

PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITÁRIA

LEADER +

PROGRAMA NACIONAL - PORTUGAL AVALIAÇÃO EX-ANTE

ÍNDICE

Pág.

1. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO: ANÁLISE DE PONTOS FORTES E FRACOS E POTENCIAL DAS ZONAS DE INTERVENÇÃO	1
1.1. Análise da situação de partida.....	1
1.2. Análise de disparidades/ riscos existentes	11
1.3. Forças motrizes para o desenvolvimento sustentável.....	12
1.4. Experiência anterior de abordagem LEADER.....	16
1.5. Acompanhamento e avaliação: problemas-tipo existentes.....	21
2. APRECIÇÃO DA PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA	24
2.1. Análise de objectivos do Programa	24
2.2. Aproximação aos impactos esperados.....	36
2.3. Complementaridade externa (coerência com outras intervenções)	39
3. APRECIÇÃO PRÉVIA DAS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO.....	50
3.1. Programação e critérios de selecção face à estratégia proposta	50
3.2. Elementos institucionais de gestão e acompanhamento.....	57
3.3. Análise da informação e divulgação	61
3.4. Monitorização, acompanhamento e avaliação do Programa.....	63

Avaliador externo: António Oliveira das Neves

Lisboa, Novembro de 2000

1. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO: ANÁLISE DE PONTOS FORTES E FRACOS E POTENCIAL DAS ZONAS DE INTERVENÇÃO

A organização da Proposta Portuguesa na componente relativa à caracterização do mundo rural optou por valorizar os contributos das Regiões Agrárias e das ADL garantindo uma leitura espacializada relativamente aprofundada. Esta opção, todavia, não facilita: por um lado, a construção de uma visão de conjunto do “estado da arte” actual em matéria de desenvolvimento do espaço rural português; por outro lado, a identificação de contributos resultantes dos apoios e intervenções ao abrigo de anteriores gerações do LEADER.

A resposta aos pontos estratégicos da avaliação ex-ante, em matéria de “Descrição do Contexto do Programa” obriga, assim, a uma reconstituição de informação que permita, nomeadamente:

- analisar **pontos fortes e fracos e potencialidades** do mundo rural (permitindo acentuar dimensões de análise que deixem claro a heterogeneidade dos espaços rurais e evidenciem as virtualidades e limitações de uma abordagem prioritariamente centrada em domínios temáticos por Zona de Intervenção);
- analisar as **disparidades e os principais riscos existentes** (permitindo dessa forma evidenciar o que as autoridades portuguesas têm defendido como um quadro específico de problemas, recursos e experiências na comparação do mundo rural português com os demais Estados-membros);
- identificar as **forças motrizes para o desenvolvimento sustentável** (permitindo evidenciar resultados de intervenções anteriores do Programa, mas valorizando igualmente a necessidade de coordenação de recursos e serviços para a sustentabilidade das intervenções).

1.1. Análise da situação de partida

No texto da Proposta Portuguesa deveria existir um diagnóstico sobre os problemas e sobre as estratégias desejáveis e possíveis, para o mundo rural português. Esse diagnóstico, que deveria contemplar uma dimensão nacional e uma dimensão regional (por Região Agrária), contribuiria para evidenciar a adequação do Programa Nacional ao diagnóstico das áreas-problema com que se defronta o desenvolvimento do espaço

rural português, aquando da formulação dos objectivos e da estratégia (Capítulo 4 da Proposta).

Na perspectiva da avaliação ex-ante, esse diagnóstico deveria, para além de componentes tradicionais de identificação mais ou menos coerente de pontos fortes e fracos e de potencialidades, incluir componentes ligadas a problemas estruturais do mundo rural e da gestão das políticas públicas de apoio ao desenvolvimento rural, designadamente, os problemas:

- da fragmentação e fragilidade do tecido empresarial das áreas rurais;
- do baixo nível de qualificação dos recursos humanos;
- da desvitalização e envelhecimento dos dispositivos de formação de competências (educação, formação, I&DT...);
- das limitações culturais para a cooperação e para o empreendimento inovador;
- do nível de retracção da Administração Pública, na relação com os pequenos promotores privados;
- das limitações do tecido associativo e cooperativo, nomeadamente agrícola, e das respectivas dificuldades de relação com as entidades LEADER.

Levando em linha de conta os balanços e as avaliações da execução das gerações anteriores do Programa, realizadas em devido tempo, e no quadro das obrigações expressas em termos da gestão global do **PIC LEADER+**, podemos admitir, sem grandes reservas, que estão a ser desenvolvidas actuações para que algumas das situações menos positivas assinaladas e outros factores limitativos, venham a ser corrigidos.

No entanto, e comparativamente à experiência consolidada com as duas anteriores gerações do LEADER, existem duas questões que devem ser equacionadas com maior ambição, tendo presente o potencial de integração de actuações, mas também os factores de risco:

- o quadro alargado das medidas de âmbito geral, de índole convencional, dirigidas à agricultura, à pecuária e à silvicultura;

- o enquadramento global da economia e das condições de vida, das, áreas predominantemente rurais do País.

As primeiras têm-se revelado pouco incentivadoras de situações de optimismo e de confiança no futuro do mundo rural. As segundas, configuram, em última análise, as situações de abandono ou de exclusão dos rurais relativamente aos processos de desenvolvimento, a que o modelo agrícola de desenvolvimento conduziu e, em alguns casos, acelerou.

Nesta versão do Programa Nacional, essas complementaridades e integrações estão sucintamente enunciadas, constando do texto e serão objecto de análise detalhada no ponto de avaliação da coerência externa (*cf.* ponto 2.3).

A nível institucional, o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP) não tem, todavia, revelado nem vocação nem determinação suficiente para conduzir intervenções que assegurem aqueles dois desígnios, com carácter permanente e projectado sobre os instrumentos de promoção do desenvolvimento rural.

Ou seja, por enquanto, não se encontram ainda devidamente acautelados os mecanismos que garantam aquela adequação, permanecendo o risco de se assacar ao LEADER+ um papel importante de intervenção naqueles dois níveis, o que é manifestamente inviável face à dimensão dos recursos, face às lógicas territoriais autónomas e face ao próprio carácter experimental e inovador do Programa.

O Relatório Preliminar da *Avaliação Intercalar do PIC LEADER II* procedeu a uma análise exaustiva dos diagnósticos apresentados nos Planos de Acção Local para as diversas Zonas de Intervenção tendo construído um quadro-síntese que sistematiza a importância relativa de cada dimensão/sub-dimensão analítica do binómio estrangulamentos/potencialidades.

Esta construção de dimensões e sub-dimensões analíticas, que teve por finalidade sistematizar estrangulamentos e potencialidades do espaço rural multifacetado que caracteriza os territórios das diversas Zonas de Intervenção do Programa, permanece significativamente actual em inúmeros aspectos, justificando a referência e reconsideração crítica a que se procede nos parágrafos seguintes.

**Elementos de diagnóstico constantes dos PAL,
segundo o peso relativo de cada dimensão/sub-dimensão**

Estrangulamentos..... (%)		Potencialidades(%)	
Acessibilidades, infra-estruturas e equipamentos	15,5	Acessibilidades, infra-estruturas e equipamentos	9,8
Acessibilidades	13,8	Acessibilidades	11,8
Infra estruturas e equipamentos básicos	24,0	Infra estruturas e equipamentos básicos	3,5
Condições sociais e empregabilidade	18,2	Condições sociais e empregabilidade	6,3
Condições sociais	17,6	Condições sociais	7,8
Empregabilidade	19,0	Empregabilidade	4,8
Actividade agrícola e pescas	14,9	Actividade agrícola e pescas	10,7
Condições de produção	15,5	Condições de produção	7,1
Emprego agrícola	13,0		
Comercialização produtos agrícolas	23,0		
Transformação produtos agrícolas	5,0		
		Produções	17,2
Tecido económico	13,2	Tecido económico	6,9
Organização e dinâmica do tecido económico	13,2	Organização e dinâmica do tecido económico	6,5
Desenvolvimento turístico	13,5	Desenvolvimento turístico	15,0
Competitividade	9,0		
Qualificação	15,3		
Distribuição e comercialização	13,3		
Recursos humanos	20,0		
		Condições de produção	2,3
		Condições para a indústria	6,0
Recursos naturais, cultura e património	7,0	Recursos naturais, cultura e património	14,1
Recursos naturais	6,8	Recursos naturais	20,6
Cultura e património	6,2	Cultura e património	10,6
Planeamento e ordenamento do território	7,5		

Extraído do *Estudo de Avaliação Intercalar do PIC LEADER II* (Relatório Preliminar), IESE/GEOIDEIA, Fevereiro de 1999.

A análise deste Quadro-síntese é útil na perspectiva da Descrição do contexto do Programa na medida em que deixa claro a necessidade de encarar determinadas variáveis-chave de caracterização do espaço rural português, na dupla perspectiva de **pontos fortes** (potencialidades) e de **pontos fracos** (estrangulamentos). Esta dupla pertença traduz, em última análise, o padrão de heterogeneidade que caracteriza as áreas rurais em Portugal (Continente e Regiões Autónomas).

A heterogeneidade assinalada, radica em dotações de recursos e em processos históricos de desenvolvimento próprios que modelam, num território pouco extenso em termos de

superfície, disparidades acentuadas que têm reflexos em assimetrias espaciais de desenvolvimento.

Estamos em presença de uma matéria central para a fundamentação das estratégias de abordagem ao LEADER + pelas entidades responsáveis pelas diferentes Zonas de Intervenção, mas também para a própria Proposta de Programa Nacional no tocante à definição de zonas homogéneas a qual, face ao contexto descrito, obviamente levanta problemas concretos em determinados territórios (*cf.* discussão desta matéria no ponto relativo às modalidades de intervenção do Programa).

Da análise do Quadro-síntese resulta um conjunto consolidado de elementos de diagnóstico dos espaços rurais, de entre os quais se salientam os seguintes pontos fracos e pontos fortes:

(a) Pontos fracos

- ↳ Persistência dos estrangulamentos relativos à quantidade e qualidade dos *recursos humanos, empregabilidade e condições de vida*, abrangendo nestas os aspectos materiais e imateriais. Do ponto de vista das condições de vida, este resultado reflecte as insuficiências em matéria de competências e potencial humano que afecta generalizadamente as regiões do interior, mas reflecte também a dificuldade de promover uma adequada dotação de equipamentos sociais e colectivos em contextos de desvitalização demográfica acentuada como são grande parte das freguesias rurais.
- ↳ Persistência de bloqueios no domínio dos *equipamentos/infra-estruturas básicas e das acessibilidades*. Estes bloqueios colocam restrições assinaláveis de mobilidade, tanto em termos de acesso aos centros de decisão e à informação, como em termos de acesso a condições favoráveis de valorização de mercado. Neste particular, colocam-se especiais interrogações quanto ao prolongamento dos investimentos da última década, os quais, tendo contribuído para alterar sensivelmente a situação periférica das áreas rurais, se revelaram insuficientes para estancar a desvitalização sócio-productiva desses territórios.
- ↳ Aprofundamento dos estrangulamentos derivados da *fragilidade da base produtiva das economias rurais*. Estes estrangulamentos acentuam-se pelas dificuldades de injectar novas actividades e factores de inovação, dada a estreiteza dos limiares de procura existentes. Os elementos com pontuação mais negativa situam-se no binómio recursos humanos/qualificação e na comercialização dos produtos agrícolas,

comprovando que a valorização dos recursos endógenos está dependente de recursos de iniciativa (factor humano e meios de penetração de mercado).

(b) Pontos fortes/potencialidades

- ↪ A *dotação de recursos naturais, culturais e patrimoniais*, constitui o elemento estratégico por excelência para a dinamização de processos de desenvolvimento. No entanto, esta dotação de recursos engloba frequentemente recursos cujo valor acrescentado concreto para o desenvolvimento é limitado, nuns casos pelo potencial específico desses recursos, noutros casos por não resultar evidente a capacidade efectiva de valorização de mercado dos mesmos.
- ↪ As *condições e recursos naturais* estão também presentes na valorização como potencialidade das produções agrícolas e da actividade piscatória. Estes são produtos com valor associado a uma imagem própria, a que não são alheios requisitos de qualidade, identidade e reduzidos índices de artificialidade e de toxicidade. Os investimentos em matéria de acondicionamento, conservação e embalagem, por um lado, e em matéria de certificação da qualidade e denominação de origem, por outro lado, tendem a reforçar, a prazo, aquele valor.
- ↪ As *dinâmicas de acessibilidade, infra-estruturas e equipamentos* induzidas pelos investimentos da última década, criaram um novo quadro de mobilidade que tende a ser bastante valorizado por várias entidades quanto a melhorias que trouxeram às condições existentes nos meios rurais, sendo de destacar a melhoria da proximidade aos centros urbanos.

Um exercício mais fino de leitura dos elementos de caracterização das zonas homogéneas por Região Agrária e Zona Indicativa de Intervenção, constante do Capítulo II da Proposta Portuguesa, está na base do preenchimento das alíneas seguintes. Com base nestas alíneas é, igualmente, possível deduzir *necessidades prioritárias* e *dimensões-problema* a confrontar posteriormente, na avaliação da respectiva adequação, com os objectivos e tipologia de intervenções da Proposta Portuguesa ao Programa.

O exercício de caracterização das zonas homogéneas, da responsabilidade das instâncias regionais, não obedeceu a um padrão/grelha analítica, integrando características arrumadas segundo critérios diversos: (i) de forma avulsa; (ii) segundo entradas convencionais (geografia, demografia, agricultura, ...); (iii) segundo variáveis socioeconómicas e territoriais que ventilam domínios de intervenção (infra-estruturas e

acessibilidades, sistemas de produção e comercialização, serviços de apoio às actividades sociais e económicas, ...).

Na perspectiva da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local, esta heterogeneidade deve ser eliminada através do fornecimento aos Grupos Locais de uma grelha analítica, que se sugere seja aproximada aquele último modelo (mais ventiladora dos domínios de intervenção):

(i) Infra-estruturas e acessibilidades

- Acessibilidades inter-regionais favoráveis, a par de estradas municipais e caminhos rurais deficitários e com problemas de conservação, e de sistemas de transportes colectivos que não contribuem para atenuar a perifericidade dos espaços rurais;
- Oferta de solo infraestruturado para actividades económicas, a par de insuficiências em matéria de serviços de apoio, de ordenamento do espaço e de "marketing";
- Rede de equipamentos sociais e colectivos concentrada nas freguesias mais populosas.

(ii) Sistemas de produção e comercialização

- Produtos da fileira agrícola e pecuária com qualidade e reconhecimento de mercado, a par de produções massa (frutícolas e horto-frutícolas) com problemas de organização de mercado e que ocupam, ainda, parte importante dos activos agrícolas;
- Predomínio de actividades industriais de pequena dimensão orientadas para a procura local e com dificuldade de gerar limiares de produção para um acesso competitivo ao mercado;
- Dificuldade em fixar localmente valor acrescentado em produções associadas ao aproveitamento de recursos endógenos (minerais, património natural, caça e pesca, floresta, etc.);
- Insuficiente estruturação em rede de produtos específicos da oferta turística (produtos turísticos e alojamento alternativo, ...) limitando o potencial empregador e de geração de rendimento;

- Fragilidade das unidades de comércio rural, ligadas a debilidades de capacidade aquisitiva, mas também a problemas de articulação com as redes de distribuição.

(iii) Sistemas de educação, formação e inovação

- Debilidades acentuadas dos dispositivos de apoio técnico às actividades económicas, oscilando entre a ausência de oferta, o envelhecimento dos técnicos e a obsolescência dos equipamentos;
- A presença de estabelecimentos de ensino e unidades de I&D ligadas ao ensino superior (universitário e politécnico) e ao ensino profissional, bem como a presença de Centros Tecnológicos em áreas urbanas de proximidade, não tem contribuído de modo satisfatório para o "up-grading" dos sistemas de produção locais, nomeadamente para o reforço da sua capacidade competitiva;
- A rarefacção populacional tem induzido uma reorganização da rede escolar básica que reduz os índices de cobertura, que penaliza as populações infanto-juvenis das áreas rurais. Esta situação é agravada pelo envelhecimento do parque escolar, nomeadamente em equipamentos de desporto e de lazer, reduzindo a capacidade de atracção e fixação de jovens;
- A oferta das escolas profissionais, com níveis de ajustamento dinâmico às necessidades da procura dos tecidos empresariais locais, a par dos cursos tecnológicos da rede das escolas secundárias, têm contribuído para fortalecer a capacidade técnica e de mercado das economias rurais de proximidade.

(iv) Serviços de apoio às empresas e às famílias

- Aumento da oferta deste tipo de serviços em quantidade e diversidade, embora com disparidades relevantes, função dos limiares de procura e da capacidade de sustentação da oferta (em termos de consolidação e qualificação dos serviços prestados);
- Deficiente cobertura das populações pela rede de equipamentos sociais, nos domínios da saúde e da acção social, com reflexos sobre a gradual transferência das famílias com idosos e deficientes a cargo para os aglomerados urbanos de proximidade;

- Deficiente articulação com as unidades dos sub-sistemas de formação escolar e profissional e de ciência e tecnologia, numa óptica de assistência técnica e consultoria de suporte a uma oferta de serviços mais qualificada.

(v) Tecido institucional

- A existência de estruturas empresariais e de associações profissionais, nomeadamente em áreas económicas, é encarada como um ponto forte/potencialidade, na perspectiva do fortalecimento de parcerias e do protagonismo de projectos inovadores;
- O papel de entidades públicas de diversas tutelas, com destaque para as Direcções Regionais de Agricultura e as Comissões de Coordenação Regional, constitui uma mais valia técnica importante para a consolidação dos projectos e para a integração de medidas e apoios diversos.

Os quadros-resumo das principais características das zonas homogéneas, constantes da Proposta Portuguesa, não contêm referências relativas à **situação em termos de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho**.

Existem dois tipos de referências de carácter global que podem ser mobilizados para este tipo de análise (a qual, todavia, tem uma dimensão limitada de aplicabilidade às problemáticas do Programa):

(i) A dinâmica de iniciativa de projectos das mulheres no PIC LEADER II revelou-se importante em termos de suscitação de ideias e de motivação para ultrapassar factores de risco, fruto de uma aparente maior abertura a encarar situações novas. Em média, mais de um em cada três projectos de promotores privados apoiados pelo Programa (36%), tiveram a iniciativa de mulheres, com valores superiores nas regiões do Alentejo, Algarve e Ribatejo Oeste e no domínio dos projectos imateriais.

O envolvimento das mulheres em programas de formação orientados para a empregabilidade e a iniciativa empresarial (p.e., Horizon e Now), revelou-se positivo para aquele protagonismo, conclusão que se retira da circunstância de um número significativo de promotoras ter sido beneficiária daqueles Eixos da Iniciativa Emprego.

(ii) Nas zonas rurais, a taxa de actividade feminina tem, regra geral, valores acima da média. Esse indicador de acesso absoluto não revela, todavia, a qualidade do

acesso que assenta em remunerações médias inferiores às auferidas pelos homens e o predomínio de ocupações de baixa tecnicidade. Paralelamente, as taxas de desemprego das mulheres apresentam-se mais elevadas, bem como o tempo de permanência no desemprego.

No tocante à **descrição da situação ambiental nas zonas seleccionadas**, os elementos disponíveis são, também, muito escassos.

Com efeito, e em termos globais, a Proposta apresenta dados relativos ao volume das despesas municipais no período 1992-97 e com distribuição geográfica bastante agregada (NUT II). É de admitir que tais despesas possuam um perfil de concentração muito elevado nos aglomerados urbanos¹ acompanhando o padrão de povoamento.

Importa, todavia, ter presente que no LEADER II a questão ambiental mereceu uma Área específica de apoio a projectos nos quais as próprias autarquias locais tiveram assinalável protagonismo, circunstância que justificaria referências mais sistemáticas e valorizadoras da intervenção do Programa.

Das referências dispersas ao longo dos quadros-resumo, anotam-se as seguintes:

- elevado grau de protecção ambiental;
- importantes parcelas de território abrangidas pela Rede NATURA 2000;
- ameaças ambientais em resultado do elevado grau de industrialização;
- descaracterização ambiental e poluição;
- preservação das paisagens como suporte ao desenvolvimento de actividades sustentáveis;
- potencialidades para o turismo ambiental e de natureza.

Trata-se de uma abordagem insatisfatória da problemática ambiental, sobretudo se se tiver em consideração o perfil de recursos existentes nas Zonas de Intervenção e o respectivo potencial de valorização expectante, que constitui seguramente um dos domínios temáticos mais aliciantes a aprofundar no quadro do LEADER +.

¹ Trata-se, aliás, de um bom exemplo da escassez de elementos estatísticos disponíveis para caracterizar as problemáticas das áreas rurais.

1.2. Análise de disparidades/riscos existentes

Os elementos de análise compulsados e o conhecimento existente das dinâmicas socioeconómicas e territoriais do espaço rural, vão no sentido de reconhecer a existência de uma homogeneidade de banda larga na composição de recursos primários, a par de uma heterogeneidade assinalável na dotação de recursos de iniciativa e de potenciais específicos, mobilizáveis para o desenvolvimento sustentável das Zonas de Intervenção.

O Diagrama seguinte procura sistematizar uma classificação de disparidades *vs.* riscos existentes no contexto do espaço rural, que evolui:

- das *disparidades consolidadas* para as *disparidades em declínio* (representando uma gradual redução de diferenças de potencial locativo);
- dos *factores de risco persistentes* para os *factores de risco emergentes*.

<p style="text-align: center;">Disparidades em declínio</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p style="text-align: center;">Disparidades consolidadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 relações 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.
<p style="text-align: center;">Factores de risco persistentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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; • Díficil sustentação dos projectos de desenvolvimento rural. 	<p style="text-align: center;">Factores de risco emergentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 dos elementos do Diagrama, permite deduzir um conjunto de *necessidades prioritárias* de intervenção, identificar um conjunto de *objectivos específicos*, com reflexos na aproximação a *domínios temáticos* de intervenção, bem como caracterizar *perfis de actuação* desejáveis para os diversos intervenientes no desenvolvimento do espaço rural.

O Quadro seguinte sistematiza os elementos essenciais da matriz de articulação indicada.

Necessidades prioritárias	Objectivos específicos/ /Domínios temáticos	Entidades-chave do universo LEADER
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.	Autarquias locais CCR Agências de Desenvolvimento
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.	ADL Escolas e Centros de Formação Unidades de I&DE Associações de Produtores
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 movimento associativo e cooperativo.	D.R. Agricultura Agências de Desenvolvimento ADL Organizações de Produtores Promotores Directos
Gestão ambiental e ordenamento dos territórios rurais	Preservação dos valores ambientais e do património natural. Valorização económica e científica dos valores naturais e paisagísticos.	D.R. Ambiente e Recursos Naturais Associações Ambientalistas Agências de Desenvolvimento ADL Autarquias Locais Promotores Directos

1.3. Forças motrizes para o desenvolvimento sustentável

A problemática do desenvolvimento sustentável tem vindo a adquirir uma relevância central na filosofia dos fundos estruturais, traduzindo uma convergência de objectivos estratégicos entre a competitividade económica, a coesão social e o equilíbrio ambiental.

Esta convergência tem, em nosso entender, uma relevância maior no contexto da nova geração do LEADER II. O salto qualitativo que este PIC pretende representar para a intervenção dos fundos estruturais nos espaços rurais, vive justamente da possibilidade

de criar limiares de sustentabilidade estratégica que permitam a economias periféricas desenvolverem estratégias de afirmação positiva, ou seja, dotadas de capacidade competitiva.

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:

- o *território*, variável onde convergem processos sociais e históricos de desenvolvimento e recursos locativos e de atractividade específicos;
- o *ambiente*, variável onde convergem valores naturais que modelam de forma indelével os espaços rurais;
- 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 e nas condições de suporte que facilitam o acesso aos desenvolvimentos da sociedade da informação;
- 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.

As alíneas seguintes procedem a uma breve apresentação destas forças motrizes, reflectindo a natureza das dimensões-problema e dos recursos do espaço rural português.

↳ **Território**

Há dois conceitos-chave nesta força motriz que importa combinar de modo inteligente: a "*a especificidade do mundo rural português*"; e a *competitividade*.

Da especificidade deve resultar uma leitura de recursos com apreciável diversidade aos quais correspondem, nomeadamente, modos de produção e formas de valorização de mercado próprias, susceptíveis de ampliar o valor acrescentado das produções e serviços locais (p.e., genuinidade de processos de fabrico de enchidos e queijos; aproveitamento de condições edafo-climáticas; formas de maneio e alimentação do gado; processos de conservação).

Para a competitividade territorial é necessário esperar, por um lado, 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.

As intervenções medeadas pelas Acções Integradas de Base Territorial, designadamente as destinadas às Áreas de Baixa Densidade (predominantemente, as freguesias rurais abrangidas pelas Zonas de Intervenção do LEADER +), deverão reflectir esta combinação activa e estratégica entre *especificidade* (com valor diferenciador face ao mercado de implantação) e *competitividade* (com capacidade e recursos/factores locativos susceptíveis de promoção/"marketing" territorial).

Cabe às Entidades Locais, enquanto gestoras das Subvenções Globais, encontrar, a partir dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Local, soluções inteligentes susceptíveis de transformar o território em força motriz do desenvolvimento sustentável das respectivas Zonas de Intervenção.

Ambiente

É reconhecida a relevância dos elementos ambientais, tanto numa óptica de preservação de recursos, como numa óptica de vector de intervenção estratégica, como ainda numa perspectiva de identificação selectiva de domínios temáticos para os PAL.

Com efeito, e na situação de partida:

- existem importantes valores naturais/ambientais no espaço rural português;
- estão identificadas necessidades prioritárias de defesa e de protecção que criam responsabilidades não apenas das tutelas públicas e associações ambientalistas, mas também dos proprietários;
- existe "mercado" para a valorização económica e a investigação científica e experimental; e
- existem recursos mobilizáveis de forma combinada (P.O. Ambiente; P.O. Regionais; INTERREG III-A e B e LEADER +).

Competências

A problemática das competências para a promoção do desenvolvimento rural constitui uma força motriz para o desenvolvimento sustentável com um largo espectro, logo, de grande exigência face à situação de partida, que se caracteriza, a um tempo, pela desvitalização demográfica (ausência de massa crítica, medida em termos de potencial básico de "gente para") e, a outro tempo, pela insuficiência de recursos técnicos para o desenvolvimento.

Em termos práticos é indispensável dotar os processos de desenvolvimento sustentável das Zonas de Intervenção:

- de *jovens* que rejuvenesçam a estrutura demográfica existente e revitalizem os territórios, o que pressupõe reforçar os domínios de intervenção vocacionados para a inter-relação com o sistema educativo;
- de *competências escolares e formativas* orientadas para a animação sócio-local, para a iniciativa empresarial e para os desempenhos técnicos associados à multiplicidade de projectos apoiados;
- de *serviços técnicos de apoio* aos pequenos produtores e aos agentes materiais do desenvolvimento rural (p.e., reforçando a rede “carrefour” de informação e animação ao serviço do desenvolvimento rural; apoiando iniciativas mistas ou privadas de prestação de serviços aos projectos);
- de soluções orgânicas orientadas para a qualificação das actividades dos produtores e organizações do mundo rural que envolvam os centros de saber e de iniciativa regional (Universidades, Laboratórios, Centros de Investigação, Agências de Desenvolvimento Regional, Serviços Técnicos das D.R. Agricultura).

↳ **Articulação áreas rurais – centros urbanos**

Nos quadros-resumo de caracterização das zonas homogéneas, existem referências em algumas Zonas a esta problemática. Trata-se, no entanto, de uma dimensão que interessaria encontrar mais aprofundada e de modo generalizado, na medida em que o isolamento e a distância face aos núcleos urbanos de apoio (equipamentos, serviços, comércio e demais canais de distribuição, ...), desenha um cenário de bloqueio à valorização económica das produções e serviços rurais, mas também à vivificação das relações básicas (vida e animação).

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.

*

*

*

Na óptica de avaliação ex-ante, 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.

1.4. Experiência anterior de abordagem LEADER

A documentação produzida, nomeadamente, no âmbito dos Estudos de Avaliação do LEADER II, em curso desde 1998, permite dispor de uma visão de conjunto em matéria de aproximação aos resultados e aos efeitos proporcionados pelas duas gerações da Iniciativa Comunitária para o Desenvolvimento Rural.

Os pontos seguintes integram uma síntese de elementos que preenche uma dimensão retrospectiva da intervenção do Programa em Portugal entre 1990 e 1999.

O período de transição entre as duas gerações do LEADER é marcado pela reforma da Política Agrícola Comum em 1992 a qual, por um lado, incorpora eixos de intervenção predominantemente afiliados a objectivos de outras políticas sectoriais (ordenamento do território, ambiente, ...), mas, sobretudo, transforma o desenvolvimento rural em "segundo pilar da PAC".

O documento do Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (IEADR) - 1ª tutela do LEADER em Portugal - intitulado "A experiência do LEADER I" destacava como elementos chave de balanço desse Programa:

- fixação de um corpo técnico de apoio às comunidades locais na promoção do desenvolvimento;
- reforço da eficácia da acção dos diversos actores intervenientes no desenvolvimento das zonas rurais;
- instalação nas zonas do interior de factores de atracção de investimentos exógenos;

- distribuição tendencialmente equilibrada, através de processos mais flexíveis de gestão e decisão;
- criação de postos de trabalho em actividades alternativas e complementares às tradicionais.

Na transição entre as duas gerações do Programa, o Plano Nacional de Enquadramento do LEADER II destaca como traços marcantes:

- a valorização da experiência alcançada na 1ª fase da Iniciativa (ampliar o apoio técnico à iniciativa para o desenvolvimento das áreas rurais);
- prolongamento da intervenção em zonas abrangidas pelo LEADER I (dar continuidade a um processo de sustentação do desenvolvimento em regiões deprimidas e procurar beneficiar do efeito de demonstração, alargando o leque de promotores apoiados);
- alargamento da Iniciativa a outras zonas de intervenção (caminhar para a cobertura da totalidade do espaço rural português);
- a suscitação de um partenariado efectivo para a área do desenvolvimento (garantir sinergias entre as diversas acções e programas existentes procurando ampliar efeitos a partir dos diversos recursos orientados para o desenvolvimento rural);
- a intenção de promover a requalificação e a ocupação da mão-de-obra agrícola (estimular empregos alternativos e sustentáveis no meio rural, a partir da formação e reconversão de competências);
- estímulo à diversificação de actividades e à valorização económica das produções locais (integrar as actividades do mosaico das economias rurais tomando por âncora a transformação das ocupações na agricultura).

No contexto da análise da coerência retrospectiva entre as duas gerações do PIC LEADER, a *Avaliação Intercalar do PIC LEADER II* realça, em síntese, os seguintes aspectos centrais:

- relação de continuidade entre os LEADER I e II, com permanência da filosofia de base e do tipo de metodologia de intervenção;
- melhor adequação do LEADER II às necessidades das zonas de intervenção

resultante de um melhor enquadramento relativamente às características dos espaços rurais;

- abertura em direcção a diversas áreas estratégicas para o processo de desenvolvimento rural/local de que são exemplo a protecção e a valorização do património natural e construído e o apoio às PME” (Cf. pg. 92 do *Relatório Preliminar da Avaliação Intercalar*, IESE/GEOIDEIA, 1998).

LEADER I	LEADER II
1. Apoio Técnico do Desenvolvimento Rural	1. Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural
2. Formação Profissional e Ajudas à Contratação	2. Formação Profissional Específica e Ajudas à Contratação
3. Turismo em Espaço Rural	3. Apoio à Diversificação de Actividades Económicas
4. PME, Artesanato e Serviços de Apoio	
5. Valorização e Comercialização de Produtos Locais	4. Valorização e Comercialização de Produtos Agrícolas, Silvícolas e da Pesca Local
	5. Preservação e Melhoramento do Ambiente e da Qualidade de Vida
6. Outras Medidas	6. Acções em Cooperação
	7. <i>Outros</i>
7. Funcionamento do Grupo de Acção Local	8. Funcionamento do GAL

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 conheceu na 2ª metade da década de noventa os primeiros passos sólidos e com frutos identificáveis);
- 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 rural 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 de 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 (mas também local) 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 atomicidade 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 do meio rural, 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.

O quadro seguinte, extraído da Avaliação Intercalar percorre as várias ópticas decorrentes das Directivas do PIC LEADER II, identificando os principais efeitos-tipo resultantes da realização do Programa e traçando um campo de virtualidades e limitações a partir do qual é possível, também, retirar ensinamentos para o futuro.

Síntese Preliminar de Efeitos, segundo as ópticas decorrentes das Directivas do Pic LEADER II

Óptica	Efeitos-tipo indicados
<i>Desenvolvimento Rural</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração de atitudes face à iniciativa empresarial na óptica do aproveitamento de recursos locais • Reabilitação de profissões com expressão no mosaico de actividades do mundo rural • Valorização de identidades locais, nomeadamente a partir da inventariação de valores patrimoniais e da recuperação de tradições/costumes • Formação de animadores para o desenvolvimento rural • Associação mais eficaz entre o sistema educativo e a formação para o desenvolvimento
<i>Inovação</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoramento de raças animais autóctones • Escolas-oficina ligadas a artes tradicionais (mobiliário, bordados,...) • Utilização de novas tecnologias na recuperação e aperfeiçoamento de desenhos/padrões de bordados tradicionais • Recuperação de património imobiliário de suporte à valorização de mercado de produtos locais • Dificuldade em encontrar proponentes/parceiros para projectos-piloto de novas culturas
<i>Demonstratividade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prestígio sub-regional dos projectos LEADER enquanto contributo para evidenciar a possibilidade de aproveitar recursos e oportunidades • Efeito induzido na formação de novas solidariedades locais e de vizinhança • Dinâmica induzida na certificação de produtos tradicionais • Dinâmica induzida na promoção de projectos-piloto
<i>Transferibilidade das experiências locais</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência da iniciativa de parceiros externos • Insuficiente aposta na integração em redes estratégicas tendo em vista, sobretudo, fluxos de informação e mecanismos de aprendizagem inter-associativos (nacionais e estrangeiros) • (Transferibilidade muito limitada)
<i>Cooperação entre agentes económicos, poderes públicos e sociedade civil</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Níveis de cooperação predominantemente institucional (p.e., entre a ADL/EL e câmaras municipais; e associações empresariais) • Parcerias de tipo interno, limitado aos parceiros representados na EL e funcionando frequentemente de modo indirecto • Intercâmbio e venda de produtos provenientes de diversos grupos LEADER • (Insuficiente articulação com os aparelhos de formação escolar e profissional e de investigação, a nível regional) • A acção pró-activa de divulgação da filosofia e potencialidades do Programa junto dos jovens
<i>Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres</i>	<p>(Num contexto geral de não discriminação entre homens e mulheres é destacado o papel das mulheres na suscitação da iniciativa e na motivação para superar factores de risco, resultado de uma aparente maior abertura a situações novas)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na constituição dos GAL privilegia-se a ligação/formação ao mundo rural, sendo evidenciadas capacidades de relacionamento mais fácil e eficaz das mulheres nos aspectos da motivação para a iniciativa
<i>Participação cívica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uma maior proximidade da Iniciativa às comunidades locais tem conduzido a uma mudança de comportamento no sentido de uma intervenção crítica relativamente à gestão dos recursos financeiros e ao tipo de projectos a privilegiar

Extraído de *Avaliação Intercalar do PIC LEADER II* – Relatório Final, IESE/GEOIDEIA, Setembro de 1999.

Os aspectos ligados à escassa selectividade das intervenções, à dispersão dos apoios, ao insuficiente aproveitamento de recursos - aconselham a uma atitude mais esclarecida na abordagem dos apoios para o desenvolvimento rural, sobretudo se se pretender ampliar efeitos das intervenções e dos projectos e racionalizar a utilização dos recursos veiculados pelos apoios concedidos.

As insuficiências assinaladas são agravadas – significando um desperdício objectivo de oportunidades – face a uma conjuntura favorável de crescimento económico, de aumento da capacidade aquisitiva dos meios urbanos (de valorização económica dos produtos e serviços rurais) e de maior sensibilidade para os valores da ruralidade.

Em *síntese*, recenseiam-se três ensinamentos-chave da experiência anterior a ter presente como pressupostos orientadores:

- (i) garantir maior selectividade nas intervenções de base local valorizando recursos específicos e com poder diferenciador de mercado;
- (ii) racionalizar as condições de gestão e as modalidades de participação dos diferentes intervenientes, procurando melhorar as condições de eficácia em vista da ampliação de resultados e de efeitos;
- (iii) perspectivar o desenvolvimento de intervenções futuras em matéria de promoção do desenvolvimento rural, segundo uma abordagem que mobilize e utilize os diversos contextos institucionais e de programação de recursos de co-financiamento.

1.5. Acompanhamento e avaliação: problemas-tipo existentes

A construção de diagnósticos por Zona de Intervenção dotados de rigor e suficientemente representativos da multiplicidade de variáveis em presença nos espaços rurais, depara-se com problemas objectivos, de entre os quais se salientam os seguintes:

- inexistência de um quadro de referência satisfatório em termos de delimitação territorial, de sistema de indicadores e da sua alimentação regular; este não é um problema exclusivo do mundo rural português, sendo conhecidas as chamadas de atenção da OCDE para o défice de informação existente e os seus esforços para operar uma mudança dos critérios de recolha de informação estatística, no sentido de melhorar a qualidade e o significado dos dados relativos ao espaço rural;

- a desagregação geográfica da informação disponível não permite “trabalhar” as fronteiras efectivas das Zonas de Intervenção (ou, em sentido mais amplo, das próprias Regiões Agrárias), uma vez que a maior parte dos dados de caracterização tradicional apenas são disponibilizados à escala concelhia; esta escala não permite detectar especificidades determinantes para a compreensão dos espaços rurais, mesmo em concelhos com uma única freguesia urbana, porque a mesma tende a concentrar equipamentos e infra-estruturas básicas e de condições de vida, distorcendo análises e comparações entre espaços rurais;
- a capacidade dos indicadores estatísticos para retratar o espaço rural é frequentemente desadequada, nomeadamente em domínios decisivos para compreender as dinâmicas rurais; são disso exemplo, os indicadores relativos aos padrões de acessibilidade e às condições e recursos naturais, condicionados por dinamismos de mobilidade e de utilização dos recursos que respondem a modelos sociais e económicos de economias abertas;
- os critérios de definição de indicadores estatísticos variam, ainda, de região para região (p.e., disparidades conceptuais dos Inventários Municipais, em matéria de acessibilidades, e dos Anuários Estatísticos Regionais, em matéria de estrutura do tecido empresarial).

Os elementos contextuais assinalados, dificultam objectivamente a construção de diagnósticos rigorosos e sugerem a necessidade de actuar em duas direcções:

⇒ Aprofundar a espacialização da informação estatística disponível, o que pressupõe a negociação institucional entre os organismos do sistema produtor de estatística e as entidades da tutela do desenvolvimento rural local.

Este caminho encontra ressonância, p.e., em propostas contidas na Medida de Assistência Técnica da Proposta Portugal-Espanha ao INTERREG III-A, visando a criação de estatísticas comuns ao espaço transfronteiriço.

⇒ Desenvolver a reflexão em torno da criação de indicadores de base qualitativa que, uma vez padronizados e definidos dispositivos de recolha regular de informação, possam traduzir de modo mais fiável e rigoroso as características fundamentais do espaço rural.

O aprofundamento desta segunda direcção teria a vantagem de criar condições favoráveis à monitorização de resultados e efeitos das diversas intervenções estruturais

sobre o espaço rural, produzindo informação útil na óptica do acompanhamento e da avaliação, inexistente na fase actual.

A exploração metodológica actualmente em curso em torno do *conceito de auto-avaliação*, que envolve em Portugal o Grupo de Proximidade constituído pelas GAL da Beira Litoral, apresenta virtualidades importantes nesta perspectiva, sobretudo se se revelar capaz de evoluir de um nível micro para um nível meso, ou seja, criando condições para padronizar comportamentos de recolha, de análise comparada, etc., a nível regional e sectorial.

Na fase actual, a experiência existente é fragmentária, resumindo-se, por um lado, à organização de informação no âmbito dos Relatórios de Execução (p.e., relativa ao emprego e ao género dos promotores privados) e, por outro lado, à aproximação qualitativa dos efeitos, segundo as ópticas das Directrizes do LEADER, no âmbito dos Estudos de Avaliação.

Em *síntese*, interessaria reflectir conjugadamente, sob iniciativa da C.N. Gestão do LEADER ou da DGD Rural, em vista:

- da estabilização de um quadro coerente de indicadores de resultados e de impacto;
- da adopção de procedimentos de recolha sistemática;
- da espacialização da informação estatística convencional, de modo a que esta reflectisse o nível territorial e as especificidades dos espaços rurais.

2. APRECIÇÃO DA PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA

2.1. Análise de objectivos do Programa

Na Proposta Portuguesa ao LEADER + (versão objecto desta avaliação ex-ante), a formulação de objectivos não se encontra sistematizada de modo convencional e o seu grau de coerência face às Orientações da Comunicação da Comissão Europeia, não sendo imediato e linear, tem de ser equacionado em três planos:

- uma abordagem do PIC LEADER + centrada numa valorização das especificidades do espaço rural português que, levada ao extremo, significa que determinados elementos das Directrizes da Comissão Europeia não seriam, ainda, aplicáveis e, em consequência, a Proposta Portuguesa não as reflecte;
- uma análise dos níveis de articulação entre os objectivos do PIC LEADER +, segundo a Comunicação da Comissão Europeia e a formulação de objectivos e Estratégias do Programa Nacional; esta articulação, por se afigurar insatisfatória na óptica da coerência/conformidade, convida à necessidade de alargar a análise de objectivos do Programa Nacional; a
- uma análise de coerência dos objectivos dos vectores de intervenção do PIC LEADER +.

Os dois pontos seguintes preenchem as dimensões analíticas enunciadas partindo de uma reconsideração crítica de tipo retrospectivo que questionará, na óptica do avaliador externo, as opções e prioridades da Proposta de Programa Nacional.

2.1.1. Orientações do PIC LEADER + e opções da Proposta de Programa Nacional

Uma interpretação da Comunicação da Comissão Europeia relativa ao PIC LEADER+, norteadada pela preocupação de construir um salto qualitativo face às gerações anteriores do Programa – eis a orientação estratégica que a Proposta Portuguesa deve reter.

O LEADER+ deve assumir-se como um instrumento de promoção da inovação, apoiando projectos inovadores, com potencial demonstrativo e contribuir para a sua disseminação. Neste sentido, o Programa deve possibilitar (estimular) uma procura

muito activa de empreendedores e de ideias com potencial de inovação, a nível nacional e transnacional.

O Programa LEADER+ deve ultrapassar o patamar do apoio a projectos relativamente convencionais mesmo que no nicho das alternativas rurais (artesanato, pequena agro-indústria tradicional, divulgação e habitação para turismo rural, agricultura biológica, etc.), para as quais vão estando disponíveis e mobilizáveis outras fontes de apoio.

Tal não invalida o apoio a componentes de projectos que contribuam para integrar a cadeia de valor e melhorar os níveis de valor acrescentado local, o que pressupõe frequentemente apoiar acções, a montante e a jusante da produção (p.e., fixação de recursos de excelência em matéria de "design", de controlo da qualidade, de ligação ao mercado, com criação de redes próprias de comercialização de bens e serviços, de "marketing").

O aprofundamento da margem para um **Programa de Inovação em Regiões Rurais**, constituindo uma tarefa extremamente difícil (o mundo rural é reconhecidamente carente de empreendedores e projectos inovadores), ganharia com essa selectividade na tipologia de acções apoiadas, enquanto marca distintiva do LEADER+.

A filosofia do Programa Nacional em análise encontra-se, ainda, muito próxima 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, relação reforçada com a informação e o conhecimento, etc.).

Esta alteração de filosofia é indispensável para concretizar um **Programa de Promoção de Inovação** para o mundo rural português e afirmar aquela marca distintiva.

A explicitação de prioridades de carácter regional (mas também sub-regional) contribuiria 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.

Tem-se consciência de que, no passado, alguns dos actores com mais interesse ou conveniência para o Programa ou não foram envolvidos ou o foram, por defeito. As parcerias de qualidade, justificam não só uma maior abrangência, como também um maior nível de exigência aos parceiros que estão em condições de satisfazer as prioridades definidas na filosofia fundadora.

“O LEADER + deve manter a sua função de laboratório, com o objectivo de fazer emergir e testar novas abordagens de desenvolvimento, integradas e sustentáveis, que influenciem, completem e/ou reforcem a política de desenvolvimento rural na União Europeia”.

Nesta perspectiva, importa assinalar que os contributos das D.R. 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 aqui 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 DRA, não encontrou ainda investimento adequado nesta fase preparatória 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, e como se constata no quadro seguinte, as formulações adoptadas para o que se denominou objectivos/sub-objectivos/opções estratégicas tende a confundir os patamares de formulação tradicional de objectivos estratégicos/objectivos específicos/objectivos operacionais.

Objectivos do PIC LEADER +	Objectivos do Programa Nacional	
	Objectivos	Sub-objectivos
<p><i>A. Genéricos</i></p> <p>Incentivar e apoiar os agentes rurais a reflectir sobre o potencial dos respectivos territórios numa perspectiva de longo prazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Manter e reforçar a organização e a rede de competências dos meios rurais 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade dos Planos de Desenvolvimento • Adequação dos temas fortes federadores
<p>Incentivar a aplicação de estratégias originais de desenvolvimento sustentável, integradas e de grande qualidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a coerência estratégica das intervenções • Garantir boas práticas na Intervenção e a implementação de projectos de excelência 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos temas fortes federadores • Articulação e complementaridade com outros Programas de Intervenção de Desenvolvimento Rural • Intervenções de carácter sustentável • Adequação aos grupos prioritários (jovens e mulheres)
<p><i>B. Específicos (experimentação de novas formas)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorização do património natural e cultural 		<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos temas fortes federadores • Articulação e complementaridade com outros Programas de Intervenção de Desenvolvimento Rural
<ul style="list-style-type: none"> • Reforço do ambiente económico, no sentido de contribuir para a criação de postos de trabalho 		
<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da capacidade organizacional das respectivas comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Manter e reforçar a organização e a rede de competências dos meios rurais 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a representatividade das parcerias • Garantir a qualidade na composição das parcerias

Exemplo desta menor clareza de formulação pode encontrar-se:

⇒ Na coluna de objectivos onde, a par de objectivos estratégicos (“reforçar a organização e a rede de competências do meio rural”) se encontram objectivos de tipo instrumental (“disseminação e partilha de práticas de abordagem LEADER” ou “garantir uma boa *performance* do Programa”). Não surpreende assim, que o perfil de objectivos não encontre níveis de coerência/adesão à estrutura de objectivos específicos do PIC LEADER +.

No fundo, esta formulação releva do espírito que visa assegurar para a intervenção do LEADER + um estatuto de especificidade do caso português, que coloca o Programa numa linha de continuidade com as intervenções proporcionadas pelas gerações anteriores do Programa. Ora, sendo certo que persistem no caso português zonas de resultados não adquiridos no quadro de objectivos do LEADER II que sugerem a necessidade de prolongar dimensões mais assistencialistas, é possível e desejável que, em muitas Zonas geográficas,

os Planos de Desenvolvimento Local prossigam claramente pelos caminhos mais exigentes de promoção da inovação.

- ⇒ Na coluna de *sub-objectivos*, onde é possível encontrar requisitos, quase critérios de selecção, a preencher pelos Planos das Zonas de Intervenção (p.e., qualidade dos diagnósticos e dos Planos; adequação a grupos prioritários) ou requisitos de gestão do Programa (p.e., gestão financeira sã; transparência de actuação).
- ⇒ Na coluna das *opções estratégicas* coexistem orientações estratégicas da fase de concepção/programação de enorme importância (p.e., formação dos membros dos GAL e Planos de Enquadramento Regional – matéria decisiva na óptica desta avaliação ex-ante, conforme já assinalado), com elementos orientadores para a fundamentação e organização dos Planos das Entidades Locais (que têm vantagem em ser tratados num ponto ligado à operacionalização de “dossiers” de candidatura, tipo Caderno de Encargos a observar pelas Entidades) ou, ainda, com orientações relativas à gestão e implementação do Programa (p.e., implementação do sistema informático, auditorias).

No entender da avaliação ex-ante há, assim, lugar a uma **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 deve ser levado a cabo sem pôr 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.

2.1.2. Vectores de Intervenção do PIC LEADER +: a formulação de objectivos do Programa Nacional

A matriz seguinte procede ao cruzamento entre os vectores de intervenção que integram as Directrizes da Comissão para o LEADER + e a aproximação dos mesmos pelo Programa Nacional, cruzamento veiculado pela formulação de objectivos para cada Vector tal como figura na Proposta Portuguesa.

Vectores do Programa Nacional Vectores da Iniciativa LEADER +	Apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural integradas e de carácter piloto	Apoio à cooperação entre territórios rurais	Colocação em rede
(1) Apoio a estratégias de desenvolvimento rural integradas e de carácter piloto assentes na abordagem ascendente e na parceria horizontal	Apoiar a implementação de planos de desenvolvimento local de carácter integrado e piloto, definidos para um território rural e elaborados por uma parceria ampla e representativa dos actores mais relevantes desse território.		
(2) Apoio à cooperação interterritorial e transnacional		Apoiar e estimular a cooperação e a implementação de projectos comuns entre territórios portugueses e outros territórios da União Europeia ou mesmo com territórios organizados segundo a metodologia LEADER, noutros países do mundo.	
(3) Colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da Comunidade Europeia, beneficiários ou não de LEADER +, bem como de todos os agentes do desenvolvimento rural			Favorecer o diálogo, a troca de experiências e de boas práticas, a reflexão conjunta e a concertação de pontos de vista, entre todos os parceiros envolvidos no Programa e também outros actores implicados no desenvolvimento rural de base territorial.

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.

Numa apreciação mais aprofundada desta dimensão da coerência do Programa, face aos fundamentos do instrumento de co-financiamento, é possível analisar a **racionalidade interna da estratégia de desenvolvimento e do equilíbrio entre vectores.**

(a) Equilíbrio e conteúdo dos Vectores de Intervenção

Nos termos da documentação de suporte, os três vectores do PIC LEADER + podem, caracterizar-se sumariamente do seguinte modo:

- **Vector 1**, de apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas, de carácter piloto, assentes numa abordagem ascendente e nas parcerias horizontais;
- **Vector 2**, de apoio à cooperação interterritorial e transnacional;
- **Vector 3**, relativo à colocação em Rede, do conjunto de territórios rurais da União Europeia, beneficiários ou não do LEADER +, bem como de todos os agentes do desenvolvimento rural.

Entre o Vector 1 e os Vectores 2 e 3, não se encontra um equilíbrio desejável, nem do ponto de vista dos objectivos, nem do ponto de vista do método, nem mesmo dos recursos afectos a cada vector.

A ausência de disposições que promovam a continuidade e a sistematicidade na cooperação, apresenta-se, igualmente, como menos positiva. Devia ser explicitamente contemplada a possibilidade de elaboração de planos de desenvolvimento da cooperação, a nível regional, efectuados em parceria entre todos os grupos dessa Região, através de uma associação, formal ou informal, que permitisse a constituição de estruturas técnicas comuns de apoio, dotadas de um dispositivo de gestão financeira comum.

Os projectos do Vector 2, deveriam ter uma dupla origem e vocação:

- (i) um segmento resultante da análise e detecção de boas práticas em regiões com problemas idênticos aos portugueses, um procedimento sistemático que teria em vista a colocação em rede, através do Vector 3;

- (ii) um segmento que apostasse em construir a cooperação sobre experiências regionais dissemelhantes, reflectindo problemas e soluções distintas (p.e., em vez de Minho-Galiza, Minho-Áustria, ou em vez de Algarve-Andaluzia, Algarve-Regiões de Montanha do Norte da Europa), de modo a evitar uma situação frequente de auto-contemplação ou de co-lamentação.

Este propósito, para que possa ter viabilidade, tem de dispor de uma estrutura de pesquisa para a cooperação nacional e transnacional, que promova o estabelecimento de relações profundas com centros de saber, ter acesso a competências especializadas nas actividades e domínios a considerar prioritários, promover e apoiar projectos de engenharia financeira, etc. Ou seja, a tónica geral da evolução do LEADER II para o LEADER+, tem de ganhar consistência para ser eficaz, com o gradualismo e realismo adequado a cada situação concreta.

A possibilidade de seleccionar automaticamente projectos transnacionais herdados do LEADER II, sendo admissível, deve decorrer de uma avaliação prévia de resultados e satisfação de objectivos.

As parcerias devem centrar-se no intercâmbio de experiências, no conhecimento de projectos inovadores e na apropriação de metodologias de intervenção. Estas parcerias podem assentar, tanto no aprofundamento de experiências anteriores, como na exploração de novas experiências que estimulem a afirmação de vantagens mútuas em áreas de cooperação, com reflexos mais eficazes nos resultados.

Na captação de novos parceiros, deve ser estimulado o envolvimento de entidades com perfis diversos, preocupação que deveria estar presente no aprofundamento e clarificação desejáveis do texto relativo ao Vector 3, pela relevância do desiderato de colocar em rede/ligação, as diversas acções.

Na aquisição de serviços técnicos de apoio, deve ser contemplada a hipótese de escolher um ou vários prestadores de serviços especializados, cada um com o seu tema, designadamente em áreas como as seguintes:

- "Turismo rural – boas práticas, casos de sucesso, factores críticos e tendências a nível mundial, estudos, publicações e formação";
- "Comércio rural" - experiências, requisitos necessários, factores de risco, ...;

- “Engenharia financeira – boas práticas, casos de sucesso, factores críticos e tendências a nível mundial, estudos, publicações e formação”;
- “Organização de encontros da rede nacional e edição de boletim informativo”;
- “Serviços agro-rurais - experiências alternativas, factores críticos de sustentação,...”.

Neste ponto coloca-se a questão, essencial, da relação com a Célula de Animação Europeia e com as células de animação dos outros países. Esta deveria ser uma das grandes questões teóricas do LEADER+, no sentido de contribuir para a construção de um novo figurino europeu em matéria de promoção do desenvolvimento rural.

O balanço da vocação, actividades e desempenho da Célula de Animação afigura-se determinante para compreender, em toda a extensão, qual o perfil de atribuições e competências de uma entidade com estas características. A solução encontrada na vigência do LEADER II teve virtualidades mas a circunstância de ter arrancado tardiamente, explica um balanço de insatisfação quanto aos resultados.

Tendo em atenção os recursos envolvidos, nomeadamente financeiros, admite-se haver vantagem em adoptar soluções dotadas de maior versatilidade, com mecanismos de adjudicação parcelar de serviços (acções de divulgação, seminários temáticos, acções de formação específica,...), indo ao encontro de capacidades técnicas específicas, adaptadas a necessidades concretas definidas em Cadernos de Encargos.

Uma das acções destes prestadores de serviço deveria consistir na organização de um **Forum LEADER**, estruturado e regular, com todos os parceiros do desenvolvimento rural-local a nível regional, procurando organizar modalidades de trabalho com o envolvimento em acções de campo.

Outra área de acções a equacionar com rigor e transparência tem a haver com a *formação profissional do pessoal técnico dos GAL*, nomeadamente nos seguintes domínios:

- animação para o desenvolvimento sócio-local;
- dinamização da iniciativa empresarial;

- competências técnicas nas áreas da gestão de projectos, da gestão financeira e da consultoria organizacional;
- financiamento de projectos de desenvolvimento.

A relevância estratégica desta formação, nomeadamente quanto aos seus objectivos e destinatários, aconselha a reflectir acerca das soluções alternativas e da viabilidade (custo/benefício) de cada uma delas.

A afirmação de capacidades por parte de entidades de intermediação de interesses associativos, com a ANIMAR, a Federação das ADL (Minha Terra) e os Grupos de Proximidade de base sub-regional, constituem oportunidades para avaliar alternativas de promoção, organização e desenvolvimento da formação profissional dirigida aos GAL.

A possibilidade da Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural assumir a condição de grande promotora das acções de formação dirigidas aos GAL e financiáveis no âmbito do Vector 3, afigura-se redutora e pouco operacional, devendo este organismo de tutela salvaguardar uma função reguladora, dotada de dispositivos técnicos de monitorização e acompanhamento.

(b) Abordagem temática

Os temas inscritos no Vector 1 e os seus objectivos, parecem suficientemente abertos e flexíveis na sua redacção podendo sem dificuldades constituir-se como elemento "bússola" para a estratégia a definir para cada Zona de Intervenção, que se pretende seja global, coerente e agregadora das iniciativas locais.

No entanto, o Documento opta por não explorar mais detalhadamente as *apostas estratégicas na abordagem temática* a qual faz parte do "core" de novas orientações constantes da Comunicação da Comissão. Face aos resultados acumulados das gerações anteriores do LEADER e à experiência de outros programas para as áreas rurais (p.e., Centros Rurais), a identificação (mesmo que indicativa) de domínios temáticos, constitui um campo promissor a explorar, dadas as oportunidades de gestão e valorização diferenciada que possuem.

Esta constatação releva de uma opção de fundo da Proposta Portuguesa que encara as intervenções temáticas como indicativas, a partir de um leque de temas de carácter

genérico. Trata-se de uma opção que assenta na ideia de que, face ao grau de heterogeneidade das zonas de Intervenção e à natureza dos recursos em presença no espaço rural, não se encontra reunido um nível suficiente de massa crítica que dê corpo a intervenções temáticas.

Esta opção é discutível tanto mais que elementos-chave da abordagem LEADER, como a inovação, a demonstratividade e o “mainstreaming”, tendem a ser vivificados justamente a partir de intervenções selectivas e temáticas.

Seria desejável evidenciar a prioridade atribuída às intervenções de carácter temático, as quais pressupõem a concentração de meios técnicos e financeiros, condição necessária para criar mais valias sobre o território e para o aproveitamento competitivo do respectivo perfil de recursos.

Na perspectiva do avaliador externo, seria interessante equacionar alguns domínios temáticos de referência a explorar nos Planos de Desenvolvimento Local, identificados, segundo as prioridades regionais e as capacidades de diferenciação de mercado dos recursos sub-regionais. Citem-se, a título de exemplo, os seguintes domínios:

- projectos e iniciativas de aprofundamento das relações “meios rurais – centros urbanos de proximidade”;
- desenvolvimento dos serviços agro-rurais a partir das estruturas de apoio técnico dos GAL, com eventual apoio externo de consultoria específica, potenciando as sinergias com linhas de acção do P.O. Agricultura e Desenvolvimento Rural e do P.O. Emprego e Formação Profissional;
- projectos centrados em nichos de mercado com desenvolvimento de produtos de qualidade, p.e., a partir da valorização da economia de montanha (exploração e gestão da floresta, pastorícia, ambiente, turismo,...);
- projectos centrados no emprego segundo uma lógica de fileira de empregos rurais.

Um aspecto central nesta abordagem, vocacionalmente temática, radica na possibilidade de potenciar capacidades técnicas instaladas e frequentemente sub-aproveitadas. Em algumas situações, as dinâmicas de base temática, por mais

específicas, estão na origem da atracção de novos técnicos, com reflexos na estruturação de diversas actividades nas Zonas de Intervenção.

2.1.3. 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 e 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 reear 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.

2.2. Aproximação aos impactos esperados

A problemática dos impactos da tipologia de acções e projectos co-financiados pelo LEADER + deve ser contextualizada no terreno específico desenhado pelo 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).

Esta dimensão qualitativa pode ser ampliada se nos encaminharmos para percebermos efeitos de natureza sectorial, os quais são notoriamente relevantes no espaço de realizações de um Programa que valoriza intervenções de carácter temático, como é o caso do LEADER +.

Em segundo lugar, existe uma esfera de produção de efeitos de natureza mais global 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.

Finalmente, e no domínio específico da inovação, admite-se haver vantagem em prosseguir com a estimação de efeitos a partir da tipologia de projectos e acções co-financiadas e segundo a área de inovação. Os quadros seguintes são extraídos do *Relatório Final da Avaliação Intercalar do LEADER II* tendo sido adaptados para incorporar a aposta no carácter temático das intervenções do LEADER +.

Matriz de efeitos e tipos de inovação, segundo a tipologia de projectos e acções

Tipo de inovação/Efeitos			
Tipologia de projectos e acções	Sectorial	Territorial	Social
Produção			
<i>Novas tecnologias (produtos e serviços)</i>			
<i>Comercialização/Acesso de pequenas estruturas de produção</i>			
<i>Recursos naturais e culturais</i>			
Ambiente e Qualidade de Vida			
Cultura e Património			
Competências Técnicas/ <i>Saberes-fazer</i>			
Prestação de Serviços			
Animação			
Cooperação			

Matriz de efeitos inovadores, segundo a área de inovação

Áreas de inovação	Efeitos inovadores
Institucional	Nas formas de organização e gestão das actividades desenvolvidas pela instituição Nas redes de articulação, parceria ou cooperação entre entidades criadas ou desenvolvidas
Serviços	Nos serviços ou acções que não existiam ou estavam menos desenvolvidos na Entidade ou na Região, enriquecendo as actividades instaladas e criando condições de atractividade
Tecnologias	Nos elementos/recursos tecnológicos que são utilizados na materialização dos projectos e acções (esfera produtiva, comercial e imaterial)
Metodologias	Nas práticas de diagnóstico, animação e intervenção utilizados na promoção, gestão, coordenação, acompanhamento e disseminação dos projectos

O Programa Nacional ao LEADER + aborda a problemática dos impactos esperados a partir de uma listagem de indicadores apresentados por Vector de Intervenção. No entanto, estamos em presença de *Indicadores de Contexto* (relativos às zonas de Intervenção) e de *Indicadores de Realização* (relativos à execução física e à execução financeira).

No entanto, os termos e conteúdo da Proposta de Programa Nacional, é possível deduzir um conjunto de *impactos esperados de raiz qualitativa e a montante da produção de efeitos reais, em termos de desenvolvimento rural*. Com efeito, no quadro relativo à sistematização dos objectivos e opções estratégicas, encontram-se referências indirectas a impactos expectáveis que a seguir se identificam:

- melhorar o nível de competências dos membros dos GAL;

- garantir boas práticas nas intervenções do Programa;
- implementar projectos de excelência;
- abranger de modo adequado os grupos prioritários (homens e mulheres);
- gerar emprego e fixar populações;
- assegurar a disseminação e a partilha das práticas e abordagem LEADER;
- garantir níveis eficazes de cooperação entre territórios nacionais e entre territórios internacionais.

Este perfil de objectivos/sub-objectivos que tende a projectar/induzir impactos esperados é, afinal, tributário das opções de fundo na abordagem do Programa, oportunamente questionadas no ponto 2.1., as quais se situam predominantemente a montante de impactos directos em matéria de índices de actividade, emprego e rendimento.

Na óptica dos impactos esperados é, todavia, necessário identificar explicitamente um conjunto de indicadores, a afinar gradualmente, que tipifiquem o perfil de impactos dos diversos Vectores de Intervenção. O quadro da página seguinte representa um contributo nessa perspectiva.

A possibilidade de consolidar dispositivos de monitorização, com base nestes ou outros indicadores está dependente da existência de fluxos regulares de informação quantitativa (estatísticas regionais e locais, ...) e qualitativa (sondagens de opinião, inquéritos a operadores, resultados de métodos de auto-avaliação, ...).

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.

Vectores	Indicadores-tipo
Vector 1. Estratégias Territoriais de Desenvolvimento Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Variação das receitas médias dos agregados familiares das zonas rurais • Índice do poder de compra das áreas rurais • Volume de empregos mantidos na Zona de Intervenção, no horizonte LEADER + • Variação do número de habitantes que desejam manter-se nas Zonas de Intervenção, nos próximos cinco anos
Vector 2. Cooperação interterritorial e transnacional	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de projectos empresariais conjuntos resultantes de acções de cooperação entre territórios nacionais • Níveis de frequência turística de locais de interesse histórico/cultural • Nº de boas práticas disseminadas, segundo as regiões e os grupos envolvidos
Vector 3. Colocação em rede do conjunto dos territórios rurais	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de diversificação de competências específicas dos membros dos GAL • Comercialização de produtos turísticos conjuntos em rede

2.3. Complementaridade externa (coerência com outras intervenções)

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.

Refira-se, por todas, a intervenção em torno das "áreas de baixa densidade", integrada no Eixo 2 dos P.O. Regionais do Continente, a qual parte de um investimento conceptual da responsabilidade, nomeadamente, de A. J. Mendes Baptista (*Cf. Políticas para o Desenvolvimento do Interior - um contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2000-2006*, CCR Centro, Coimbra 1999).

Na fase actual, confrontamo-nos apenas com a existência de instrumentos dado que a efectivação de complementaridades e sinergias dependerá sempre, em última análise, das estratégias dos promotores públicos, associativos e privados nas suas estratégias de abordagem aos diversos instrumentos.

A circunstância de diversas Comissões de Coordenação Regional estarem actualmente a desenvolver Planos Estratégicos para as Áreas de Baixa Densidade dotados de programas de actuação ("marketing" territorial, criação de redes, integração de iniciativas, ...) e envolvendo na sua concretização, Associações e Agências de Desenvolvimento - em parceria -, constitui uma base de partida inovadora e prometedora.

O desenvolvimento de intervenções futuras em matéria de promoção do desenvolvimento rural, deve ser perspectivado segundo uma abordagem que mobilize e utilize os diversos contextos institucionais e de programação (Intervenções Operacionais Regionais, Intervenções Sectoriais Desconcentradas, Intervenções orientadas para a valorização dos recursos humanos, etc.).

Este tipo de abordagem representa uma dimensão-chave que importa trabalhar com maior profundidade na dupla perspectiva:

- de evidenciar capacidades de integração estratégica por parte das Entidades Locais, com utilidade na óptica de uma futura acreditação (via concurso público ou outro procedimento); e
- de dotar as áreas rurais de uma visão estratégica de valorização combinada dos seus recursos, explicitando opções e prioridades.

A Proposta Portuguesa ao LEADER + (versão objecto de avaliação) no seu ponto 4.3, apresenta um conjunto de instrumentos com impacto no desenvolvimento local-rural, integrados em 2 Eixos do PDR/QCA III:

- *Eixo 2 – Promover a competitividade das empresas e estimular a inovação* (englobando programas de carácter sectorial/nacional);
- *Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social* (englobando os Programas Operacionais Regionais).

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 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 – num objectivo global de apoio à criação de emprego, no âmbito de desenvolvimento local e da economia social). Esse perfil de apoios traduz oportunidades ampliadas (em termos de instrumentos) para o co-financiamento de projectos com o mesmo perfil de objectivos e predominantemente centrados nas zonas de Intervenção do LEADER +;
- (ii) *Complementaridades de tipo material-imaterial*, 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). Neste âmbito têm também expressão os instrumentos de apoio à formação de competências e à contratação (sobretudo com origem em Medidas desconcentradas do P.O. Emprego Formação e Desenvolvimento Social, denominadas Promoção da Empregabilidade e do Emprego a nível Local, com ênfase específico nas que se articulam mais directamente, no âmbito dos P.O. Regionais, com o Eixo 2 - Acções Integradas de Base Territorial (Medida-Acção Integrada de Revitalização de Áreas de Baixa Densidade – componente empregabilidade).
- (iii) *Complementaridades de tipo imaterial*, presentes num conjunto de instrumentos dispersos pelo PIC LEADER+, pelo AGRO, pelo AGRIS (Medidas concentradas inscritas nos P.O Regionais), 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. Estas parcerias devem propiciar o contacto e experimentação de metodologias e soluções inovadoras em domínios temáticos-chave da abordagem LEADER + (p.e., valorização económica de

produções rurais, preservação e valorização de património natural e ambiental, promoção de igualdade de oportunidades).

O Quadro da página seguinte sintetiza um contributo para o aprofundamento da paleta de instrumentos com impacto potencial no desenvolvimento rural estendido ao terreno das Iniciativas Comunitárias, com base no conhecimento existente da Proposta Portuguesa ao PIC EQUAL (uma Iniciativa assente, agora, em Parcerias Geográficas e Sectoriais de Desenvolvimento) e da Proposta Portugal-Espanha ao PIC INTERREG III - Vertente A.

O Quadro encontra-se construído segundo uma lógica de identificação de objectivos específicos e de tipologias de acções e projectos a apoiar, tornando mais fácil a identificação de complementaridades com os objectivos e áreas-chave do LEADER +.

Na sequência da caracterização do quadro de referência global das intervenções abrangidas pelo PDR/QCA III e pelas Iniciativas Comunitárias, com impacto sobre o Desenvolvimento Rural - do qual emerge um plano de fundo de complementaridades potenciais -, importa processar alguma informação referente à experiência passada (no período de vigência do QCA II) em matéria de aproveitamento efectivo desta paleta diversificada de instrumentos, na perspectiva de ampliar efeitos no terreno dos objectivos específicos da intervenção LEADER, designadamente no domínio da promoção do desenvolvimento rural.

	PIC INTERREG III Portugal/Espanha - Vertente A	
	Objectivos específicos	Tipologia de Acções
<i>Medida. Desenvolvimento rural transfronteiriço</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar a integração de mercado dos produtos agro-rurais mediante o apoio a acções facilitadoras do acesso dos pequenos produtores, nomeadamente, no domínio da (re)organização das produções primárias; • Promover as potencialidades específicas dos territórios rurais de ambos os lados da fronteira; • Reforçar o associativismo agro-rural enquanto instrumento de dinamização socioeconómica dos meios rurais; • Aprofundar as áreas de investigação científica e experimental em torno das culturas e produções tradicionais. • Planificação transfronteiriça dos terrenos agrícolas e pecuários; • Construção e melhoria de caminhos rurais transfronteiriços, estradas pecuárias e pequenas infraestruturas agrícolas e pecuárias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de recursos hídricos agrícolas de interesse transfronteiriço; • Construção e melhoria de laboratórios e instalações higiénico-sanitárias de uso comum; • Estabelecimento de redes de vigilância epidemiológica para intercâmbio de informação sobre a difusão de patógenos entre exportações fronteiriças; • Campanhas transfronteiriças para o saneamento pecuário; • Dotações infraestruturais básicas (água, energia, pavimentação, resíduos,...) nos núcleos rurais transfronteiriços; • Renovação de aldeias e conservação do património rural, numa estratégia transfronteiriça de valorização dos núcleos rurais.
	PIC EQUAL	
	Objectivos específicos	
<i>Medida. Criação de empresas e desenvolvimento local</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular e apoiar a instalação de estruturas de aconselhamento aos potenciais tomadores de iniciativas empresariais, contribuindo para ultrapassar obstáculos de natureza social, económica e administrativa; • apoiar a realização de estudos que identifiquem áreas potencialmente geradoras de iniciativas empresariais com impacto sobre o emprego; • apoiar o desenvolvimento de metodologias de detecção de necessidades não satisfeitas pelo mercado (novos produtos, métodos organizativos ou serviços para os quais exista um potencial de procura local ou alargada que possibilite a sua viabilidade económica); • promover o envolvimento dos tecidos empresariais locais na concepção e na concretização de estratégias orientadas para o emprego e o desenvolvimento. 	

Fonte: Proposta Portuguesa ao PIC EQUAL e Proposta Portugal-Espanha ao INTERREG III-A.

As conclusões dos Relatórios de Avaliação, especialmente do *Relatório de Avaliação Contínua do LEADER II*, apontam para uma experiência com reduzidos resultados em matéria de complementaridades, tanto ao nível da iniciativa de promoção das Entidades Locais, como ao nível da iniciativa dos promotores directos. Cite-se, em síntese, o essencial das conclusões dessa Avaliação, suportadas pela análise das Bases de Dados de vários Programas (Centros Rurais, INTERREG III-A, Iniciativas Emprego e ADAPT,...) e pela inquirição dos coordenadores dos GAL.

- (i) *Complementaridades concretizadas em candidaturas apresentadas pelas Entidades Locais a vários Programas.* Numa análise global é muito limitado o número de projectos da iniciativa de Entidades Locais do LEADER apresentados a outros programas, não obstante o leque diversificado de domínios de intervenção e de áreas de projecto convergentes, p.e., das Acções de "Desenvolvimento Rural" e "Preservação e Valorização do Ambiente Natural e da Qualidade de Vida" com Programas como os Centros Rurais e o INTERREG II.

Nas complementaridades com as Iniciativas Emprego e ADAPT, embora envolvendo um leque limitado de projectos, registam-se importantes sinergias, na óptica da abordagem LEADER, nos seguintes domínios:

- promoção da igualdade de oportunidades, quer de género, quer de segregação e isolamento de grupos em situação de risco de exclusão social;
- identificação de ideias e oportunidades de pequenos negócios e actividades independentes centradas no aproveitamento de recursos locais;
- serviços de apoio (consultoria,...) de proximidade a mulheres e outros grupos (micro e pequenos empresários,...), em vista do aproveitamento de oportunidades económicas geradoras de actividades, emprego e rendimento.

- (ii) *Complementaridades concretizadas em candidaturas apresentadas pelos promotores directos.* Ausência de complementaridades com a generalidade dos programas, sendo de destacar os da vertente FSE que não têm sinergias com o LEADER a partir de candidaturas directas dos promotores. Admite-se que os promotores directos tenham procurado formação na Medida Formação e Educação do PAMAF, eventualmente integrando grupos de formandos para a frequência de cursos monográficos e outros, fruto da iniciativa de organizações de agricultores, cooperativas e das próprias ADL.

- (iii) *Perfil de complementaridades construído a partir das relações estabelecidas entre ADL com responsabilidade na gestão de Centros Rurais.* Neste campo será de relevar, sobretudo:

- um reforço da actividade dos GAL no domínio do fortalecimento de parcerias (notório na relação com o serviço público de emprego e formação e com as associações empresariais);
- um melhor relacionamento com a generalidade das entidades públicas e associativas que intervêm no LEADER II, destacando-se neste particular as Câmaras Municipais e os organismos do MADRP;
- o estabelecimento de contactos com novos promotores, ou seja a possibilidade de atingir beneficiários não abrangidos pelo PAL;
- a criação de uma envolvente mais favorável ao desenvolvimento do conjunto das zonas de Intervenção, com reflexos na melhoria dos resultados e efeitos dos projectos apoiados pelo PAL/LEADER II.

(iv) *Contributos de intervenções complementares para os objectivos da abordagem LEADER II.* O envolvimento das Entidades Locais em outros programas e intervenções de apoio ao desenvolvimento socioeconómico e territorial, é considerado bastante importante para a concretização das prioridades da abordagem LEADER, designadamente em matéria de cooperação com agentes económicos, poderes públicos e sociedade civil, de promoção do desenvolvimento rural e de participação cívica.

Em face dos elementos analisados, que traduzem um campo vasto de complementaridades potenciais e uma experiência anterior de mobilização limitada de sinergias, importa deduzir algumas orientações de aprofundamento da Proposta Portuguesa, parte das quais se admite possam ser objecto de incorporação em documentos tipo Caderno de Encargos para as futuras entidades beneficiárias.

Nesta perspectiva, entende-se haver vantagem em corrigir, eventualmente com base em alguns dos contributos constantes deste ponto, dois tipos de problemas que a Proposta Portuguesa, na versão preliminar objecto desta avaliação ex-ante, apresenta:

- (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).

Em termos operacionais, deveria assumir um carácter dinâmico com aproximação à tipologia de acções, deixando claro para as entidades beneficiárias que, na concepção dos seus Planos de Acção Local, devem ter uma abordagem selectiva do PIC LEADER + facilitadora até de um maior centramento em determinadas opções temáticas. Tais facilidades são tornadas possíveis pela existência de oportunidades alternativas de co-financiamento de outras iniciativas e projectos para as respectivas Zonas de Intervenção (*cf.*, no final deste ponto, propostas relativas à elaboração de Planos Estratégicos, como base de suporte à concepção dos Planos de Desenvolvimento Local, candidatos à Subvenção Global).

(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 divulgação 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, ...).

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. Nesta perspectiva devem ser equacionadas responsabilidades e soluções orgânicas facilitadoras da circulação de informação ligada sobre os recursos de co-financiamento visando a promoção do desenvolvimento rural, aventando-se no Quadro seguinte algumas hipóteses com explicitação das principais vantagens e desvantagens.

Entidade	Vantagens	Desvantagens
<i>Direcções Regionais de Agricultura</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Proximidade aos promotores • Coerência de intervenção na óptica do desenvolvimento rural (AGRO/AGRIS, RURIS, LEADER +, ...) • Participação crescente das DRA na concepção e desenvolvimento de instrumentos de base regional (P.O. Regionais, INTERREG,...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Visão menos completa dos recursos com origem nas áreas da formação e do emprego (P.O. EFDS e EQUAL) • Eventual interferência em áreas de competência das EL/GAL
<i>Comissões de Coordenação Regional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Visão de conjunto sobre a generalidade dos instrumentos de financiamento de intervenções sobre o território 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor visibilidade dos promotores directos • Acompanhamento limitado do LEADER +
<i>Direcção Geral de Desenvolvimento Rural</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela da actividade das DRA • Peso institucional na relação com organismos de outras tutelas (Emprego e Formação, Desenvolvimento Regional,...) • Coordenação genérica de outros programas de apoio ao Desenvolvimento Rural (AGRO/AGRIS, RURIS,...) • Concepção de veículos de comunicação coerentes e de conjunto 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor visibilidade por parte dos promotores directos
<i>Comissão Nacional de Gestão</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação global do Programa • Experiência de informação e divulgação do Programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual interferência em áreas de competência das EL/GAL
<i>Federações de ADL (Animar, Minha Terra,...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Representatividade junto das Entidades Locais/GAL, veículos de comunicação e apoio técnico aos promotores • Previsibilidade revelada face à necessidade de integração/articulação de instrumentos para o desenvolvimento do território 	<ul style="list-style-type: none"> • Natureza técnica específica e escassez de recursos • Centramento no PIC LEADER +

O objectivo é criar condições que contribuam para dar prioridade e afectar recursos à fundamentação técnica e metodológica dos Planos de Acção, a partir da concepção de **Planos estratégicos de desenvolvimento local**².

As intervenções para quaisquer contextos territoriais devem assentar em metodologias claramente valorizadoras das dimensões-problema, do potencial de recursos endógenos e dos mecanismos de apoio mobilizáveis para dar suporte à promoção do desenvolvimento.

Nesta perspectiva, os Planos de Desenvolvimento devem ser encarados como um instrumento de carácter global que percorra os seguintes passos:

- diagnóstico selectivo, rigoroso e adequado às especificidade do quadro local, com sistematização de dimensões-problema; este diagnóstico deve beneficiar de um

² Cf. *Avaliação Intercalar do PIC LEADER II*, IESE/GEOIDEIA, Outubro de 1999.

aprofundamento da especialização da informação estatística disponível, na base de protocolos entre os organismos do sistema produtor de estatística e a C. N. Gestão do LEADER +;

- identificação selectiva e territorialmente referenciada do potencial de recursos com condições de valorização de mercado;
- formulação coerente de objectivos gerais e específicos de desenvolvimento das Zonas de Intervenção;
- identificação dissociada, mas articulada, das medidas que visam corrigir ou atenuar estrangulamentos e das medidas que, de uma forma mais pacífica, são dirigidas ao aproveitamento das oportunidades;
- definição de programas de actuação, com indicação assumida e fundamentada de prioridades, bem como de actores a envolver (credíveis, disponíveis e mobilizáveis);
- programação pormenorizada de investimentos a realizar, segundo prioridades explícitas;
- quadro de simulação das fontes de financiamento a mobilizar para apoio aos investimentos programados potenciando as sinergias decorrentes do perfil de elegibilidade dos vários instrumentos de financiamento destinados às áreas rurais, nomeadamente daqueles que integram o PDR/QCA III, com destaque para o AGRO.

Na óptica do financiamento, os Planos de Desenvolvimento Local têm vantagem em construir uma lógica sustentada de apropriação de todas as medidas de programas nacionais, não esquecendo em situações específicas os domínios da Educação, da Ciência e Tecnologia, da Sociedade de Informação, do Ambiente e da Cultura, explicitando o que pretendem promover dentro de cada uma delas em resposta a estratégias de actuação pré-definidas nos Planos de Acção.

Para isto ser viável, a CNG LEADER deveria fazer chegar, a todos os GAL, os textos consolidados de todos os programas nacionais e comunitários (*complementos de programação*), bem como os planos regionais e nacionais que enquadram investimentos já programados.

O reforço da participação das CCR e das DRA (com responsabilidades nas várias componentes e medidas de apoio e no processo de acompanhamento) deveria *a priori* dar garantias de clarificação e operacionalização das articulações descritas. Esse reforço não sendo objecto, nomeadamente no que se refere às CCR, de qualquer reflexão no âmbito da Proposta de Programa Nacional, deve ser recuperado pelas necessidades de divulgação e promoção do Programa junto dos promotores.

Essa articulação deve ter responsáveis e beneficiar de meios afectos, a nível institucional, bem como em sede dos próprios GAL prolongando aqui, com outros meios, o trabalho que já vem sendo realizado.

A sustentabilidade e integração dos Programas promovidos pelo Estado, constitui um pré-requisito de sucesso das políticas públicas, mas é também indispensável para criar condições objectivas à produção de feitos a partir dos projectos apoiados.

Em *síntese*, a relevância atribuída ao desenvolvimento rural – traduzida na prioridade ou enquadramento por diversas políticas públicas, com níveis de contributividade em muitos casos convergentes – deve ser suportada num esforço adicional que não ignore a natureza dos promotores/beneficiários-tipo do mundo rural e que tenha presente que a possibilidade de ampliar efeitos sobre o desenvolvimento dos territórios rurais depende em boa medida da articulação eficaz e eficiente das medidas de política que as diversas entidades/operadores públicos desenharam com esse objectivo.

3. APRECIACÃO PRÉVIA DAS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO

A natureza específica que assume a apropriação dos recursos de co-financiamento do PIC LEADER + (Subvenção Global), cria um contexto de autonomia relativamente a dimensões cruciais da concepção, gestão e acompanhamento das intervenções do Programa.

Nesta componente de avaliação ex-ante das modalidades de intervenção desenhadas no Programa, a análise centra-se fundamentalmente em quatro dimensões-chave:

- (i) **Programação e critérios de selecção**, envolvendo a discussão do conceito de zona abrangida pela Intervenção e as modalidades de constituição das Entidades Locais gestoras dos Planos de Desenvolvimento Local;
- (ii) **Elementos institucionais de Gestão e Acompanhamento**, englobando a evolução de competências dos órgãos previstos (C.N. Gestão, CLA,...) face à experiência passada;
- (iii) **Informação e divulgação**, englobando a análise da adequação das propostas do Programa Nacional tendo presente a experiência anterior de reduzida visibilidade do Programa;
- (iv) **Elementos de Monitorização, Acompanhamento e Avaliação do Programa.**

3.1. Programação e critérios de selecção face à estratégia proposta

3.1.1. Conceito de zona abrangida: problemas e virtualidades

O LEADER+, na sequência das anteriores gerações do Programa, apoia-se num forte envolvimento de parcerias locais e numa abordagem de planeamento do tipo *bottom up*, mas tal não invalida que a sua formatação integre as diferentes perspectivas regionais.

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 devem ser privilegiadas as zonas deprimidas, excepto na dimensão e qualidade do GAL e devendo admitir-se 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.

A evolução territorial do LEADER II para o LEADER + não é completamente clara, embora se refira (Capítulo 7) a homogeneidade territorial como base para a apresentação de candidaturas, o que não significa que as zonas homogéneas definidas correspondam necessariamente a zonas a candidatar (p.e., na Beira Litoral cada "mancha homogénea" corresponderá a mais do que uma "Zona de Intervenção LEADER" enquanto, na Beira Interior há "manchas homogéneas" que deverão ser agregadas para dar origem a uma "Zona de Intervenção LEADER").

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. Mas é fundamental que existam critérios geográficos, demográficos e económicos mínimos comuns que permitam o ordenamento e o planeamento do território de forma pertinente e a avaliação qualitativa das possibilidades de desenvolvimento.

Mesmo que com base em critérios e metodologias de vasto espectro de envolvimento, as manchas ou zonas homogéneas que hão-de enquadrar 1, 2 ou 3 Zonas de Intervenção LEADER+, sob responsabilidade de um GAL, poderão vir a revelar as insuficiências por vezes latentes nas metodologias de caracterização e de abordagem, constatáveis em avaliações de outros Programas.

Tem-se por implícito, um conceito de continuidade na mancha homogénea sub-regional, por certo influenciada pelas práticas anteriores do Programa e agora relançada em função dos Serviços Regionais do MADRP, chamados a um maior envolvimento, na versão LEADER +.

A regra geral deve continuar a ser, assim, a da homogeneidade e continuidade territorial, sem, no entanto, excluir à partida alguma descontinuidade territorial quando ela, por exemplo, seja factor de sustentabilidade dos projectos e não fira a coerência da estratégia apresentada pelos GAL, ou corresponda à presença de lógicas de

produtos e/ou de actividades aos quais possam estar associadas incontornáveis descontinuidades geográficas³.

A homogeneidade e a continuidade das manchas ou zonas abrangidas devem ser configuradas numa lógica que, no seu próprio desenvolvimento, seja incentivadora do trabalho em **Rede**, valorizando sempre e em última instância os **projectos** e os **produtos**, na perspectiva da sua **afirmação no mercado**, em eventual detrimento do que é manifestamente acessório ou até irrelevante, p.e., em termos de meros procedimentos administrativos, normalmente compulsados em situações de reduzida eficácia e impactos muito aquém dos previstos.

Esta preocupação pelo reforço de uma das faces visíveis do **ambiente económico dos projectos**, deve ter consequências a jusante, na esfera da **comercialização** e do próprio **marketing** dos produtos, através de uma aposta decisiva no enriquecimento das capacidades e das valências técnicas e científicas dos recursos humanos qualificados, a envolver no LEADER +. Esta aposta é válida para o conjunto dos projectos em todas as etapas da sua execução, mas também notoriamente justificada em todas as fases de concretização do Programa, quer a nível institucional (D.G.R. Rural, DRA), quer em sede de E.L./G.A.L., quer na C.N. Gestão, quer, ainda, nas estruturas desenhadas no Programa com funções de acompanhamento.

No estado actual das formulações, em sede de Proposta de Programa Nacional, é bem possível que a observância de critérios nesta matéria, na fase de operacionalização de candidaturas, acabe por se confinar a mais um procedimento formal, em que face à inexistência de um tratamento adequado e aprofundado do critério, se dê o mesmo por observado.

Em qualquer circunstância, é determinante a salvaguarda do princípio da **sustentabilidade dos projectos**, resguardando este de meras conformidades processuais, por mais específicas estas se confirmem e garantindo: por um lado, uma marca coerente com o propósito de incorporar práticas inovadoras; por outro lado, um procedimento de segurança, face às recomendações e às práticas de auditoria à gestão do LEADER +, por parte da Comissão.

Os territórios pertinentes não devem igualmente ser encontrados à revelia da estrutura administrativa das Regiões Agrárias, mas devem conhecer e respeitar dinâmicas e

³ É o que pode suceder, p. e., com o desenvolvimento das raças autóctones, em função da frequente dispersão dos criadores envolvidos numa lógica de desenvolvimento, neste caso, de um produto.

lógicas territoriais instaladas e devem ser facilitadores da coordenação das políticas de desenvolvimento local em meio rural.

As dimensões administrativa e o histórica deveriam ascender à condição de critérios para a definição de zonas LEADER (como, aliás, propõe os Açores). A NUT III constituiria aqui uma base de trabalho aceitável à qual se deveria acrescentar os sinais resultantes das dinâmicas desenvolvidas durante o LEADER II que mostraram ter êxito no terreno, bem como outras lógicas de integração, nomeadamente, as que estiveram na origem da criação de Acções Integradas de Base Territorial, propostas no âmbito dos Programas Operacionais Regionais e com as quais o LEADER+ pode vir a desenvolver sinergias objectivas da maior relevância.

3.1.2. Modalidades de constituição das EL/GAL e grau de adequação na relação com os objectivos do LEADER+

O texto do Programa é relativamente omissivo em matéria de modalidades de constituição dos GAL, optando por balancear a experiência anterior e enunciar valores associados ao trabalho em parceria.

Do LEADER I é reconhecido o forte empenho da Administração na dinamização do processo de constituição das Entidades Locais (nomeadamente, ADL) que atingiram o número de 19. No LEADER II foram reconduzidos todos os GAL do LEADER I e credenciados 29 (novos) GAL, para novas Zonas de Intervenção.

O texto do Programa refere parcerias, no sentido em que se entende como desejável, oportuno, coerente e justificado assegurar a presença, de muitos e diversificados interesses, reforçando a abrangência, conciliando e compatibilizando esforços, recursos e interesses.

No entanto, o valor acrescentado das parcerias deverá ser alcançado num patamar seguinte, ou seja, parcerias orientadas e motivadas para a inovação e devidamente reconhecidas e credenciadas para tal, ambição que implica certamente novas opções estratégicas e novas relações.

Em 1999, a DGDR, face à insatisfação funcional e orgânica do desempenho de algumas ADL, encarregou um grupo de técnicos da elaboração de um conjunto de

requisitos de cuja observância passasse a depender o reconhecimento do estatuto de A.D.L. a determinadas entidades associativas.

Esta questão sendo importante, mesmo sabendo que no LEADER + vamos (re)encontrar parcerias que no passado deram boas provas, assume não menor relevância se deslocarmos a tónica das nossas preocupações para o vector sempre crítico da forma e dos níveis de responsabilidade, no quadro de Programas e de compromissos assumidos.

Os critérios estabelecidos no Programa Nacional para a constituição dos G.A.L. são predominantemente formais, aparecendo algo desvalorizada a questão basilar da credibilidade económica e financeira dos candidatos a parceiros e da própria parceria, no seu todo. A experiência de outros Programas e Medidas, nos últimos dez anos é, a este título, elucidativa por razões negativas, as quais radicam na criação de falsas expectativas de futuro a projectos que só existem em função das ajudas.

A constituição de parcerias está relacionada, quer com a diversidade de situações existentes a nível nacional, quer com as particularidades relativas aos casos concretos e a cada Região. No LEADER+, a dinâmica do processo de constituição e evolução das parcerias deve repousar, fundamentalmente, na procura de uma certa **legitimidade** e/ou **representatividade** por parte das Entidades Locais e na sua **capacitação** através da procura de novas competências técnicas (p.e., valências essenciais em matéria de gestão de projectos, de engenharia financeira, de consultoria a pequenos promotores de conhecimento de mecanismos de mercado).

Esta capacitação, concentrada nomeadamente dos GAL, é indispensável para dar resposta às grandes questões que são colocadas, quer do ponto de vista da animação do Programa, quer da gestão e acompanhamento no domínio dos projectos.

A representatividade e a democraticidade devem andar de par com a existência de níveis de **responsabilidade, o que pressupõe conduzir de modo rigoroso** o processo de **reconhecimento** prévio das parcerias, sob a forma de **certificação** das E.L./G.A.L., minimizando, assim, os riscos de eventuais parcerias para efeitos de candidatura.

A constituição das Entidades Locais deve ser, em grande parte, norteadada pela preocupação de construir **parcerias para a inovação**. Para isso é necessário:

- (i) definir novas opções estratégicas para as parcerias a promover as quais deveriam privilegiar novas relações, nomeadamente, com centros de saber, escolas do ensino superior (politécnico e universitário) e instituições financeiras⁴, 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.

Na Proposta de Programa Nacional, sendo referida de passagem a engenharia financeira, não é abordada a questão nevrálgica das parcerias com instituições de crédito, bem como da disseminação do *Know-how* disponível nos GAL.

O conjunto de parcerias existentes devem ser potenciadas em função dos objectivos de cada Plano de Desenvolvimento Local apresentar pelas Entidades Locais, mas deveriam ser assegurados de forma mais concreta alguns princípios que explicitassem uma interpretação portuguesa da filosofia da Comunicação da Comissão.

A dinamização destas Entidades Locais, deve estar associada à exigência de constituição de parcerias que, sem lhes retirar a operacionalidade desejável, possam garantir uma participação tão ampla quanto possível de organizações e instituições existentes em cada Zona de Intervenção.

Nos critérios de selecção dos GAL, as afirmações de princípio inscritas no Programa Nacional revelam alguma ambiguidade e podem ser facilmente contornáveis (p.e., o que significa exactamente a frase sobre representatividade? Como se verifica objectivamente o cumprimento da mesma?).

A participação das organizações agrícolas nas Entidades Locais deveria ser mais estimulada, segundo uma óptica de integração de actuações, mais consentânea com um Programa gerido pelo MADRP, e visando corrigir o inexplicável divórcio entre as vertentes agrícola e rural.

⁴ Vale a pena insistir na oportunidade de encarar no Programa a criação de parcerias com as instituições de crédito, em particular, com as mais vocacionadas para o desenvolvimento do mundo rural, designadamente as Caixas de Crédito Agrícola Mútuo.

Esta orientação permitiria contrabalançar riscos presentes na constituição das EL/GAL, nomeadamente, naquelas cuja raiz é autárquica, sendo fundamental assegurar no processo de selecção a democraticidade das decisões e a representatividade da "sociedade civil" na sua constituição, facilitando igualmente a chegada ao Programa de outros domínios territorialmente relevantes (ambiente, cultura, ensino, ...).

3.1.3. Critérios de selecção das Entidades Locais: adequação e factores de risco possíveis

Na questão da selecção das Entidades Locais, a experiência aponta para uma diversidade assinalável de situações, mas é muito claro que está longe de ter sido, ainda, explorado o potencial de mobilização de recursos de iniciativa em inúmeras Zonas de Intervenção.

Desde a "deriva" institucional da omnipresença autárquica nas Entidades Locais, até à expressão unívoca de Entidades Locais com um único parceiro (a ADL promotora) - passando por Entidades Locais, que são a expressão organizada de interesses privados restritos -, emergem soluções de grande riqueza nuns casos, mas de insuficiente aproveitamento de sinergias associativas, noutros casos (p.e., associações ambientalistas, grupos culturais, associações de produtores).

Esta insuficiência explica, aliás, que na fase actual diversas associações de base territorial mais ou menos alargada, surjam a abordar o Programa, segundo diversas modalidades, portadoras de ideias de projectos e iniciativas interessantes.

No Programa Nacional adivinha-se a existência de um problema em matéria de estabilização e de aplicação rigorosa de critérios que reduzam a subjectividade do passado, admitindo-se que figuras como o da credenciação, o concurso público ou outra forma jurídica possam ser utilizadas. Esta solução corresponderia, aliás, à linha de maior exigência visível na própria Comunicação da Comissão aos Estados Membros, nomeadamente no tocante ao equilíbrio da participação de parceiros privados.

De entre esses critérios enunciam-se 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).

3.2. Elementos institucionais de gestão e acompanhamento

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 estudo de *Avaliação Contínua do PIC LEADER II*, recomendam-se alguns aperfeiçoamentos que se admite poder induzir melhores *performances*, a vários níveis:

- 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;
- consensualizar os critérios de selecção dos projectos, por forma a que quer as E.L. quer os beneficiários directos, tenham perfeitamente adquiridas as disponibilidades e as prioridades de aprovação, garantindo uma equidade visível no acesso aos recursos públicos veiculados pelo Programa;
- envolvimento, activo e interventor da CNG ao nível regional, estimulando as CLA e provocando uma intervenção permanente e actuante das diversas instâncias públicas (DRA, CCR, ...)

Independentemente destas questões de fundo, a CNG está confrontada com um sem número de exigências emergentes da execução dos LEADER I e II.

Cite-se, designadamente:

- a simplificação generalizada dos procedimentos administrativos e a anulação daqueles com mera sustentação formal;
- o reforço da eficácia em sede de acompanhamento e de controlo de execução, material e financeira;
- a legitimidade e a democraticidade nas decisões;
- o equilíbrio entre os diversos níveis ou instâncias de representatividade;
- uma mais adequada e ajustada correlação de forças entre privados, associativos, promotores, cooperativos, autárquicos e outros;
- um dispositivo de avaliação mais intenso, mais contínuo, mais técnico, dotado, assim, de maior eficácia;
- a redução ou eliminação de custos irrelevantes ou menos relevantes;
- a clarificação de patamares de **viabilidade** do Programa e dos projectos, que acautele todas as especificidades envolvidas, o que obriga à reformulação do conceito pela introdução de novas valências, para além do económico e financeiro, numa óptica estritamente empresarial.

Em função da experiência passada, pretende-se simplificar os procedimentos e reforçar a eficácia no acompanhamento e controlo, assegurando as devidas representatividades, aos distintos níveis.

Teoricamente, 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), assegurando a sua participação na Unidade de Gestão, e no

acompanhamento físico dos projectos no terreno. Este propósito consagra, assim, uma necessidade prioritária: assegurar uma maior participação das regiões na gestão e acompanhamento do Programa. Todavia, é absolutamente imprescindível manter uma equipa técnica com capacidade para, junto do Gestor e da Unidade de Gestão, garantir a eficácia, a coerência, o ritmo de tramitação dos processos burocráticos mas, simultaneamente, para assegurar o desempenho de funções de coordenação estratégica do Programa.

O papel que as estruturas regionais podem vir a desempenhar nas acções de cooperação inter-territorial, tem uma margem de progressão promissora, sobretudo se assentar na criação de estruturas técnicas comuns regionais. As estruturas técnicas regionais devem também actuar em parceria com os prestadores de serviços contratados por via do Vector 3 (funções até agora sob responsabilidade da Célula de Animação Nacional).

A proposta e concretização institucional de novos patamares de organização regional, é aqui entendida como um factor-chave indutor de inovação no âmbito do desenvolvimento do LEADER+.

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.

Na composição das Comissões Locais de Acompanhamento deve ser estimulada a inclusão de sectores até agora não (ou escassamente) representados (educação, investigação, indústria, ambiente, etc.). Entidades destes sectores deveriam ter a oportunidade de designar um representante, com a obrigação de trazer informações relevantes para o Programa e vice-versa. A presença das confederações agrícolas, a nível nacional e regional, deve igualmente ser equacionada tendo presente o caudal de informação relevante canalizável para o Programa por essa via.

As funções atribuídas às CLA não são, à partida, restritivas de voos mais altos, designadamente das DRA. Importa assegurar que o enorme caudal de actos administrativos deixe margem para as tarefas qualitativamente mais relevantes, as que poderão fazer a diferença.

As DRA adquirem uma maior relevância no quadro de operações do LEADER + face ao LEADER II, facto que sendo coerente com a regionalização de uma fracção significativa do P.O. Agricultura e Desenvolvimento Rural, cria condições para ampliar efeitos das intervenções orientadas para o mundo rural, num contexto de acompanhamento técnico. De entre os factores de risco à obtenção de uma boa "performance" permanecem como interrogações:

- como articular e fazer funcionar um corpo técnico regionalmente organizado, instalado nas DRA, funcionalmente dependente da Unidade de Gestão e organicamente ligado às DRA?
- como enquadrar pela positiva o reforço do peso da Administração Pública, nos órgãos de gestão previstos no Programa, evitando evoluir num sentido oposto ao esboçado com a execução de gerações anteriores do Programa?
- o (agora) maior envolvimento das DRA poderá ser mais aparente do que real, a julgar pelo tipo de atribuições que lhe são cometidas, eventualmente mais formais do que com conteúdo (acompanhamento e emissão de pareceres, sem carácter vinculativo);
- as DRA vão ter espaço, tempo e contexto para intervir activamente em áreas nobres como a da efectiva e permanente articulação dos Planos de Desenvolvimento Local com as outras intervenções com incidência no desenvolvimento rural (p.e., AGRO e AGRIS)?

A experiência acumulada, a nível central e regional do MADRP, nesta matéria de articulação entre Programas, nos QCA I e II, não deixa muita margem de optimismo.

A orgânica do MADRP, a nível central e regional não tem desenvolvido uma cultura de articulação, de integração e de compatibilização entre Programas, Medidas e Projectos. Mas esta situação pode e deve inverter-se se as equipas técnicas forem equipas de projecto e não estiverem, como é frequente, espartilhadas por múltiplas dependências orgânicas dos serviços, que acabam por prevalecer, comprometendo a eficácia das actuações.

A complementaridade e a integração, pressupõem programas de acção, com responsáveis, com meios e programação adequada, num contexto em que há menos

ajudas, para afectar a cada projecto, tornando indispensável, quer uma melhor gestão dos recursos, quer a mobilização de recursos próprios mais avultados.

Nesta perspectiva da complementaridade e da integração, importará realizar um esforço adicional (que não está presente na Proposta de Programa Nacional) relativamente ao papel das CCR na medida em que são responsáveis, nas regiões, pela coordenação do planeamento e do desenvolvimento regional, bem como pelas intervenções relativamente diversificadas mas convergentes para os objectivos do desenvolvimento e ordenamento do território, com co-financiamento FEDER.

3.3. Análise da informação e divulgação

Os procedimentos de divulgação e, designadamente, a adequação das propostas à necessidade de corrigir a reduzida visibilidade do Programa, constituem uma matéria de abordagem limitada na Proposta, na linha do que aconteceu nos LEADER I e II.

A maior ou menor visibilidade do Programa, no sentido da sua publicitação, da sua percepção e do seu conhecimento mais generalizado, não tem uma relação de causalidade directa com os melhores ou piores resultados para o público-alvo do Programa.

No entanto, é de enorme relevância que toda a comunidade seja desperta para a ideia, seja confrontada com um conjunto de áreas-problema que dá pelo nome de "mundo rural". E que há uma grande preocupação orientada para os superar que se chama política de desenvolvimento rural e uma terapia, que pode ser eficaz, que se chama LEADER +.

Algumas das acções referidas no Programa Nacional são naturais e óbvias, por força da evolução actual das formas de comunicação.

Sobre este domínio tem-se a noção de que se deveria apostar num grande projecto dentro do Programa para fazer divulgação articulada, visando a obtenção de economias de escala necessárias. Este projecto deveria ser contratado a um prestador de serviços que concebesse grandes operações de "marketing" e manifestações com impacto nacional dotadas de visibilidade, verbas adequadas que não podem ser disponibilizadas individualmente por cada grupo nem podem ficar dependentes exclusivamente da boa vontade das Entidades Locais.

De entre as sugestões com traço reforçado a reter recomenda-se que o LEADER+ deve arrancar, quanto antes, com um programa regular num canal de TV, em paralelo, com 2 programas em Rádios, do mesmo nível de audiência, uma pública e outra privada; esta intervenção nos media tornaria, finalmente, mais nítidos para o País os contornos do Programa.

Os Planos de Desenvolvimento Local devem contemplar um mínimo de acções e identificar os recursos necessários à divulgação do Programa junto dos potenciais promotores dos projectos.

Em *síntese*, e num contexto de reduzida visibilidade do Programa, importa aprofundar diversos dispositivos de promoção das vantagens distintivas da Intervenção LEADER:

- eliminar os elementos de distanciamento que ainda ocorrem na circulação e difusão da informação relativa ao Programa e a outros instrumentos complementares de financiamento;
- 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 (Cf. *Relatório de Avaliação Contínua do PIC LEADER II*, IESE/GEOIDEIA, Setembro de 2000).

Estes poderão ser os traços que contribuem para aumentar significativamente a **visibilidade externa** do LEADER +, para que este não seja apenas mais um Programa que dá subsídios, em "circuito fechado".

A visibilidade do Programa tem, contudo, uma outra vertente de relevância estratégica, **de cariz interno**, virada para o seu público-alvo, nomeadamente, os actores intervenientes nas parcerias e a população do mundo rural.

A imagem e a visibilidade correspondem hoje a serviços altamente especializados e profissionalizados e pressupõem a contratação de serviços com quem tem reconhecida qualidade, para beneficiar de todas as possíveis economias de escala. Há que dotar as

E.L./G.A.L. de meios para agir, a este nível de envolvimento, assegurando a necessária articulação, por forma a evitar vazios, zonas cinzentas, repetições desnecessárias e até eventuais situações contraditórias, bem como evitar gastos desnecessários que desperdicem recursos escassos.

3.4. Monitorização, acompanhamento e avaliação do Programa

Não obstante os avanços realizados ao longo da vigência do LEADER II (concepção e desenvolvimento de um sistema de informação – WIN LEADER; concepção e experimentação de práticas de auto-avaliação – Grupo de EL/GAL da Beira Litoral; Relatórios de Avaliação Intercalar; actividades de acompanhamento dos projectos), permanece, ainda, um campo de aprofundamento das funções acompanhamento (na óptica da gestão global) e da avaliação.

Em *síntese*, e do sistema de informação ao sistema de avaliação, recomenda-se que a Proposta de Programa Nacional assuma a necessidade de:

- ⇒ 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, enquadrada na Autoridade de Gestão, 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 Intervenções 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, representantes das Comissões de Coordenação Regional, responsáveis por avaliações em curso, peritos externos e, pontualmente, promotores de projectos. Uma parceria institucional entre o MADRP/DGD Rural e o Ministério do Planeamento/DGD Regional, poderia constituir o espaço orgânico de funcionamento deste Painel, embora as funções de coordenação regional, exercidas pelas CCR, possa apontar para a centralização nestas dos elementos orgânicos e logísticos com esse objectivo.

Em matéria de acompanhamento dos projectos pelos GAL, e num contexto em que o seu funcionamento e perfil de actividades assegurou positivamente a execução financeira dos PAL, pretende-se evoluir para zonas a jusante de que é exemplo o **acompanhamento técnico dos projectos**.

As recomendações da Avaliação Intercalar e Contínua do LEADER II, que se reproduzem, vão no sentido de:

- reforçar a capacidade técnica e institucional das Entidades Locais na perspectiva da sua evolução gradual para agências de desenvolvimento local;
- 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; a atracção de interessados do sector privado e das organizações da economia social (via oferta de serviços);
- capacitação técnica orientada para estruturar uma função acompanhamento vocacionada para o apoio técnico aos projectos e para apoiar 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.