

Fatores de êxito dos novos Programas de desenvolvimento rural



© 123rf, Manuela Ferreira

Os programas de desenvolvimento rural (PDR) dos Estados-Membros para 2014-2020 devem ser orientados pela procura, direcionados para os resultados, isentos de erros e plenamente articulados com outros apoios ao desenvolvimento das zonas rurais. Estas características constituem condições *sine qua non*, segundo as conclusões de um importante seminário da REDR realizado em dezembro de 2012. O seminário, que visava explorar os fatores de uma programação eficaz tendo em vista a nova geração de PDR, identificou igualmente como objetivos essenciais para o êxito da programação dos PDR a «corretagem na inovação», a «ecologização», a «gestão partilhada» e a «boa governação».

As propostas no domínio da política de desenvolvimento rural da UE para 2014-2020 baseiam-se nas experiências dos períodos de programação anteriores e reforçam a importância do desenvolvimento rural enquanto componente essencial da política agrícola comum (PAC).

Os novos PDR serão executados num contexto difícil, pautado por problemáticas importantes, entre as quais as tendências de globalização, a austeridade fiscal e a sustentabilidade ambiental, que foram identificadas no seminário da REDR como questões essenciais a considerar pelos responsáveis pela programação dos PDR.



Financiado pela:





© EUROPEAN COMMISSION

PAC e salvaguardar o vasto leque de benefícios que as operações dos PDR oferecem a todos os nacionais dos Estados-Membros.

«Precisamos de elaborar PDR que possam facilmente fornecer resultados verificáveis, ser mais orientados para as reais necessidades dos territórios rurais e ser convenientemente articulados com todos os outros financiamentos. Os responsáveis pela programação dos PDR devem também privilegiar fortemente a redução dos erros.»

Comissário Dacian Cioloș

Elaboração dos novos programas de desenvolvimento rural

Os oradores e os delegados presentes no seminário (que reuniu várias centenas de delegados, incluindo funcionários das autoridades de gestão, organismos pagadores, o Comissário Cioloș e altos funcionários da comissão Europeia) reconheceram os desafios a que os responsáveis pela programação dos PDR devem fazer face. Deste modo, reconheceram que o êxito do seu trabalho depende de se conceberem PDR capazes de contribuir substancialmente para os objetivos de 2020 da UE em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

O comissário Cioloș sublinhou esses aspetos e incentivou os delegados a elaborar PDR que demonstrem claramente o valor acrescentado da política de desenvolvimento rural nesses domínios. O comissário observou que uma maior visibilidade dos resultados, combinada com uma menor taxa de erros, contribuirá para reforçar a complementaridade dos dois pilares da

«Comecem cedo»: eis a primeira mensagem dirigida a todas as partes interessadas na programação dos PDR. Ao sublinhar este fator de êxito, a DG AGRI já está a trabalhar com os Estados-Membros na organização de *workshops* nacionais destinados aos responsáveis pela programação dos PDR. Dos pontos da ordem de trabalhos das reuniões constarão explicações sobre os instrumentos de gestão financeira propostos e os novos sistemas administrativos para 2014-2020.

Durante as visitas da Comissão aos Estados-Membros, terão também lugar discussões em torno das posições escritas relativas aos países da CE1 a fim de esclarecer questões relativas à programação dos PDR. Para as pessoas envolvidas é crucial evitar problemas comuns em PDR anteriores e encontrar soluções viáveis que articulem eficazmente a diversidade das diferentes tarefas de programação.

Entre as deficiências verificadas nos exercícios de programação dos PDR anteriores contam-se:

- Quantificação inadequada dos resultados do programa (indicadores).
- Focalização insuficiente nas metas quantificadas e na seleção de projetos de boas práticas.
- Ligação deficiente entre a estratégia e as operações selecionadas (lógica de intervenção insuficiente).
- Ausência de identificação clara das necessidades de desenvolvimento nos territórios do PDR.

1 A Comissão Europeia realiza consultas interserviços destinadas a acordar em posições escritas para debater pontos específicos sobre as especificidades das opções de desenvolvimento rural de cada Estado-Membro.

PDR simplificados

A simplificação dos PDR continua a ser uma tarefa importante para os responsáveis pela programação. Os Estados-Membros são instados a cooperar estreitamente com a Comissão Europeia ao longo dos próximos meses em sistemas de simplificação dos processos de programação e execução dos PDR.

A comunicação e a colaboração regulares entre as instâncias nacionais e a UE são particularmente apreciadas por facilitarem a harmonização dos PDR com o quadro estratégico comum (QEC). Os novos PDR devem ser mais acessíveis e compreensíveis pelos beneficiários graças a regras mais fáceis de utilizar, cuja introdução deveria ser apoiada por ações de simplificação influenciadas pelo QEC.

Os participantes no seminário da REDR sublinharam que a participação das partes interessadas durante as fases de programação dos PDR é um importante fator de êxito para atingir os objetivos em matéria de simplificação. O êxito da programação no domínio do desenvolvimento rural depende de parcerias sólidas e há que instaurar procedimentos de boa governação para preservar uma comunicação contínua entre os numerosos parceiros envolvidos na preparação dos PDR.

Para aproveitar sinergias e garantir a preparação de programas plenamente integrados e adaptados às necessidades nacionais e regionais, é importante coordenar a cooperação e a qualidade da comunicação que são precisas entre as autoridades dos PDR e os seus homólogos de outros programas de desenvolvimento.

Tanto a cooperação como as modalidades de trabalho conjunto têm benefícios consideráveis. Efetivamente, estas ferramentas contribuem para construir e otimizar a massa crítica de conhecimentos especializados multidisciplinares que é necessária para o êxito da programação dos PDR. O diálogo com as partes interessadas é essencial para aumentar a transparência e tornar mais compreensível uma política que tem a reputação de ser complexa. Estas abordagens de parceria constituem princípios de boa governação para uma programação eficaz, que são promovidos pela DG AGRI e pela REDR.

A participação precoce das partes interessadas na conceção de processos transparentes de tomada de decisão é um método comprovado de minimização dos riscos de erros futuros. Os parceiros podem também apresentar sugestões e oferecer perspectivas valiosas para resolver dificuldades da programação no respeitante ao equilíbrio entre as tarefas de simplificação e as ligadas à redução da taxa de erro. Alcançar esse equilíbrio deverá ajudar a garantir, por exemplo, a programação de condições de elegibilidade simples, que os beneficiários compreendam. Há que evitar condições complexas. Com sistemas mais simples, é possível melhorar o cumprimento das condições de elegibilidade e reduzir a taxa de erro.

PDR isentos de erros

Em 2007-2013, as taxas de erro dos PDR atingiram níveis inaceitáveis. Por conseguinte, os responsáveis pela programação dos novos PDR devem examinar mais cuidadosamente do que até agora as causas dos erros potenciais e os procedimentos que podem ser adotados para atenuar os problemas de auditoria.

Reduzir as taxas de erro dos PDR é essencial para garantir a integridade da política e dos programas de desenvolvimento rural. A proteção dos fundos públicos e a manutenção da credibilidade das atividades dos PDR aos olhos dos cidadãos dos Estados-Membros são consideradas vitais para o êxito da programação. Um ponto de partida importante consiste em assegurar que todas as propostas de operações e apoio dos PDR se baseiem em dados precisos e validados sobre a procura.

Nos novos PDR, os limites máximos financeiros serão acordados por medida (e não por eixo, como no passado), o que reforça a necessidade de uma avaliação cuidadosa e realista da procura previsível para cada atividade proposta, por medida. O trabalho sobre a determinação do conteúdo da análise SWOT é crucial para a informação e determinação dos níveis reais de procura.





Uma análise correta da procura reduz eventuais pressões no sentido de atribuir a atividades não elegíveis fundos não utilizados dos PDR.

Por conseguinte, numa programação eficaz dos PDR as abordagens orientadas para a procura não se devem limitar à mera utilização de indicadores convencionais da procura (como os níveis de desemprego, dados sobre o PIB, as espécies prioritárias, etc.). Uma abordagem qualitativa da análise da procura deve também considerar a capacidade de absorção de um território em relação a cada ação do PDR proposta, ao nível da medida.

A avaliação *ex ante* da capacidade de absorção pode ter em conta fatores como as previsões relativas à disponibilidade de cofinanciamento potencial de diferentes grupos-alvo, a motivação dos grupos-alvo para participar em regimes de apoio ao abrigo do PDR e outros aspetos, como competências ou infraestruturas, que podem influenciar (positiva ou negativamente) a capacidade de absorção e a procura associada de fundos dos PDR, num dado território.

Os organismos pagadores devem certificar que a escolha e a conceção das medidas dos PDR não dão origem a riscos de erros. Daí que se incentive uma gestão partilhada do processo de programação entre autoridades de gestão, organismos pagadores e outras partes interessadas pertinentes, na medida em que constitui um fator de êxito, prudente e pragmático, da programação dos PDR.

Controlo dos PDR

Outro dos objetivos dos responsáveis pela programação encarregados de reduzir as possibilidades de erro é o estabelecimento de procedimentos robustos para acompanhar a execução das operações dos PDR. Isto aplica-se ao controlo das despesas e à verificação de que o dinheiro está a ser gasto conforme previsto. É necessário programar controlos efetivos para:

- Garantir a seleção de projetos elegíveis que demonstrem uma forte procura e que tenham potencial para contribuir inequivocamente para os objetivos dos PDR; e ainda
- Controlar a execução dos projetos aprovados, a fim de verificar se estes continuam a estar isentos de erros.

Para além de programar procedimentos robustos e transparentes para estes controlos, um PDR eficaz deve também garantir a disponibilidade de competências e capacidades suficientes, no momento e no local certos, para realizar os controlos de forma eficiente.

A pertinência que revestem sistemas e conjuntos de competências fortes para direcionar e acompanhar o apoio dos PDR foi várias vezes apontada durante o seminário da REDR como uma pedra angular para o êxito da programação dos PDR.

Acompanhamento e avaliação

Foram envidados esforços para aperfeiçoar os métodos de acompanhamento e de avaliação. Melhorar a prestação de informações no âmbito da política de desenvolvimento rural permitirá responder melhor pelas ações dos PDR e orientá-las mais para os resultados. Este princípio diretor tem como pré-requisito a utilização de dados de base fiáveis e atualizados relativamente aos quais os progressos possam ser aferidos. Ora considerou-se que a qualidade das abordagens utilizadas nos PDR anteriores para a recolha de dados de base era medíocre e que necessitava de ser melhorada.

A recolha de dados de base deve fazer parte integrante da análise SWOT. Neste capítulo, entre as novas medidas a tomar pelos responsáveis pela programação inclui-se o cotejo de informações suficientes sobre a evolução da situação no que se refere às prioridades transversais dos PDR, nomeadamente a luta contra as alterações climáticas, o ambiente e a inovação.

Estes temas transversais refletem objetivos primordiais da estratégia «Europa 2020» para o crescimento e a prosperidade em todos os Estados-Membros. OS PDR devem incluir a prestação regular de informações sobre as suas contribuições para as agendas sobre o clima, o ambiente e a inovação. Para que a programação de um PDR seja eficaz, é essencial começar por efetuar uma análise aprofundada das necessidades do território de cada PDR em termos de gestão ambiental, apoio à inovação e ação climática (adaptação e atenuação).

Os responsáveis pela programação dos PDR devem igualmente garantir a aplicação de procedimentos conviviais destinados a controlar a capacidade de cada medida para direcionar os fundos para projetos que complementem os temas transversais. Alguns participantes no seminário da REDR chamaram a atenção para a flexibilidade proporcionada pela nova estratégia para promover a combinação do apoio de mais de uma medida, o que permite gerar valor acrescentado e efeitos multiplicadores tanto ao nível dos temas transversais como de todos os outros alvos de uma medida.

Planeamento dos PDR

Por conseguinte, faz todo o sentido ter em conta todas estas considerações cruciais desde o início da programação dos PDR. A delimitação e a gestão das várias fases dos processos de programação podem ser facilitadas graças a instrumentos de planeamento. Esta preparação pode também ser útil aos Estados-Membros para coordenarem os trabalhos paralelos ligados à produção de conteúdos para os contratos de parceria de nível superior.

A contratação de avaliadores *ex ante* que participem nas fases iniciais da programação dos PDR e, em seguida, regularmente, permite obter ganhos de eficiência e outros benefícios.

Workshops do seminário

Para além das considerações genéricas acima expostas relativas à conceção dos PDR, os participantes no seminário da REDR analisaram minuciosamente uma série de aspetos específicos de uma programação eficaz dos PDR.

Organizaram-se *workshops* a fim de apurar o que os responsáveis pela programação dos PDR devem saber para:

- Promover temas transversais em matéria de inovação, ação climática e ambiente.
- Garantir a boa governação dos processos de programação, incluindo o papel dos serviços de rede e uma gestão partilhada eficaz das tarefas de programação.
- Proceder a alterações do quadro de acompanhamento e avaliação do PDR.
- Facilitar as ligações entre as diferentes partes interessadas ao nível territorial, utilizando metodologias LEADER.

Resultados do *workshop*: como promover a transferência de conhecimentos e a inovação nos novos PDR?

A inovação e a transferência de conhecimentos que lhe está associada são instrumentos de desenvolvimento vitais para a Europa rural, refletidos na proposta de introduzir apoio à inovação enquanto tema transversal nos PDR dos Estados-Membros para 2014-2020.

Por conseguinte, o conceito de inovação no desenvolvimento rural não deve ser considerado, em caso algum, elitista. As novas abordagens aplicáveis ao desenvolvimento das atividades empresariais, à gestão dos recursos ambientais e/ou às intervenções de comunidades locais são realizáveis e relevantes para todos os interessados nas zonas rurais da Europa.



© 123rf, Pires

Por outro lado, as inovações nos processos e procedimentos utilizados para a execução dos PDR continuam a ser, da mesma forma, considerações pertinentes para os responsáveis pela programação dos PDR.

Os responsáveis pela programação dos PDR estão encarregados de estabelecer sistemas de ajuda capazes de dinamizar eficazmente todas as formas de inovação (corretagem da inovação) e de promover as transferências de conhecimento. Das medidas dos PDR, que devem ser todas concebidas de forma a que as contribuições em matéria de inovação sejam privilegiadas e seguidas, as relativas ao financiamento da cooperação, aos serviços de consultoria e animação e à assistência técnica deverão ser fontes predominantes do apoio à inovação.

Por conseguinte, relativamente a estas medidas, a análise da procura, os critérios de seleção e os procedimentos de acompanhamento devem dar especial atenção a uma série de fatores. Em primeiro lugar, há que ter cuidado com a programação de apoio complementar à inovação nas zonas rurais e evitar a duplicação de esforços. Para isso, é preciso conhecer outros tipos de financiamento à inovação (incluindo o apoio proveniente dos fundos estruturais e de investimento europeus, do Horizon 2020 — Programa-Quadro Europeu para a investigação e a inovação e/ou outras fontes de ajuda) e cooperar com eles.

Os responsáveis pela programação dos PDR devem garantir a aplicação de procedimentos com provas dadas a fim de canalizar os fundos dos PDR ligados à inovação para projetos de valor acrescentado. Os processos de seleção e direcionamento devem orientar o apoio dos PDR de forma a que os objetivos estratégicos destes programas sejam cumpridos e devem poder atuar como um filtro para extrair as «rodas que já foram inventadas» num determinado território abrangido por PDR.

Igualmente importante para a programação da inovação é a gestão do risco. Efetivamente, o risco é um elemento inerente a todos os regimes de apoio à inovação; uma boa conceção dos processos pode ajudar a geri-lo. Os delegados no seminário salientaram o papel das disposições relativas à fixação de metas de desempenho, que promovem o financiamento progressivo dos projetos de inovação e que podem ser utilizadas para controlar a concessão do cofinanciamento a projetos de potencial, mas com riscos elevados.

Os participantes no *workshop* sobre a inovação realçaram também a possibilidade de os Estados-Membros utilizarem um fundo de garantia como instrumento de ajuda à gestão do risco. Houve um acordo generalizado quanto à importância de se ter presente no acompanhamento e na avaliação dos projetos de inovação que de um «fracasso» se podem tirar lições úteis para as ações de desenvolvimento futuras. O *workshop* também realçou consensualmente a necessidade de evitar procedimentos de programação contraproducentes (como exigir o reembolso do apoio concedido no âmbito dos PDR a projetos de inovação que falharam), que poderiam desencorajar a inovação e a procura de PDR.

Os responsáveis pela programação dos PDR têm muito a ganhar com a experiência adquirida ao longo do atual período de programação... O grupo da REDR especializado na transferência de conhecimentos e inovação apoiou-se nessa experiência para tirar ensinamentos sobre a forma de tornar mais eficaz o futuro apoio a esta vertente ao abrigo dos novos PDR².

Elementos a contemplar na programação dos PDR no que se refere ao apoio à transferência de conhecimentos e à inovação:

- Compreender o alcance real da procura de apoio à inovação num território coberto por um PDR.
- Incentivar o papel produtivo do trabalho em rede na dinamização da inovação (corretagem da inovação).
- Promover canais «da base para o topo» para explorar e propor possibilidades de inovação.
- Evitar definir a inovação, mas concentrar os esforços na conceção de processos de inovação.
- Prever flexibilidade para conjugar diferentes tipos de apoio (financiamento e/ou outros), utilizando uma combinação de competências.
- Apoiar o recurso a animadores locais como catalisadores. Estes consultores e «corretores» de inovação devem ter formação adequada.
- Reconhecer o risco e consolidar sistemas para lidar com o fracasso.

2 Para mais informações sobre o trabalho da REDR no domínio da promoção da transferência de conhecimentos e da inovação, consultar http://enrd.ec.europa.eu/themes/research-and-innovation-gateway-development/kt-innovation/en/kt-innovation_en.cfm

Resultados do workshop: Como integrar as preocupações ambientais e climáticas nos novos PDR

A grande maioria dos recursos ambientais da UE encontram-se no espaço rural europeu, que tem também um papel crucial a desempenhar para ajudar a Europa a dar resposta aos seus compromissos globais no domínio da ação climática. As abordagens sustentáveis da gestão ambiental e a ação climática associada à atenuação e à adaptação oferecem às zonas rurais uma vasta gama de oportunidades de desenvolvimento. Por estes motivos, todos os novos PDR promoverão de forma proativa os projetos que contribuam positivamente para os objetivos dos Estados-Membros em matéria de ambiente e de clima, a cujo apoio darão prioridade.

O ambiente e o clima, temas transversais dos PDR para 2014-2020, devem ser convenientemente abordados em todas as medidas. Este ponto foi sublinhado pelos delegados no seminário, que declararam: «Os novos PDR não devem prever “domínios ecológicos ou climáticos”, já que estes tópicos devem ser tratados transversal e horizontalmente». O que significa que todas as medidas dos PDR devem ser programadas em consonância. Assim, a programação deve ponderar cuidadosamente o potencial de cada ação de uma medida para produzir resultados nos domínios do ambiente e do clima.

A grande importância destes temas transversais reflete-se também na disponibilidade de medidas específicas dos PDR especialmente dedicadas aos ecossistemas (prioridade 4) e à eficiência dos recursos/clima (prioridade 5). Embora se espere que estas medidas ofereçam fontes significativas de financiamento «ecológico», os responsáveis pela programação dos PDR têm a seu cargo assegurar que as opções «ecológicas» constem também das ferramentas de apoio de todas as outras medidas. As propostas ao abrigo do novo quadro jurídico para a política de desenvolvimento rural proporcionam aos responsáveis pela programação dos PDR uma grande flexibilidade, que lhes permite ser criativos na forma como garantir este princípio geral.

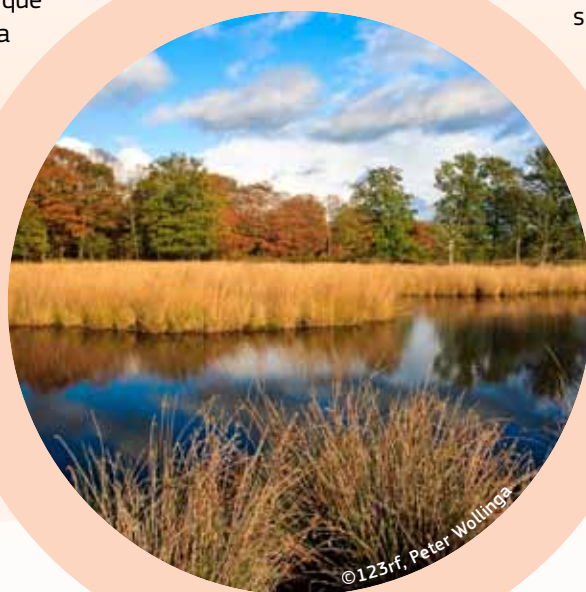
Dada a elevadíssima prioridade que revestem as preocupações ambientais e climáticas para os responsáveis pela programação dos PDR, as avaliações ex ante deveriam prestar especial atenção ao nível de proteção ambiental que foi, e pode ser, alcançado por todas as medidas propostas em cada PDR.

Uma programação eficaz do apoio em matéria de ambiente e clima deve também contribuir para os objetivos genéricos fundamentais ligados à obtenção de PDR orientados pela procura, direcionados para os resultados, isentos de erros e plenamente integrados, o que pode ser alcançado através de uma planificação coerente dos PDR ao longo do seu ciclo de vida.

Os objetivos ecológicos devem ser tidos em conta em primeiro lugar na análise SWOT. Os processos de ecologização devem visar igualmente o apoio a medidas sobre necessidades ambientais e/ou climáticas comprovadas, utilizando critérios de seleção e outros instrumentos de execução. Além disso, há que reforçar a prestação de informação sobre estes temas transversais de forma a comprovar que todas as medidas permitem obter resultados ecológicos.

Um importante ponto de partida consiste na análise sólida do contexto ambiental do território coberto por um PDR. Tal contribui para clarificar decisões informadas sobre as áreas que mais carecem de diferentes tipos de apoio à gestão ambiental e à ação climática. As conclusões da análise das necessidades fornecem conjuntos de dados de base a partir dos quais podem ser aferidos os progressos dos PDR, para além de darem uma ideia mais clara da procura dos fundos disponíveis e ajudarem a determinar as metas a que se pretende chegar.

Para obter abordagens mais eficazes que meras técnicas demasiado esquemáticas ou demasiado abrangentes, devem ser incentivados instrumentos de direcionamento. Os critérios de seleção devem ser utilizados adequada e pertinentemente, de forma a que o financiamento dos PDR se concentre na satisfação de necessidades apuradas e na realização das metas correspondentes.



©123rf, Peter Wollings



Por exemplo, o papel desempenhado pelas medidas de investimento em matéria de ação climática e oferta de serviços ambientais não deve ser subestimado, embora esta ligação tenha sido subavaliada no passado. As medidas de investimento podem ser combinadas com medidas agroambientais, a fim de aumentar a competitividade das explorações agrícolas e obter soluções com vantagens para todas as partes.

A ênfase na programação de PDR mais orientados para os resultados significa que todos os PDR devem preparar sistemas adequados de medição e explicação das suas contribuições para os objetivos ambientais e climáticos. Tal passa pela criação de dados de base precisos e pode também exigir a programação do reforço das capacidades de acompanhamento ambiental por parte dos beneficiários e administradores para todas as medidas dos PDR.

O grupo da REDR especializado nos Serviços Ambientais³ preparou orientações e exemplos de casos paradigmáticos sobre a melhor forma de o fazer na prática. Foi apresentado aos participantes no seminário um recapitulativo das principais mensagens deste grupo, que foi complementado por outros conselhos práticos sobre metodologias de direcionamento dos fundos dos PDR para «pontos críticos» climáticos (utilizando instrumentos de programação elaborados no quadro do projeto Oscar — <http://sitem.herts.ac.uk/aeru/oscar/index.htm>).

Os delegados presentes no seminário e no *workshop* debateram as vantagens de se utilizarem combinações de apoio ao nível da medida para uma orientação para os temas transversais. Favoreceram-se pacotes sinérgicos, concebidos para que as ações dos PDR tenham resultados ambientais com valor acrescentado, viáveis se programados adequadamente e suficientemente cedo. Para garantir uma maior sustentabilidade da herança do apoio dos PDR, promovem-se os pacotes que combinem o apoio sob forma de atividades, como a animação, a formação, o reforço das capacidades, a cooperação, etc., com o apoio a infraestruturas de apoio e/ou gestão ambiental.

A coerência continua a ser um fator comum do êxito da programação da componente «ecológica» do apoio, em cada fase do ciclo de vida de um PDR. As ações de ecologização previstas pelos PDR também devem ser coerentes e articulados com outros apoios financeiros disponíveis em territórios cobertos por um PDR.

Todos os fundos estruturais e de investimento europeus devem fazer face a preocupações ambientais e climáticas. A programação dos PDR exige uma coordenação eficaz com os outros instrumentos de apoio da UE. A programação deve também garantir que as medidas destes programas maximizem o seu potencial para colmatar as lacunas que os outros financiamentos possam não cobrir inteiramente. De igual modo, podem ser utilizados outros fundos para conferir valor acrescentado às operações dos PDR no domínio do ambiente. Importa evitar os riscos de duplicação do financiamento. Entre os domínios em que, segundo o seminário da REDR, uma programação integrada no âmbito do QCE é especialmente pertinente, refiram-se o transporte e a utilização energética nas zonas rurais e as ações de colaboração de âmbito rural-urbano.

Elementos a contemplar na programação dos PDR no que se refere à gestão ambiental e ao clima:

- Garantir uma análise SWOT que ofereça um exame aprofundado das necessidades da gestão ambiental e das correspondentes oportunidades de apoio em territórios cobertos por um PDR.
- Utilizar critérios de seleção em todas as medidas para dar prioridade aos projetos que contribuam positivamente para os temas transversais.
- Direcionar o apoio do PDR para projetos que satisfaçam a procura reconhecida.
- Combinar o apoio ao nível da medida em pacotes que maximizem o potencial dos PDR.
- Adotar a aplicação de abordagens orientadas para os resultados na programação do apoio à componente ecológica em todas as medidas.
- Fazer com que as necessidades de acompanhamento dos PDR correspondam às capacidades de acompanhamento das partes interessadas em todos os PDR.
- Articular o apoio do PDR com outro apoio territorial correspondente.

3 Para mais informações sobre o trabalho da REDR no domínio da promoção dos serviços ambientais, consultar: http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/en/environmental-services_en.cfm

Resultados do workshop: Uma gestão partilhada eficaz

O êxito da programação depende de uma coordenação e cooperação eficazes entre as autoridades de gestão, os organismos pagadores, os organismos de certificação e outras organizações com responsabilidades formais na execução de um PDR.

Os sistemas de gestão partilhada plenamente operacionais trazem diversos benefícios para muitas partes interessadas. Os delegados no seminário da REDR acordaram em que todos os envolvidos na administração dos PDR podem tirar proveito dos ganhos de eficiência possíveis graças a estilos de trabalho assentes na colaboração. Houve também consenso geral quanto ao facto de estes benefícios decorrentes de processos partilhados compensarem o trabalho inicial de experimentação e aperfeiçoamento de métodos de gestão eficazes baseados na colaboração.

A coerência é, uma vez mais, um fator-chave para a eficácia da programação dos procedimentos de gestão partilhada dos PDR, o que se aplica também à gestão financeira, aos sistemas informáticos, às auditorias e aos controlos. A coerência será apoiada por uma alteração do sistema em 2014-2020, com um único organismo pagador por Estado-Membro ou região a lidar com os dois pilares.

Com a implementação de procedimentos destinados a assegurar uma gestão financeira partilhada e coerente dos PDR pretende-se ajudar todas as administrações em questão a permanecer centradas no mesmo conjunto de prioridades de desenvolvimento. Os PDR são instrumentos de desenvolvimento e todas as partes interessadas no sistema de gestão devem refletir de forma coerente sobre a sua principal razão de ser, nomeadamente sobre o papel que desempenham para ajudar os PDR a atingir os seus objetivos estratégicos.

A gestão partilhada dos PDR oferece oportunidades interessantes de melhorar a eficácia das ações nelas previstas. Graças a métodos de trabalho conjuntos, deverá ser possível chegar a um equilíbrio entre a importância da lógica de intervenção de um PDR e a de evitar a ocorrência de erros. Esta abordagem sublinha a capacidade de partes interessadas num PDR assegurarem que o dinheiro está a ser gasto conforme previsto.

Os sistemas de administração partilhada dos PDR deverão concentrar-se na lógica de intervenção destes programas para 2014-2020 a diferentes níveis, incluindo ao nível da medida, já que o planeamento e a execução financeiras no próximo período de programação terão de se basear explicitamente numa compreensão clara e comum das prioridades do PDR e num conjunto de indicadores comuns para cada medida.

Uma administração partilhada corretamente realizada ao nível da medida facilitará a transição para este tipo de gestão aos níveis mais elevados do sistema de administração de um PDR. É necessário prestar atenção a todas as novas regras administrativas ao nível da medida, nomeadamente as relativas à gestão partilhada dos novos instrumentos financeiros⁴, aos seus pacotes de apoio ou aos subprogramas dos PDR.

Por conseguinte, a criação, numa fase inicial, de processos de trabalho conjuntos destinados às autoridades de gestão, aos organismos pagadores, aos organismos intermediários e aos organismos de certificação pode contribuir para o êxito da programação. Começar cedo será especialmente útil, ao permitir a gestão partilhada e a apropriação dos processos dos PDR ligados à elaboração de acordos de parceria e à definição de prioridades e indicadores.

Elementos a contemplar na programação dos PDR no que se refere à gestão partilhada:

- Começar cedo e testar sistemas de gestão partilhada inclusivos e eficazes.
- Garantir que todos os responsáveis compreendam o papel que desempenham na realização dos objetivos dos PDR.
- Garantir que todos os interessados percebem em que é que o dinheiro deve ser gasto (e porquê).
- As autoridades de gestão e os organismos pagadores têm de executar conjuntamente uma avaliação *ex ante* de todas as medidas dos PDR propostas, a fim de verificar e demonstrar a verificabilidade e controlabilidade das medidas e respetiva realização.



4 Para consultoria e orientação sobre os instrumentos financeiros dos PDR, ver o n.º 13 da Revista Rural da UE.

http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm

Resultados do workshop: A boa governação na preparação dos PDR

A importância e o potencial do trabalho em parceria enquanto instrumento eficiente para uma programação eficaz dos PDR continuarão a aumentar. Por conseguinte, é importante que todos os parceiros envolvidos nos PDR compreendam as regras e regulamentos que serão acordados pelos Estados-Membros para reger a política de desenvolvimento rural da UE, nomeadamente no que diz respeito aos procedimentos de preparação dos PDR e dos contratos de parceria.



Assim sendo, devem aplicar-se ao trabalho em parceria no âmbito dos PDR abordagens com base na boa governação, que devem ser planeadas, acordadas e programadas em 2013. A programação de procedimentos de boa governação tem por objetivo focar o valor acrescentado que pode resultar do trabalho em parceria para promover a apropriação e a aprovação das operações dos PDR a diversos níveis e tirar proveito desse valor.

Os resultados da programação de princípios de uma parceria genuína podem ajudar os processos de análise SWOT a facilitar um melhor direcionamento temático e territorial das ações dos PDR. O trabalho em parceria também tem vantagens interessantes do ponto de vista da conceção de sistemas de execução dos PDR otimizados e eficientes.

O envolvimento de todas as partes interessadas durante o ciclo de vida completo de um PDR pode proporcionar benefícios no domínio do conhecimento. A preparação da boa governação deve, portanto, procurar estabelecer estruturas de trabalho em parceria suscetíveis de produzir resultados eficazes não só durante a fase de preparação, mas também durante as fases de implementação e avaliação dos PDR.

A programação de princípios de boa governação ao longo de todo o ciclo de vida de um PDR contribuirá para garantir a participação das partes interessadas nas fases de implementação (durante a seleção dos projetos e a recolha e análise de dados de acompanhamento). Será igualmente fonte de valor acrescentado durante os processos de avaliação que podem influenciar a direção estratégica e os procedimentos operacionais de um programa.

A participação ativa de todas as partes interessadas é uma condição do êxito da política de desenvolvimento rural.

É fundamental selecionar o conjunto de parceiros mais adequado. Para realizar objetivos de boa governação. Continua a ser importante dispor de uma abordagem equilibrada no referente à participação de parceiros do setor público, do setor privado e da sociedade civil. Devem ser instaurados procedimentos transparentes para prevenir os riscos de possíveis desequilíbrios.

O artigo 5.º da proposta de Regulamento «Disposições Comuns» enuncia as principais categorias de parceiros a envolver num acordo de parceria e na preparação do programa: autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes; parceiros económicos e sociais; organismos que representem a sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não discriminação.

As abordagens com base na boa governação implicam formalizar procedimentos de trabalho entre os parceiros. Espera-se que os acordos de parceria formais venham a ser um novo requisito legal dos PDR para 2014-2020 e a Comissão Europeia está a preparar um código de conduta comum destinado a precisar a forma como os Estados-Membros podem executar os princípios estabelecidos no artigo 5.º do Regulamento «Disposições Comuns»⁵.

Os delegados no seminário da REDR receberam informações acerca do código de conduta e da importância que atribui aos instrumentos de consulta e de comunicação para a realização das abordagens com base na boa governação. Nas discussões durante o seminário da REDR foi chamada a atenção para o facto de os responsáveis pela programação dos PDR deverem ter como objetivo organizar operações de consulta e comunicação que não se concentrem exclusivamente em temas relacionados com a atribuição de fundos a diferentes tipos de ações ou beneficiários dos PDR.

As abordagens com base na boa governação exigem que as consultas e a comunicação com os parceiros e entre eles incidam sobretudo na definição dos principais desafios e oportunidades no domínio do desenvolvimento rural existentes num território. O diálogo acerca das decisões de atribuição de fundos pode então centrar-se na determinação, de forma refletida, das ações que dão resposta às necessidades e à procura definidas.

Os atuais orçamentos dos PDR para 2007-2013 preveem assistência técnica para ajudar os Estados-Membros a utilizar «plataformas de consulta» durante a programação dos novos PDR. Prevê-se que estejam igualmente disponíveis fundos para assistência técnica a título do período 2014-2020, para ajudar a reforçar as abordagens de parceria durante o ciclo de vida completo de cada PDR.

5 O documento de trabalho dos serviços da Comissão, disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=7956> contém outras disposições úteis sobre o teor do código de conduta.

O comitê de acompanhamento e a rede rural, ao nível nacional ou regional, constituirão plataformas de consulta notáveis. Foi explicado aos participantes no seminário da REDR em que medida as plataformas de consulta de adesão livre podem ser mais inclusivas do que os modelos rígidos de parceria formal. A flexibilidade foi considerada útil por incentivar uma grande massa crítica de conhecimentos especializados na estrutura de governação dos PDR.

O seminário também destacou a importância de um intercâmbio contínuo de boas práticas entre parceiros enquanto componente benéfico das abordagens com base na boa governação. Instam-se os responsáveis pela programação dos PDR a analisar objetivamente o potencial das atuais estruturas de trabalho em rede para realizar estas tarefas de transferência de conhecimentos. A programação dos PDR pode procurar assegurar que sejam instauradas estruturas adequadas de trabalho em rede no início do período de 2014-2020.

Os meios de comunicação social, bem como outros instrumentos de comunicação, oferecem oportunidades de promoção do diálogo e de envolvimento das partes interessadas nos processos de programação dos PDR.

As Redes Rurais Nacionais podem constituir importantes plataformas consultivas para abranger um largo leque de partes interessadas nos PDR⁶. Têm, entre outros, o papel de ajudar a interpretar conceitos e linguagens potencialmente complexos, oferecendo explicações e terminologia mais acessíveis, fáceis de utilizar e compreender pelas diferentes partes interessadas.

Elementos a contemplar na programação dos PDR no que se refere à boa governação:

- As abordagens de parceria valorizam as operações dos PDR.
- Os PDR devem formalizar as disposições em matéria de parcerias através de um código de conduta.
- Investir cedo em consultoria e comunicação pode gerar benefícios no respeitante à relação custo-eficácia da programação.
- A identificação e o intercâmbio de exemplos de boas práticas (de projetos e da gestão de PDR) constituem boas práticas de boa governação.
- As estruturas de trabalho em rede existentes podem ser programadas para reforçar o seu potencial estratégico.
- Devem ser programar-se processos de avaliação (*ex ante*, contínua e *ex post*) para determinar o êxito de cada parceria atuante num PDR.



6 Para uma análise minuciosa do valor acrescentado do trabalho em rede e do papel das redes rurais nacionais, ver o n.º 14 da Revista Rural da UE: http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm

Resultados do *workshop*: acompanhamento e avaliação dos novos PDR

A programação de sistemas eficazes de acompanhamento e avaliação contribuirá grandemente para o êxito global das operações dos PDR. A programação deverá, por conseguinte, refletir que o acompanhamento e a avaliação não se limitam a comunicar os resultados e que são fundamentais para fornecer dados indispensáveis para orientar a evolução e a execução dos PDR.

As propostas em matéria de política de desenvolvimento rural da UE para o período de 2014-2020 sublinham estes princípios. Ao dar maior ênfase ao acompanhamento e à avaliação no domínio da política de desenvolvimento rural, pretende-se ajudar os Estados-Membros a elaborarem, no âmbito dos PDR, ações mais orientadas para os resultados e pelas quais possam responder. A programação dos PDR deve, pois, estabelecer procedimentos e condições para:

- Garantir a qualidade das abordagens de acompanhamento e avaliação.
- Utilizar as conclusões do acompanhamento e da avaliação.

Para os PDR de 2014-2020 está a ser preparado um novo sistema de acompanhamento e avaliação que se aplica às suas medidas e domínios prioritários. Graças a este sistema, que os responsáveis pela programação devem ter em conta numa fase precoce, os PDR poderão ser mais orientados para os resultados.

Para obter informações úteis sobre os processos de avaliação *ex ante* relativos aos PDR de 2014-2020, ver documento da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural intitulado «Tirar plenamente partido do seu programa de desenvolvimento rural⁷».

O atual quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) continua a ser o principal instrumento de referência para os responsáveis pela programação dos PDR. Para 2014-2020, o sistema de acompanhamento e avaliação foi modernizado de forma a abranger os dois pilares da PAC. Aumentar-se-á assim a visibilidade do apoio ao desenvolvimento dos Estados-Membros em prol das zonas rurais.

Entre outros aspetos do acompanhamento e da avaliação, os PDR de 2014-2020 incluem a utilização de «planos de avaliação». Os processos de programação terão de incluir os preparativos para estes planos de avaliação e a sua aprovação. O conteúdo dos planos de avaliação deve clarificar e estabelecer formalmente disposições no domínio do acompanhamento e da avaliação, como calendários, sistemas de recolha de dados e procedimentos para determinar o modo como serão utilizados os resultados da mesma.

Embora não seja exigida uma avaliação intercalar dos novos PDR, em 2017 e 2019 os relatórios anuais de execução serão reforçados: em 2017 os relatórios deverão sublinhar as eventuais alterações a introduzir nos PDR e em 2019 apresentarão um resumo dos resultados provisórios dos PDR.

7 Versões multilingues desta publicação disponíveis em:

http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_en.cfm



Em 2019 tomar-se-ão decisões sobre a libertação de fundos da reserva de desempenho, com base num determinado conjunto de marcos que devem ser harmonizados de acordo com o principal conjunto de indicadores dos PDR. Alguns participantes no *workshop* sobre acompanhamento e avaliação sublinharam a necessidade de selecionar cuidadosamente os indicadores de reserva de desempenho na fase de programação. Estes devem refletir a lógica global da intervenção que foi acordada pelas partes interessadas dos PDR e evitar o risco de introduzir elementos não intencionais.

O número de indicadores de desempenho no novo período de programação será reduzido para simplificar e reforçar a gestão dos PDR.

Outra questão importante para os responsáveis pela programação dos PDR prende-se com a comparabilidade das fontes de dados (por exemplo, para indicadores de contexto), a assegurar ao nível da UE. Durante a programação de sistemas orientados para os resultados ao nível da medida (e a outros níveis), é necessário prestar atenção à promoção da visibilidade dos progressos alcançados no respeitante aos temas transversais dos PDR (inovação, ambiente e ação climática)⁸.

Elementos a contemplar na programação dos PDR no que se refere ao acompanhamento e à avaliação:

- A programação correta do acompanhamento e da avaliação será determinante para a boa evolução dos PDR.
- Uma maior ênfase nas abordagens orientadas para os resultados aumenta a visibilidade das ações dos PDR.
- Os planos de gestão são instrumentos preciosos de administração do acompanhamento e da avaliação.
- A conceção de procedimentos e indicadores de acompanhamento e avaliação dos subprogramas, da reserva de desempenho e dos temas transversais dos PDR deve ser harmonizada como PDR global.



8 Foi redigido um documento de trabalho que presta aconselhamento sobre planos de indicadores para os novos PDR. O referido documento está disponível na página do sítio *Web* da REDR com a documentação do seminário «Uma programação eficaz do desenvolvimento rural». Na mesma página, sob a rubrica «WS6», pode encontrar-se um projeto de lista de indicadores do objetivo e de indicadores de resultados para os novos PDR. Ver http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm

Resultados do *workshop*: O desenvolvimento promovido pelas comunidades locais/LEADER e os novos PDR

As sinergias que poderiam ser obtidas no período 2014-2020 no plano do desenvolvimento foram acolhidas favoravelmente graças à programação de ligações viáveis entre as diferentes partes interessadas ao nível territorial utilizando metodologias LEADER. Entre estas partes interessadas contam-se os grupos de ação local (GAL), os grupos de ação local da pesca (GAL-Pesca) e outros grupos que utilizam fundos estruturais e de investimento europeus com vista ao desenvolvimento promovido pelas comunidades locais.

Na programação dos PDR é importante garantir que as deficiências das estratégias de desenvolvimento local identificadas pelo Tribunal de Contas Europeu⁹ são corrigidas pelos grupos LEADER. Devem, por exemplo, ser programados procedimentos dos PDR para que os grupos LEADER, garantam que todos os projetos financiados e ações realizadas por esses grupos estão claramente ligados aos objetivos globais da estratégia de desenvolvimento local. Tal passa pela utilização de critérios de seleção e sistemas de acompanhamento enquanto instrumentos que verifiquem se os projetos estão de acordo com a

lógica de intervenção da estratégia de desenvolvimento local e garantam que os fundos LEADER estão a ser gastos conforme previsto.

Por razões de simplificação, os fundos de base LEADER dos PDR de 2014-2020 serão inteiramente programados ao abrigo do domínio prioritário 6B, a saber, «Fomento do desenvolvimento local nas zonas rurais», mas as características horizontais do LEADER fazem com que seja relevante para todos os outros domínios prioritários dos PDR.

O emprego deverá ser uma prioridade absoluta e um indicador de desempenho para os resultados dos PDR com financiamento LEADER. Importante para os responsáveis pela programação dos PDR será também a conceção de abordagens coerentes destinadas a quantificar e acompanhar o desempenho de LEADER no que se refere à criação de emprego.

A reintrodução da possibilidade de os grupos LEADER terem acesso a orçamentos plurifundos dá a estas partes interessadas no desenvolvimento local opções que lhes permitem assumir um papel de liderança muito mais forte no respeitante ao aumento do crescimento e da prosperidade das suas próprias zonas, em diversas frentes.



9 <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/pressroom/Presspacks/Previouspresspacks/2010/PresskitSpecialReportNo52010>

Contudo, a programação dos PDR deve também ter em conta que pode ainda ser necessário desenvolver a capacidade de os grupos LEADER operarem em novos domínios plurifundos. Portanto, pode ser necessário programar opções de reforço das aptidões e competências, a fim de ajudar os grupos LEADER a coordenar eficazmente a consolidação dos recursos financeiros que estarão disponíveis para abordagens territoriais do desenvolvimento local¹⁰.

Testar abordagens-piloto e explorar os fatores que contribuem para o êxito das boas práticas existentes no respeitante à coordenação de diferentes fundos e políticas (por exemplo, a combinação do FEADER com o FEP) pode ajudar as autoridades dos PDR a programar os seus próprios roteiros para prosseguir a integração das metodologias LEADER em 2014-2020.

Foi demonstrado aos delegados no seminário da REDR que a aplicação das estratégias de desenvolvimento local plurifundos não pode ser forçada, e propôs-se aconselhamento para permitir que o processo se desenvolva «naturalmente», segundo um ritmo próprio, refletindo a procura e os níveis de capacidade nos territórios locais.

Por conseguinte, pode acontecer que as estratégias de desenvolvimento local com financiamento único, ainda predominem no início de 2014-2020.

Entre os instrumentos de ajuda que facilitarão este processo de mudança, inclui-se a programação de:

- Quadros jurídicos nacionais que preveem regras harmonizadas entre sistemas de concessão de fundos.
- Apoio ao reforço das capacidades das partes interessadas para ajudar todos os envolvidos a compreender as diferentes perspetivas e realidades operacionais existentes.
- Reuniões regulares de cooperação entre instituições que participam em diferentes sistemas de financiamento. Esta cooperação deverá ter lugar entre homólogos ao nível nacional, regional e local; podem ser programados instrumentos de comunicação para fomentar o diálogo com o objetivo de identificar os desafios, superar os obstáculos e gerir o fluxo das oportunidades acessíveis de financiamento múltiplo.

Se for adotada uma abordagem plurifundos, é aconselhável que a seleção dos GAL se faça de forma coordenada. Isto poderia envolver convites à apresentação de propostas conjuntas ou um comité de seleção, ao nível nacional ou regional, com representantes dos vários fundos.

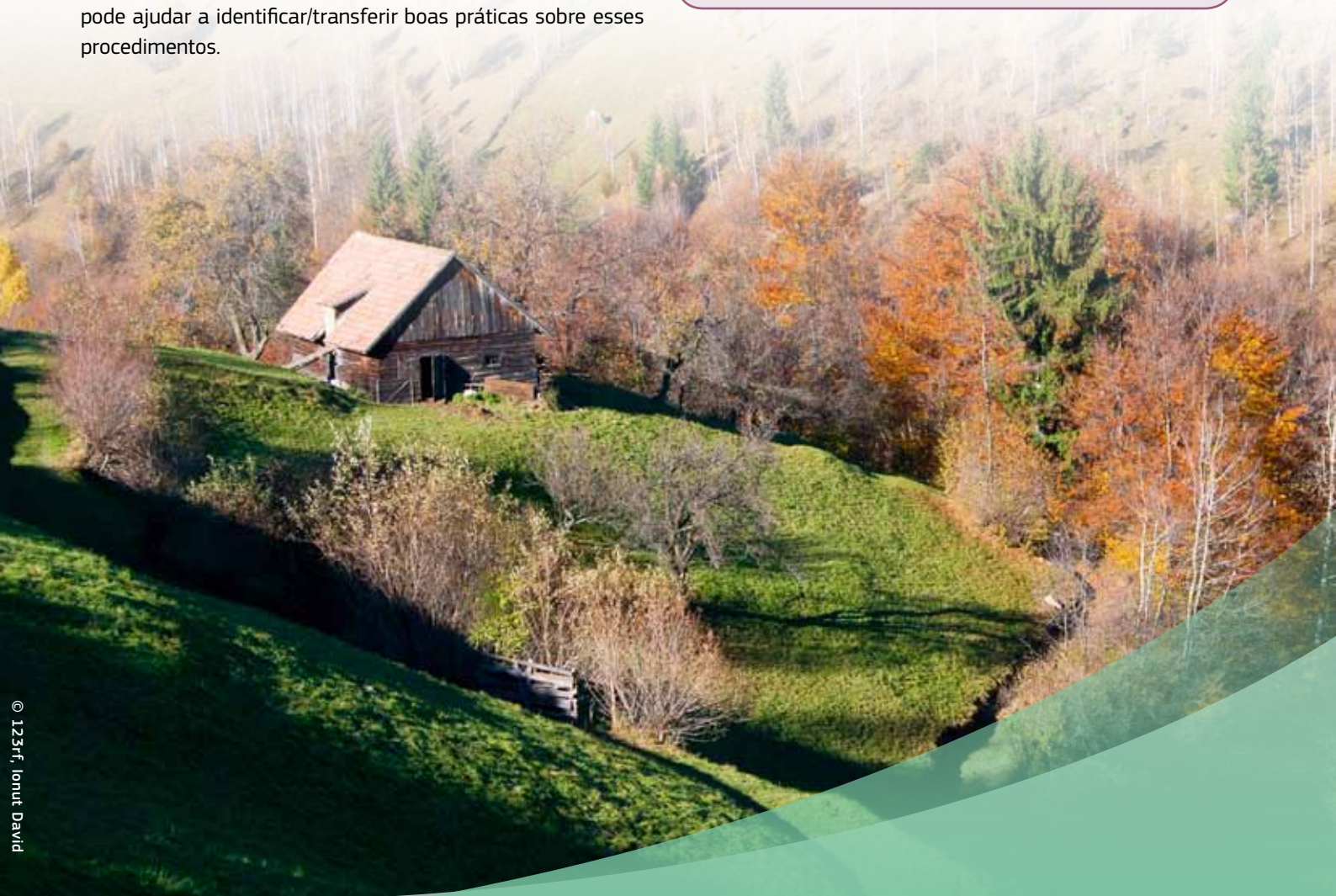
Para o período 2014-2020, são também possíveis opções que impliquem a participação de organismos intermediários na administração do LEADER. Essas opções podem ser programadas com um duplo objetivo:

- Proporcionar um «balcão único» para a ligação dos grupos Leader no respeitante ao seu financiamento (quer provenha de um único fundo quer de vários); e, igualmente importante.
- Reduzir os riscos de as autoridades de gestão ficarem sobrecarregadas pelos trâmites administrativos, o que contribuiria para que as autoridades de gestão mantivessem o seu papel de supervisão estratégica, vigiando a coordenação e a qualidade da execução do LEADER.

Os organismos intermediários estão também em melhor posição para dar resposta aos apelos formulados pelos participantes no seminário da REDR, no sentido de se programarem procedimentos mais fáceis para os projetos de pequenas dimensões. A cooperação entre os Estados-Membros pode ajudar a identificar/transferir boas práticas sobre esses procedimentos.

Elementos a contemplar na programação dos PDR no que se refere à obtenção de ligações viáveis entre as diferentes partes interessadas ao nível territorial utilizando metodologias LEADER:

- É necessário dispor de capacidade suficiente para garantir que todos os fundos LEADER são gastos conforme previsto.
- A criação de emprego será um objetivo importante do LEADER.
- Os grupos LEADER devem ser coadjuvados na passagem para financiamento múltiplo ao seu próprio ritmo.
- Os organismos moderadores podem proporcionar aos grupos LEADER e às autoridades dos PDR apoio benéfico sob a forma de assistência técnica.



Outras informações:

Toda a documentação sobre o tema «Uma programação eficaz» apresentada no seminário pode ser consultada em linha no seguinte endereço:

http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm

doi:10.2762/53386

ISBN 978-92-79-28920-0



9 789279 289200



■ Serviço das Publicações