessários, de forma a dotar esse sistema de capacidade para capturar os principais resultados das operações apoiadas e estimar em que medida contribuem para o cumprimento dos objetivos das EDL.

Assim, e com a convicção de que os processos de avaliação são da maior importância, considera-se oportuno sugerir, entre outras iniciativas, a atualização do documento de orientações, aperfeiçoando e ajustando a metodologia à fase de implementação das EDL. Neste sentido, sugere-se:



O **desenvolvimento de iniciativas com vista a aumentar a cultura de avaliação** entre as entidades gestoras de fundos, focando quer a sensibilização para a importância e utilidade da avaliação, quer as condições necessárias para o seu desenvolvimento (p.e., aumentar o investimento no estabelecimento de um sistema de monitorização e avaliação tendo por referência a estrutura de objetivos das EDL (realizações, resultados e impactos).

A **criação de uma estrutura institucional legítima e empenhada** (ou a melhoria de estrutura já existente) para começar a trabalhar de forma pragmática e consistente no sentido de garantir a qualidade da monitorização (disponibilidade de dados confiáveis e devidamente atualizados relativos às operações apoiadas) e da avaliação dos resultados da implementação do LEADER/DLBC, assim que forem conhecidos os detalhes de como vai ocorrer a sua operacionalização.

5.2.1 Síntese das recomendações para o período de programação 2021-2027

O Pacto Ecológico Europeu consiste num novo e bastante ambicioso modelo de crescimento que redefine o compromisso da Comissão Europeia para enfrentar os desafios climáticos e ambientais, sendo parte integrante da estratégia para executar a Agenda2030 e concretizar os 17 ODS das Nações Unidas.

A **cada vez maior complexidade, interdependência e persistência das necessidades dos territórios rurais**, apela à **construção e implementação de instrumentos de política participados e integrados**, com vista a assegurar a sua articulação e complementaridade; e **inovadores e pertinentes**, com vista a assegurar a mobilização das intervenções que mais se adequam às necessidades específicas dos territórios rurais de intervenção. Neste contexto, é indubitável a importância de atribuir ao instrumento LEADER/DLBC um posicionamento mais central nas políticas nacionais, quer pela sua proximidade, quer pelo seu contínuo empenho com o objetivo de desenvolvimento dos territórios rurais.

No entanto, no actual período de programação, o modelo de governação deste instrumento, para além de não ter assegurado a abordagem ascendente, revelou-se menos apto para acautelar e garantir uma capacidade de gestão e utilização eficaz dos fundos.

Em face destas circunstâncias, apela-se a uma profunda reflexão sobre o modelo de implementação do LEADER/DLBC, considerando-se **imprescindível uma evolução da actual configuração do sistema de governança** para uma cultura organizacional que privilegie um modelo horizontal, onde se combinam e complementam entre si diferentes níveis de decisão. Embora o ponto de partida não seja promissor, considera-se **fundamental empreender esforços num processo de reestruturação organizacional hierárquico e funcional**, e alinhado com a arquitetura de objetivos da política de desenvolvimento rural.

Depreende-se, assim, que o **estabelecimento de uma estrutura organizacional consistente e coesa**, mas ao mesmo tempo **flexível**, poderá garantir o sucesso da implementação das EDL, ou seja, garantir a continuidade e o

aprofundamento do(s) processo(s) de desenvolvimento rural/local de acordo com os objetivos estratégicos (gerais) dos fundos e com os objetivos específicos dos territórios rurais.

Todavia, será necessário criar um contexto propício para que esta base seja assegurada, nomeadamente, delineando e instituindo um **quadro político-institucional que fomente o diálogo alargado e a transparência, que reforce a coordenação entre as várias esferas de competências; e que valorize a abordagem LEADER** através da observância da aplicação combinada dos seus sete princípios. A aplicação correta desta abordagem pode tornar-se um fator decisivo, dada a sua natureza orientada para estimular a inovação e a criatividade ao nível institucional; e para estimular o potencial económico e social dos territórios rurais de uma forma integrada. Contudo, e não obstante a importância que esta abordagem pode assumir nos processos de desenvolvimento, a sua aplicação em Portugal tornou-se um ato administrativo altamente regulamentado e complexo, e que não observou o correto emprego de todos os princípios que a instituem.

Ao considerar-se que **o valor acrescentado da aplicação da abordagem LEADER é tão mais amplo quanto a robustez com que os seus princípios são implementados**, deverão ser estimuladas mudanças de atitude e comportamentais e alterações dos padrões de interação e relacionais entre todos os atores, de forma a que o futuro sistema de governança demonstre capacidade para acolher os ajustamentos necessários à viabilização de modelos de desenvolvimento assentes em perspetivas integradas (multissetoriais) e participativas, e que promovam e valorizem aspetos como o aumento do capital social.

Considerando as muitas reflexões sobre o presente e o futuro da abordagem LEADER e do instrumento DLBC, entende-se que é o momento de fazer um *reboot* (reiniciação), depreendendo que a analogia funciona bem dada a perspetiva da necessidade de **reafirmar a importância da abordagem LEADER**, designadamente, **a construção de estratégias de desenvolvimento orientadas para promover o potencial de desenvolvimento dos territórios rurais dando resposta às suas necessidades específicas**, sem que ocorra o estreitamento das intervenções pré-definidas.

Haverá, ainda, **vantagem em conceder aos GAL a possibilidade de mobilizar os fundos e as intervenções que mais se adequam às necessidades específicas dos seus territórios de intervenção e que podem ser mais eficazmente assumidas pelos GAL e mais eficientemente absorvidas pelos territórios rurais.**

No âmbito do processo de gestão, acompanhamento e avaliação, há que garantir que, para além da correta aplicação da abordagem LEADER, sejam consideradas as **orientações comunitárias em termos de simplificação da gestão da aplicação dos fundos comunitários**. Pelo que esta também é uma boa oportunidade para **ponderar um modelo de execução do instrumento** (e das estratégias) **que conflua para a simplificação dos procedimentos administrativos.**

No que se refere ao **sistema de monitorização e de avaliação**, entende-se que há vantagem em capitalizar o extenso trabalho realizado no âmbito do projeto Rede LEADER2020 desenvolvido pela FMT e RRN. Em termos de atuações recomendáveis, sugere-se o estímulo ao aumento da cultura de avaliação entre todos os atores, a **continuidade do apoio aos GAL e respetivas ETL para a condução de futuros processos de avaliação**, e a maior utilização dos resultados da avaliação como ferramenta estratégica para alcançar a maior eficácia e eficiência na implementação da política pública de desenvolvimento rural/local.

Tendo presente a proximidade do novo período de programação 2021-2027, há que **assegurar a integração clara e coerente, e mais central, do instrumento LEADER/DLBC nas políticas focadas no desenvolvimento sustentável dos territórios rurais**, nomeadamente na Política Agrícola Comum (segundo Pilar - Desenvolvimento Rural) e na Política de Coesão.

ANEXOS

ANEXO A.

CRITÉRIOS UTILIZADOS NA ANÁLISE DOS CONTEÚDOS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO INTERCALAR

Formato avaliação									
Avaliação externa; Autoavaliação; Combinação									
Coerência									
Coerência interna	Coerência externa	Informação	Análise						
Pertinência									
Pertinência face à atualização do diagnóstico									
Sistema Gestão e acompanhamento									
Constrangimentos	Pontos fortes	Informação	Análise						
Sistema de avaliação									
Constrangimentos	Adequação indicadores	Informação	Análise						
Parceiros									
Envolvimento elaboração EDL	Envolvimento implementação EDL	Utilização indicadores	Informação	Análise					
Animação									
Avaliado	Constrangimentos	Utilização indicadores	Informação	Análise					
7 princípios da Abordagem LEADER									
Utilização formato recomendado	Adequação dos conceitos utilizados	Análise	Parceria	Abordagem ascendente	TI bem identificado	Multissectorial	Ligação em rede	Cooperação	Inovação
Valor acrescentado da Abordagem LEADER									
Avaliado	Utilizou indicadores recomendados	Adequação dos conceitos utilizados	Informação	Análise	Capital Social	Governança	Melhores resultados da EDL		
Conclusões									
Fatores de sucesso	Fatores de insucesso	Pertinência							
Recomendações									
Pertinência	Depende GAL	Exequibilidade							
Interessante									
Nível de interesse geral do Relatório de avaliação									

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Análise prospetiva dos resultados da avaliação intercalar das Estratégias de Desenvolvimento Local: Contributo para o processo de definição da Estratégia Portugal 2030

EDIÇÃO

Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural e
Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local

AUTORIA E COORDENAÇÃO

COORDENAÇÃO: Ana Pires da Silva (DGADR) e Luís Chaves (Federação Minha Terra)
AUTORIA: Magda Porta

PRODUÇÃO GRÁFICA

FIGURAS: Magda Porta

CAPA E PAGINAÇÃO: David Canaveira (Federação Minha Terra); fotografias de projetos apoiados, cedidas pelos Grupos de Ação Local

DATA

Outubro 2020

Publicado no âmbito do projeto PROJETO “REDE LEADER 2020: QUALIFICAR, COOPERAR, COMUNICAR” com o apoio da Medida Assistência Técnica do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020) - Área de Intervenção 2 da Rede Rural Nacional “Divulgação e Informação com vista à execução do PDR 2020”, co-financiado pelo Estado Português e pela União Europeia através do FEADER.

