

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema LEADER — Instrumento para o desenvolvimento local (parecer de iniciativa)

(2011/C 376/03)

Relator: **Roman HAKEN**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

LEADER – Instrumento para o desenvolvimento local.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 6 de Setembro de 2011.

Na 474.^a reunião plenária, de 21 e 22 de Setembro de 2011 (sessão de 21 de Setembro), o Comité adoptou, por 151 votos a favor, com 15 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Nos últimos vinte anos, o método LEADER deu provas da sua viabilidade. Convém, portanto, considerar a hipótese de expandi-lo enquanto instrumento comprovado de desenvolvimento, mas preservando os seus princípios essenciais que são a participação directa da sociedade civil através dos seus representantes nas parcerias locais e um diálogo permanente com a população local sobre as prioridades do futuro desenvolvimento.

1.2 No atinente aos programas operacionais para o período após 2013, convém ponderar o reforço significativo das abordagens de parceria (nomeadamente, as parcerias locais e regionais intersectoriais não só nas zonas rurais como também, separadamente, nas zonas urbanas), procedendo à indispensável uniformização dos procedimentos e parcerias e conferindo aos seus projectos um elevado grau de valor acrescentado, de utilidade e de eficácia. As parcerias deverão ser desenvolvidas sempre a partir de uma abordagem ascendente.

1.3 O CESE subscreve a abordagem LEADER e o seu alargamento, em forma de parcerias ascendentes, a outros fundos da UE destinados às zonas rurais e recomenda expressamente que se utilize esta mesma abordagem, sob uma outra designação, nas zonas urbanas, a fim de levar a bom termo as estratégias de desenvolvimento e de investimento. As parcerias poderão contribuir para interligar as actividades das administrações locais, das empresas, das organizações sem fins lucrativos e dos cidadãos, com base em princípios de sustentabilidade. Isso significaria, contudo, romper com a actual abordagem «sectorial» entre o FEADER e os Fundos Estruturais, contrariando a tendência de compartimentações estanques entre os vários fundos e adoptando simultaneamente normas semelhantes para que estes possam ser utilizados no âmbito de um sistema de controlos e de indicadores comuns.

1.4 Para o período após 2013, o CESE propõe:

a) uma abordagem global do desenvolvimento local das zonas rurais, reunindo num orçamento único os recursos dos vários fundos e assentando na possibilidade de recorrer ao FEADER, ao FEDER, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu

das Pescas e ao Fundo Social Europeu e, tal como nos outros fundos, segundo um procedimento simplificado e sem encargos administrativos suplementares;

b) debate e aprovação de uma definição uniforme das zonas rurais utilizando uma abordagem integrada na elaboração de estratégias de desenvolvimento local;

c) utilização da abordagem LEADER como modelo mais adequado para o estabelecimento e o funcionamento de parcerias ascendentes;

d) possibilidades de financiamento, ao abrigo de cada um dos fundos, para a elaboração e a execução de estratégias de desenvolvimento integradas, mobilizando as capacidades e as competências das parcerias locais;

e) definição inequívoca e cuidadosa dos conflitos de interesses para os membros dos grupos de acção local, contribuindo, deste modo, para calar a maioria das críticas à utilização do LEADER, a fim de aumentar a transparência e reforçar o controlo público e a informação dos cidadãos, melhorar a informação sobre os grupos de acção local, as suas actividades e os resultados concretos nos diferentes municípios, etc, e levando a cabo para o efeito, conferências, seminários, publicações e intervenções nos meios de comunicação locais (rádio, televisão, imprensa, etc).

1.5 Uma noção fundamental do Relatório Barca ⁽¹⁾ é a de «modelo de desenvolvimento territorial», segundo a qual se deverá adoptar na resolução dos problemas uma abordagem integrada territorial, eventualmente regional. Esta estratégia «territorializada» visa acabar com o persistente subaproveitamento das potencialidades locais. É, deste modo, inteiramente consentânea com o espírito e os objectivos da abordagem LEADER, ou

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

seja, uma abordagem «ascendente» baseada no carácter específico dos problemas locais, estruturada a partir da congregação dos esforços dos agentes locais que, juntos, poderão aproveitar ao máximo as potencialidades oferecidas pela sua região. Recorda-se frequentemente em debates sobre a matéria que o Tratado de Lisboa revigorou o conceito de subsidiariedade, em conjugação com o reforço do papel dos agentes regionais e locais.

1.6 O CESE defende uma redução considerável da carga administrativa, nomeadamente para os projectos de pequena envergadura (diminuindo, por exemplo, o número de documentos e de relatórios a apresentar) e a inclusão da abordagem LEADER no processo de simplificação, para se poder agir com mais flexibilidade e introduzir inovações nas regiões. No atinente aos projectos, o CESE recomenda a utilização em grande escala de um sistema de financiamento europeu por adiantamentos ou de um financiamento contínuo. Será, deste modo, reforçada sensivelmente a capacidade de absorção a nível local, sem ameaçar a liquidez das pequenas entidades económicas que são os autores, os beneficiários finais e, portanto, também os gestores dos projectos. Ao mesmo tempo, o CESE sugere que se encare a possibilidade de substituir o co-financiamento por um contributo próprio não financeiro (em espécie), por exemplo, por actividades de voluntariado.

1.7 Na fase de transição para um maior volume de recursos para uma utilização cumulativa dos vários fundos e a transição desta abordagem para as zonas urbanas, o CESE recomenda que se retorne, mediante um «processo de aprendizagem», à fase em que a abordagem LEADER era considerada um laboratório, estribando-se na experiência adquirida ao longo dos vinte anos da sua aplicação e da implementação das iniciativas comunitárias nas zonas rurais – uma experiência incontestavelmente positiva. O CESE preconiza que este processo inovador decorra com mais flexibilidade para que as regiões se possam desenvolver com mais rapidez.

2. Introdução

2.1 A abordagem LEADER e as suas origens – *historial e repercussões*

2.1.1 Lançada em 1991, como uma iniciativa comunitária, a abordagem LEADER, desenvolvida pela Comissão Europeia, abrangeu um longo período dividido em várias fases. No início, como LEADER I (experimental), depois como LEADER II (laboratório) e, por último, até 2006, LEADER + (fase de maturidade). Entre 2004 e 2006, esta abordagem foi aplicada nos novos Estados-Membros a título experimental. A partir do início do actual exercício de programação, a LEADER passou a ser um dos quatro eixos do segundo pilar da Política Agrícola Comum e um dos seus principais instrumentos. Actualmente, esta abordagem é financiada através do FEADER, como parte dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, e co-financiada pelos Estados-Membros que seguem o princípio de gestão partilhada entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros. Desde 1991 foi afectado às várias iniciativas comunitárias e ao actual Eixo V do FEADER um total de 9,75 mil milhões de euros. Actualmente, há mais de 2 200 grupos de acção local a operar na UE. Durante os últimos vinte anos, o financiamento da UE destinado à LEADER ajudou a desenvolver uma rede única de agentes rurais em todos os 27 Estados-Membros.

2.1.2 Tudo isso teve como resultado uma abordagem de parceria e de cooperação única e inovadora, graças à qual é possível financiar projectos com transparência, mesmo nas regiões mais remotas da UE-27 que, deste modo, beneficiam também do acesso aos fundos europeus.

2.2 Situação actual na UE – *Os grupos de acção local*

2.2.1 Enquanto instrumento de financiamento e como abordagem, a LEADER goza de popularidade nas zonas rurais, e não só junto dos membros dos grupos de acção local, mas sobretudo dos municípios e de outras entidades activas no território das comunidades rurais. Foram criados grupos de acção local em cada um dos 27 Estados-Membros da UE, dos quais os da Roménia e da Bulgária estarão dentro em breve operacionais. A LEADER desempenha um papel fundamental no âmbito da estratégia de pré-adesão dos potenciais países candidatos à adesão à UE.

2.2.2 Na UE-27, foram seleccionados até agora 2 192 grupos de acção local com um orçamento total FEADER de cerca de 5,5 mil milhões de euros para o período de 2007-2013.

2.2.3 A LEADER apoia o Eixo IV do FEADER para o período de 2007-2013. As despesas totais deste programa, que incluem o co-financiamento por parte dos Estados-Membros e do sector privado, ascenderam a 13,9 mil milhões de euros, ao abrigo de fundos públicos, e a 5 mil milhões de euros ao abrigo de financiamentos privados.

2.2.4 A abordagem LEADER é mais utilizada nos novos Estados-Membros da UE do que na UE-15. Nalguns Estados-Membros, os grupos de acção local cobrem quase todo o território e constituem um instrumento eficaz para a implementação da política dirigida às zonas rurais e aos pequenos municípios rurais. Trata-se de uma estrutura que completa muito eficazmente os poderes públicos locais.

2.2.5 Os grupos de acção local permitiram criar uma capacidade administrativa à altura de distribuir com toda a transparência ao nível local os recursos financeiros da UE.

2.2.6 No actual contexto de crise económica, estes órgãos locais intermediários poderão ser eficazes, graças ao seu carácter flexível, na melhoria das condições de emprego ao nível local.

2.3 Avaliação da iniciativa comunitária LEADER+

2.3.1 Após ter examinado a implementação da iniciativa comunitária LEADER+, o Tribunal de Contas da UE dirigiu seis recomendações essenciais à Comissão Europeia e aos Estados-Membros, resumindo os pontos fracos dessa abordagem. A Comissão reagiu a estas recomendações, levando em conta as observações tecidas pelo Tribunal de Contas no resto do actual período de programação e na concepção da abordagem LEADER relativa ao próximo período de programação.

2.3.2 Participaram na iniciativa comunitária LEADER+ 893 grupos de acção local da UE-15. Mais 250 grupos de acção local de seis novos Estados-Membros começaram a implementar em 2004 medidas do tipo LEADER. Foi afectada a esta iniciativa comunitária uma verba total de 2,1 mil milhões de euros.

2.3.3 Graças ao método LEADER, foi possível começar a estabelecer nas zonas rurais parcerias entre os sectores público e privado. Melhorou, além disso, sensivelmente a capacidade de absorção dos fundos europeus.

2.3.4 A LEADER+ favoreceu a expansão dos grupos de acção local no período actual que são actualmente mais de 2 200.

2.3.5 Não obstante as críticas recebidas do Tribunal de Contas da União Europeia, a aplicação da abordagem LEADER tem surtido resultados concretos e é inteiramente consentânea com a política da União Europeia por ser eficaz, desencadear uma evolução positiva, ter objectos específicos, ser exaustiva e transparente. A presença desta abordagem nos programas de desenvolvimento rural da UE e nos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros é, por conseguinte, perfeitamente legítima e merece maior apoio, e não só no âmbito da Política Agrícola Comum. Com efeito, favorece o estabelecimento de parcerias locais intersectoriais e age como um instrumento de financiamento local consentâneo com o princípio da subsidiariedade, fomentando projectos que trazem um desenvolvimento correspondente com os desejos das populações locais e são susceptíveis de melhorar o nível de vida nas zonas rurais.

2.3.6 O objectivo do presente parecer é estimular o interesse pela abordagem LEADER e facilitar o recurso estrutural aos grupos de acção local no âmbito de outros instrumentos de financiamento fora do contexto do desenvolvimento rural. Pretende, além disso, avançar com argumentos que ajudem a justificar a necessidade de manter, pelo menos, as verbas que lhe são afectadas no orçamento geral da PAC e de continuar, portanto, a ocupar uma posição proeminente no âmbito desta política.

2.3.7 A abordagem LEADER poderá ser igualmente utilizada em programas que relevam de outros fundos da UE. Nas zonas rurais, esta abordagem contribui ainda para reforçar a coesão das zonas rurais.

3. Recomendações para as zonas rurais

3.1 Graças à abordagem LEADER, será possível acelerar o desenvolvimento das zonas rurais. Tem-se revelado tão eficaz que convém alargá-la na medida do possível a todas as zonas rurais da UE. O CESE recomenda que esta abordagem LEADER continue a integrar a PAC e que permita igualmente o recurso aos fundos no âmbito das políticas de coesão e do ambiente. Deste modo, poder-se-á abordar o desenvolvimento rural de uma forma global e intervir mais eficazmente no desenvolvimento sustentável integrado das zonas rurais, por um lado, e melhorar as relações e a interacção entre as cidades e o mundo rural, por outro ⁽²⁾. No âmbito do FEADER, é assegurada com a

abordagem LEADER uma ligação útil entre as zonas rurais e as zonas urbanas. No que diz respeito às zonas urbanas, há que alterar o princípio desta abordagem e demarcá-lo da abordagem LEADER, por exemplo com um programa de «Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia dos Municípios» – LEADEM.

3.2 O CESE propõe que se mobilize mais meios financeiros, através da abordagem LEADER, e não apenas aqueles que relevam dos futuros programas de desenvolvimento rural. Esta abordagem também está a ser aplicado no âmbito do Fundo Europeu das Pescas. Além disso, o CESE propõe que todos os demais programas operacionais com objectivos dirigidos às zonas rurais e que podem encontrar aqui beneficiários (pequenos municípios, escolas rurais, pequenas e médias empresas e micro-empresas, explorações agrícolas, organizações sem fins lucrativos, etc.) sejam incluídos no respectivo programa mediante a abordagem LEADER aplicada no âmbito do programa FEADER, para o que será necessário prever uma percentagem de 5% a 25% das verbas afectadas para o efeito. Ficará assim garantido o êxito dos projectos integrados e inovadores realizados graças aos esforços coordenados das comunidades das zonas rurais.

3.3 O CESE sugere que se reconheça o método LEADER como uma abordagem ascendente inovadora, à qual se deverá, por conseguinte, impor o menor número possível de limitações tanto em termos burocráticos como temáticos. É no terreno que melhor se conhecem as necessidades das pessoas: é este o princípio fundamental que subjaz à subsidiariedade. O CESE sugere ainda que se utilize o princípio do controlo público nas parcerias, com base em iniciativas da população local.

3.4 O nítido valor acrescentado dos grupos de acção local e das parcerias depende do modo como se mobiliza a população local e se encoraja a interacção entre eles. Trata-se de um trunfo que não foi devidamente valorizado aquando da avaliação da implementação da iniciativa comunitária LEADER+. O CESE propõe, por conseguinte, que se passe a realçar mais a importância do trabalho realizado pelos membros dos grupos de acção local num dado território. Será assim possível adoptar uma abordagem aberta na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento local, na coordenação a nível local e na participação de todos aqueles que estão interessados num desenvolvimento sustentável e diversificado que garanta uma qualidade de vida melhor. O CESE recomenda, além disso, que as parcerias concluídas voluntariamente entre os municípios possam fazer parte dos grupos de acção local e avançar com ideias de projectos. É, contudo, evidente que a abordagem LEADER não conseguirá colmatar a falta de receitas orçamentais dos municípios e financiar, a nível local, os serviços de interesse geral nos vários Estados-Membros da UE.

3.5 A cooperação inter-territorial e transnacional entre os grupos de acção local é fundamental para a aplicação da abordagem LEADER. Nos últimos vinte anos, não se tem reconhecido o justo valor do impacto altamente benéfico deste método na concretização da cooperação e de parcerias inter-regionais (entre vários grupos de acção local) e internacionais. Numa UE cujos Estados-Membros apresentam, por vezes, níveis de vida muito desiguais e onde a situação das zonas rurais pode ser radicalmente diferente (até mesmo dentro do mesmo país), esta actividade é muito útil e até mesmo indispensável para as zonas rurais visto poder influenciar decisivamente o seu desenvolvimento.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (p. 10).

4. Recomendações para as zonas urbanas

4.1 Se for possível utilizar abordagens de parceria em todos os fundos europeus, então o princípio que subjaz à abordagem LEADER utilizada nas zonas rurais também poderá ser aplicada separadamente às zonas urbanas e aos seus bairros, na mira da criação de «parceiras locais». Para começar, poder-se-ia experimentar esse método durante um período transitório a que se seguiria uma avaliação. O CESE considera pertinente apodar esta forma de parceria de «programa de desenvolvimento urbano» e incluir esta opção no pacote dos fundos de desenvolvimento geridos pelas várias direcções-gerais da Comissão. A integração dos recursos aumentará a sua disponibilidade.

4.2 O CESE recomenda que o princípio que subjaz ao método LEADER seja aplicado também, embora separadamente e de forma distinta, às zonas urbanas. Nestas zonas, as cidades e os municípios contribuiriam para este método, com o fito de reduzir progressivamente as assimetrias do desenvolvimento entre as zonas rurais e as zonas urbanas.

4.3 Recomenda ainda a interacção e a integração da antiga iniciativa comunitária URBAN, do programa LIFE e de outros programas que aplicam os princípios que subjazem à abordagem LEADER, a fim de aumentar o valor acrescentado total.

4.4 Para a elaboração e a execução de projectos, afigura-se extremamente oportuno que, nas aglomerações urbanas, os órgãos de poder local participem directamente nas parcerias ou sejam consultados sobre as várias actividades. Tal permitirá limitar as eventuais incompatibilidades entre os vários projectos e criar sinergias entre os projectos geridos por esses órgãos e as parcerias locais, ao mesmo tempo que se garante, caso seja possível, o apoio dos projectos parceiros. É esta a melhor via para criar sinergias e desenvolver projectos integrados para o desenvolvimento de cidades, zonas urbanas e aglomerações urbanas concretas.

4.5 Poder-se-ia aplicar a abordagem LEADER às zonas urbanas mediante a criação de uma parceria para uma dada zona urbana sub-regional, com base em critérios predefinidos, como acontece actualmente nas zonas rurais.

Bruxelas, 21 de Setembro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
