

3 - AVALIAÇÃO EX-ANTE

3.1 Actividades realizadas

A avaliação ex-ante do PIC LEADER + foi adjudicada ao consultor externo António Oliveira das Neves. Este consultor acompanhou a fase final de elaboração do Programa Nacional tendo preparado documentos preliminares de problematização, com vista a reequacionar, enriquecer e reajustar conteúdos estruturantes da Proposta Portuguesa.

A elaboração dos documentos preliminares e do Relatório de Avaliação ex-ante, decorreu ao longo de 2 meses, tendo o avaliador externo realizado as seguintes actividades principais de avaliação:

(a) Análise documental. Foram objecto de análise aprofundada os seguintes documentos: *Comunicação da Comissão aos Estados-membros; Programa Nacional - Portugal* (versão de Agosto de 2000); *Estudos de Avaliação Intercalar e de Avaliação Contínua do PIC Leader II*; *Pareceres das Entidades Locais gestoras de PAL no quadro do Leader II* relativos ao Programa Nacional ao LEADER +); *Programas Operacionais do QCA III* (Emprego, Formação e Desenvolvimento Social; Agricultura e Desenvolvimento Rural; Regionais do Continente e das Regiões Autónomas).

(b) Entrevistas semi-directivas a interlocutores-chave. Foram realizadas sessões de trabalho com as seguintes entidades: Director-geral do Desenvolvimento Rural; Presidente da Comissão Nacional de Gestão do LEADER II; Elementos da Estrutura de Apoio Técnico à C.N. Gestão do LEADER II; Membros dos Grupos de Acção Local; Peritos em desenvolvimento rural.

3.2 Síntese dos principais resultados da Avaliação ex-ante

3.2.1. Coerência retrospectiva

A. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO DO PROGRAMA

Na componente relativa à caracterização da situação de partida (diagnóstico dos problemas de desenvolvimento do espaço rural), a Proposta Portuguesa optou por valorizar os contributos das Regiões Agrárias e das Comissões Locais de Acompanhamento, organismos em que participam, para além de entidades públicas, as Entidades Locais gestoras de Planos de Acção Local no âmbito do LEADER II.

Esta opção, que permitiu reunir elementos de caracterização detalhada por zona de intervenção não foi acompanhada de uma sistematização coerente que permitisse:

- dotar o Documento de um Diagnóstico selectivo que evidenciasse pontos fracos e fortes, potencialidades existentes e forças motrizes para o desenvolvimento; e, simultaneamente,
- identificar os contributos resultantes dos apoios e acções enquadradas por gerações anteriores do LEADER.

A Avaliação ex-ante procedeu à reconstituição de informação empírica e analítica que, respondendo aos pontos estratégicos em apreciação, procura atenuar a lacuna indicada.

A1. Análise da situação de partida: dos pontos fracos e fortes às disparidades e potencialidades existentes

Os elementos de análise compulsados, a par do conhecimento existente das dinâmicas socioeconómicas e territoriais, tornam evidente que, não obstante o

espaço rural português corresponder a um território pouco extenso em termos de superfície, existe uma heterogeneidade significativa no tocante à dotação de recursos de iniciativa e aos potenciais específicos dos recursos primários mobilizáveis para o desenvolvimento sustentável das zonas de intervenção.

Uma visão global do contexto do Programa (pontos fracos, pontos fortes, potencialidades vs. necessidades prioritárias), está construída nos pontos seguintes em que se procura evidenciar:

- *disparidades consolidadas* – os principais factores de estrangulamento dos recursos, dos comportamentos dos actores e das oportunidades);
- *disparidades em declínio* – factores que revelam a existência de elementos de mudança, traduzindo uma redução gradual de diferenças de potencial locativo;
- *factores de risco persistentes* – tendências pesadas que se antepõem ao sucesso das políticas de desenvolvimento rural;
- *factores de risco emergentes* – elementos relativamente aos quais existe uma margem de actuação com a finalidade de contrariar processos de consolidação.

(Disparidades em declínio)

- Acessibilidades ao exterior (supra-regional);
- Rede pública de saneamento básico e abastecimento de água;
- Estruturas de suporte ao desenvolvimento da actividade económica;
- Receptividade dos mercados urbanos às produções primárias certificadas (carnes de raças autóctones, queijos e enchidos de fabrico artesanal, fibras naturais, ...), bem como à etnografia, artesanato, gastronomia, etc.;
- Dotação de recursos técnicos (serviços de consultoria, actividade das ADL, da DRA,...) de apoio ao desenvolvimento local;
- Acessibilidade à informação relativa a oportunidades económicas e recursos de financiamento;
- Actividade de estruturas associativas e públicas de enquadramento do desenvolvimento rural.

(Disparidades consolidadas)

- Potencial e vitalidade demográfica;
- Condições edafo-climáticas e capacidade de uso agrícola dos solos;
- Potencial de valorização económica dos recursos paisagísticos e ambientais;
- Capacidade de iniciativa e relação com o risco por parte do tecido empresarial;
- Concentração de equipamentos e serviços nas sedes de concelho, em contextos de reduzida mobilidade da rede pública de transportes;
- Cobertura dos equipamentos sociais destinados à infância e à 3ª idade;
- Atracção dos jovens pelas áreas urbanas e pelo modelo de consumo dominante;
- Ausência de alternativas para a absorção de activos libertados pelas actividades em declínio.

(Factores de risco persistentes)

- Globalização económica e mundialização do modelo de consumo;
- Escassez de alternativas de acesso ao emprego e ao rendimento;
- Prolongamento das tendências de desertificação socio-demográfica;
- Exigir a promoção do desenvolvimento rural com níveis de eficácia e eficiência desligados do perfil de recursos disponível;
- Difícil sustentação dos projectos de desenvolvimento rural.

(Factores de risco emergentes)

- Efeitos ambientais de práticas decorrentes das actividades agrícolas e pecuárias;
- Reorientação dos fluxos de procura turística para produtos e ofertas mais atractivas e para novos mercados competitivos;
- Aprofundamento das tendências de migração, permanente ou pendular, para os centros urbanos (facilitada pelas novas acessibilidades e redes de transportes);
- Aprofundamento de desigualdades sociais associadas a determinadas acções de desenvolvimento;
- Retorno a opções políticas de baixa prioridade às medidas de promoção do desenvolvimento rural.

Uma leitura dinâmica destes elementos, permite deduzir um conjunto de *necessidades prioritárias* de intervenção, identificar um conjunto de *objectivos específicos*, com reflexos na aproximação a *domínios temáticos* de intervenção.

Necessidades prioritárias	Objectivos específicos/Domínios temáticos
Fixação de limiares sustentáveis de população para a promoção dos recursos locais.	Requalificação dos territórios rurais. Dotação de equipamentos sociais. Dotação de infra-estruturas básicas e produtivas.
Qualificação dos recursos humanos e fixação de competências para a iniciativa empresarial	Articulação com as unidades dos sub-sistemas de formação escolar e profissional. Identificação de domínios estratégicos para actividades de I&DE com utilidade para a transformação qualitativa e o aumento do valor acrescentado das produções rurais.
Criação de redes de suporte ao desenvolvimento da cadeia de valor das produções e serviços do espaço rural	Organização das produções primárias. Estruturação de circuitos de comercialização. Criação de redes de serviços técnicos de apoio aos produtores directos e ao movimento associativo e cooperativo.
Gestão ambiental e ordenamento dos territórios rurais	Preservação dos valores ambientais e do património natural. Valorização económica e científica dos valores naturais e paisagísticos.

A2. Identificação de forças motrizes para o desenvolvimento sustentável

O conhecimento das dimensões-problema e dos potenciais próprios do heterogéneo espaço rural português, sugere a identificação de um conjunto-chave de **forças motrizes da sustentabilidade estratégica** das intervenções orientadas para a promoção do desenvolvimento dos espaços rurais:

- (i) O **território**, variável onde convergem processos sociais e históricos de desenvolvimento e recursos locativos e de atractividade específicos. Há dois conceitos-chave nesta força motriz que importa combinar de modo inteligente: a *"a especificidade do mundo rural português"* (modos de produção e formas de valorização de mercado próprias, susceptíveis de ampliar o valor acrescentado das produções e serviços locais); e a *competitividade* (a criação de capacidades que valorizem os recursos existentes, naturais e construídos e, por outro lado, a atracção e fixação de novos recursos de investimento, de residentes e de visitantes, que enriqueçam a dotação de factores locativos do espaço rural).
- (ii) O **ambiente**, variável onde convergem valores naturais que modelam de forma indelével os espaços rurais. Na situação de partida: existem importantes valores naturais/ambientais no espaço rural português; estão identificadas necessidades prioritárias de defesa e de protecção; existe "mercado" para a valorização económica e para a investigação científica e experimental; e existem recursos mobilizáveis de forma combinada (p.e., P.O. Ambiente; P.O. Regionais; INTERREG III-A e B e LEADER +).
- (iii) As **competências**, variável que compreende a dotação de recursos orientados para a valorização do factor humano e os recursos de excelência com origem no sistema científico e tecnológico que podem suportar a oferta de serviços técnicos de apoio aos pequenos produtores e aos agentes materiais do desenvolvimento rural).
- (iv) O **quadro relacional entre áreas rurais e centros urbanos de proximidade**, enquanto território potencial de valorização de mercado dos produtos e serviços locais e de empregabilidade. A criação das condições económicas e sociais indispensáveis à revitalização dos espaços rurais (que tem beneficiado do "core" de apoios do LEADER), deve andar de par com actuações nos núcleos urbanos de proximidade, gerando aí, em simultâneo: limiares de procura para os bens e serviços locais; respostas de serviços de natureza social (saúde e assistência); ofertas culturais, em regime de partilha de iniciativas e fruição.

A relevância estratégica destas forças motrizes, sugere haver vantagem em desenhar, com carácter indicativo, grelhas de organização dos Planos de Desenvolvimento Local que garantam um modelo de abordagem que contemple *um diagnóstico selectivo para a identificação de recursos e se posicione*, nomeadamente, face a estas forças motrizes (com carácter transversal) indispensáveis à sustentabilidade estratégica de acções e projectos, para as diferentes Zonas de Intervenção.

A3. Experiência de intervenções anteriores do Programa

A visão disponível das realizações e dos efeitos dos projectos aprovados e concluídos no âmbito do Leader II - visão construída, sobretudo, em torno dos estudos de caso de beneficiários finais no âmbito da Avaliação Intercalar -, permite evidenciar um conjunto de contributos com alguma relevância para o que se convencionou chamar "a metodologia de abordagem LEADER" e "a especificidade do mundo rural português". Assim, o PIC LEADER II reforça a ideia de continuidade a qual contribuiu globalmente para:

- aprofundar relações entre instâncias da Administração Pública e expressões organizativas da sociedade local/rural (uma dimensão de articulação que conhece na 2ª metade da década de noventa os primeiros passos sólidos);

- criar instrumentos, com níveis de consolidação desiguais segundo as Zonas de Intervenção, para enquadrar o aproveitamento de recursos que, de outro modo, seriam desperdiçados, sobretudo porque se valorizou uma óptica de recuperação de saberes e práticas produtivas, fazendo acreditar os detentores na possibilidade de valorização de mercado dos recursos próprios e de proximidade;
- dotar os meios rurais de um conjunto de animadores para o desenvolvimento que se revelaram em inúmeros contextos territoriais agentes da alteração de atitudes face à iniciativa e ao aproveitamento de recursos locais;
- valorizar identidades locais (p.e., inventariação de valores patrimoniais, recuperação de tradições/culturas), numa conjuntura de interiorização gradual pelo mundo rural de padrões associados ao modelo cultural e de consumo transnacional.

Paralelamente, importa não ignorar a existência de zonas cinzentas de resultados não alcançados e em torno das quais é necessário assentar esforços:

- insuficiente explicitação de prioridades de nível regional, com reflexos sobre a racionalidade das opções de investimento e num contexto em que a dotação de recursos aconselharia uma maior selectividade e concentração, convergente para a ampliação de efeitos;
- predomínio de lógicas individualistas, reproduzindo inevitavelmente a atonicidade dos agentes directos dos meios rurais, mas inviabilizando a concepção, montagem e concretização de projectos competitivos, que pressupõem limiares de associação de interesses e de meios;
- ausência de iniciativas/abordagens integradas, partindo da prévia definição de uma estratégia territorial pertinente e dinamicamente ajustada às zonas de Intervenção que contribuísse para projectos competitivos e sustentáveis;
- inexistência de abordagens consistentes e persuasivas dos instrumentos de apoio ao mosaico de actividades dos meios rurais, consagrados em medidas e acções de P.O. Regionais e outros;
- incapacidade de estruturar redes e operadores para a comercialização de produtos e serviços locais, não obstante o lançamento embrionário de iniciativas visando esse objectivo.

B. PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA

B1. Análise da árvore de objectivos do Programa

A filosofia do Programa Nacional aproxima-se da concepção do LEADER II, baseada em concepções sobre o desenvolvimento local em que predominam a mobilização do potencial endógeno, a pequena escala e a participação não sistematizada em redes. A nova geração de teorias sobre o desenvolvimento local (subjacente à Comunicação aos Estados-membros sobre o LEADER+) valoriza, sobretudo, o equilíbrio entre potenciais endógeno e exógeno sustentáveis; as economias de escala através de redes sistematizadas; as redes articuladas sob a liderança de actores credíveis no mundo real e económico; a relação reforçada com a informação e o conhecimento; etc.).

Esta alteração de filosofia é indispensável para concretizar um **Programa de Promoção da Inovação** para o mundo rural português, capaz de arriscar uma maior selectividade das acções a apoiar (a montante e a jusante da produção), afirmando, assim, uma marca distintiva na abordagem do LEADER +.

A esquematização dos objectivos e opções estratégicas constante da Proposta Portuguesa garante, a nível formal, a adequação aos objectivos experimentais fixados pela Comunicação da Comissão. No entanto, a avaliação ex-ante recomendou a **reconstrução da árvore de objectivos**, tendo em vista reforçar a sua coerência intrínseca, clarificar as opções/prioridades da Proposta Portuguesa e evidenciar a relação desta com a filosofia e perfil de objectivos da Comunicação da Comissão.

Este percurso não põe em causa a visão que se tem da "especificidade do caso português", traduzida numa opção de abordagem do LEADER + numa óptica de **continuidade com inovação**.

A formulação de objectivos associados aos Vectores de Intervenção, é de tipo unívoco traduzindo uma relação directa vector-objectivo, da mesma forma que a designação dos Vectores de Intervenção, conforme consta da Comunicação da Comissão, é apropriada de modo explícito e intenso: designa o Vector respectivo e ajuda a formular o seu próprio objectivo.

O Programa Nacional não explicita prioridades de carácter regional, opção que poderia contribuir para uma maior coerência nos critérios a seguir para cumprimento dos principais objectivos do Programa Nacional, tanto no que diz respeito a metodologias como a conteúdos.

Nesta perspectiva, importa assinalar que os contributos das Direcções Regionais de Agricultura, com responsabilidades identificadas na preparação de **Planos de Enquadramento Regional**, estão longe do perfil desejável, tanto no que se refere às dimensões de diagnóstico, como à formulação de prioridades, em termos de estratégias e de aproximação a domínios temáticos de intervenção.

Trata-se de uma lacuna que já fora identificada na concepção/programação do LEADER II e que, não obstante um maior reconhecimento da problemática do desenvolvimento rural nas atribuições e competências das D.R.A., não encontrou ainda investimento adequado nesta fase preparatória do LEADER +.

B2. Tipologia de impactos esperados e indicadores-tipo

A problemática dos impactos da tipologia de acções e projectos co-financiados pelo LEADER + deve ter presente o carácter experimental e inovador da Iniciativa. Isto significa que existe uma dimensão predominante de efeitos que está ligada a contributos incrementais em variáveis/indicadores de tipo qualitativo (inovação social, incorporação tecnológica, competitividade territorial, grau de iniciativa empresarial endógena).

Em segundo lugar, existe uma esfera de natureza mais global, onde o Programa converge com outras intervenções e factores para a de produção de efeitos, que remete para macro-variáveis susceptíveis de quantificação, a partir das realizações físicas (materiais) dos projectos e ventilando, justamente, a natureza temática dos projectos/acções: Volume de empregos criados (por território, por ramo de actividade); Volume de visitas a equipamentos culturais; Aumento da oferta de alojamento e respectiva taxa de ocupação; Nº de empresas criadas em resultado de acções de consultoria e prestação de serviços; Volume de população que mantém a residência nas Zonas de Intervenção cinco anos após a utilização dos apoios do LEADER; Aumento do rendimento familiar associado a acções e projectos co-financiados.

O Programa Nacional ao LEADER + aborda a problemática dos impactos esperados a partir de uma listagem de *Indicadores de Contexto* (relativos às zonas de Intervenção) e de *Indicadores de Realização* (relativos à execução física e à execução financeira) apresentados por Vector de Intervenção.

Na óptica dos impactos esperados é, todavia, necessário identificar um conjunto de indicadores a afinar gradualmente que tipifiquem o perfil de impactos dos diversos Vectores de Intervenção.

A possibilidade de consolidar dispositivos de monitorização, com base nestes ou outros indicadores está dependente da existência de fluxos regulares de informação quantitativa e qualitativa.

Na fase de gestão do Programa, e designadamente mobilizando recursos do Vector 3, será indispensável ultrapassar esta insuficiência através de um trabalho em profundidade, eventualmente encomendado a instituições universitárias ou peritos habilitados, que permita deduzir um sistema de indicadores de impacto que reflectam a especificidade de efeitos do Programa. Esse trabalho deve: (i) cruzar objectivos específicos dos Vectores de Intervenção, com a tipologia de acções e projectos co-financiáveis, segundo domínios temáticos relevantes; (ii) identificar o perfil de informação (quantitativa e qualitativa) a reunir para assegurar a construção/alimentação desses indicadores.

B3. Coerência externa do Programa

O desenvolvimento do PIC LEADER + em Portugal vai decorrer num período que se afigura relativamente promissor do ponto de vista do reforço dos instrumentos que visam a promoção do desenvolvimento rural. Face à geração anterior de absorção de fundos estruturais, esses instrumentos encontram-se num patamar mais consistente, fruto das novas abordagens, da confluência de diversos recursos de financiamento e de desafios a novos protagonistas.

Da apresentação constante do texto da Proposta e do conhecimento existente das propostas portuguesas a outras Iniciativas Comunitárias (nomeadamente, INTERREG III e EQUAL), é possível traçar um quadro de referência das articulações potenciais com outros instrumentos de política, a partir do "core" de objectivos e predominantemente centrados nas zonas de Intervenção do PIC LEADER +, sendo de salientar os vectores-chave seguintes:

- (i) *Complementaridades de tipo material*, presentes nos apoios a investimentos de natureza económica-produtiva previstos em Medidas do AGRO (Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural), do *P.O. da Economia* (apoio a pequenas iniciativas empresariais e ao emprego) e do *P.O. Emprego, Formação e Desenvolvimento Social* (apoio ao investimento em iniciativas locais criadoras de emprego e ao desenvolvimento cooperativo).
- (ii) *Complementaridades de tipo material-material*, presentes na confluência dos investimentos de natureza económica-produtiva acima referidos, com apoios no domínio dos serviços agro-rurais, previstos em Medida própria do AGRO, em Medidas do PIC INTERREG III - Vertente A, bem como apoios a intervenções a montante e a jusante da actividade dos projectos de investimento (p.e., apoios à organização das produções primárias, certificação da qualidade, comercialização).
- (iii) *Complementaridades de tipo imaterial*, presentes num conjunto de instrumentos dispersos pelo PIC LEADER+, pelo AGRO, pelo RURIS, pelas Acções Integradas de Base Territorial dos P.O. Regionais, pelos PIC INTERREG III-A e EQUAL que, em conjunto, se inscrevem numa perspectiva de "up-grading" das intervenções orientadas para a promoção do desenvolvimento rural, nomeadamente, de parcerias nacionais e transnacionais.

Nesta perspectiva, entende-se haver vantagem em enriquecer a actuação das entidades com funções de regulação e promoção no âmbito do LEADER +, nos seguintes domínios:

(i) *Identificação mais sistemática dos instrumentos que possuem níveis de complementaridade material e imaterial com objectivos e apoios tipo do LEADER +.* Essa identificação permitiria um desenho mais claro das articulações entre vectores de intervenção do LEADER + e cada uma das Medidas procurando obviar às limitações tradicionais nesta matéria na fase de operacionalização dos instrumentos (Programas, Medidas e Acções).

(ii) *Identificação de iniciativas (ou dispositivos de informação e divulgação).* Estes dispositivos destinam-se a transmitir aos promotores directos e beneficiários finais, as articulações entre instrumentos de política, tornando claro o leque de oportunidades existente para o co-financiamento dos seus projectos.

Esta função informação/divulgação não deve ser confundida com a informação e a divulgação do LEADER +, a qual possui canais próprios, desde logo com origem nas Entidades Locais responsáveis por cada Zona de Intervenção e deve assentar em exemplos concretos que facilitem o acesso por parte de promotores com características especiais, como são os promotores potenciais do LEADER (relação difícil com a iniciativa e o risco, baixos níveis de habilitação, afastamento das fontes convencionais de informação, ...).

C. APRECIACÃO PRÉVIA DAS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO

C1. Pertinência dos recursos face aos objectivos

A distribuição do volume financeiro estabelecido para o Estado-Membro pelos Vectores de Intervenção enfatiza significativamente o vector relativo às Estratégias Territoriais de Desenvolvimento Rural, segundo a ideia de potenciar as verbas destinadas aos beneficiários-finais que concretizam no terreno os objectivos do Programa. À partida, esta opção afigura-se tanto mais relevante quanto as novas regras dos fundos comunitários limitam o apoio financeiro às actividades produtivas em patamares que condicionam a viabilização de iniciativas económicas em territórios mais desvitalizados.

No entanto, importa ter presente que a valorização das acções de cooperação e da colocação em rede dos territórios e agentes do desenvolvimento –que, a par da abordagem ascendente e de constituição de parcerias fortes, constituem a filosofia nuclear da Comunicação da Comissão – partem de uma base muito deficitária em Portugal. Na situação de partida avultam níveis de cooperação predominantemente institucional, parcerias de tipo interno, dependência de parceiros externos, escassa integração em redes estratégicas, transferibilidade muito limitada.

A verba programada para o Vector 2 (4% para acções de cooperação), afigura-se muito escassa, sendo mesmo de questionar a existência de uma restrição deste tipo. Os grupos LEADER de cada Região deveriam, antes, elaborar propostas abertas nos seus Planos de Desenvolvimento Local e decidir a afectação dos recursos, admitindo-se um mínimo de 4%.

Também no que se refere ao Vector 3, o perfil de objectivos específicos e a tipologia de acções indicativamente apontada – com um grau de detalhe apreciável –, faz rezear que o montante afecto seja insuficiente face à dimensão das necessidades numa vertente que sai claramente reforçada da nova orientação LEADER +, em relação à geração anterior do Programa.

C2. Programação e critérios de selecção face à estratégia proposta

A abertura do Programa a todo o território nacional, e não só a regiões deprimidas, está de acordo com o carácter laboratorial e promotor de inovação do LEADER+. Como corolário, não deverão ser privilegiadas as zonas deprimidas, excepto na

dimensão e qualidade do GAL e devem ser admitidas medidas de discriminação positiva na preparação do Plano de Desenvolvimento Local.

Esta extensão do Programa a todo o País tem a vantagem de não excluir qualquer território *a priori*, mas tem o risco de permitir uma grande dispersão dos recursos e a diluição do impacto esperado nos territórios de intervenção, risco que deverá ser acautelado na delimitação territorial na fase de selecção.

A construção de critérios para a delimitação de zonas homogéneas, depara-se com inúmeras dificuldades, quer devido à diversidade social, económica, ambiental e cultural das regiões, quer devido ao ambiente institucional existente em cada uma delas. É fundamental, todavia, que existam critérios geográficos, demográficos e económicos mínimos comuns que permitam: o ordenamento e o planeamento do território de forma pertinente; a avaliação qualitativa das possibilidades de desenvolvimento; e o incentivo ao trabalho em Rede, valorizando sempre e em última instância os projectos e os produtos, na perspectiva da sua afirmação no mercado.

Relativamente à constituição de parcerias, o respectivo valor acrescentado deverá ser alcançado num patamar em que as parcerias sejam orientadas e motivadas para a inovação e devidamente reconhecidas e credenciadas para tal, ambição que implica certamente novas opções estratégicas e relações com novos protagonistas.

Relativamente à dinâmica das parcerias, a constituição das Entidades Locais deve ser norteadada pela preocupação de construir parcerias para a inovação, o que pressupõe:

- (i) definir novas opções estratégicas para as parcerias a promover as quais deveriam privilegiar relações, nomeadamente, com centros de saber, escolas do ensino superior (politécnico e universitário) e instituições financeiras, no sentido de desenvolver dispositivos de incubação de iniciativas empresariais e formação específica, desenvolvimento de bolsas de ideias e meios de atracção de recursos humanos qualificados, "benchmarking" internacional, etc.;
- (ii) dotar as parcerias de recursos técnicos e financeiros adequados e de bases de trabalho metodologicamente ajustadas e assentes em Planos Estratégicos de Desenvolvimento Local de qualidade.

A selecção de Entidades Locais, segundo uma linha de maior exigência visível na própria Comunicação da Comissão aos Estados-Membros - nomeadamente no tocante ao equilíbrio da participação de parceiros privados -, pressupõe a existência de uma paleta exigente de critérios, de entre os quais se enunciam os seguintes:

- (i) **Dossier de candidatura**, com destaque para a fundamentação técnica do PAL para a experiência e capacidade de gestão e promoção do desenvolvimento rural da Entidade (metodologias de intervenção, experiência de animação para o desenvolvimento, estrutura qualitativa de recursos humanos,...).
- (ii) **Experiência de gestão** de programas e projectos de desenvolvimento local (segundo os programas e os domínios de intervenção e com explicitação de resultados, efeitos alcançados e adicionalidade das intervenções).
- (iii) **Experiência no âmbito do LEADER** (segundo domínios explícitos, p.e., construção de parcerias, actividades e resultados de parcerias construídas, actividades de cooperação interna e externa, grau de desenvolvimento em redes de valorização de recursos locais,...).
- (iv) **Perspectivas de sustentabilidade futura** (segundo a capacidade económico-financeira revelada em indicadores de gestão e de recursos); o plano de actividades de médio/longo prazo no horizonte do Programa; a

estrutura de recursos para assegurar essas actividades; as perspectivas e estratégias operacionais de mobilização de recursos públicos, associativos e privados; as perspectivas de estruturação de actividades geradoras de receitas.

C3. Gestão, acompanhamento e divulgação

O modelo de gestão seguido até ao termo do LEADER II é tido, genericamente, como eficaz e recomendável para outras Intervenções, sobretudo as que envolvam, isoladamente ou em parceria, fundos públicos e respectivas entidades da tutela e agentes associativos e privados.

No Programa Nacional todas as fases/funções essenciais estão asseguradas e compatibilizadas, envolvendo a coordenação e a gestão (nas suas vertentes específicas), os circuitos administrativo e financeiro, o controlo e o acompanhamento.

Globalmente, a estrutura de gestão e de acompanhamento afigura-se, assim, equilibrada com o reforço adequado das estruturas regionais (*recomendado pela Avaliação Intercalar do LEADER II*), assegurando a sua participação na Unidade de Gestão Nacional, e no acompanhamento físico dos projectos no terreno.

Este propósito consagraria, assim, uma necessidade prioritária: assegurar uma maior participação das regiões na gestão e acompanhamento do Programa de modo a articular melhor as entidades intervenientes potenciando, a partir das instâncias públicas e nas suas zonas de competência, actuações coerentes com a especificidade e a escala de intervenção do Programa. Paralelamente, é imprescindível manter uma equipa técnica com capacidade na CNG ou Unidade de Gestão Nacional que garanta a eficácia, a coerência, o ritmo de tramitação dos processos burocráticos mas que, simultaneamente, assegure o desempenho de funções de coordenação estratégica do Programa.

No tocante à actividade das Comissões Locais de Acompanhamento, não parece poder deduzir-se uma fundamentada renovação de competências das mesmas a partir do texto do Programa Nacional. No entanto, o seu papel afigura-se determinante para melhorar a eficácia do LEADER +, quer na perspectiva da divulgação e integração de apoios que convergem para o desenvolvimento dos territórios rurais, quer na perspectiva de viabilizar, através de entidades representadas, acompanhamento técnico específico aos projectos apoiados. Nesta perspectiva seria desejável a inclusão de sectores até agora não (ou escassamente) representados (educação, investigação, indústria, ambiente, etc.).

Os recursos de financiamento da actividade dos Grupos de Acção Local devem comportar encargos relativos:

- ao alargamento do perfil de competências dos GAL para áreas próprias ou adjacentes ao perfil actual, que contemplem: a dinamização das modalidades de intervenção junto de públicos-alvo menos abertos; o desenvolvimento de intervenções com perfil multi-sectorial e a atracção de interessados do sector privado e das organizações da economia social (via oferta de serviços);
- à capacitação técnica orientada para estruturar uma função acompanhamento vocacionada para o apoio técnico aos projectos visando a ampliação de resultados e de efeitos dos projectos apoiados; esta capacitação pressupõe a fixação de disciplinas técnicas nos GAL adequadas ao acompanhamento eficaz dos projectos/promotores ou a possibilidade de recurso regular a serviços externos.

Relativamente às medidas orientadas para a informação/divulgação – e num contexto de insuficiente visibilidade do Programa -, importa aprofundar diversos dispositivos de promoção das vantagens distintivas da Intervenção LEADER:

- eliminar os elementos de distanciamento que ocorreram na circulação e difusão da informação relativa ao LEADER II e a outros instrumentos complementares de financiamento do QCA II;
- divulgar os resultados do Programa junto das comunidades locais, através da realização de encontros e organização de “meetings” com a comunicação social que veiculem informação sobre a actividade dos projectos co-financiados;
- reforçar as condições operacionais dos GAL adequando-as às dinâmicas de acessibilidade e de potencial de iniciativa dos diferentes territórios, de modo a assegurar a concretização efectiva dos objectivos de animação local para o desenvolvimento.

C4. Monitorização, acompanhamento e avaliação do Programa

A necessidade de aprofundar as funções acompanhamento (na óptica da gestão global) e da avaliação, está na origem de um conjunto de recomendações da avaliação ex-ante que aqui se reproduzem:

- ⇒ Dotar a CNG de um Sistema de Informação que, mantendo a actual filosofia de descentralização, seja portador da necessária flexibilidade, a par da necessária robustez de verificação de processos que envolve a coerência dos procedimentos de alimentação.
- ⇒ Criar condições internas à Estrutura Técnica de Apoio da CNG para racionalizar os contributos elaborados a nível micro pelas EL/GAL, na óptica da auto-avaliação, como instrumento de monitorização de resultados e de partilha de informação (validação) entre os níveis micro, meso (regional) e macro.
- ⇒ Construir um algoritmo de avaliação dos impactos do Programa, que contemple a criação de empregos e sua sustentabilidade nos sectores sociais e ambientais, bem como o crescimento do volume de negócios de projectos aprovados em sectores economicamente competitivos, poderão ser os indicadores mais importantes.
- ⇒ Diligenciar junto das entidades do sistema produtor de estatísticas no sentido de aprofundar o esforço de espacialização das estatísticas que de modo fiável permitam caracterizar os recursos e actividades dos espaços rurais.
- ⇒ Constituir um **Painel de Observação** que recolha e sistematize elementos de informação acerca dos resultados, quer do Programa, quer de outras Intervensões com idêntico perfil de objectivos, tipologia de acções e beneficiários.

Este Painel seria dotado de uma estrutura técnica mínima que processaria informação relevante sobre as diversas intervenções e enunciaria questões-chave de análise e reflexão para os membros do Painel, no qual teriam lugar gestores e elementos das estruturas de apoio técnico, responsáveis por avaliações em curso, peritos externos e, pontualmente, promotores de projectos. Uma parceria institucional entre o MADRP/Organismo Intermediário e o Ministério do Planeamento/DGD Regional, poderia constituir o espaço orgânico de funcionamento deste Painel.