

GUIA DA DG AGRI PARA A APLICAÇÃO DO EIXO LEADER DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL 2007-2013 FINANCIADOS PELO FEADER

- Versão revista apresentada ao Comité do Desenvolvimento Rural em 8.3.2011; concluída em 25.3.2011 –

Observações preliminares relativas à revisão deste guia da DG AGRI em 2010/2011¹

A versão original deste guia foi redigida em 2007/2007 tendo em vista a aprovação dos programas de desenvolvimento rural (PDR). A sua actualização deve-se aos resultados da análise da execução do eixo LEADER, que se materializou, principalmente, pelo trabalho dos grupos orientados do subcomité da rede europeia de desenvolvimento regional (REDR), e ao Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu «Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural» (publicado em Novembro de 2010).

A actualização abrange, na sua maior parte, questões imprevisíveis à data da primeira versão do documento, devido à novidade da «integração» da abordagem LEADER. O guia deve ser tomado como um instrumento de aperfeiçoamento da aplicação da abordagem LEADER no actual período, a fim de preparar uma transição harmoniosa para o período seguinte.

Podem ainda ser efectuados ajustamentos pertinentes, em função das propostas das avaliações intercalares dos PDR, para melhorar a aplicação do eixo LEADER em cada PDR.

Deve ser igualmente facilitada a execução de recomendações específicas e o acompanhamento e avaliação ao nível dos grupos de acção local (GAL) caso se prevejam alterações às estratégias locais de desenvolvimento durante a fase de aplicação.

Objectivos e estrutura do guia

Este guia tem por objectivo principal ajudar as autoridades dos Estados-Membros na concepção do eixo Leader dos seus programas de desenvolvimento rural [«Eixo 4», a que se referem os artigos 61.º a 65.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005], a fim de iniciarem a preparação da escolha das zonas e grupos e assegurarem uma boa gestão financeira na execução das estratégias locais de desenvolvimento. No presente documento, a DG AGRI faculta uma pequena lista de controlo constituída por perguntas e alguns exemplos que os Estados-Membros devem ter em conta para obter o valor acrescentado potencial da abordagem Leader.

¹ Por razões de distinção entre o antigo e o novo texto, este último apresenta-se assinalado.

O presente guia não abrange a medida de «cooperação» no âmbito do eixo Leader, a qual é objecto de orientações específicas (Guia para a execução da medida «Cooperação» ao abrigo do eixo Leader dos programas de desenvolvimento rural 2007-2013), cujas versões mais recentes foram apresentadas no Comité do Desenvolvimento Rural em 19 de Novembro de 2008).

O presente guia não cria regulamentação nova. Importa observar, de qualquer modo, que a interpretação do direito da UE cabe, em última instância, ao Tribunal de Justiça Europeu.

Índice

Capítulo I	Introdução
Capítulo II	Definição de uma estratégia para as zonas rurais com recurso à abordagem Leader
Capítulo III	Definição do conteúdo do eixo Leader do programa: planeamento e recursos
Capítulo IV	Seleção dos grupos de acção local
Capítulo V	Execução da estratégia local de desenvolvimento

Capítulo I Introdução

Porquê um eixo Leader na política de desenvolvimento rural?

De 1991 a 2006, Leader I, Leader II e Leader+ foram concebidos como um laboratório para incentivar o surgimento e a experiência de novas abordagens do desenvolvimento integrado e sustentável e influenciar, complementar e/ou reforçar a política de desenvolvimento rural na UE.

Após estes três períodos de programação, a iniciativa Leader atingiu um período de maturidade que permite às autoridades competentes dos Estados-Membros e aos grupos de acção local, nas zonas rurais, aplicar a abordagem Leader de forma mais ampla na programação integrada do desenvolvimento rural.

É por essa razão que o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)² para o período 2007-2013 inclui um quarto eixo, denominado «Eixo Leader».

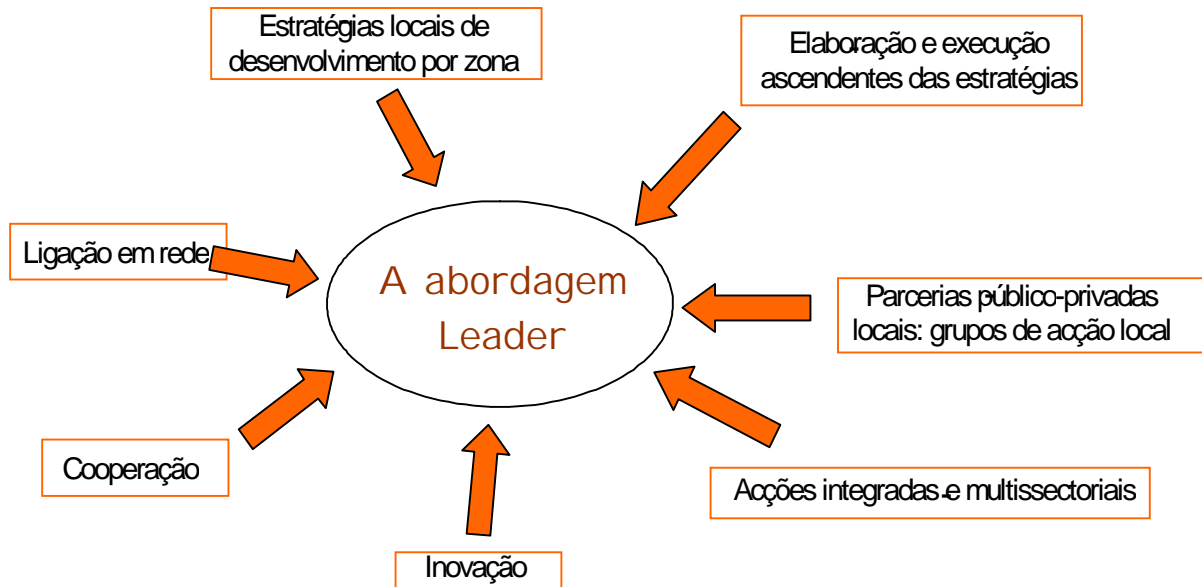
A diferença fundamental entre o eixo Leader e outros eixos neste período de programação do FEADER não reside no conteúdo das acções. Com efeito, como se verá adiante, muitas das acções realizadas no quadro do eixo Leader serão, provavelmente, semelhantes às realizadas no âmbito de outros eixos.

O principal valor acrescentado do eixo Leader encontra-se na *forma como as acções são postas em prática e ligadas entre si, pelas próprias comunidades rurais e no interior destas.*

² JO L 277 de 21.10.2005.

As sete características essenciais do método Leader:

As sete características essenciais de Leader



Esta figura apresenta várias sugestões – desenvolvidas no seguimento deste guia – para assegurar que as zonas rurais retiram uma efectiva mais-valia do eixo Leader.

Capítulo II

Definição de uma estratégia para as zonas rurais com recurso à abordagem Leader

Para definir o **contexto** do eixo Leader, sugere-se que os Estados-Membros abordem as seguintes questões principais:

Qual é a estratégia nacional global para o desenvolvimento das zonas rurais e qual será a função principal do eixo Leader nessa estratégia?

Uma vez que a abordagem Leader deixou de ser uma iniciativa comunitária, cabe aos Estados-Membros definir a sua função estratégica na política de desenvolvimento rural, tendo em conta as orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Decisão 2006/144/CE do Conselho de 20 de Fevereiro de 2006, publicada no JO L 55 de 25.2.2006, p. 20).

Nestas orientações estratégicas, a prioridade estratégica global específica do eixo Leader é a criação de capacidades locais para o emprego e a diversificação:

«Os recursos atribuídos ao eixo 4 (Leader) devem contribuir para as prioridades dos eixos 1 e 2 e, em especial, do eixo 3, mas devem igualmente desempenhar um papel importante no que respeita à prioridade horizontal de melhoria da governação e de mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais.

O apoio ao abrigo do eixo 4 oferece a possibilidade, no quadro de uma estratégia local de desenvolvimento orientada pela Comunidade baseada nas necessidades e nos pontos fortes locais, de combinar os três objectivos — competitividade, ambiente e qualidade de vida/diversificação. As abordagens integradas, que associam os agricultores, os silvicultores e outros agentes rurais, podem salvaguardar e valorizar o património local natural e cultural, sensibilizar para os problemas do ambiente e promover os produtos típicos, o turismo, assim como os recursos e a energia renováveis.»³

Uma das fases mais importantes da concepção de uma estratégia credível é, provavelmente, a da apresentação de uma visão global do eixo Leader. É também, no entanto, uma das fases mais complexas e politicamente sensíveis. Essa visão destina-se a reunir as principais partes interessadas em torno do programa; é, por isso, fortemente aconselhável envolvê-las desde o início na elaboração do programa.

A referida visão deve estabelecer alguns princípios gerais relativamente à função que a abordagem Leader pode desempenhar nas zonas rurais no período de programação 2007-2013.

O eixo Leader pode desempenhar, pelo menos, três funções principais, nomeadamente: estímulo do *desenvolvimento local* endógeno, aumento da capacidade organizativa ao nível da *governação* das comunidades rurais e quebra do ciclo vicioso de declínio, que ainda existe em muitas zonas rurais, através do incentivo à *inovação*. A importância atribuída a estes três aspectos por cada Estado-Membro reflecte-se na estratégia e na gestão do eixo Leader.

³

Ponto 3.4 da Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006.

O eixo Leader enquanto instrumento de desenvolvimento local endógeno

Uma das principais vantagens das abordagens ascendentes é a sua capacidade de mobilizar uma quantidade maior de recursos locais para o processo de desenvolvimento. Tal explica-se pelo facto de os agentes locais disporem de melhores conhecimentos sobre as oportunidades de recursos disponíveis e por terem maior sentido de apropriação e empenho relativamente aos projectos.

A experiência tem revelado que a abordagem ascendente não deve ser vista como concorrente ou oposta às abordagens descendentes das autoridades nacionais e/ou regionais, devendo antes ser combinada e interagir com estas, obtendo-se assim melhores resultados em termos globais.

O eixo Leader enquanto instrumento de governação para desenvolvimento da capacidade organizativa da comunidade rural

Os grupos de acção local Leader têm desempenhado um papel importante na associação de todas as organizações públicas, privadas e civis que actuam num determinado território e na criação gradual de métodos e conhecimento sobre o trabalho conjunto na prossecução de objectivos comuns.

Além disso, Leader tem forjado um sentido de identidade local que *ultrapassa* os limites exíguos de uma localidade. Subsequentemente, os limites de muitos serviços da administração local foram redefinidos de modo a corresponderem aos territórios criados pelas parcerias Leader.

Um dos objectivos do eixo Leader consiste em aumentar a capacidade organizativa das comunidades rurais (reforço da gestão local e capacidade de desenvolvimento de projectos). Tendencialmente, este objectivo resulta numa cobertura bastante vasta das comunidades rurais (logo, certos países incluirão quase todas as zonas rurais em parcerias Leader). Tal implica, igualmente, o desenvolvimento de um clima de confiança, estruturas de longo prazo, experiência e conhecimentos especializados e, por conseguinte, um impacto maior na importância atribuída à medida «aquisição de competências» e aos processos de selecção dos grupos de acção local.

O eixo Leader enquanto instrumento de incentivo à inovação

Leader pode desempenhar uma função importante de incentivo a abordagens novas e inovadoras do desenvolvimento das zonas rurais. A inovação é incentivada concedendo-se aos GAL uma ampla margem de manobra e flexibilidade na tomada de decisões relativas às acções que pretendam apoiar. Este aspecto tem um impacto relevante na concepção das regras de elegibilidade dos programas.

A possibilidade de financiamento de projectos experimentais ou inovadores depende muito da medida em que os PDR utilizam as faculdades do regulamento do Conselho relativas ao financiamento de projectos não incluídos na lista de medidas dos eixos 1-3 (artigo 64.º). Em princípio, todos os projectos que correspondem aos objectivos dos eixos 1, 2 e 3, referidos no Regulamento (CE) n.º 1698/2005, são elegíveis para financiamento.

No que se refere à inovação, as regras de elegibilidade devem ser adequadas para satisfazer as necessidades de execução de projectos inovadores. Anteriores avaliações da iniciativa

comunitária Leader salientaram que podem perder-se os benefícios de Leader em termos de inovação se as regras de elegibilidade forem demasiado pormenorizadas ou limitadas. Com efeito, critérios muito rigorosos podem dificultar a inovação ou limitar o desenvolvimento de (novas) ideias. A inovação deve ser entendida em sentido lato. Não se define, necessariamente, em termos de novidades de alta tecnologia. A inovação é encarada apenas como um modo de encontrar soluções novas para as necessidades de uma zona. Neste sentido, cada zona – independentemente do seu grau de subdesenvolvimento – pode beneficiar de uma estratégia inovadora que seja adaptada aos seus problemas mais prementes. Inovação pode significar a introdução de um novo produto, um novo processo, uma nova organização ou um novo mercado. Esta definição comum de inovação é válida tanto para zonas rurais como para zonas urbanas.

No entanto, devido à sua baixa densidade e aos relativamente pobres recursos humanos e materiais, algumas zonas rurais têm ligações mais ténues com centros de investigação e desenvolvimento, podendo afigurar-se-lhes difícil produzir inovações radicais, embora tal devesse ser possível.

A inovação em zonas rurais pode implicar a transferência e adaptação de inovações desenvolvidas em local diferente, a modernização de formas tradicionais de saber-fazer ou a descoberta de novas soluções para problemas rurais persistentes que outras intervenções políticas não foram capazes de resolver de modo satisfatório e sustentável. Podem dar-se, assim, respostas novas a problemas específicos das zonas rurais também a um nível local. Os critérios de selecção para projectos inovadores devem ser decididos igualmente ao nível adequado. Dada a natureza específica da abordagem Leader, é improvável que qualquer potencial de inovação seja medido exclusivamente pelas autoridades públicas. De facto, as condições de elegibilidade e selecção definidas no PDR podem constituir um obstáculo ao apoio de novos tipos de projecto. Seria mais pertinente que os critérios fossem estabelecidos pelos GAL no contexto das suas estratégias locais e condições de zona/desenvolvimento. Pedindo aos GAL a apresentação de um sistema adequado de critérios de selecção e um sistema eficiente de documentação das suas decisões, a questão da elegibilidade de projectos inovadores pode ser respondida aplicando-se o princípio da «fundamentação». De qualquer modo, cabe em exclusivo ao GAL apreciar se um projecto satisfaz os critérios relativos à sua estratégia local, sendo, desse modo, portador de valor acrescentado para a sua zona.

Outras funções potenciais do eixo Leader

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, os Estados-Membros devem assegurar coerência na preparação dos seus planos estratégicos nacionais. Além disso, em conformidade com as orientações estratégicas comunitárias, «os Estados-Membros devem otimizar as sinergias entre os eixos e no interior destes e evitar potenciais contradições. Poderão desenvolver abordagens integradas, sempre que adequado.»⁴

A abordagem Leader é um instrumento destinado a aplicar esquemas integrados que combina vários sectores económicos para conceber uma abordagem global do desenvolvimento rural. Para o efeito, é organizada uma coligação de agentes rurais e são coordenadas várias medidas de apoio, de modo a criar sinergias entre os eixos 1, 2 e 3 (por exemplo, promoção de produtos alimentares em ligação com o desenvolvimento do turismo). A abordagem Leader

⁴

Ponto 3.5 da Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2006.

horizontal também permite combinar objectivos como a diversificação, o ambiente e a qualidade de vida.

Leader é um instrumento que permite o desenvolvimento de uma abordagem por zona ao nível micro-regional, tendo, assim, em conta a diversidade das zonas rurais. A vantagem real da abordagem Leader reside na sua maior capacidade para abranger a complexidade do sistema territorial, ou seja, nas suas vertentes de infra-estruturas, bens comuns, património local, capacidade organizativa, transferência de conhecimentos, enriquecimento cultural, etc.

A abordagem Leader é igualmente um meio de resolução de conflitos entre interesses divergentes em desenvolvimento rural (por exemplo, desenvolvimento do turismo em zonas protegidas por razões ambientais, competitividade agrícola ou florestal compatível com a protecção da natureza ou das águas).

Capítulo III

Definição do conteúdo do eixo Leader do programa: planeamento e recursos

Paralelamente ao processo de determinação do que *tem* de ser feito, descrito no capítulo anterior, os Estados-Membros têm de decidir o que *pode* ser feito com os recursos disponíveis. Essa decisão pressupõe que sejam dadas respostas às seguintes questões.

Em que eixo temático deve o eixo Leader ser aplicado?

O eixo Leader é um eixo horizontal e metodológico que poderá ser aplicado em um ou mais eixos temáticos. Por conseguinte, em termos de conteúdo, terão de ser feitas opções quanto ao eixo em que o método Leader pode ter melhor aplicação.

Uma atitude pragmática consistiria em ter em consideração anteriores experiências bem sucedidas com estratégias locais de desenvolvimento Leader, utilizando o seu âmbito de intervenção e os resultados da avaliação.

Será sempre possível, posteriormente, alterar o quadro financeiro indicativo do programa, que precisa, de entre os três eixos, a parte do financiamento que corresponde ao eixo Leader [cf., *infra*, extracto do quadro anexo ao Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho]. A chave de distribuição das estratégias locais de desenvolvimento em relação aos três eixos (4.1) aplica-se igualmente à cooperação (4.21) e aos custos de funcionamento, aquisição de competências e animação no território (4.31).

4.1 Estratégias locais de desenvolvimento:
• 411. Competitividade
• 412. Ambiente/gestão do espaço rural
• 413. Qualidade de vida/diversificação
4.21 Cooperação:
4.31 Custos de funcionamento, aquisição de competências, animação

O estudo de avaliação «Métodos e Resultados da Integração das Inovações e Abordagem LEADER nos Programas de Desenvolvimento Rural»⁵, encomendado pela DG «Agricultura e Desenvolvimento Rural», definiu os conceitos de «integração vertical estratégica/descendente» e «integração a pedido».

O actual processo corresponde a uma «integração estratégica/descendente» por ter começado ao nível da UE antes de se traduzir em prioridades nacionais, nos planos estratégicos nacionais, sendo depois aplicado ao nível local. «Integração a pedido» significa que a integração pode ser introduzida também a partir da base, através de declarações políticas/declarações proferidas por partes interessadas locais e regionais que veiculam os pedidos das gentes e instituições locais (por exemplo, municípios): a integração a pedido verifica-se após as primeiras experiências bem sucedidas com abordagens Leader similares que, na opinião das partes interessadas locais, devem ser intensificadas.

Uma abordagem verdadeiramente ascendente utilizada por certos Estados-Membros na preparação do próximo período de programação consiste na aplicação do modelo de «integração a pedido», o que significa permitir o recurso ao método Leader pelos três eixos e confiar aos GAL a definição do âmbito das suas estratégias locais de desenvolvimento.

Uma abordagem mais descendente excluiria um ou dois eixos do programa.

Deve o programa incluir a inovação?

A inovação não é obrigatória ao nível dos GAL, mas tem de ser incluída no programa como um objectivo operacional do eixo, uma vez que a «execução de abordagens inovadoras» constitui um dos elementos da abordagem Leader, definidos no artigo 61.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

A inovação **deve** ser incluída como um tema estratégico (cf. ficha n.º 3, relativa à inovação nas estratégias de desenvolvimento rural, do modelo de orientação que estabelece o plano estratégico nacional), possivelmente incorporada *ex ante* nas «estratégias locais de desenvolvimento integradas» ou merecer prioridade na selecção da estratégia de desenvolvimento (cf. capítulo II: O eixo Leader enquanto instrumento de incentivo à inovação).

Quantas zonas são susceptíveis de participar no eixo Leader?

O programa deve mencionar, designadamente, «[o] número indicativo previsto [dos] grupos [de acção local] e [a] percentagem prevista de zonas rurais cobertas por estratégias locais de desenvolvimento».⁶

Nos termos do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, os Estados-Membros ou regiões podem optar por abranger quer a totalidade quer uma parte do seu território, adaptando em conformidade os critérios de selecção dos grupos de acção local e as zonas que representam.

Se o Estado-Membro pretender abranger apenas uma parte do seu território rural⁷, tal resultará numa forte concorrência entre os GAL, uma vez que qualquer parceria rural local deve ter a possibilidade de apresentar uma estratégia local de desenvolvimento. Nos critérios de

⁵ Relatório final por ÖIR – Managementdienste GmbH, Viena, 19 de Abril de 2004.

⁶ Ponto 5.3.4.1 do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

⁷ Cf. artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

selecção podem incluir-se os socioeconómicos, a fim de dar preferência a zonas desfavorecidas ou atribuir uma forte prioridade a critérios qualitativos relacionados com a estratégia e a organização do grupo de acção local.

Nos casos em que se preveja que a abordagem Leader seja aplicada na totalidade do território do programa, a selecção efectuar-se-á principalmente com base nas condições estabelecidas no artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, a satisfazer pelos grupos de acção local. No que se refere aos critérios de selecção, cf. também artigo 37.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

Como anteriormente referido, se um dos objectivos estratégicos principais do eixo Leader for melhorar a governação da política rural, a sua aplicação implicará uma cobertura das comunidades rurais mais vasta do que no anterior período de programação. Uma forma possível de medir o aperfeiçoamento da governação local seria através da indicação pelos Estados-Membros, nos seus programas, do aumento em termos de cobertura geográfica e demográfica e do número previsto de grupos de acção local seleccionados, comparativamente ao anterior período de programação.

Como serão as comunidades rurais preparadas para a execução das estratégias locais de desenvolvimento?

Ainda que exista já alguma experiência local de Leader, continua a ser importante assegurar que o grupo de acção local está adequadamente preparado para a sua função.

Uma das primeiras tarefas da rede rural nacional financiada no âmbito da assistência técnica⁸ será elaborar programas de formação para os grupos de acção local⁹ em fase de formação. Recomenda-se que as redes rurais nacionais estejam constituídas pouco tempo depois da adopção dos programas, embora o prazo para tal seja 31 de Dezembro de 2008, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006. Se a rede não tiver sido constituída até este termo, será preferível utilizar a submedida «aquisição de competências», prevista no artigo 63.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, desde o início do período de programação para ajudar os grupos locais a organizarem-se e a preparem o plano local de desenvolvimento num período curto (por exemplo, de 6 meses a 1 ano). O artigo 59.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho indica como elegíveis as seguintes medidas:

- (1) Ao nível nacional, sendo beneficiários os organismos de formação:
 - formação do pessoal envolvido na preparação e execução de uma estratégia local de desenvolvimento;
 - acções de promoção, bem como formação de animadores.
- (2) Ao nível local, sendo beneficiários as comunidades locais, organismos de desenvolvimento local, parceiros locais associados mediante acordo ou GAL já constituídos:

⁸ Cf. artigo 66.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

⁹ Cf. artigo 68.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

- estudos da zona em questão, incluindo a análise de uma potencial estratégia local;
- medidas destinadas a proporcionar informações sobre a zona e a estratégia local de desenvolvimento.

Nos Estados-Membros que tenham constituído unidades das redes nacionais Leader+, estas estruturas podem prestar assistência técnica aos GAL na preparação das novas estratégias locais de desenvolvimento (por exemplo, Países Baixos); tal é possível antes da constituição da nova unidade da rede de desenvolvimento rural.

Ao nível do GAL, é importante assegurar que a transição da fase de desenvolvimento de capacidade para a fase de execução decorra harmoniosamente e que esta última disponha de tempo suficiente. Por esta razão, em regra, os concursos para a selecção das zonas rurais onde serão executadas estratégias locais de desenvolvimento têm de ser organizados no prazo de dois anos a contar da aprovação dos programas¹⁰.

Refira-se que, de acordo com o artigo 63.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, a aquisição de competências deve estar disponível também durante a fase de execução das estratégias locais de desenvolvimento, para acções de formação em matéria de gestão de GAL, auto-avaliação, acompanhamento, etc. Recomenda-se que o intercâmbio de experiências entre os GAL sobre as respectivas estratégias locais de desenvolvimento – que não é elegível a título da cooperação, que exige uma acção conjunta – deve ser elegível a título de aquisição de competências.

Resumindo, os Estados-Membros devem explicar aos actuais e potenciais GAL como pretendem ajudar as zonas na preparação e execução das suas estratégias de desenvolvimento (rede nacional, seminários a realizar por organismos de formação ao abrigo da medida «aquisição de competências», desenvolvimento de capacidade local, preparação da documentação financeira e administrativa necessária, etc.).

Qual será a duração de execução das estratégias locais de desenvolvimento?

A extensão do período para a execução das estratégias locais de desenvolvimento depende, principalmente, do calendário do procedimento de selecção dos GAL. Os programas nacionais ou regionais devem indicar o calendário de selecção dos grupos de acção local.

Nos termos do artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, os concursos para a selecção das zonas rurais onde serão executadas estratégias locais de desenvolvimento serão organizados no prazo dos dois anos seguintes à aprovação dos programas. No entanto, os Estados-Membros ou regiões podem organizar concursos suplementares, especialmente quando Leader seja aberta a novas zonas, casos em que pode ser necessário um prazo mais longo.

Portanto, é possível organizar um concurso ou ter duas vagas de projectos no início do período de programação. Porém, deve ter-se sempre presente que o desenvolvimento local e o desenvolvimento de capacidade são processos de longo prazo. A experiência mostra que a execução efectiva das estratégias locais no terreno, normalmente, não se inicia antes do quarto ano do período de programação.

¹⁰ Cf. artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

Que tipos de projecto podem ser financiados no quadro das estratégias locais de desenvolvimento?

Terão de ser cumpridas regras de elegibilidade gerais mínimas, pormenorizadas [condições estabelecidas ao nível da UE e do programa, de acordo com o artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005].

Terão de ser aplicados igualmente os «critérios de adjudicação» [«critérios de selecção», nos termos do artigo 78.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005], definidos ao nível do programa após consulta do comité de acompanhamento.

Além disso, os grupos de acção local definem os critérios de selecção de projectos como «critérios de selecção locais», em relação com as prioridades específicas das suas estratégias locais de desenvolvimento. Recomenda-se que estes critérios de selecção locais sejam incluídos nas estratégias locais de desenvolvimento; integrado neste modelo, os critérios de selecção locais específicos podem ser aprovados no âmbito do procedimento de selecção dos grupos de acção local.

De acordo com o artigo 63.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, os GAL podem realizar acções que caiam ou não no âmbito de uma medida FEADER dentro de cada eixo designado como sendo aplicável à abordagem Leader no quadro do programa.

Tal significa que é elegível qualquer operação dentro do âmbito deste eixo designado (competitividade dos sectores agrícola e florestal, melhoria do ambiente ou diversificação das actividades económicas e melhoria das condições de vida).

No âmbito da sua responsabilidade, os Estados-Membros devem assegurar a coerência e a compatibilidade com outros fundos da UE. As estratégias locais de desenvolvimento poderão também visar objectivos de outros fundos europeus (por exemplo, FEDER, FSE e FEP). No que diz respeito ao eixo 4 (Leader) não é possível traçar linhas de demarcação claras no PDR da mesma forma que se fez para as medidas dos eixos 1-3, dado que tal poria em causa a natureza integrada e multisectorial da abordagem Leader.

O facto de um projecto proposto para financiamento a título de Leader no âmbito do FEADER poder ser financiado apenas por um dos fundos estruturais não exclui a sua elegibilidade naquele âmbito.

As estratégias locais de desenvolvimento devem explicar os tipos de acção que correspondem aos objectivos dos diversos fundos europeus e, conseqüentemente, esclarecer os tipos de acção que devem ser financiados por Leader através do FEADER. Se um projecto corresponde aos objectivos do FEADER e é coerente com a estratégia local de desenvolvimento, a autoridade de gestão não pode excluir a opção de um GAL de apresentar um projecto para financiamento pelo FEADER.

Os projectos complexos que excedam os objectivos do FEADER podem ser cindidos em várias operações, de modo a serem financiados por diferentes fundos simultaneamente.

Em qualquer caso, a autoridade de gestão tem de assegurar que não existe duplo financiamento da operação.

1) Operações elegíveis no quadro das medidas definidas pelo Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho

Em princípio, qualquer medida territorial e várias medidas sectoriais conexas podem ser executadas com recurso à abordagem Leader (cf. conclusões do estudo da DG «Agricultura e Desenvolvimento Rural», *Métodos e Resultados da Integração das Inovações e Abordagem LEADER nos Programas de Desenvolvimento Rural*¹¹, ponto 5.2.3.2): foi demonstrado por bastantes exemplos que pode ser integrada em programas do tipo «Leader» uma vasta gama de medidas agrícolas, além das elegíveis ao abrigo do artigo 33.º (diversificação) e do artigo 9.º (formação) do Regulamento (CE) n.º 1257/99. Nessa gama incluem-se investimentos em explorações, instalação de jovens agricultores, comercialização e transformação, medidas agro-ambientais e silvicultura, além do que é já realizado nestes sectores através de programas operacionais regionais. Existem exemplos suficientes em Espanha, Finlândia, França, Itália e Reino Unido que demonstram que a forte integração das características Leader abrange medidas destinadas a desenvolver explorações agrícolas e a preservar a diversidade das paisagens culturais. A inclusão de medidas orientadas para as explorações pode gerar benefícios materiais e imateriais para os produtores, gestores fundiários, sociedade rural e sociedade em geral.

As medidas podem ser executadas exclusivamente através do eixo Leader ou como suplemento do sistema de execução normal, descendente (selecção de projectos pela autoridade de gestão).

Caso um projecto corresponda a uma determinada medida, aplicam-se as condições de elegibilidade e selecção pertinentes a essa medida [artigo 64.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005]. As condições aplicáveis à medida estão definidas ao nível da UE [pelo Regulamento (CE) n.º 1698/2005 e/ou pelo Regulamento (CE) n.º 1974/2006] e ao nível do programa (regras de elegibilidade definidas em conformidade com o artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005]. Aplicam-se igualmente as condições horizontais que não sejam específicas de uma medida (por exemplo, regras em matéria de auxílios estatais, contribuições em espécie, etc.).

Segundo a análise dos grupos orientados Leader, constituídos em 2010 no âmbito da rede europeia de desenvolvimento rural, os Estados-Membros devem rever as medidas existentes nos PDR para verificar se as regras de elegibilidade limitam a capacidade dos GAL de conceberem e aplicarem estratégias locais multissetoriais inovadoras, tendo em vista os objectivos dos eixos 1-3 da política de desenvolvimento rural. Os projectos que apresentem as características da abordagem Leader devem ser elegíveis. Pode tratar-se de projectos inovadores, territoriais, de pequena escala ou de parceiros múltiplos. Por outro lado, a combinação de várias medidas (incluindo entre eixos) deve permitir o apoio a projectos complexos, que têm mais em conta os objectivos transversais das estratégias locais de desenvolvimento.

2) Operações elegíveis fora do quadro das medidas definidas pelo Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho

As operações apoiadas não correspondem, necessariamente, a uma das medidas de desenvolvimento rural. Este aspecto é importante para manter a função experimental/innovadora do método Leader. Aplicam-se as condições horizontais estabelecidas ao nível da UE (por exemplo, regras em matéria de auxílios estatais, contribuições em

¹¹ Cf. nota de pé-de-página n.º 5.

espécie, etc.) e ao nível do programa que não sejam específicas de uma medida. **Devem ser cumpridos os objectivos do eixo pertinente.**

Segundo a análise dos grupos orientados Leader, os Estados-Membros devem alterar as suas normas na medida do necessário para permitir que os GAL desenvolvam também soluções locais que não correspondam inteiramente às medidas definidas nos programas de desenvolvimento rural, mas que se adequem aos objectivos dos eixos pertinentes. Entre os elementos do PDR destinados a assegurar uma aplicação efectiva do método podem incluir-se os seguintes:

- **criação de submedidas específicas** (das medidas 411-413), incluindo acções elegíveis, beneficiários e condições financeiras, que permitam o financiamento de projectos que não satisfaçam os critérios de elegibilidade de qualquer medida-padrão, mas visem os objectivos de um ou mais dos eixos 1-3;

- **a possibilidade de financiamento de projectos como parte de uma estratégia local de desenvolvimento não relacionada com qualquer medida específica do PDR**, tendo por única condição que tal vise os objectivos de um ou mais dos outros três eixos [na acepção do artigo 63.º, alínea a), e do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005]. As acções e os beneficiários elegíveis são definidos na estratégia local de desenvolvimento. As condições financeiras são definidas ao nível do programa (por exemplo, apoio a projectos de pequena escala).

Como cobrirá o orçamento de cada grupo os custos de funcionamento deste, assim como a aquisição de competências e a animação no território?

O programa deve indicar um valor estimativo das despesas que serão consagradas aos custos de funcionamento, aquisição de competências e animação a título do eixo Leader¹². **O período elegível para os três tipos de actividade pode ser o período necessário para a elaboração da estratégia ou o período da sua execução.**

- *Custos de funcionamento*

Os custos de funcionamento dos grupos não podem exceder 20% do total da despesa pública prevista da estratégia local [artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006]. **Os custos de funcionamento incluem as despesas de pessoal e administração dos GAL seleccionados.** Os custos decorrentes da participação do pessoal e dos membros dos GAL nas reuniões das redes nacionais e europeia devem constituir também despesas elegíveis, uma vez que a ligação em rede é um dos sete princípios Leader.

Normalmente, o número mínimo de efectivos exigido para as funções de base (cf. capítulo V) é de dois – um gestor qualificado e um assistente administrativo. **Podem ser necessários recursos humanos suplementares, consoante o número de tarefas administrativas suplementares confiadas, a zona e/ou a população abrangida ou a estratégia orçamental.** O pessoal deve ser qualificado e/ou possuir experiência de gestão administrativa de projectos locais e também de certos modelos de execução em gestão financeira.

¹² Anexo II, ponto 5.3.4.1, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

Recomenda-se a aplicação de um sistema de adiantamentos para os custos de funcionamento, ao abrigo do artigo 38.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, o que permitirá aos GAL satisfazer as suas necessidades de fluxos de tesouraria.

- *Aquisição de competências*

O artigo 59.º, a que se refere o artigo 63.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 indica actividades para aquisição de competências («estudos da zona em questão», «formação do pessoal envolvido na preparação e execução de uma estratégia local de desenvolvimento»). A formação dos membros dos GAL deve ser igualmente considerada uma despesa elegível a título de aquisição de competências, uma vez que eles estão envolvidos na preparação e execução da estratégia local de desenvolvimento.

- *Animação*

A maioria dos grupos de acção local considera que a parte principal e o valor mais importante do seu trabalho correspondem às actividades de animação.

O artigo 59.º, a que se refere o artigo 63.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, menciona actividades de animação elegíveis («medidas destinadas a proporcionar informações sobre a zona e a estratégia local de desenvolvimento», «acções de promoção, bem como formação de animadores»). Estas actividades incluem tarefas de desenvolvimento de projectos, como a prestação de apoio a potenciais beneficiários na elaboração de projectos e preparação de pedidos, mas também a associação das diferentes partes interessadas da comunidade em causa. Se aqueles grupos não desempenharem esta função, só as organizações mais fortes, empresas e zonas participarão na execução da estratégia local de desenvolvimento. Esta parte importante da sua função consiste em: encorajar os membros e zonas mais fracas da comunidade; prestar-lhes a assistência técnica necessária; suscitar novas ideias, que de outro modo não surgiriam, ajudando a resolver os conflitos existentes em qualquer comunidade, criando uma cultura de trabalho conjunto para objectivos comuns e forjando uma identidade e uma imagem fortes do território.

Os GAL devem utilizar vários meios para informar a comunidade local das possibilidades de subvenção de projectos: em reuniões e eventos públicos, através de folhetos e publicações, nos sítios Web dos GAL e através dos membros destes grupos. Desta forma, os GAL não só respondem à procura de subvenções existente como podem incentivar outros agentes locais a considerarem novos investimentos ou outros projectos.

A animação exige recursos suplementares e competências de comunicação diferentes das necessárias para o exercício das funções financeiras e administrativas acima referidas. Os países que recorreram a abordagens Leader para melhorar a capacidade organizativa e o desenvolvimento local das suas zonas rurais, normalmente, dispõem de uma equipa local de 4-5 pessoas. Estas equipas locais devem possuir as competências económicas e técnicas necessárias para avaliar e apoiar a viabilidade dos projectos locais.

Deve a cooperação ser incluída na estratégia local de desenvolvimento?

A cooperação não é obrigatória ao nível dos GAL, mas deve estar disponível para os GAL que pretendam executar projectos de cooperação. Deve ser programada a medida «Cooperação», tal como as outras medidas Leader.

A cooperação pode ser integrada *ex ante* nas estratégias locais de desenvolvimento, devendo, nos Estados-Membros «antigos», ser-lhe dada prioridade nos critérios de selecção para a estratégia local de desenvolvimento.

A medida «Cooperação» também pode ser aplicada directamente nos processos de selecção organizados pela autoridade competente.

Capítulo IV

Seleccção dos grupos de acção local

Quais os critérios de selecção e os procedimentos a observar?

Procedimento de selecção

A selecção e o estabelecimento dos grupos locais e dos correspondentes territórios e estratégias constituem, provavelmente, a fase mais importante de todo o programa. Por conseguinte, é importante que a definição dos critérios de selecção não seja encarada como um simples procedimento administrativo, mas como um elemento do processo que corresponde aos objectivos de política estratégica fixados para o eixo Leader no programa.

Os concursos de selecção das zonas rurais onde serão executadas as estratégias locais de desenvolvimento devem ser organizados no prazo dos dois anos seguintes à aprovação dos programas. No entanto, os Estados-Membros ou regiões podem organizar concursos suplementares, especialmente quando Leader seja aberta a novas zonas, casos em que pode ser necessário um prazo mais longo.

De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1974/2006, o programa deve indicar o procedimento, o calendário e os critérios objectivos para a selecção das estratégias locais de desenvolvimento. A vantagem de dispor previamente no programa de critérios de selecção objectivos e precisos está na possibilidade de lançar o concurso o mais rapidamente possível.

Os Estados-Membros têm uma certa flexibilidade em adoptar modelos de execução.

Os procedimentos de selecção dos grupos de acção local devem ser abertos a todas as zonas rurais e garantir a concorrência entre os grupos de acção local que apresentem estratégias locais de desenvolvimento¹³. Noutros termos, os Estados-Membros têm de demonstrar, pelo menos, que existem procedimentos para informar as partes interessadas da possibilidade de aplicarem o eixo Leader e que estas últimas compreendem o processo de tomada de decisão. As comunidades rurais devem receber toda a informação possível (publicações, sítios, Web, etc.).

¹³ Artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

Devem aplicar-se a todos os GAL candidatos ao programa os mesmos critérios de selecção, assim se assegurando a aplicação do princípio da igualdade de tratamento.

Os procedimentos de selecção no âmbito de um programa nacional poderão incluir uma fase de selecção regional para avaliar a coerência da estratégia local de desenvolvimento com a estratégia regional de desenvolvimento no âmbito de outras políticas ou instrumentos. Contudo, devem aplicar-se os mesmos critérios de selecção a todos os GAL. Esta fase regional deve anteceder a fase de selecção final nacional, em que um comité de selecção nacional procede a uma avaliação comparativa de todos os pedidos.

A autoridade de gestão pode prever um concurso com dois prazos de candidatura: uma primeira data para zonas com experiência Leader, preparadas para executar estratégias locais de desenvolvimento, e uma data posterior para as zonas em que Leader + não é aplicada, com vista ao lançamento de estratégias locais a partir de 2008.

A autoridade de gestão pode prever também dois concursos sucessivos para cada uma destas categorias.

Nas zonas com experiência Leader no período de programação 2000-2006 (ou 2004-2006, para a UE-10), devem ser respeitadas regras transitórias: os GAL respectivos só iniciarão a execução das novas estratégias locais de desenvolvimento quando a anterior estratégia estiver concluída em termos de compromissos jurídicos com os beneficiários. Devem prever-se também casos de anteriores GAL que expandem o seu território ou o âmbito da sua estratégia local. Esses GAL podem iniciar a execução da nova estratégia no novo território antes do fim de 2008 (ou do termo dos compromissos/corte) no antigo território. Se for incluído na estratégia local de desenvolvimento um novo tipo de operações (nova categoria de beneficiário elegível dos pagamentos ou nova zona de intervenção), a sua execução pode iniciar-se em paralelo com a anterior estratégia. É necessário haver separação dos sistemas de contabilidade. No entanto, no interesse de uma boa gestão financeira, recomenda-se que os GAL esgotem a dotação financeira da anterior estratégia local de desenvolvimento antes do início da execução da nova estratégia.

Nas novas zonas, impõe-se que a aquisição de competências (num período de 6 meses a um ano) ocorra antes da apresentação de uma estratégia local de desenvolvimento.

Uma vez efectuada a selecção, uma boa prática administrativa adoptada por iniciativa de alguns Estados-Membros consiste na assinatura de uma convenção/um contrato sobre o plano local de desenvolvimento entre a entidade jurídica constituída ou designada pelo GAL e o organismo pagador e/ou a autoridade de gestão. As disposições administrativas a estabelecer para a execução da estratégia de desenvolvimento local acordada são sintetizadas num plano local de desenvolvimento.

Crítérios de selecção

Podem distinguir-se três categorias de critérios de selecção: os relacionados com o território (1), a parceria (2) e a estratégia (3). Relativamente a estes três elementos, podem ser exigidos elementos qualitativos além dos critérios de elegibilidade (coerência do território, qualidade da estratégia, organização do grupo de acção local).

O artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho define os critérios de selecção mínimos. A estes podem, por conseguinte, acrescer critérios nacionais específicos. Tal

significa que os Estados-Membros podem acrescentar critérios específicos que os ajudem a seleccionar os melhores grupos e zonas para a realização dos objectivos respeitantes às comunidades locais.

- 1) Critérios relacionados com o território

A zona abrangida pela estratégia deve ser coerente e oferecer uma massa crítica suficiente, em termos de recursos humanos, financeiros e económicos, para apoiar uma estratégia de desenvolvimento viável [artigo 62.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho].

Coerência do território

A zona tem de ser suficientemente *coerente* do ponto de vista geográfico, económico e social. Fundamentalmente, a abordagem territorial adoptada pelo eixo Leader altera o modo de percepção e definição das zonas locais. Os territórios tornam-se projectos territoriais – nomeadamente, organizações activas, de aprendizagem, que trabalham em conjunto para um objectivo comum. Esta abordagem muda a lógica de definição dos limites das zonas dos GAL. Não é recomendável começar pelos limites administrativos fixados, considerar as necessidades e só depois procurar alguém (normalmente, no exterior) para a resolução do problema. O ciclo tem de começar pelos agentes do território, definição das suas necessidades, identificação do seu potencial e da sua estratégia para o futuro. Os limites precisos do território dependem daquilo que se pretende fazer e dos parceiros pretendidos.

Critério da massa crítica: qual deve ser a dimensão dos territórios?

O Regulamento (CE) n.º 1974/2006 fixa os limites inferior e superior da zona dos GAL em termos flexíveis: «A população de cada zona não pode, em regra, ser menor que 5 000 habitantes e maior que 150 000 habitantes. Contudo, em casos devidamente justificados, o limite de 5 000 habitantes pode ser diminuído e o de 150 000 habitantes pode ser aumentado».¹⁴

Caso o Estado-Membro faça uso desta possibilidade de derrogação, o programa deve apresentar uma fundamentação sólida. As cidades pequenas e as zonas suburbanas poderão ser incluídas no território, mas, no eixo 4, a delimitação geográfica não deve ultrapassar a zona rural indicada no programa: de acordo com o artigo 61.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, as estratégias locais de desenvolvimento por zona da abordagem Leader destinam-se a *territórios rurais* sub-regionais bem identificados.

A título de referência, a dimensão média correspondente aos grupos de acção local Leader+ é de cerca de 56 000 habitantes para um território de dimensão média de 1 805 km². Porém, estes dados dissimulam amplas variações. O número médio de habitantes era superior a 70 000 em países como a Irlanda, o Reino Unido e a Itália e inferior a 40 000 em Espanha, na Áustria, na Bélgica e no Luxemburgo. Na Suécia e na Finlândia, a dimensão média é superior a 4 000 km² e na Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos é inferior a 500 km².

É evidente que a dimensão do território deve ser adaptada às realidades de cada país (por exemplo, densidade populacional). Neste sentido, cada Estado-Membro deve ter em conta, pelo menos, dois aspectos:

¹⁴ Artigo 37.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006.

- quanto maior for o território, maior será a massa crítica. É mais provável que se realizem economias de escala na gestão do programa e é possível (mas não garantido) que a zona se adapte melhor ao mercado de trabalho funcional (e sustentável) de uma região;
- quanto menor for o território, mais fácil será estabelecer uma ligação entre o mesmo e as gentes locais, aumentar a participação local e desenvolver a capacidade organizativa, assim como a identidade local. Sendo estes os principais objectivos do eixo Leader, as zonas não devem ser demasiado grandes.

Consequentemente, a principal incumbência dos Estados-Membros consiste em estabelecer um equilíbrio razoável entre os dois aspectos supramencionados, dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 37.º, n.º 3, do regulamento de execução.

- 2) Critérios relacionados com a parceria

O grupo de acção local deve ser um grupo beneficiário das iniciativas Leader II ou Leader + ou com experiência na aplicação da abordagem Leader, ou um novo grupo que represente parceiros dos vários sectores socioeconómicos locais no território em causa¹⁵.

Ao nível da tomada de decisões, os parceiros sociais e económicos, assim como outros representantes da sociedade civil, tais como agricultores, mulheres rurais, jovens e respectivas associações, devem representar, no mínimo, 50% da parceria local. Pretende-se, deste modo, obter um equilíbrio entre a composição socioeconómica da zona e a composição da parceria¹⁶.

Os grupos de acção Leader devem distinguir-se das parcerias público-privadas locais do eixo 3, referidas no artigo 59.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, estabelecidas para estratégias locais que aplicam uma ou mais medidas do eixo 3 e para as quais a percentagem mínima de parceiros privados não é fixada ao nível da UE.

O grupo de acção local deve demonstrar capacidade para definir e executar uma estratégia de desenvolvimento na zona, de propor uma estratégia local de desenvolvimento integrada e ser responsável pela sua execução¹⁷.

A autoridade de gestão assegura que os grupos de acção local seleccionem um responsável administrativo e financeiro capaz de administrar fundos públicos e garantir o funcionamento satisfatório da parceria ou se associem numa estrutura comum legalmente constituída que garanta o funcionamento satisfatório da parceria¹⁸. A capacidade de administrar fundos públicos deve estar garantida. Alguns grupos locais podem dispor deste conhecimento especializado no interior das suas organizações, enquanto noutros casos poderá ser necessário recorrer a um dos membros da parceria ou a uma entidade externa para o efeito. Esta última solução, embora seja compreensível em territórios com novos GAL, sem experiência em Leader, não deve ser utilizada sistematicamente por GAL mais antigos.

- 3) Critérios relacionados com a estratégia local de desenvolvimento

¹⁵ Artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

¹⁶ Artigo 62.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

¹⁷ Artigo 62.º, n.º 1, alíneas a) e c), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

¹⁸ Artigo 62.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

Uma estratégia local de desenvolvimento integrada deve basear-se, pelo menos, nos seguintes elementos [artigo 61.º, alíneas a) a d) e g), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho]:

- estratégias locais de desenvolvimento por zona destinadas a territórios rurais sub-regionais bem identificados;
- parcerias locais dos sectores público e privado;
- abordagem ascendente em que os grupos de acção local têm poderes de decisão no que diz respeito à elaboração e execução de estratégias locais de desenvolvimento;
- concepção e execução multissetoriais da estratégia baseadas na interacção entre agentes e projectos de diferentes sectores da economia local;
- ligação em rede de parcerias locais.

Os Estados-Membros da UE-15 estão obrigados a envidar esforços no sentido de dar prioridade à selecção dos grupos de acção local que tenham integrado a cooperação no seu desenvolvimento local. Pode ser dada prioridade igualmente a estratégias inovadoras ou outras características.

O facto de a entidade jurídica GAL aplicar outros fundos da UE (por exemplo, enquanto grupo no âmbito do eixo 4 do Fundo Europeu das Pescas) não deve ser considerado um critério de exclusão). É necessário assegurar uma separação clara de instrumentos (parcerias distintas, comités de selecção de projectos, registos contabilísticos separados e delimitação entre estratégias) e a partilha dos custos de funcionamento comuns.

Capítulo V

Execução da estratégia local de desenvolvimento

O grupo de acção local tem a responsabilidade prática de executar a estratégia local de desenvolvimento [artigo 62.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005]. O «centro de gravidade» do processo de tomada de decisão deve ser local, ou seja, o lugar onde as principais operações de execução do eixo Leader têm de ser realizadas. A descentralização das tarefas de gestão não afecta a responsabilidade da autoridade de gestão no que diz respeito à eficiência e correcção da gestão [artigo 75.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1698/2005].

Modelos de execução Leader

A experiência com as anteriores iniciativas comunitárias Leader demonstrou que existem grandes diferenças entre os Estados-Membros no que se refere ao âmbito das tarefas delegadas nos GAL. São três os principais modelos de execução Leader actualmente utilizados pelos Estados-Membros no quadro do eixo Leader:

- os GAL têm competência apenas para seleccionar projectos
- os GAL têm competência para seleccionar projectos e pagar aos beneficiários
- os GAL têm competência para seleccionar e aprovar projectos.

O primeiro modelo (descentralização apenas da competência de selecção de projectos) pode considerar-se um «modelo básico», que corresponde aos requisitos mínimos relativos à transferência da tomada de decisão para o nível local. Outros modelos têm sido desenvolvidos por iniciativa dos Estados-Membros.

Nos dois primeiros modelos, o controlo da elegibilidade prévio à aprovação do projecto é efectuado pelo organismo pagador, pela autoridade de gestão ou por outra entidade pública, por delegação. Este controlo administrativo deve *limitar-se* a um controlo de legalidade sobre a elegibilidade das operações, não devendo incluir uma avaliação da qualidade ou da pertinência do projecto para a estratégia local. Só os projectos já seleccionados pelos GAL devem ser sujeitos a estas avaliações. Os projectos ou listas de projectos que tenham sido rejeitados pelos GAL não devem ser objecto de outros controlos/apreciações por parte daquelas entidades.

As autoridades de gestão devem emitir orientações claras, destinadas aos organismos pagadores, sobre a função que a estes cabe desempenhar no processo de tomada de decisão Leader.

Deve ser mantida uma separação adequada de responsabilidades em todos os modelos de execução, para assegurar a transparência na tomada de decisões e evitar quaisquer conflitos de interesses. Em geral, as pessoas envolvidas no desenvolvimento de projectos não devem estar envolvidas na selecção ou aprovação de projectos. Pela mesma razão, as pessoas envolvidas na selecção ou aprovação de projectos não devem estar envolvidas em tarefas de controlo ou pedidos de pagamento.

Funções administrativas básicas dos GAL

As funções administrativas básicas dos GAL comuns a todos estes modelos de execução são as seguintes (adaptadas, naturalmente, ao contexto administrativo nacional ou regional):

1. Elaboração e publicação de concursos, incluindo definição de critérios de selecção locais (concursos periódicos ou permanentes)
2. Recepção dos pedidos
3. Avaliação de projectos
4. Classificação dos projectos e apresentação de listas dos projectos seleccionados à autoridade de gestão, incluindo fixação do montante do apoio, ou apresentação sucessiva dos projectos seleccionados à autoridade de gestão
5. Acompanhamento da execução da estratégia (incluindo acompanhamento da execução dos projectos seleccionados)
6. Avaliação da estratégia

A actuação da autoridade de gestão deve centrar-se nas tarefas que visam facilitar o trabalho dos GAL ao nível local, facultando a estes o necessário enquadramento de execução e um sistema de supervisão para acompanhamento da execução ao nível local. Do mesmo modo, o organismo pagador deve centrar-se nas tarefas de controlo, de modo a garantir a observância das regras de elegibilidade.

Procedimento de selecção dos projectos

Os GAL procedem à avaliação qualitativa dos projectos, incluindo a conformidade com a estratégia local de desenvolvimento, com base em critérios de selecção local. A avaliação dos projectos deve ser fundamentada e documentada de modo a demonstrar a solidez e a equidade da decisão em termos de critérios de selecção coerentes e pertinentes. As decisões relativas à selecção de projectos são, normalmente, confiadas a um órgão eleito (comité, conselho, etc.) da parceria.

Devem ser instituídos procedimentos para assegurar a transparência de todas as decisões pelos meios adequados (por exemplo, publicação de actas das reuniões de selecção de projectos nos sítios Web dos GAL) e evitar conflitos de interesses. Qualquer membro do comité de selecção de projectos com interesse num projecto deve declarar esse interesse e não participar na votação.

A declaração deve descrever a natureza da ligação entre o membro do comité de selecção e o candidato. Esta informação deve constar das actas e ser documentada. A título de exemplo, existirá um conflito de interesses se o exercício das funções de membro do comité de selecção de projectos estiver comprometido por razões de natureza familiar ou por interesses económicos (por exemplo, se um dos membros do comité de selecção for candidato).

Além disso, os GAL devem aplicar um regulamento interno que impeça as parcerias de serem dominadas pelas autoridades locais nas reuniões de selecção de projectos, impondo, por exemplo, que os membros do sector «privado» representem, no mínimo, 50% dos votos em cada reunião de tomada de decisão [artigo 62.º, n.º 1, alínea b)].

Procedimento de recurso

Deve ser instituído um procedimento de recurso para que os candidatos possam recorrer para o órgão responsável pela aprovação dos projectos (autoridade de gestão ou GAL, consoante os modelos de execução) num determinado prazo a contar da data da decisão negativa.

Função de pagamento

Existem dois modelos principais de certificação de despesas e pagamento ao beneficiário final:

1) Um modelo descentralizado, em que o grupo é directamente responsável pela certificação inicial da conclusão dos projectos e pelo pagamento é o sistema de subvenção global. O sistema de subvenção global é praticado pelo próprio GAL ou gerido por um parceiro, que pode estar integrado no GAL ou actuar independentemente do grupo local.

O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 enuncia as tarefas a executar pelo organismo pagador e acrescenta: «Com excepção do pagamento das ajudas comunitárias, a execução destas tarefas pode ser delegada». O artigo 6.º, n.º 1, apenas se refere ao «pagamento das ajudas comunitárias». No domínio do desenvolvimento rural, em que normalmente é paga ao beneficiário final uma única subvenção pública, co-financiada pela UE e pelo Estado-Membro, o pagamento ao beneficiário final não é abrangido pelo artigo 6.º, n.º 1, e pode, por conseguinte, ser efectuado pelo grupo de acção local. Só o reembolso da parte da subvenção correspondente à UE a outra autoridade ou organismo deve ficar

reservado ao organismo pagador.

Caso um Estado-Membro recorra a esta possibilidade, o organismo pagador conserva inteira responsabilidade pela legalidade e regularidade da totalidade da operação subjacente, incluindo a defesa dos interesses financeiros da UE, bem como pela declaração da correspondente despesa à Comissão e elaboração das contas em conformidade. Por exemplo, os GAL podem utilizar uma lista de controlo da elegibilidade, preparada pelo organismo pagador, que corresponda à legislação financeira pertinente. Essa lista de controlo deve ser completada pelos GAL. Para efeitos de controlo, deve ser conservado todo o processo durante o período estipulado na legislação aplicável.

Um sistema de subvenção de execução só será plenamente operacional se todos os fundos públicos estiverem concentrados num único pacote (cf. *infra*, grau de concentração do financiamento). Se for descentralizado apenas o financiamento europeu, tendo o GAL de se candidatar ao co-financiamento nacional para cada projecto, os ganhos em flexibilidade serão completamente anulados. Uma subvenção global exige uma gestão coordenada adequada dos fluxos financeiros.

2) Um modelo mais centralizado, em que o pagamento é efectuado pelo organismo pagador. O beneficiário final apresenta o seu pedido de pagamento ao organismo pagador através do GAL (o GAL informa o organismo pagador de que o pagamento pode ser efectuado) ou directamente ao organismo pagador, com cópia para o GAL. O pagamento é efectuado pelo organismo pagador directamente ao beneficiário final, com cópia para o GAL. Os GAL devem ser informados para efeitos de acompanhamento e avaliação da sua estratégia.

Ambos os sistemas têm sido utilizados para os GAL de Leader+. Ambos os métodos apresentam vantagens e inconvenientes. Contudo, muito depende da prática administrativa e da rotina. Por exemplo, algumas autoridades são capazes de efectuar os pagamentos directamente ao beneficiário com muita celeridade uma vez recebida do grupo a documentação, sem interferir na decisão. Noutros casos, porém, o pagamento implica um laborioso processo de controlo duplo que retarda consideravelmente os procedimentos e diminui a capacidade do grupo para tomar decisões e apresentar resultados.

Sugere-se que na descrição dos circuitos financeiros sejam introduzidos prazos máximos para os pagamentos aos beneficiários ou reembolsos aos GAL, se for caso disso, de modo que estes disponham de uma medida de segurança no planeamento e de um horizonte para as despesas.

Controlos

O artigo 28.º-F, n.º 2 (ex-artigo 33.º, n.º 1), do Regulamento (CE) n.º 65/2011 do Conselho [que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativas aos procedimentos de controlo] permite que os Estados-Membros deleguem funções de controlo nos GAL, mediante acto formal, no caso de despesas relacionadas com o artigo 63.º, alínea a) (medida «Execução de uma estratégia local de desenvolvimento»), e b) (medida «Cooperação»). Os controlos administrativos das candidaturas e dos pedidos de pagamento, incluindo visitas *in situ* relacionadas com investimentos, podem ser efectuados pelos GAL. Contudo, a autoridade competente mantém a responsabilidade pela verificação da capacidade administrativa e de controlo dos GAL para realizarem dessa tarefa e deve controlar regularmente as operações destes grupos, incluindo a verificação os registos de contabilidade e a repetição dos controlos administrativos por amostragem.

Nos casos em que os GAL não tenham recebido essa delegação, recomenda-se que os mesmos sejam informados dos resultados dos controlos ou que seja permitida a participação de membros do seu pessoal nas visitas *in situ* e nos controlos no local. Trata-se de uma forma de os GAL acompanharem a execução da estratégia local de desenvolvimento e aperfeiçoarem as suas competências em matéria de regras de elegibilidade e gestão financeira.

A realização de controlos no local mantém-se sob a responsabilidade das autoridades competentes. A amostra a controlar deve corresponder ao peso relativo da despesa Leader.

Co-financiamento

Tem sido observado pelos grupos orientados Leader da REDR que, em alguns Estados-Membros, é problemático assegurar o co-financiamento público. De entre as possíveis soluções práticas para as actuais dificuldades, refiram-se as seguintes:

- constituição de fundos nacionais/regionais e/ou locais para garantir que os beneficiários obtêm co-financiamento público em simultâneo com o apoio do FEADER;
- utilização de um formulário conjunto de pedido de co-financiamento da UE e nacional.

Caso o co-financiamento público nacional seja obtido separadamente pelo beneficiário, o GAL pode desempenhar um papel útil na obtenção ou concessão do co-financiamento público nacional ou de parte dele.

Acompanhamento e avaliação ao nível do PDR

Existem indicadores de realização específicos para Leader [quadro O.41 (1) a quadro 0.431]. Relativamente ao quadro O.41 (2), que indica o número de projectos e beneficiários, os dados devem ser discriminados pelas diferentes medidas do eixo 1, 2 ou 3. Os projectos que não possam ser relacionados com uma medida específica devem ser contabilizados na categoria «Outras» dos diferentes eixos, de acordo com os objectivos para que contribuam. Os dados relativos aos beneficiários devem ser discriminados por pessoa, sector público, privado e GAL; relativamente às pessoas, por sexo/idade.

Não existem indicadores de resultado e de impacto específicos para Leader, uma vez que o método corresponde a um instrumento para alcançar os objectivos do outro eixo.

Existem oito questões de avaliação do quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) específicas para Leader:

Medida 41: Apenas três questões dizem respeito à avaliação qualitativa do efeito da abordagem Leader, ou seja, elas centram-se nas características específicas desta abordagem (aperfeiçoamento da governação, mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno, abordagens multisectoriais e cooperação). Uma questão diz respeito à medida em que a abordagem Leader contribuiu para as prioridades dos eixos 1, 2 e 3.

Medida 421: Em que medida o apoio contribuiu para promover a cooperação e incentivar a transferência de melhores práticas? – Em que medida os projectos de cooperação e/ou a transferência de melhores práticas baseadas na abordagem LEADER contribuíram para um melhor cumprimento dos objectivos de um ou mais dos outros três eixos?

Medida 431: Em que medida o apoio aumentou as capacidades dos grupos de acção local e dos outros parceiros envolvidos na execução das estratégias locais de desenvolvimento? Em que medida o apoio contribuiu para aumentar a capacidade de execução da abordagem LEADER?

Acompanhamento e avaliação ao nível da estratégia local de desenvolvimento (GAL)

Deve ser estabelecido um sistema de acompanhamento e avaliação da estratégia local de desenvolvimento ao nível do GAL antes do início da execução da estratégia local de desenvolvimento. Os custos relacionados com estas tarefas devem ser elegíveis a título da submedida «funcionamento do grupo de acção local» da medida 431.

Acompanhamento

Os procedimentos de acompanhamento e informação formais sobre a execução da estratégia e os controlos de conformidade que lhe estão associados são, provavelmente, estabelecidos pela autoridade de gestão ou constam das orientações do programa. Os GAL devem indicar como tencionam cumprir estes requisitos.

Os objectivos da estratégia local de desenvolvimento devem definir com rigor os resultados a alcançar ao nível local, apresentando assim um quadro e uma orientação claros para a gestão diária dos programas e uma base para a gestão do desempenho e a responsabilidade pela informação regular, através de um relatório anual. Não existe um sistema específico de controlo dos GAL. Os GAL devem estar obrigados a informar a autoridade de gestão sobre as realizações e os resultados dos projectos que apoiam, de forma semelhante à utilizada para informação sobre os outros eixos. Os relatórios de acompanhamento anuais dos GAL devem contribuir para o acompanhamento anual do PDR. O acompanhamento da execução dos projectos (medição do seu avanço financeiro e material) é necessário para assegurar o acompanhamento da execução da estratégia local de desenvolvimento. Consequentemente, importa que os GAL tenham uma percepção global dos objectivos do PDR e que tenham formação em indicadores de acompanhamento, de modo a poderem incluir na sua estratégia dados sobre a forma como contribuirão para esses objectivos.

Avaliação

A auto-avaliação dos GAL deve centrar-se em questões seleccionadas relativas aos objectivos da sua estratégia local de desenvolvimento, mas deve incluir também questões de avaliação comuns, como as relacionadas com o método Leader e o valor acrescentado. Os pontos de referência da auto-avaliação do GAL devem incluir:

- processos de trabalho internos do GAL
- satisfação do beneficiário e opiniões sobre os serviços do GAL
- avaliação das partes interessadas sobre o impacto do GAL.

As directrizes para a coordenação da auto-avaliação devem ser estabelecidas pela autoridade de gestão.

Os GAL devem ser formados em auto-avaliação por especialistas em avaliação.

No quadro da iniciativa comunitária Leader+, os GAL recorreram a práticas como grupos de trabalho, consultas gerais à comunidade e às partes interessadas, reuniões de GAL e apoio de consultoria.

As autoridades de gestão devem ponderar a possibilidade de os GAL reverem e alterarem regularmente a estratégia local de desenvolvimento, de modo a beneficiarem do acompanhamento e da avaliação.