

***Métodos e Resultados da Integração das
Inovações e Abordagem LEADER nos
Programas de Desenvolvimento Rural***

***Relatório Final
Resumo da Execução***

por ÖIR – Managementdienste GmbH

Encomendado por:
Comissão Europeia
DG «Agricultura», Unidade G4

Equipa do projecto:		Herta Tödttling-Schönhofer,
ÖIR (Viena, AT) Gestão do projecto		
principal	Robert Lukesch, ÖIR (Hirzenriegl, AT)	Chefe de equipa, equipa
	Jean-Claude Bontron, SEGESA (Paris, FR)	Equipa principal
	Carlo Ricci, Teknica (Lanciano, IT)	Equipa principal

This document has been drafted by experts of the ÖIR – Management-dienste GmbH. It does not represent the formal opinion of the European Commission, but that of the authors.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)
(Instituto Austríaco de Estudos Regionais e Ordenamento do Território)
A-1010 WIEN, Franz-Josefs-Kai 27, Tel.: +43 1 533 87 47, Fax: +43 1 533 87 47-66
e-mail: oir@oir.at | www.oir.at

Viena, 10 de Março de 2004 / ANr. A 2815.10

1. RESUMO DA EXECUÇÃO

1.1 Resumo em português

1.1.1 Princípios de base, objectivos e metodologia do estudo

A «abordagem» ou «método» LEADER representa um modo de administração. O termo indica a aplicação combinada e sinérgica das denominadas características *LEADER*, que são oito: a *abordagem territorial*, a *abordagem ascendente*, a *parceria local*, a *inovação*, a *integração plurisectorial*, a *cooperação interterritorial (incluindo a transnacional)*, o *trabalho em rede* e a *gestão e o financiamento descentralizados*. A presença de características *LEADER* em programas de desenvolvimento rural nacionais pode radicar na tradição administrativa nacional, reflectir tendências macro-políticas para as quais os [Estados-Membros](#) encontraram uma resposta adequada ou, ainda, denotar a influência da própria iniciativa *LEADER*, iniciada em 1991 com *LEADER I*.

O objectivo do presente estudo consiste em proporcionar informações sobre o volume e o âmbito, o valor acrescentado, o modo de aplicação de cada característica *LEADER*, ou de todo o método, em medidas de desenvolvimento rural «clássicas», aplicadas em grande escala. O estudo centra-se na compreensão da natureza das características *LEADER* incorporadas nos programas de desenvolvimento rural e na prestação de informações sobre métodos de integração das características *LEADER* no desenvolvimento rural, através de disposições legislativas ou administrativas e organizativas.

O estudo foi realizado por ÖIR – Managementdienste GmbH, uma empresa da associação ÖIR¹ que opera nos âmbitos da programação, da assistência técnica e das avaliações no domínio do desenvolvimento regional e da gestão de projectos de grande dimensão na Europa. A equipa principal europeia foi apoiada por uma equipa de peritos geógrafos de 12 [Estados-Membros](#). Peritos externos contribuíram para a concepção da metodologia e para as reflexões sobre as conclusões, assim como para alguns estudos de casos. Os resultados incorporam ainda as contribuições dos membros do comité director, que se reuniram quatro vezes com a equipa principal durante o período de cinco meses do estudo, por ocasião das entregas dos quatro relatórios intercalares.

A metodologia consistiu num estudo global levado a efeito em todos os [Estados-Membros](#) da UE15, com base em questionários semi-estruturados dirigidos a 35 entrevistados,

¹ ÖIR = *Österreichisches Institut für Raumplanung* – Instituto Austríaco de Estudos Regionais e Ordenamento do Território.

administrativos e peritos, que ocupavam lugares cimeiros. Além disso, foram elaboradas na Alemanha, em Espanha, na Finlândia, na Irlanda, em Itália e em Portugal seis monografias sobre programas de desenvolvimento rural que integraram, com maior ou menor êxito, características *LEADER*. Em quatro casos de estudo comparativos – França, Grécia, Itália e Reino Unido – foram justapostos programas específicos do tipo *LEADER* a programas ou medidas de desenvolvimento rural com vestígios consideravelmente menores do método *LEADER*. A selecção de casos de estudo foi efectuada i) a partir de uma ampla distribuição por [Estados-Membros, regiões de objectivo e âmbitos e níveis de administração \(nacional/regional\)](#); ii) centrando-se principal mas não exclusivamente em medidas conformes ao Regulamento (CE) nº 1257/1999 (Desenvolvimento Rural); iii) tendo em consideração uma representação bem equilibrada dos tipos de integração pressupostos e iv) tendo em conta uma mistura de casos de maior e menor êxito, segundo informações obtidas dos entrevistados para o estudo.

1.1.2 Incidência das características *LEADER* no desenvolvimento rural integrado

Os programas de desenvolvimento rural previstos no Regulamento (CE) nº 1257/1999 abrangiam originalmente 22 medidas. Desde a alteração introduzida após a revisão intercalar [Regulamentos (CE) nº 1782/2003 e (CE) nº 1783/2003] passaram a ser elegíveis para financiamento pelo FEOGA 26 medidas. Os programas de desenvolvimento rural são executados fora das regiões comunitárias do Objectivo nº 1, ao nível geográfico (nacional ou regional) considerado mais adequado pelo [Estado-Membro](#) em causa. Esses programas são co-financiados pelo FEOGA-Garantia. Em programas do Objectivo nº 1, as medidas de desenvolvimento rural são co-financiadas pelo FEOGA-Orientação, em conformidade com o Regulamento (CE) nº 1260/1999 (excepto as medidas de acompanhamento - reforma antecipada, zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais, agro-ambiente e arborização -, que são sempre financiadas pelo FEOGA-Garantia). Estas medidas estão integradas nos programas operacionais regionalizados do Objectivo nº 1, destinados ao desenvolvimento rural. Em França e na Bélgica (Valónia), as medidas de desenvolvimento rural fazem parte dos programas regionais do Objectivo nº 2 e são co-financiados pelo FEOGA-Garantia. O financiamento total para o período 2000-2006 ascende a 50 mil milhões de euros, a que acresce o montante de 2,1 mil milhões de euros para a iniciativa comunitária *LEADER+*.

A equipa estabeleceu **diferentes graus de intensidade de integração** para facilitar a avaliação comparativa dos programas de desenvolvimento rural.

- **Uma integração forte e plena** configura i) uma abordagem global do território, pela qual a Administração procura proporcionar um programa do tipo *LEADER* a todas as regiões e a todos os agentes (Espanha e Irlanda) e/ou ii) um processo de

transformação estrutural (Finlândia e Itália), devido a uma opção estratégica feita ao nível político superior e transposta para níveis inferiores da Administração, com a necessária coordenação cruzada com outras autoridades competentes ao nível horizontal. Pode encontrar-se uma integração forte em Hesse (Alemanha – catalizada pela regulamentação nacional em matéria de desenvolvimento regional), em Espanha (incorporada no programa *PRODER*, especialmente na Andaluzia), na Finlândia (através de uma orientação estratégica traduzida em quatro programas - *ALMA*, *POMO+* e dois «Objectivo nº 1»), Ródano-Alpes (França, através de programação concertada de desenvolvimento local e regional, dentro e fora do Objectivo nº 2), na Irlanda [através da sub-medida dos dois POR denominados “Iniciativa de Desenvolvimento Rural Territorial” (ABRDI)], em Itália (Toscânia, mediante um PDR coerentemente descentralizado), em regiões do Objectivo nº 1 de Itália (particularmente na Calábria, com os Projectos Integrados para Zonas Rurais e Projectos Integrados de Cadeias Alimentares), no Reino Unido (País de Gales e Escócia, mediante a gestão descentralizada de várias medidas dos Objectivos nºs 1 e 2, PDR e regimes nacionais). A Finlândia é o único país que fez uma opção estratégica global no sentido de uma abordagem do tipo *LEADER*, com uma adaptação coerente de todas as medidas de desenvolvimento pertinentes. Pode, por conseguinte, ser considerada o único exemplo de integração plena.

- **Uma integração frágil e ligeira** pode ser observada onde a abordagem *LEADER* é utilizada i) para programas-nicho com medidas específicas (por exemplo, para zonas remotas e turismo rural) ou ii) quando o método se infiltra, larga mas lenta e crescentemente, pela disseminação, em diferentes níveis da Administração, de pessoal experiente e empenhado que partilha desta visão (exemplos: Alemanha, Dinamarca, França e Suécia). Por vezes, mesmo na ausência de uma forte orientação da Administração no sentido da abordagem *LEADER*, parcerias locais ou estruturas de apoio podem tornar-se pontos fulcrais de integração pelos respectivos méritos na adaptação de diferentes vertentes de financiamento de modo a obter os melhores resultados para a sua zona (Grécia e Portugal).

A incidência das características *LEADER* em programas de desenvolvimento rural foi avaliada em linhas gerais pelo estudo: a abordagem territorial e a abordagem ascendente foram aplicadas mais frequentemente do que a gestão e o financiamento descentralizados; menos frequentemente foram-no a inovação e a integração plurisectorial. Esta última foi entendida, principalmente, como diversificação agrícola e rural no âmbito do financiamento pelo FEOGA, ao abrigo do artigo 33º do Regulamento (CE) nº 1257/1999. No extremo inferior da escala encontrámos o trabalho em rede e a cooperação interterritorial. A análise de 35% dos programas nacionais e de 65% dos regionais – ou seja, cerca de metade do total do financiamento do FEOGA para o desenvolvimento rural - leva a presumir que cerca de 8% do financiamento do FEOGA para programas de desenvolvimento rural são utilizados para

medidas com, pelo menos, ligeiras características *LEADER*, sendo cerca de 2,5% a 3% do total do financiamento do FEOGA canalizado para programas ou medidas de tipo *LEADER* forte ou plenamente integradas. Ainda assim, é grande a variação da actual repartição de componentes de programa por programas e países envolvidos na integração. Estimamos, contudo, que os efeitos de desencadeamento destas medidas são superiores ao que faria supor o relativamente reduzido montante.

De entre as 22 medidas do RDR, a integração verificou-se mais frequentemente no âmbito do artigo 33º do Regulamento (CE) nº 1257/1999 (relativo ao Desenvolvimento Rural): adaptação e desenvolvimento de zonas rurais. Relativamente a algumas medidas (serviços básicos, turismo rural e artesanato), pode ser utilizado para fins plurisectoriais e é, mais frequentemente, dirigido para projectos orientados para a comunidade e a qualidade de vida em zonas rurais. Menos frequentemente, mas ainda em grau considerável, tem-se recorrido ao artigo 9º para planos de desenvolvimento local do tipo *LEADER*. Em países e regiões com forte integração, ou seja, tomada de decisão descentralizada e financiamento baseado em parcerias locais que actuam como organismos de execução, as medidas agrícolas previstas nos artigos 4º a 7º (investimentos nas explorações agrícolas), 8º (instalação de jovens agricultores) e 25º a 27º (transformação e comercialização) são incorporadas nos planos de desenvolvimento local. As medidas agro-ambientais (artigos 22º a 24º) e florestais (artigos 29º a 32º) foram incorporadas em programas territoriais regionais e como mecanismos de apoio de estratégias agro-rurais – por exemplo para produção de alimentos biológicos e estratégias agregadas baseadas na cadeia de valor acrescentado da madeira. Um exemplo interessante de agregação inovadora (agro-ambiente, formação, investimento, comercialização, etc.) é dado pelos 50 000 contratos, aproximadamente, celebrados ao abrigo do regime francês CTE (*Contrat Territorial d'Exploitation*), embora ao preço de uma elevada complexidade administrativa.

1.1.3 Conclusões da avaliação de abordagens do tipo *LEADER* em programas de desenvolvimento rural relativamente a...

... VALOR ACRESCENTADO

Existe valor acrescentado em abordagens do tipo *LEADER* quando comparadas com os programas de desenvolvimento rural clássicos. Esta afirmação deve ser feita com prudência, tendo em conta o curto período em que as abordagens do tipo *LEADER* foram observadas nos anterior e actual períodos de programação. As acções financiadas atingem um grupo mais amplo de beneficiários, particularmente pequenos empresários, mulheres, jovens e pessoas com necessidades específicas (por exemplo, em Itália, pessoas com deficiências). Existem indicações de que a principal razão para a inclusão das mulheres, dos jovens e de outros beneficiários com necessidades específicas foi a participação destes grupos nos processos de planificação (Reino Unido), acções de formação (Irlanda e Portugal) e o seu

envolvimento ao nível dos GAL e de projectos (Finlândia). Os projectos integrados do sul de Itália aceleram a mudança intergeracional através do financiamento de explorações dirigidas por jovens sucessores. Além disso, as necessidades de zonas desfavorecidas são tidas em conta em maior medida, sendo o financiamento orientado, em maior grau, para operações de pequena escala, criação de capacidades locais e projectos colectivos. Assim, é dada uma melhor utilização aos recursos locais e são produzidos projectos-piloto que demonstram boas práticas no que se refere a infra-estruturas rurais, reforço cultural, transferência de conhecimentos e desenvolvimento organizacional. A adaptação territorial aumenta ainda o ajustamento de medidas dirigidas às explorações agrícolas, tais como investimentos nas produções agrícola e silvícola, em transformação e comercialização, assim como dos pagamentos agro-ambientais.

A eficiência da gestão e do financiamento descentralizados depende da interacção concertada das autoridades e instituições aos níveis nacional, regional e local para reforçar os organismos de execução – parcerias locais – e estruturas de apoio intermédias. Todavia, esta abordagem requer tempo para produzir resultados; os países com uma tradição de tomada de decisão descentralizada estão, aí, em vantagem. A fase de arranque de um programa integrado do tipo *LEADER* é mais longa e exige mais recursos para criação de capacidades, negociação e desenvolvimento organizacional. Por conseguinte, tem de se admitir um período de uma má relação custo-eficácia económica que, no entanto, conduzirá a um enriquecimento do capital social pela aprendizagem e pela obtenção de uma especialização mais ampla. Pode esperar-se um aumento de eficiência na execução do programa, especialmente em dispêndio de fundos em fases posteriores, tendo já sido observada nalguns casos [Ródano-Alpes (França), Calábria (Itália) e Escócia (Reino Unido)].

Os agentes locais e institucionais beneficiam do processo de aprendizagem interactivo iniciado pela abordagem *LEADER*. As autoridades apercebem e compreendem que a coordenação cruzada e a gestão de interface horizontal-vertical constituem um método eficaz de gestão de recursos públicos. Este aspecto é concebido como um ganho de qualidade na administração regional e influencia positivamente o saber-fazer do pessoal das administrações públicas.

As abordagens do tipo *LEADER* **reforçam a participação local e a propriedade genuína** das actividades de desenvolvimento ao nível local. Os programas de tipo *LEADER* podem mover uma maior quantidade de recursos voluntários e comunitários devido a uma melhor adequação do âmbito e a um correcto ajustamento das medidas.

Continua a não existir um registo claro do **efeito no financiamento conjunto privado** relativo a este período, mas exemplos de integração do período anterior revelam que pôde observar-se um efeito de alavanca no financiamento privado, através do programa finlandês *POMO*, principalmente através das actividades dos GAL, que remete

para projectos de outros programas (Finlândia). No estudo irlandês, foi salientada a capacidade do programa de tipo *LEADER* para mover contribuições voluntárias, comunitárias e financeiras.

Os aspectos mais significativos dos programas de integração de tipo *LEADER* são as inovações sociais e institucionais. A aplicação da abordagem ascendente, a parceria local e o trabalho em rede, assim como a gestão e o financiamento descentralizados, são vistos como inovação territorial pelos agentes e administradores locais.

Nalguns casos, os programas integrados do tipo *LEADER* estão sujeitos a **efeitos de habituação**, que podem conduzir à erosão do «espírito *LEADER*»: o aperfeiçoamento das aptidões de gestão e o aumento da eficácia operacional podem ser anulados por falta de visão e de orientação estratégica. Além disso, a instrumentalização política pode substituir abordagens ascendentes.

... SINERGIAS

Os programas de tipo *LEADER* produzem sinergias com outras medidas de desenvolvimento regional, particularmente no Objectivo nº 1, assim como nas regiões francesas do Objectivo nº 2. Esses programas foram complementados por regimes co-financiados pelo FEDER (menos pelo FSE) ou nacionais, muito menos pelos PDR horizontais. As razões parecem residir mais nas estruturas institucionais e nos elevados esforços, sendo as aptidões dos administradores necessárias para a coordenação cruzada dos diversos programas [França e Itália (Toscânia)] ou para harmonizar os objectivos, estruturas e processos de execução dos programas através de uma concertação a vários níveis [Alemanha (Hesse) e Finlândia]. É necessário um esforço menor para obter sinergias por complementaridade [Irlanda e Itália (Úmbria)]. Os grupos locais e as estruturas de apoio regionais criam sinergias através da adaptação de diferentes regimes de apoio para benefício das suas regiões (Grécia, Portugal e Reino Unido).

... EXEQUIBILIDADE

A integração da **abordagem territorial, de uma ligeira orientação ascendente, de alguma inovação e de uma parceria local meramente consultiva** é exequível e benéfica para o desenvolvimento local em regiões rurais, independentemente do tipo de região apoiada ou do âmbito administrativo.

Uma **parceria local que execute um plano de desenvolvimento local num quadro de gestão e de financiamento descentralizados e de forte orientação ascendente** é exequível, como o provam exemplos provenientes de Espanha, Irlanda, França, Itália (Toscânia) e Reino Unido (País de Gales e Escócia), mas requer um ambiente favorável à administração. Se a opção estratégica não tiver sido feita a nível político e a Administração não estiver preparada, a execução será menos eficaz e mais onerosa.

Uma forte inovação e uma integração plurisectorial assentam em i) estruturas de apoio eficazes, assistência técnica e animação, ii) parceria local dinâmica, com boas conexões com o empresariado locais e iii) condições de financiamento que proporcionem uma perspectiva plurianual e ausência de regras de elegibilidade sectoriais. Poucos programas atribuem grande relevo ao estabelecimento de empresas agro-rurais inovadoras [designação francesa (Ródano-Alpes)].

O trabalho em rede e a cooperação intra-regionais constituem uma prática comum, a maior parte das vezes em simbiose com os grupos e estruturas de apoio *LEADER*. No que se refere ao **trabalho em rede e à cooperação transnacionais**, exceptuada a Finlândia, os grupos são menos activos quando comparados com os grupos *LEADER*, embora obtenham o mesmo apoio em Espanha e na Irlanda. A **integração da cooperação interterritorial** é exequível se os requisitos para resultados tangíveis estiverem em sintonia com objectivos mais modestos, de aprendizagem mútua, reflexão e intercâmbio.

A única **característica LEADER+** que foi incorporada nos programas de desenvolvimento rural integrados é a limitação a 50% da participação de **parceiros públicos** nos GAL. A integração de temas horizontais foi considerada em menor grau. Quase não foram escolhidos temas prioritários, excepto nos projectos integrados (por exemplo, Projectos Integrados de Cadeias Alimentares) relacionados com cadeias de valor acrescentado no sul de Itália (Objectivo nº 1), que combinam a abordagem territorial com desenvolvimento agregado de empresas. A delimitação da região foi completamente omitida dos programas integrados.

... ENSINAMENTOS

O método LEADER é aplicável a toda a série de medidas de desenvolvimento rural. A maior parte de medidas do tipo *LEADER* prende-se com o artigo 33º do

Regulamento (CE) nº 1257/1999, mas, em geral, a forte integração inclui os investimentos em explorações agrícolas (artigos 4º a 7º), estabelecimento de jovens agricultores (artigo 8º) e investimentos em transformação e comercialização (artigos 25º a 27º). Menos frequentemente, mas com êxito, registam integração as medidas agro-ambientais (artigos 22º a 24º) e florestais (artigos 29º a 32º). O método *LEADER* reforça as especificidades culturais e ambientais da região e coloca os investimentos socioeconómicos em relação com essas especificidades.

Existem quatro tipos de desafios que emergem da análise da incidência: os relacionados com **pertinência, competência, prestação de contas e sustentabilidade**.

- O **desafio da pertinência** prende-se com os critérios de qualidade específicos do método *LEADER* para: i) responder à grande diversidade de regiões rurais; ii) proporcionar instrumentos de renovação das relações entre autoridades públicas e a sociedade civil local; iii) ter em conta a responsabilidade do beneficiário perante a comunidade local (representada pelo grupo) e a sociedade como um todo (representada pela autoridade de gestão do programa).
- O **desafio da competência** resulta da maior complexidade devida à incorporação de características *LEADER* nos programas de desenvolvimento rural integrados. O método *LEADER* assenta em i) sistemas de apoio adequados, prestação de assistência técnica e animação ao nível dos grupos e dos beneficiários e no ii) trabalho em rede entre todos os níveis de tomada de decisão, entre e para além dos grupos locais e entre e para além dos agentes rurais.
- O **desafio da prestação de contas** é uma consequência da transferência de responsabilidade e de poder para o grupo local. A uma maior autonomia na tomada de decisão têm de corresponder regras adequadas de prestação de contas, estabelecidas num sistema de controlo, incorporadas num clima de confiança prévia, expresso por regras simples e transparentes.
- O **desafio da sustentabilidade** relaciona-se com a eficácia a longo prazo das medidas e actividades postas em prática e dos processos e estruturas organizacionais gerados por essas actividades e destas geradoras. Relaciona-se com as conexões globais, particularmente com espaços urbanos, consumidores e visitantes. Depende da capitalização sistemática de experiências e da divulgação de saber-fazer.

... DIFICULDADES

Embora **não exista qualquer aspecto do método *LEADER* que possa não ser considerado para efeitos de interacção**, há dificuldades a ter em conta.

Para produzir os efeitos previstos, a aplicação da abordagem do tipo *LEADER* necessita de **tempo suficiente** na fase de arranque; exige **mais pensamento estratégico e capacidade de gestão** na hierarquia da Administração, nas estruturas de apoio e ao nível local. Exige uma **maior injeção de recursos**, não apenas nas fases iniciais mas também em plena execução, para garantir estruturas de apoio adequadas e uma gestão de interface eficiente.

São quatro os tipos de problemas ou entraves identificados nos relatórios e estudos de casos: i) problemas relacionados com regras de programação e regulamentos, aparentemente, os mais importantes; ii) obstruções políticas e institucionais nos [Estados-Membros](#); iii) barreiras administrativas; iv) problemas relacionados com o capital social local:

- as regras de execução do **FEOGA-Garantia** limitam a elegibilidade de actividades não agrícolas; existe pouco espaço para projectos integrados porque o princípio da anualidade não é adequado ao financiamento orientado para projectos. As despesas dos **Fundos estruturais** regem-se por normas rígidas de controlo financeiro, o que causa problemas às parcerias locais devido a dificuldades em lidar com os requisitos aplicáveis à prestação de contas. Por outro lado, os Fundos estruturais prosseguem uma estratégia que visa assegurar a viabilidade comercial de projectos que tornam o financiamento mais difícil para os pequenos investidores, com pouco ou nenhum capital, e, certamente, para os requerentes inovadores. Acresce que a anulação automática («regra n+2») limita a atribuição de fundos para projectos direccionados para mudanças estruturais numa fase preparatória de uma abordagem do tipo *LEADER* porque tal pode implicar prazos e reembolso e resultados tangíveis muito limitados.
- **Os quadros institucionais de alguns [Estados-Membros](#)** excluem a gestão e o financiamento descentralizados através de grupos locais. É ainda possível que os novos organismos de execução encontrem resistência política por parte de outras instituições democráticas. As partes interessadas do sector agrícola podem opor-se à abordagem plurisectorial e pedir os fundos para a comunidade agrícola.
- **As administrações necessitam de tempo para preparar pessoas aptas para a coordenação e a concertação**, para vencer as rotinas próprias de uma perspectiva sectorial e de operações de pagamento em grande escala. Tal requer uma estratégia política deliberada, claramente transmitida do topo para a base. Excessivos requisitos em matéria de informação e controlo e burocracia podem anular o valor acrescentado da execução do programa descentralizado.
- **Os agentes locais necessitam de tempo para criarem as capacidades estratégicas e operacionais** requeridas para conceber e pôr em prática um plano empresarial local no âmbito de um programa mais amplo de desenvolvimento rural. Nalgumas regiões - dos novos [Estados-Membros](#), por exemplo -, os agentes não estão, de todo, preparados para este esforço, que pode requerer um período de programação

inteiro para as fases experimentais e preparatórias. Por outro lado, partes interessadas experientes locais podem desenvolver comportamentos tecnocráticos e isolar os grupos das gentes locais.

Mesmo os casos bem sucedidos de forte integração apresentam algumas dificuldades típicas. Ao nível administrativo, existem sinais de **recentralização** nalguns países, acompanhada de um aumento das restrições orçamentais e do controlo financeiro. Ao nível do grupo, se faltarem estímulos externos, a capacidade e disponibilidade para participar em **cooperação interterritorial e trabalho em rede** pode ficar aquém das expectativas, devido a um sentido de auto-suficiência.

1.1.4 Recomendações

Considerando o valor acrescentado previsto e tendo em conta as dificuldades observadas e os potenciais presumidos, existe um forte motivo para integrar o método *LEADER* ou algumas das suas características em todas as medidas de desenvolvimento rural. Se for tomada uma decisão nesse sentido, terão de ser adoptadas algumas disposições para assegurar um contexto administrativo propício.

Recomendamos, por conseguinte, a introdução de três tipos de intervenção:

- a) **Na concepção do programa: remoção das barreiras administrativas, estruturais e das relativas à capacidade que obstem à integração do método *LEADER*** ao nível comunitário;
- b) **Na execução do programa: oferta de incentivos fortes à integração** do método *LEADER* nos programas de desenvolvimento rural nacionais;
- c) **No apoio ao programa: instauração de um dispositivo europeu de trabalho em rede**, definido como uma medida de acompanhamento, «RURAL-ACT» (o acrónimo ACT significa «Animation, Coordination and Transfer»²).

ad a) Concepção do programa: remoção das barreiras

Relativamente às regras de financiamento simplificadas, recomendamos que:

- seja permitido o financiamento plurisectorial e plurianual: deve haver um conjunto coerente e transparente de regras de elegibilidade para financiar todos os tipos de actividade de desenvolvimento rural;

² Por analogia com o programa *INTERACT* para *INTERREG III* (www.interact-online.net).

- sejam permitidos abordagens inovadoras e incentivo ao potencial local: o financiamento não deve basear-se numa lista demasiado pormenorizada de actividades elegíveis, antes em objectivos mensuráveis e bem definidos e num enquadramento dos tipos de actividade elegível;
- seja permitida a colocação das actividades numa perspectiva de estratégias de desenvolvimento territorial plurisectorial: todos os tipos de actividade devem ser elegíveis relativamente a agricultores e não-agricultores;
- sejam indicadas de forma clara e transparente as condições de execução das subvenções globais.

No que diz respeito à necessidade de alterações estruturais no sentido de um modo de administração descentralizado viável, recomendamos que:

- sejam disponibilizados recursos suficientes para o estabelecimento de estruturas organizacionais ao nível local e a criação de capacidades pelos agentes e administradores locais nas fases iniciais da programação;
- seja alterada a regra da anulação automática («regra n+2»), de modo a torná-la numa «regra n+3», dando mais tempo para uma sólida execução do programa nas fases subsequentes.

Relativamente à necessidade de criação de capacidade institucional acelerada, recomendamos que:

- sejam utilizadas as avaliações para esse efeito: tal pode ser efectuado mediante a substituição das avaliações intercalares por avaliações permanentes e a organização de grupos orientados que envolvam i) grupos e beneficiários locais e ii) administrações regionais/locais e estruturas de apoio;
- sejam constituídos comités de acompanhamento obrigatórios, com a função de observadores de programas de desenvolvimento rural, que utilizem um «cartão de pontos rural» com alguns indicadores respeitantes à pertinência e à sustentabilidade dos programas, assim como à competência e à prestação de contas.

Considerando a situação de muitas regiões rurais dos novos Estados-Membros, que carecem de experiência em desenvolvimento rural endógeno e se mantêm isoladas e expostas a um rápido declínio devido ao êxodo das populações, recomendamos que:

- seja criada uma acção comunitária do tipo *LEADER* com o objectivo específico de experimentar novas vias e novos procedimentos de desenvolvimento local em regiões rurais muito carenciadas, que prepare o terreno para uma futura integração do método *LEADER* no desenvolvimento rural;

- que a acção de apoio *RURAL-ACT* [cf. *infra*, ponto c)] seja dotada de meios suficientes para a constituição de um grupo de peritos cuja tarefa consistirá em catalizar projectos de cooperação entre antigos e novos [Estados-Membros](#).

ad b) Oferta de incentivos

Tendo em consideração as vantagens de uma abordagem inclusiva da integração, recomendamos que:

- sejam concedidos bónus para financiamento de projectos no quadro do programa do tipo *LEADER*, o que significa que:
 - o projecto é concebido como um elemento de uma estratégia de desenvolvimento local;
 - a estratégia é estabelecida num plano de desenvolvimento local, executado por uma parceria local no quadro de uma gestão e de um financiamento descentralizados;
 - as estruturas de apoio locais e regionais proporcionam meios para pôr em ligação o beneficiário e os prestadores de serviços e redes, que aceleram a transferência de saber-fazer em ambos os sentidos;
- o programa do tipo *LEADER* deve ser certificado com base em termos de referência e segundo os critérios impostos. A certificação deve ser confiada a organismos ou peritos designados relacionados com a autoridade de gestão do programa de desenvolvimento rural regional ou nacional;
- os bónus devem ser concedidos a promotores de projecto singulares, se estes participarem em acções formativas de acompanhamento – exceptuadas as medidas para as quais a formação seja obrigatória;
- seja instituída uma reserva orçamental mínima nos programas nacionais/regionais para projectos altamente inovadores e experimentais, com taxas de co-financiamento mais elevadas;

Tendo em vista os identificados benefícios do trabalho em rede para a aprendizagem colectiva:

- deve ser atribuída prioridade ao trabalho em rede e ao apoio ao trabalho em rede a todos os níveis, com organismos de coordenação nacionais e uma medida de apoio europeia (cf. *infra*);
- deve existir um orçamento mínimo reservado para actividades de trabalho em rede de agentes rurais em todos os programas de desenvolvimento rural;
- a cooperação interterritorial deve ser incluída como actividade elegível na prioridade atribuída ao trabalho em rede a todos os níveis da hierarquia;

- o âmbito da elegibilidade para cooperação interterritorial deve ser alargado de modo a incluir o intercâmbio e a transferência de saber-fazer;
- deve ser reforçado o trabalho em rede e a cooperação com parceiros urbanos, associações de consumidores e de turismo, organismos de investigação, etc..

ad c) Estabelecimento do *RURAL-ACT*

Relativamente à necessidade de uma estrutura europeia de apoio ao trabalho em rede transnacional, recomendamos:

- o estabelecimento de uma acção de apoio específica *RURAL-ACT*³,
 - para servir uma rede europeia de desenvolvimento rural que inclua grupos locais, administrações de programa, consultores e peritos científicos, com ligações a outros parceiros (por exemplo, associações de consumidores, redes temáticas, instituições académicas, organizações globais), através de prestações de informações, mediação e assistência no domínio da cooperação inter-territorial, grupos de trabalho e reuniões temáticas, publicação de orientações e boletins informativos;
 - recolher e tratar informações relativas à execução do programa de desenvolvimento rural, em apoio directo dos serviços correspondentes da Comissão (função de observatório);
 - capitalizar as experiências ao nível local e nas administrações de programa, codificar e conceber instrumentos e organizar a transferência de conhecimentos, especialmente no que se refere às regiões rurais dos novos [Estados-Membros](#);
- levar a efeito o *RURAL-ACT* como uma acção conjunta de todos os [Estados-Membros](#) e da Comissão Europeia, devendo as tarefas únicas ser objecto de concurso e adjudicadas a núcleos descentralizados no interior da rede europeia, mas com uma unidade de coordenação forte composta por uma autoridade responsável e um organismo de coordenação.

³ *RURAL-ACT* é um termo retomado de *INTERACT*. O principal objectivo consiste em introduzir o conceito de uma estrutura de apoio à escala da Europa. Contudo, com a similaridade do termo não se pretende insinuar uma identidade de conceitos - *RURAL-ACT* terá de elaborar uma definição e um âmbito próprios.