

ESTUDO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR
DO PROGRAMA DE INICIATIVA
COMUNITÁRIA DE DESENVOLVIMENTO
RURAL (LEADER +)

SUMÁRIO EXECUTIVO



IDRHa – Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica

(Concurso Público n.º 16/2003)

Fevereiro de 2004

ÍNDICE

1	Metodologia	2
2	Apresentação e análise dos principais resultados obtidos	4
2.1	PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DA ESTRATÉGIA.....	4
2.2	APLICAÇÃO DO MÉTODO LEADER+.....	5
2.3	GESTÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO.....	6
2.4	IMPLEMENTAÇÃO DOS VECTORES E EFEITOS ESPERADOS – EFICÁCIA.....	9
3	Conclusões	11
4	Recomendações	14

1 METODOLOGIA

O respeito integral pelas datas definidas pela Comissão Europeia introduziu algumas especificidades ao exercício de avaliação intercalar do Programa LEADER+, de modo a que os trabalhos estivessem concluídos até 31 de Dezembro de 2003. Essas especificidades decorrem, tal como é referido em sede de Caderno de Encargos, do facto do Programa Nacional ter iniciado a sua execução apenas no início de 2002. De facto, o arranque tardio do Programa inibia, de alguma forma, determinadas análises de carácter mais quantitativo – centradas, nomeadamente, na avaliação das realizações e dos efeitos (resultados e impactes) induzidos pelo Programa, o que se traduz no tipo de questões de avaliação que são passíveis de serem respondidas e na profundidade com que outras poderão ser analisadas.

Acresce as essas especificidades, os atrasos verificados no procedimento administrativo tendo em vista a Prestação de Serviços para a “Realização do Estudo de Avaliação Intercalar do Programa de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural (LEADER+)”, que tiveram como consequência o arranque tardio dos trabalhos de avaliação – num período, aliás, pouco favorável para o efeito (Agosto de 2003).

A necessidade em garantir-se, por um lado, um trabalho de pendor marcadamente qualitativo e que se desenrolasse a dois níveis – nacional (Programa) e local (Grupos de Acção Local – GAL) – (no integral respeito pelo Caderno de Encargos) e, por outro lado, a realização do trabalho em tempo útil e com a qualidade exigida pelo Critérios MEANS, exigiu um investimento importante no decurso da primeira fase dos trabalhos (que culminou com a entrega Relatório Preliminar, no início de Outubro de 2003) bem como nas semanas seguintes (em estreita articulação com o IDRHa), de modo a que se pudesse afinar o modelo de avaliação inicialmente proposto pelo CIDEC.

Tendo como ponto de apoio as **questões de avaliação** – organizadas por **componentes de avaliação** (A. – A. Pertinência e Coerência das Estratégias; B. Aplicação do Método LEADER+; C. Gestão, Acompanhamento e Avaliação e D. Implementação dos Vectores e Efeitos Esperados – Eficácia) – a metodologia adoptada para o desenvolvimento do presente trabalho (cf. Figura 1) teve como “peças chave” os 52 **Relatórios de Estudo de Caso** (um por GAL), que foram padronizados.

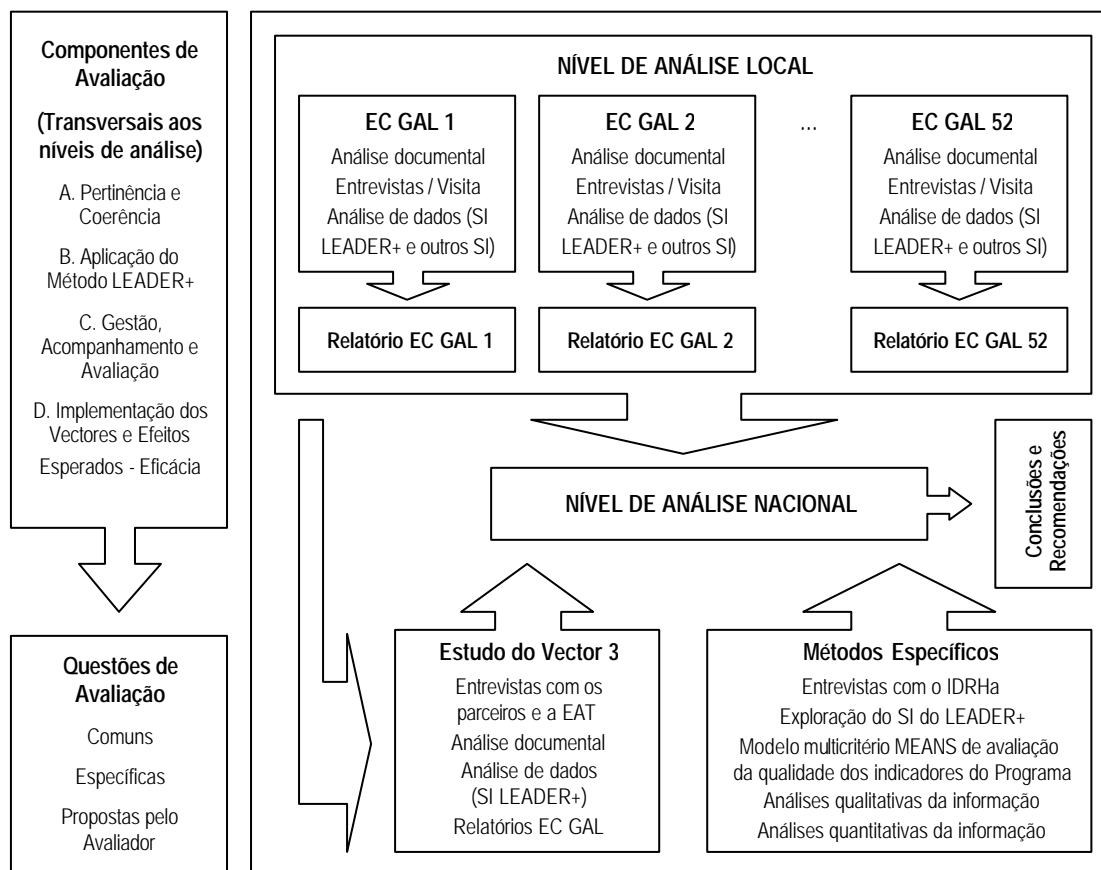
Os Relatórios de Estudo de Caso foram desenvolvidos no âmbito da **análise local** recorrendo a diferentes métodos de recolha e análise de informação: análise documental, entrevistas, visitas, análise de dados existentes no Sistema de Informação do LEADER+ e em outros sistemas.

No caso do **Vector 3** (“Rede Portuguesa LEADER+) foi realizado também um estudo específico que, para além de incorporar elementos que foram recolhidos no âmbito dos Estudos de Caso dos GAL (e que constam dos relatórios destes últimos), privilegiou a recolha de informação de natureza qualitativa (realização de entrevistas com as quatro

Sumário Executivo

entidades com protocolo com o IDRHa bem como com a assessora responsável pelo Vector 3 no âmbito da Equipa de Apoio Técnico ao Gestor – EAT do LEADER+).

Figura 1 – Arquitectura do Modelo de Avaliação Intercalar do Programa LEADER+



Com base nesses estudos intermédios foi possível, então, realizar a **análise de nível nacional**, tendo igualmente como ponto de apoio as quatro componentes de avaliação e respectivas questões. Para esse nível de análise concorreram também outros **métodos de recolha e tratamento de informação específicos**, nomeadamente, a realização de entrevistas com o IDRHa (incluindo o seu Presidente), a exploração do SI do LEADER+, a construção de um modelo multicritério MEANS para avaliação da qualidade do sistema de indicadores do Programa e a utilização de diferentes métodos de tratamento de informação (qualitativos e quantitativos).

2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS

2.1 Pertinência e Coerência da Estratégia

Após a elaboração do LEADER+, **não ocorreram, em geral, alterações significativas no contexto de partida**, tendo-se mantido grandemente as necessidades identificadas inicialmente. Os poucos casos em que ocorreram alterações remetem para territórios particularmente castigados pelos incêndios florestais do Verão de 2003 (Pinhal) ou que beneficiaram com novas acessibilidades rodoviárias (Beira Interior, em geral).

As estratégias e objectivos definidos pelos GAL em sede de Plano de Desenvolvimento Local (PDL) são, em geral, pertinentes dadas as necessidades actuais dos respectivos territórios. De facto, somente em seis PDL foram encontrados alguns (poucos) objectivos específicos que não contribuem, de forma directa, para debelar necessidades actuais da respectiva Zona de Intervenção (ZI).

No entanto, o traço mais marcante das estratégias inscritas na generalidade dos PDL não é a sua pertinência face às realidades territoriais – é o seu **carácter excessivamente abrangente**. De facto, os objectivos gerais – e também os específicos – são, em muitos casos, latos, vagos e algo desajustados face ao âmbito e à capacidade de intervenção do LEADER + a nível local. Em particular, **31 PDL em 52 (ou seja, 60% dos casos) apresentam objectivos específicos que, não deixando de ser pertinentes na íntegra dadas as necessidades identificadas, cobrem simultaneamente todas as necessidades territoriais da respectiva ZI.**

No entanto, **os PDL são, em geral, documentos coerentes** no sentido em que as acções previstas são tipicamente relevantes para a concretização dos objectivos específicos estabelecidos em cada PDL e estes últimos contribuem, na maioria dos casos, para os objectivos específicos do Programa Nacional.

Nota-se, contudo, algum enfoque na “Melhoria da qualidade de vida das zonas rurais” (em média, 72% dos objectivos específicos dos 52 PDL contribuem para esse objectivo de nível superior) e “Promoção e reforço das componentes organizativas e das competências das zonas rurais” (66%). O **enfoque na melhoria da qualidade de vida** está, aliás, patente quando se analisa a distribuição dos PDL por tema forte – tendo sido esse o tema escolhido mais frequentemente pelos GAL (39% dos casos), a alguma distância da “Valorização dos produtos locais” (23%).

Sumário Executivo

O carácter algo lato que as estratégias dos PDL assumem em geral pode não ser totalmente alheio à preferência que foi dada à “Melhoria da qualidade de vida das zonas rurais” enquanto tema federador. De facto, este é o tema forte mais mediato, contribuindo os demais temas, em última instância, para a melhoria da qualidade de vida.

Os **Planos de Cooperação** (PC) são, em geral, documentos menos conseguidos e consistentes que os PDL. A dispersão dos recursos financeiros disponíveis por múltiplas actividades é também frequente. No entanto, nota-se alguma preocupação, extensível à generalidade dos GAL, em integrar as actividades de cooperação na estratégia preconizada em sede de PDL (mais evidente para os GAL dos Açores, de Entre Douro e Minho e de Trás-os-Montes e Alto Douro).

Relativamente às acções de **colocação em rede** implementadas, adequaram-se globalmente aos objectivos específicos inscritos para o Vector 3 ao nível do Programa Nacional LEADER+. No entanto, a análise das respostas às entrevistas realizadas com as quatro entidades parceiras do IDRHA na Rede Portuguesa LEADER+ (ANIMAR, INDE, Federação Minha Terra e ProRegiões) e os Estudos de Caso dos GAL evidenciaram aspectos críticos no desenvolvimento de algumas destas acções.

Refira-se que, de acordo com a opinião dos GAL, **os objectivos do LEADER+ continuam a mostrar-se adequados** dadas as necessidades identificadas. Essa opinião é também muito favorável face à **capacidade do LEADER+ em complementar outros programas e intervenções**: 87% dos GAL afirmaram que as actividades que têm sido apoiadas pelo LEADER+ apresentam relações de complementaridade (ou de sinergia) com actividades apoiadas por outros programas (POEFDS, PRIME, AGRO, Acções Integradas de Base Territorial – AIBT dos PO Regionais, PO das regiões autónomas e, **sobretudo, AGRIS**). Apenas no Alentejo não existe um consenso em torno desta questão devido ao facto de, nesta região, as zonas LEADER+ não poderem ser financiadas no âmbito da Subacção 7.1 da Intervenção AGRIS.

2.2 Aplicação do Método LEADER+

Os actuais 52 GAL foram seleccionados através de um procedimento de Concurso Público¹, a que concorreram 54 Associações de Desenvolvimento Local (ADL). Os critérios de selecção adoptados pelo Júri Nacional foram exaustivos e incorporaram questões como a composição do GAL, a implantação do GAL a nível local ou a relevância, clareza, coerência e equilíbrio global da estratégia inscrita no PDL – permitindo controlar, grandemente, as especificidades do método LEADER (abordagem territorial e ascendente; grupo local; estratégias territoriais de desenvolvimento integradas e de carácter piloto, centradas em temas prioritários).

¹ D.R., n.º 151, III Série, 3.º Suplemento, 2 de Julho de 2001.

Sumário Executivo

Os resultados dos Estudos de Caso evidenciam que **as especificidades do Método LEADER estão a ser aplicadas pela generalidade dos GAL** – de forma, aliás, muito diferente de caso para caso, sendo a indução neste âmbito uma prática difícil e, por isso, arriscada. Importa, contudo, frisar um resultado importante: se os princípios da abordagem territorial, do grupo local, da cooperação interterritorial e da cooperação transnacional estão consignados, em geral, no PDL e/ou no PC, **existem alguns casos em que abordagem ascendente (“bottom-up”) não é evidente (12%) ou em que as estratégias** consignadas – fruto, nomeadamente, do seu carácter lato e pouco objectivo – **não se podem considerar como verdadeiramente integradas, inovadoras, apresentando um carácter piloto.**

Importa referir, contudo, que é muito comum a incorporação das especificidades do método LEADER em outras actividades desenvolvidas pelos GAL, de acordo com a opinião destes últimos.

Apesar de coexistir uma opinião generalizada entre os GAL – e os promotores – de que o LEADER é um programa cada vez mais semelhante aos demais programas, **¾ dos GAL consideram que as actividades apoiadas pelo LEADER+ continuam a ser muito diferentes das apoiadas por outros programas.** Este resultado não pode ser dissociado da função complementar / sinérgica que o LEADER assume face outras intervenções – nomeadamente, financiadas pela Subacção 7.1 do AGRIS – como se referiu em parágrafos anteriores. Aliás, a comparação com o AGRIS foi abordada frequentemente pelos representantes dos GAL contactados, sendo louvado o carácter mais “bottom-up” e descentralizado que o LEADER assume quando comparado com essa intervenção regionalmente desconcentrada.

Importa igualmente referir o optimismo que a maioria dos GAL apresenta face à existência, entre os projectos já aprovados, de casos de actividades com potencial efeito demonstrativo, passíveis de disseminação enquanto **“boas práticas”**. No contacto mantido com os GAL, foi possível ao avaliador verificar que existem já alguns projectos muito interessantes, eventualmente passíveis de disseminação. No entanto, o Programa está ainda numa fase inicial, e muitos dos projectos apontados como “boas práticas” não estão ainda concluídos e, como tal, não foram ainda observados os respectivos efeitos (resultados e impactes).

2.3 Gestão, Acompanhamento e Avaliação

Existe uma opinião claramente maioritária entre os GAL de que **as actuais disposições de gestão e de financiamento no âmbito do LEADER+ não facilitam a aplicação do Método LEADER** (cerca de 81% dos GAL partilham essa opinião) e, conseqüentemente, não contribuem para maximizar o impacto (esperado) do LEADER+ a nível local. As questões apontadas pelos GAL neste âmbito podem-se agrupar em duas categorias: (1) processuais e (2) relacionadas com o modelo de financiamento dos GAL.

No que concerne ao primeiro tipo de questões que parecem explicar o retrocesso a que se assiste em termos de aplicação efectiva do método LEADER, existe uma opinião generalizada de que o LEADER+ é gerido de forma mais

Sumário Executivo

burocrática, centralizada e rígida face ao LEADER II. Os argumentos recaem muitas vezes sobre as 16 Normas e Orientações (NO) já emitidas desde Janeiro de 2002, que são consideradas, por quase metade dos GAL (48%), como pouco claras e/ou desadequadas na medida em que limitam a descentralização da gestão e o carácter “bottom-up” das iniciativas – duas características essenciais do método LEADER que, de acordo com esses GAL, se têm vindo a desvanecer². No entanto, cerca de metade dos GAL consideram as NO claras e adequadas e muitos mais consideram-nas necessárias. Existe alguma consciência de que regras uniformes de gestão são importantes e favorecem a transparência com benefícios para todos. Em particular, as NO justificam-se como resposta a algumas situações ocorridas durante o LEADER II, como por exemplo, a elevada dispersão das remunerações dos coordenadores dos GAL.

Relativamente ao modelo de financiamento, **existe uma opinião generalizada de que o actual esquema de adiantamento de 7% da subvenção com reembolso do restante mediante apresentação de comprovativos de despesa** (pedidos de pagamento intermédio e de saldo) **não é o mais adequado para uma política de desenvolvimento rural como o LEADER+.**

A questão chave está na escassez de capitais que caracteriza a generalidade dos meios rurais. Como as capacidades de (auto)financiamento são limitadas, **o próprio processo de investimento parece estar a ser afectado pelo actual esquema de financiamento dos GAL**, com os promotores a mostrarem-se, por um lado, menos avessos ao risco – **os projectos inovadores e/ou arriscados são agora mais raros** – e, por outro lado, a ritmarem muitas vezes os seus investimentos em função dos reembolsos, ou seja, a retomarem o investimento em determinado projecto apenas quando recebem o reembolso das despesas de investimento que realizaram anteriormente nesse projecto.

Se o problema de base é o modelo de financiamento adoptado pelo LEADER+, a questão amplifica-se devido à **baixa eficácia dos circuitos financeiros**. De facto, os **atrasos** nos reembolsos têm sido sucessivos e frequentes (foram citados 96% dos GAL) – **sobretudo na componente MADRP**. Como alguns GAL referiram, **o problema muitas vezes não está nos atrasos mas na incerteza face à duração desses atrasos**, que tem tornado a gestão de tesouraria dos GAL – e dos promotores, por arrasto – muito difícil e delicada em alguns casos.

Mais preocupantes são, contudo, os **efeitos laterais** do actual modelo de financiamento associado a atrasos sistemáticos e imprevisíveis no pagamento dos reembolsos. Nas conversas mantidas com os representantes dos GAL foi recorrente a opinião de que esta associação de factores está a contribuir para a **delapidação da imagem quer das ADL quer do LEADER junto dos promotores e das populações**, arduamente conquistada durante vários anos. **O LEADER que, nas anteriores versões, era considerado um programa diferente dos demais**

² A sucessiva reformulação de algumas NO é apontada – por alguns GAL – como sinal evidente da reduzida clareza, da não adequabilidade e do carácter “top-down” das mesmas.

Sumário Executivo

(devido, nomeadamente, à forma pronta com que se procediam aos pagamentos dos montantes devidos aos promotores), **é hoje encarado como “igual aos outros programas” – pelos defeitos e não pelas virtudes.**

Outro efeito lateral observado prende-se com uma, porventura, **excessiva canalização de meios e energia dos GAL para a resolução de problemas de gestão financeira.** Houve mesmo alguns GAL que referiam que não têm tempo para aplicar a estratégia consignada nos respectivos PDL e PC devido ao facto de estarem absorvidos em problemas correntes de índole financeira – facto que não ocorria nas anteriores versões do PIC LEADER. A eficácia de algumas intervenções locais pode estar, desta forma, comprometida.

Uma questão que não é totalmente independente das anteriores prende-se com a **opinião generalizada junto dos GAL de que os 15% afectos a assistência técnica** (Medida 4 do PDL e Medida 3 do PC) **são insuficientes para garantir o funcionamento das estruturas até 2008.**

Exceptuando o caso da Região Autónoma dos Açores, não tinham sido ainda constituídas as demais **Comissões Regionais de Acompanhamento (CRA)** em Dezembro de 2003. Em particular, as Direcções Regionais de Agricultura do Continente foram consultadas no sentido de indicarem os membros da respectiva CRA. Dada a grande heterogeneidade das propostas, houve necessidade de encetar um processo de diálogo, que não estava ainda concluído nessa data.

O **principal problema** de que padece o modelo de gestão, acompanhamento e controlo do LEADER+ remete, contudo, para a **ausência de uma clara segregação de funções, no seio do OI, entre a certificação de despesa** (que compete à Autoridade de Pagamento, de acordo com o artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março) e o **controlo de 1.º nível** (que compete à Autoridade de Gestão, de acordo com o artigo 10.º do mesmo regulamento). Na prática, o IDRHa, através da EAT, tem assumido ambas as funções no que concerne aos vectores 1 e 2, para além do controlo interno ou de acompanhamento (previsto no artigo 4.º do referido regulamento). Aliás, no que diz respeito aos vectores 3 e 4, não tem sido efectuado qualquer esforço de controlo de 1.º nível, que competiria ao IDRHa através de uma estrutura diferente da EAT.

Relativamente ao **apoio técnico e de acompanhamento** que tem vindo a ser prestado aos GAL pela EAT, existe, em geral, uma **opinião favorável** ou mesmo muito favorável face à importância e utilidade desse apoio.

O LEADER+ possui um **sistema de informação** próprio (WINLEADER+) que resultou de uma evolução de um sistema que já era utilizado por alguns GAL no LEADER II e que foi implementado em tempo útil. O facto do WINLEADER+ assentar no carregamento descentralizado da informação, em sede de GAL, e na sua compilação e verificação a nível central (EAT), permite não só gerir a informação em tempo útil mas também favorece a qualidade dos dados, no sentido em que a informação digitada pelos GAL é verificada por duas entidades (GAL e EAT). No entanto, o WINLEADER+ não está ainda completo, estando em desenvolvimento um módulo estatístico que permitirá extrair, nomeadamente, os indicadores de acompanhamento do Programa. Na prática, a informação que é possível extrair actualmente do WINLEADER+ tem uma natureza essencialmente financeira. Ou seja, no que

Sumário Executivo

concerne a indicadores físicos, o Sistema de Informação do LEADER+ não fornece ainda informação oportuna e actual.

O principal problema de que padece o sistema de indicadores do LEADER+ é a ausência de metas quantificadas de âmbito nacional, razão pela qual a generalidade dos indicadores não respeita o critério MEANS da *normatividade*; apenas os indicadores financeiros não estão nessa situação porque as dotações atribuídas permitem emitir juízos absolutos sobre o compromisso e a execução financeira (podem funcionar como padrão de comparação). Existem também vários indicadores cujo *significado* não é claro, ou seja, cuja formulação não permite reflectir correctamente o conceito que se pretende, e vários indicadores indisponíveis.

A preferência que foi dada em termos da definição de indicadores de impacte, face a indicadores de resultados, traduz-se numa cobertura satisfatória dos objectivos gerais do Programa Nacional (que correspondem ao nível *impacte* das intervenções) que não se observa no caso dos objectivos específicos (nível *resultados*).

2.4 Implementação dos Vectores e Efeitos Esperados – Eficácia

O Programa Nacional LEADER+ apresentava, no final de Outubro de 2003, uma taxa de execução face ao programado de 20,1%, no que concerne ao custo total, e de 18,1%, no que respeita à subvenção FEOGA-O (cf. Quadro 1). Estes índices de execução financeira são, actualmente, os mais elevados entre Estados-membros da UE.

**Quadro 1 – Indicadores de execução financeira, por vector do Programa Nacional LEADER+
(Situação em 31.10.2003)**

Vector	Programado		Aprovado		Executado		Taxa Compromisso		Tx. Exec. Program.		Tx. Exec. Aprovado	
	Custo Total	FEOGA-O	Custo Total	FEOGA-O	Custo Total	FEOGA-O	Custo Total	FEOGA-O	Custo Total	FEOGA-O	Custo Total	FEOGA-O
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(3)/(1)*100	(4)/(2)*100	(5)/(1)*100	(6)/(2)*100	(5)/(3)*100	(6)/(4)*100
1 - Estratégias Territoriais de Desenvolvimento Rural	233.992.000	139.631.000	130.648.667	73.196.316	52.060.527	28.132.479	55,8	52,4	22,2	20,1	39,8	38,4
2 - Cooperação entre Territórios Rurais	18.180.000	10.908.000	2.383.157	1.522.151	667.056	395.155	13,1	14,0	3,7	3,6	28,0	26,0
3 - Colocação em Rede	5.590.667	4.193.000	n.d.	n.d.	220.810	165.608	-	-	3,9	3,9	-	-
4 - Gestão, Acompanhamento e Avaliação	9.157.333	6.868.000	n.d.	n.d.	752.233	564.175	-	-	8,2	8,2	-	-
Total	266.920.000	161.600.000	n.d.	n.d.	53.700.625	29.257.416	-	-	20,1	18,1	-	-

Fonte: IDRHa

Os índices de execução verificados já nesta fase são devidos à boa performance observada ao nível do Vector 1, que já comprometeu mais de metade (52,4%) da subvenção de EUR 139.631.000 que lhe foi atribuída e que apresenta taxas de execução face ao programado de 20,1% e face ao aprovado de 38,4% (taxas referentes ao FEOGA-O).

Sumário Executivo

Como o Quadro 2 (p. 16) revela, existe uma grande diversidade de situações em termos de compromisso e execução ao nível do universo dos GAL. O Quadro 3 (p. 17) é, neste âmbito, mais sugestivo na medida em que classifica os GAL de acordo com esse binómio, utilizando a mediana como nível de corte. Esse quadro sugere, de imediato, que os GAL se concentram em duas categorias diametralmente opostas:

1. **GAL que apresentam elevados níveis quer de compromisso quer de execução** (2.º quadrante): ADELIAÇOR, ESDIME, TERRAS BAIXO GUADIANA, MONTE, ADER-AL, LEADERSOR, DOURO SUPERIOR, APRODER, ADDLAP, ADERES, ADRAT, ROTA DO GUADIANA, CHARNECARIBATEJANA, GRATER, ARDE, DUECEIRA e ADD;
2. **GAL que apresentam baixos níveis quer de compromisso quer de execução** (4.º quadrante do Quadro 3): VICENTINA, TERRAS DE SICÓ, RUDE, ALENTEJO XXI, ADIBER, TERRAS DENTRO, ADRIL, LEADER OESTE, CORANE, BEIRA DOURO, ADRIMAG, PRO RAIA, Associação IN LOCO, ADREPES, ATAHCA, DOURO HISTÓRICO e SOL DO AVE.

À margem destas duas categorias aglutinadoras de grande parte dos 52 GAL, surgem os GAL que, tendo assumido elevados níveis de compromisso, podem estar a enfrentar alguns problemas em termos de execução (3.º Quadrante): ASDEPR, ADRACES, ADRAMA, AD ELO, ADRIMINHO, ACAPORAMA, ADRUSE, ADERSOUSA e ADIRN.

Por último, restam os GAL com uma postura de gestão mais conservadora e equilibrada, que apostam não tanto no compromisso mas em boas taxas de execução financeira (1.º Quadrante): DESTIQUE, PINHAL MAIOR, TAGUS, RAIA HISTÓRICA, ADICES, ADL, DOLMEN, ADAE e PROBASTO.

Apesar dos bons níveis de execução que o Programa Nacional apresenta, sensivelmente um ano e meio depois da assinatura das primeiras convenções locais de financiamento, e com a maior dos projectos ainda em execução, não é ainda seguro identificar quais serão os principais efeitos associados às intervenções. No entanto, em sede de estudos de caso, foi feito um exercício prospectivo no sentido de identificar, desde já, quais poderão ser os principais efeitos do LEADER+.

No caso concreto do Vector 1, os resultados obtidos com esse exercício apontam para ocorrência de efeitos, em quase todas as ZI, ao nível das dimensões abarcadas pelas 4 Questões de Avaliação Comuns associadas a esse vector, a saber: (1) reforço da capacidade organizacional das comunidades rurais e da participação dos parceiros no processo de desenvolvimento; (2) desenvolvimento da complementaridade entre os agentes rurais a nível local; (3) aplicação de uma estratégia verdadeiramente integrada e centrada no desenvolvimento, a nível dos GAL; e (4) impacto no território na sequência da aplicação de estratégias piloto.

No caso dos vectores 2 e 3, os efeitos não abarcarão, provavelmente, uma banda tão larga como no caso do Vector 1. De facto, os efeitos serão, porventura, mais frequentes ao nível da transferência de informação, de boas práticas e de know-how no domínio do desenvolvimento rural (através da cooperação) bem como em termos do despoletar de projectos de desenvolvimento como resultado da cooperação entre territórios.

3 CONCLUSÕES

O Programa Nacional LEADER+ apresentava, no final de Outubro de 2003, uma taxa de execução face ao programado de 20,1%, no que concerne ao custo total, e de 18,1%, no que respeita à subvenção FEOGA-O. Estes índices de execução financeira, que são os mais elevados que actualmente se verificam entre os Estados-membros da UE, escondem, contudo, uma realidade bem diferente.

De facto, trespassa ao nível dos diferentes actores envolvidos na gestão, quer a nível nacional quer a nível local, **a ideia de que esta edição do PIC LEADER em Portugal, em vez de "+", está a ser "-" ou, na melhor das hipóteses, "+ do mesmo"**.

Encontrar causas para este sentimento de pessimismo, de "guerra perdida antes da batalha", é um exercício algo arriscado – até porque as opiniões variam de actor para actor e nem sempre são pautadas por uma total neutralidade. No entanto, parece haver um consenso generalizado que grande parte do problema se situa no **modelo de financiamento** que não é considerado adequado para uma política de desenvolvimento rural como o LEADER+.

A questão chave está na escassez de capitais que caracteriza a generalidade dos meios rurais, com **o próprio processo de investimento a ser afectado pelo actual esquema de financiamento dos GAL** (promotores menos avessos ao risco, projectos inovadores e/ou arriscados mais raros, investimento ritmado).

Esta questão é, por sua vez, amplificada pela **baixa eficácia dos circuitos financeiros**. De facto, os **atrasos** nos reembolsos têm sido sucessivos e frequentes – **sobretudo na componente MADRP**. Como alguns GAL referiram, **o problema muitas vezes não está nos atrasos mas na incerteza face à duração desses atrasos**. Existem mesmo alguns GAL que referiram que não têm tempo para aplicar a estratégia consignada nos respectivos PDL / PC dado estarem excessivamente absorvidos com a resolução de problemas de correntes – um sinal preocupante de que a eficácia do Programa pode estar a ser prejudicada ou mesmo comprometida.

Preocupantes são, também, outros efeitos laterais resultantes da associação de um modelo de financiamento pouco adequado ao desenvolvimento local com contingências associadas à celeridade dos reembolsos. Nas conversas mantidas com os representantes dos GAL foi recorrente a opinião de que esta associação de factores está a contribuir para a **delapidação da imagem quer das ADL quer do LEADER junto dos promotores e das populações**.

Existem também alguns GAL que consideram que a gestão nacional do Programa está mais burocratizada, menos flexível, menos sensível aos problemas dos territórios e do GAL. Esta opinião – que não é partilhada por todos os

Sumário Executivo

GAL – tende a utilizar como argumento as Normas e Orientações emanadas pela Autoridade de Gestão, referindo que as mesmas são pouco claras e/ou desadequadas a um programa que se pretende de gestão descentralizada e com uma abordagem “bottom-up”.

A verdade é que as regras são necessárias – e devem evoluir, em resposta ao surgimento de novas necessidades ou de problemas inicialmente não diagnosticados – como aliás muitos GAL reconhecem. Como é também verdade que **parte do problema está na formulação das estratégias a nível local pelos GAL.**

De facto, muito se estranha que 32 em 52 GAL tenham definido, em sede de PDL, baterias de objectivos específicos que cobrem todas as (principais) necessidades dos respectivos territórios de intervenção. Tal deve-se ao **carácter excessivamente abrangente de muitas estratégias preconizadas**, que incluem objectivos latos, vagos e algo desajustados face ao âmbito e à capacidade de intervenção do LEADER + a nível local. Uma boa estratégia caracteriza-se pelo assumir de determinado caminho em detrimento de outro(s) caminho(s), pelo reconhecimento da impossibilidade em debelar todas as necessidades. Ora, **poucos são os PDL que encerram um rumo claro, preciso e realista dados os limites de intervenção do LEADER+ a nível local.** Aliás, os montantes envolvidos nas Convenções Locais de Financiamento não são muito elevados, aconselhando uma concentração de esforços em torno de determinadas opções.

Esta deficiência de muitos PDL é transposta para os PC: pouco são os GAL que optaram por focalizar os (parcos) apoios disponíveis para cooperação num reduzido número de projectos e/ou que apresentam um equilíbrio adequado entre o desenvolvimento de parcerias herdadas do LEADER II (cujo capital de experiência de trabalho em comum não se deve perder) com o ensaio de projectos abrangendo outros parceiros e territórios.

Relativamente à **aplicação das especificidades do método LEADER**, importa acrescentar que, se os princípios da abordagem territorial, do grupo local, da cooperação interterritorial e da cooperação transnacional estão consignados, em geral, no PDL e/ou no PC, existem alguns casos em que abordagem ascendente (“bottom-up”) não é evidente ou em que as estratégias consignadas – fruto, nomeadamente, do referido carácter lato e pouco objectivo – não se podem considerar como verdadeiramente integradas, inovadoras, apresentando um carácter piloto.

Em particular, a questão do carácter mais ou menos ascendente de uma estratégia e da sua implementação é muitas vezes associada, de forma simplista, ao papel menos ou mais importante que as autarquias assumem nos GAL. A presente avaliação não encontrou uma relação evidente entre essas duas dimensões nem entre o cunho autárquico e o carácter mais ou menos lato das estratégias preconizadas. Pelo contrário, **parece evidente, dos estudos de caso realizados, que é impossível pensar e aplicar políticas de desenvolvimento rural em Portugal sem as autarquias e sem reconhecer o seu papel e o trabalho que têm feito nesse âmbito. A abertura discricionária das unidades de gestão a entidades de natureza privada encerra alguns riscos, porventura mal calculados no início**, na medida em que cria uma margem negocial que esse tipo de entidade pode aproveitar em benefício próprio.

Sumário Executivo

O principal problema de que padece o modelo de gestão, acompanhamento e controlo do LEADER+ remete para a **ausência de uma clara segregação de funções, no seio do OI, entre a certificação de despesa e o controlo de 1.º nível**. Refira-se, contudo, que IDRHa tem vindo a desenvolver esforços, em articulação com a IGA e com a IGF, no sentido de se encontrar uma solução para esta questão.

Relativamente ao **sistema de indicadores de acompanhamento**, as principais questões prendem-se com a **ausência de metas quantificadas** em sede de *Programa Nacional* bem como com a definição pouco clara de alguns indicadores previstos nesse documento. Acresce, ainda, a indisponibilidade actual de alguns indicadores – nomeadamente, de realização física – fruto do estado de desenvolvimento em que se encontra actualmente o Sistema de Informação do LEADER+ (WINLEADER+).

No que concerne às actividades que têm vindo a ser desenvolvidas pela **Rede Portuguesa LEADER+**, transparece alguma falta de planeamento estratégico, ou seja, não se percebe bem qual é o rumo que a Célula de Animação quer prosseguir. Existe, aliás, um sentimento comum à generalidade dos GAL de que as actividades que têm vindo a ser desenvolvidas promovem pouco a troca de ideias e de experiências entre GAL e não estimulam a participação activa destes últimos. O carácter algo unilateral das formas de comunicação que foram até agora privilegiadas pela Rede (jornal; “site”; seminários e conferências em vez de reuniões, oficinas de projecto ou “workshops” – que motivam uma maior interacção entre os participantes) parece explicar esse sentimento. No entanto, a maioria dos GAL tem expectativas positivas face ao desenvolvimento futuro das actividades de uma Rede que tem sido condicionada pela ausência de uma figura semelhante a nível europeu.

Por último, importa deixar **uma nota de preocupação relativamente às transferências do FEOGA-O da CE para a Autoridade de Pagamento**, que têm sido sistematicamente inferiores ao co-financiamento solicitado em sede de Pedidos de Pagamento Intermédio. Este problema prende-se com as taxas de co-financiamento que a DG AGRI tem vindo a utilizar, que são inferiores às reais porque remetem para o peso relativo da subvenção FEOGA-O, não no total da *ajuda pública* (= *comparticipação FEOGA-O* + *comparticipação MADRP*), mas no total da *despesa pública*, que inclui também as componentes da Administração Local e Regional e de Outras Entidades Públicas. Esta questão é tão premente que, actualmente, **cerca de metade da reserva de eficiência já foi “delapidada” na sequência da sub-avaliação sistemática do co-financiamento comunitário**.

4 RECOMENDAÇÕES

Na sequência das conclusões anteriormente apresentadas, sugerem-se as seguintes iniciativas tendo como fim último o aumento da eficácia e eficiência do Programa Nacional LEADER+:

- ✓ Rever as estratégias dos PDL/PC que se revelem particularmente latas e pouco objectivas ou das que se tornaram, entretanto, pouco relevantes devido a factores externos (por exemplo: incêndios do Verão de 2003 ou novas acessibilidades);
- ✓ Defender, nas instâncias comunitárias, um modelo alternativo de financiamento, menos exigente para os promotores em termos de disponibilidade de capital – um factor escasso em meio rural – e que não distorça as decisões de investimento;
- ✓ Criar uma estrutura no IDRHa de controlo/auditoria, que ficaria responsável pela certificação de despesa, evitando-se a actual acumulação dessas funções com as de controlo de 1.º nível na Estrutura de Apoio Técnico (EAT) ao Gestor;
- ✓ Rever, junto da DG AGRI, as taxas de co-financiamento que têm vindo a ser utilizadas no cálculo das transferências do FEOGA-O de modo a torná-las função da ajuda pública e não da despesa pública, como ocorre actualmente;
- ✓ Ponderar uma eventual transferência de atribuições das Comissões Regionais de Acompanhamento (CRA) para a Comissão Nacional de Acompanhamento e/ou para a EAT ao Gestor de modo a que os processos de gestão e controlo não fiquem bloqueados pela manifesta dificuldade existente em operacionalizar as CRA;
- ✓ Clarificar o que se entende por “controlo decisional” das Direcções Regionais de Agricultura (DRA) sobre o GAL, conforme se encontra previsto em sede dos protocolos estabelecidos pelo IDRHa com esses órgãos desconcentrados;
- ✓ Definir metas quantificadas para os indicadores de acompanhamento do Programa Nacional, bem como para os indicadores previstos nos PDL/PC, de modo a que se possa desenvolver, em futuras operações de avaliação, uma análise de eficácia bem fundamentada;
- ✓ Definir, de forma mais objectiva, alguns indicadores de acompanhamento do Programa (indicadores que não respeitam o critério do significado);
- ✓ Garantir a conclusão, o mais brevemente possível, do módulo estatístico do WINLEADER+ de modo a que se possa ter acesso, de forma rápida e eficiente, aos indicadores de acompanhamento do Programa e dos PDL/PC (indicadores de realização física, em particular);
- ✓ Promover um debate mais efectivo entre os quatro parceiros do IDRHa no âmbito da animação da Rede Portuguesa LEADER+ de modo a que, juntamente com o IDRHa, seja possível clarificar o rumo que as actividades de Colocação em Rede deverão seguir;
- ✓ Apostar em actividades de Cooperação em Rede que promovam um efectivo envolvimento entre os GAL e os demais parceiros (oficinas de projectos, grupos temáticos, “workshops” / acções de formação dirigidas aos membros das EAT a nível local, Mostra do Mundo Rural, entre outros), e não tanto em actividades de comunicação mais unilateral ou à distância como tem sido feito até ao momento;

Sumário Executivo

- ✓ Dar especial atenção, em sede das actividades desenvolvidas no âmbito da Rede Portuguesa LEADER+, à questão da facilitação do desenvolvimento de projectos em parceria transnacional como resposta à dificuldade que tem sido sentida ao nível do Vector 2 em aprovar projectos desta natureza;
- ✓ Reconhecer o papel importante que o Jornal Pessoas e Lugares tem no seio da animação da Rede Portuguesa LEADER+ e apostar numa linha editorial mais próxima dos territórios;
- ✓ Regular o apoio ao associativismo a nível local, convidando os GAL a criarem regulamentos próprios para esse tipo de apoio.

Sumário Executivo

5 QUADROS DE APOIO

Quadro 2 – Indicadores de execução financeira referentes ao Vector 1, por GAL (Situação em 31.10.2003)

GAL	Programado		Aprovado		Realizado		Taxa Compromisso		Tx. Exec. Program.		Tx. Exec. Aprovado	
	Custo Total	FEOGA O.	Custo Total	FEOGA O.	Custo Total	FEOGA O.	(3) / (1) * 100	(4) / (2) * 100	(5) / (1) * 100	(6) / (2) * 100	(5) / (3) * 100	(6) / (4) * 100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)						
ADERSOUSA	4.732.852	2.443.543	3.911.314	1.628.399	563.546	311.465	82,6	66,6	11,9	12,7	14,4	19,1
ADRIL	4.760.951	2.530.748	1.705.150	1.047.321	606.940	353.603	35,8	41,4	12,7	14,0	35,6	33,8
ADRIMAG	5.290.852	2.530.807	1.926.467	1.168.894	470.938	320.607	36,4	46,2	8,9	12,7	24,4	27,4
ADRIMINHO	4.915.250	2.443.543	2.939.186	1.453.518	643.170	315.138	59,8	59,5	13,1	12,9	21,9	21,7
ATAHCA	4.821.929	2.443.541	2.011.630	1.179.255	518.676	323.447	41,7	48,3	10,8	13,2	25,8	27,4
DOLMEN	4.094.891	2.443.312	2.250.453	1.330.947	1.141.022	603.551	55,0	54,5	27,9	24,7	50,7	45,3
PROBASTO	4.091.662	2.356.275	2.019.650	1.316.995	1.040.603	632.145	49,4	55,9	25,4	26,8	51,5	48,0
SOL DO AVE	4.661.809	2.443.540	2.250.392	1.306.188	572.755	354.008	48,3	53,5	12,3	14,5	25,5	27,1
ADRAT	5.171.483	2.685.212	3.441.818	1.905.311	1.305.839	715.132	66,6	71,0	25,3	26,6	37,9	37,5
BEIRA DOURO	5.046.311	2.530.688	1.939.696	1.100.391	796.982	445.442	38,4	43,5	15,8	17,6	41,1	40,5
CORANE	4.851.698	2.530.705	1.785.210	1.059.970	564.399	313.829	36,8	41,9	11,6	12,4	31,6	29,6
DESTEOQUE	4.846.412	2.530.817	1.858.051	1.101.892	891.904	532.321	38,3	43,5	18,4	21,0	48,0	48,3
DOURO HISTÓRICO	4.734.894	2.530.812	2.174.471	1.272.003	495.848	315.006	45,9	50,3	10,5	12,4	22,8	24,8
DOURO SUPERIOR	4.838.468	2.443.542	2.758.603	1.493.071	1.228.651	607.324	57,0	61,1	25,4	24,9	44,5	40,7
AD ELO	4.671.742	2.443.546	2.830.348	1.452.767	1.008.273	468.585	60,6	59,5	21,6	19,2	35,6	32,3
ADAE	4.340.820	2.443.499	2.247.488	1.337.483	943.176	480.895	51,8	54,7	21,7	19,7	42,0	36,0
ADD	4.393.094	2.356.275	3.962.075	2.171.705	2.442.730	1.278.725	90,2	92,2	55,6	54,3	61,7	58,9
ADDLAP	4.867.680	2.530.830	3.096.364	1.766.726	1.379.649	724.701	63,6	69,8	28,3	28,6	44,6	41,0
ADIBER	5.353.642	2.443.543	1.505.147	928.363	758.587	383.890	28,1	38,0	14,2	15,7	50,4	41,4
ADICES	3.948.804	2.356.151	2.042.387	1.280.514	1.325.768	829.729	51,7	54,3	33,6	35,2	64,9	64,8
DUECEIRA	4.094.895	2.443.543	3.641.391	2.227.489	1.862.186	1.211.434	88,9	91,2	45,5	49,6	51,1	54,4
TERRAS DE SICÓ	4.583.616	2.618.082	1.439.784	809.668	739.325	424.984	31,4	30,9	16,1	16,2	51,3	52,5
ADERES	3.573.726	2.004.911	2.343.285	1.409.249	864.704	481.702	65,6	70,3	24,2	24,0	36,9	34,2
ADRACES	4.568.859	2.618.085	2.182.584	1.524.247	599.753	427.778	47,8	58,2	13,1	16,3	27,5	28,1
ADRUSE	4.528.801	2.443.543	2.861.371	1.619.064	349.601	216.362	63,2	66,3	7,7	8,9	12,2	13,4
PINHAL MAIOR	4.882.958	2.530.809	2.180.042	1.225.951	1.076.066	559.765	44,6	48,4	22,0	22,1	49,4	45,7
PRO RAIA	4.466.802	2.443.545	1.645.640	1.130.702	655.191	452.964	36,8	46,3	14,7	18,5	39,8	40,1
RAIA HISTÓRICA	4.741.722	2.443.541	2.336.065	1.271.344	1.271.348	622.182	49,3	52,0	26,8	25,5	54,4	48,9
RIUDE	4.915.250	2.443.543	1.128.353	767.993	317.412	222.518	23,0	31,4	6,5	9,1	28,1	29,0
ADIRN	4.718.254	2.530.801	3.224.278	1.728.210	871.940	494.175	68,3	68,3	18,5	19,5	27,0	28,6
ADREPES	4.271.172	2.530.379	1.954.861	1.208.099	502.068	350.745	45,8	47,7	11,8	13,9	25,7	29,0
APRODER	5.209.062	2.530.812	2.945.992	1.648.289	1.101.015	540.022	56,6	65,1	21,1	21,3	37,4	32,8
CHARNECARIBATEJANA	5.786.489	2.685.212	4.937.668	2.156.086	3.196.783	1.215.880	85,3	80,3	55,2	45,3	64,7	56,4
LEADER OESTE	6.075.604	2.530.813	2.102.799	1.052.340	1.083.101	481.113	34,6	41,6	17,8	19,0	51,5	45,7
TAGUS	4.028.840	2.356.274	1.817.857	1.185.689	784.805	480.711	45,1	50,3	19,5	20,4	43,2	40,5
ADER-AL	4.387.387	2.618.074	2.784.382	1.501.885	1.042.165	524.332	63,5	57,4	23,8	20,0	37,4	34,9
ADL	4.911.015	2.618.016	2.738.572	1.425.952	1.122.140	556.489	55,8	54,5	22,8	21,3	41,0	39,0
ALENTEJO XXI	4.100.559	2.356.057	1.518.409	884.363	567.399	299.679	37,0	37,5	13,8	12,7	37,4	33,9
ESDIME	4.679.916	2.628.085	2.916.178	1.471.149	1.248.176	583.404	62,3	56,0	26,7	22,2	42,8	39,7
LEADERSOR	4.676.869	2.530.816	3.076.333	1.464.511	1.512.438	750.726	65,8	57,9	32,3	29,7	49,2	51,3
MONTE. ACE	5.596.352	2.685.211	2.818.969	1.514.949	1.398.742	681.030	50,4	56,4	25,0	25,4	49,6	45,0
ROTA DO GUADIANA	4.570.053	2.530.777	3.397.270	1.844.920	916.960	494.244	74,3	72,9	20,1	19,5	27,0	26,8
TERRAS DENTRO	4.368.537	2.530.816	1.643.162	963.881	632.080	367.841	37,6	38,1	14,5	14,5	38,5	38,2
Associação IN LOCO	4.236.660	2.443.543	1.776.435	1.145.142	697.831	449.444	41,9	46,9	16,5	18,4	39,3	39,2
TERRAS BAIXO GUADIANA	4.147.693	2.269.004	2.284.897	1.275.405	870.870	487.552	55,1	56,2	21,0	21,5	38,1	38,2
VICENTINA	5.273.047	2.530.814	1.036.933	714.545	557.889	389.120	19,7	28,2	10,6	15,4	53,8	54,5
ACAPORAMA	4.500.395	2.685.208	2.850.473	1.766.724	494.749	351.060	63,3	65,8	11,0	13,1	17,4	19,9
ADRAMA	4.518.968	2.685.213	2.653.933	1.574.365	735.986	438.551	58,7	58,6	16,3	16,3	27,7	27,9
ADELIACOR	4.994.168	2.685.211	2.539.964	1.501.457	1.063.298	653.542	50,9	55,9	21,3	24,3	41,9	43,5
ARDE	5.279.598	2.685.212	4.163.702	2.193.345	2.001.136	1.020.191	78,9	81,7	37,9	38,0	48,1	46,5
ASDEPR	5.043.918	2.685.212	2.705.461	1.501.663	928.956	521.240	53,6	55,9	18,4	19,4	34,3	34,7
GRATER	5.074.426	2.685.213	4.345.728	2.185.928	2.294.938	1.072.157	85,6	81,4	45,2	39,9	52,8	49,0
Total	245.240.858	130.467.303	130.648.667	73.196.316	52.060.527	28.132.479	53,3	56,1	21,2	21,6	39,8	38,4

Fonte: IDRHa

Sumário Executivo

Quadro 3 – Classificação dos GAL segundo o binómio compromisso - execução em termos de FEOGA-O (situação a 31.10.2003)

	GAL com taxa de execução (FEOGA-O executado / FEOGA-O programado) <u>abaixo</u> da mediana	GAL com taxa de execução (FEOGA-O executado / FEOGA-O programado) <u>acima</u> da mediana
GAL com taxa de compromisso (FEOGA-O aprovado / FEOGA-O programado) <u>abaixo</u> da mediana	VICENTINA TERRAS DE SICÓ RUDE ALENTEJO XXI ADIBER TERRAS DENTRO ADRIL LEADER OESTE CORANE BEIRA DOURO ADRMAG PRO RAIA Associação IN LOCO ADREPES ATAHCA DOURO HISTÓRICO SOL DO AVE	DESTEQUE PINHAL MAIOR TAGUS RAIA HISTÓRICA ADICES ADL DOLMEN ADAE PROBASTO
GAL com taxa de compromisso (FEOGA-O aprovado / FEOGA-O programado) <u>acima</u> da mediana	ASDEPR ADRACES ADRAMA AD ELO ADRMINHO ACAPORAMA ADRUSE ADERSOUSA ADIRN	ADELIAÇOR ESDIME TERRAS BAIXO GUADIANA MONTE, ACE ADER-AL LEADERSOR DOURO SUPERIOR APRODER ADDLAP ADERES ADRAT ROTA DO GUADIANA CHARNECARIBATEJANA GRATER ARDE DUECEIRA ADD