



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

LEADER e desenvolvimento local de base comunitária — Facilita a participação local, mas há poucas provas de benefícios adicionais decorrentes dos projetos

Índice

SÍNTESE (pontos I-XI)	2
INTRODUÇÃO (pontos 1-18).....	4
ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA (pontos 19-23).....	4
OBSERVAÇÕES (pontos 24-75).....	4
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (pontos 76-84)	7
Recomendação 1 — Realizar uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios do LEADER.....	8
Recomendação 2 — Avaliar a abordagem de desenvolvimento local de base comunitária.....	9

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do Regulamento Financeiro, a publicar juntamente com o relatório especial.

SÍNTESE (pontos I-XI)

Resposta comum da Comissão à síntese:

A abordagem LEADER¹ demonstrou a sua relevância ao longo dos 30 anos desde a sua introdução e continua a ser válido atualmente. O valor acrescentado do programa LEADER advém da plena aplicação da abordagem² e manifesta-se em benefícios demonstráveis em termos de governação local, melhoria do capital social e melhores resultados dos *projetos LEADER, em comparação com a execução sem a abordagem LEADER*.

Atualmente, existe uma rede de 2 800 grupos de ação local LEADER na União Europeia e fora dela³. Esta rede conta agora com dezenas de milhares de membros de grupos de ação local, incluindo autoridades locais, associações sociais e económicas, empresas e cidadãos rurais, abrange a maior parte da Europa rural e transmite uma imagem positiva da UE.

O investimento significativo da UE em capital humano e social, através da criação e do funcionamento dos grupos de ação local e da respetiva rede, reflete o empenho permanente da Comissão em reforçar a capacitação local e a participação democrática na UE.

Por conseguinte, o financiamento atribuído ao funcionamento dos grupos de ação local é muito mais alargado do que «um custo administrativo», uma vez que também permite um investimento inestimável nas pessoas, na animação e na aprendizagem coletiva dos territórios rurais. Estes benefícios intangíveis incluem também o valioso trabalho de relações públicas realizado pelo LEADER através da promoção do financiamento do desenvolvimento rural nas comunidades rurais locais e da sensibilização dos muitos cidadãos rurais cuja qualidade de vida foi melhorada pelo mesmo.

Devido à sua natureza participativa, o processo de gestão da estratégia também reforça o capital social e humano a nível local. Requer o intercâmbio de informações, cria confiança, reforça as relações, capacita as partes interessadas locais e — através da formação, das negociações e da ligação em rede — aumenta as capacidades das pessoas.

Desde o início, as comunidades LEADER têm sido incentivadas a adaptar-se e a aprender. A Comissão investiu nas redes LEADER nacionais e regionais, bem como em atividades de ligação em rede a nível europeu. Tal contribui para reforçar a resiliência e dar resposta às principais prioridades da Comissão⁴, como a recuperação da COVID-19, a inclusão social e a transformação digital.

¹ O acrónimo «LEADER» deriva da expressão francesa «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale», que significa ligação entre ações de desenvolvimento da economia rural. A abordagem LEADER prevê que os grupos de ação local (GAL), constituídos por agentes sociais e económicos públicos e privados, estabeleçam e executem as suas estratégias a nível territorial local, facilitem a inovação a nível local, participem na cooperação entre territórios e em atividades de ligação em rede.

² O valor acrescentado do LEADER advém da plena aplicação da abordagem LEADER [«Orientações: Avaliação da LEADER/DLBC», Rede europeia de avaliação do desenvolvimento rural (2017) p. 21]. A animação e o apoio ao reforço das capacidades são também fundamentais para a sua execução. Tal foi confirmado por um recente estudo de apoio à avaliação do impacto do LEADER no desenvolvimento territorial equilibrado (2022). (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en).

³ A abordagem LEADER também é aplicada em alguns países terceiros, como, por exemplo, a Turquia, a Sérvia, a Macedónia do Norte e a Moldávia.

⁴ Comunicação – Pacto Ecológico Europeu [COM(2019) 640 final]. Comunicação – Estratégia do Prado ao Prato [COM(2020) 381 final]. Comunicação – Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 [COM(2020) 380 final]. <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital->

Embora os acontecimentos nos últimos anos tenham acompanhado de perto um trabalho analítico aprofundado, a Comissão envidará mais esforços para demonstrar o contributo do LEADER para o capital social e a governação local, incluindo os efeitos de rede. A Comissão facilitará a compreensão e as metodologias para refletir estes ativos intangíveis e incentivará os Estados-Membros a fazê-lo.

A UE investe na qualidade das estratégias de desenvolvimento local, apoiando a sua preparação, formação e outras ações dos futuros grupos de ação local. Os Estados-Membros organizam a avaliação da qualidade das estratégias de acordo com critérios claros. Assim, muitos territórios podem participar e crescer, incluindo os que partem de uma base de capital social inferior.

O LEADER abrange não só a sustentabilidade económica, mas também social e ambiental, sendo, por isso, relevante para todas as zonas rurais da UE.

Os projetos apoiados pelo LEADER baseiam-se nas estratégias de desenvolvimento local negociadas coletivamente pelas partes interessadas locais. A melhoria da qualidade ou dos resultados dos projetos LEADER pode manifestar-se de diversas formas diretamente resultantes da abordagem LEADER, como: inovação a nível local, proximidade e animação ativa para envolver participantes que, de outra forma, não participariam, maior sustentabilidade, valorização de ativos territoriais únicos, incluindo indústrias criativas e tradicionais, apoio à identidade local, prestação de serviços à comunidade, ligações entre projetos e participantes, bem como outros aspetos. Alguns projetos cobrem necessidades locais básicas (especialmente em municípios com uma base tributável reduzida), que são muitas vezes um pré-requisito para outros desenvolvimentos e que seriam adiadas ou simplesmente não seriam satisfeitas sem o LEADER. A Comissão incentivará os Estados-Membros a direcionarem a elegibilidade da intervenção do LEADER para as zonas em que a utilização da abordagem LEADER representaria um maior valor acrescentado, mantendo simultaneamente a flexibilidade necessária para permitir decisões ascendentes que se adequem às necessidades e escolhas locais.

Além disso, a comparação da execução no âmbito do programa LEADER face a outros modelos de financiamento seria uma tarefa complexa, implicando um reconhecimento adequado dos contributos intangíveis do LEADER, por um lado, e dos riscos e custos dos outros regimes de financiamento, por outro.

Além disso, a Comissão incentiva igualmente os Estados-Membros a reverem o mecanismo de execução e, em particular, a evitarem a duplicação de funções dos grupos de ação local e das instituições associadas, a reduzirem os encargos administrativos utilizando opções de custos simplificados e a libertarem recursos para aumentar a animação e o reforço das capacidades.

A Comissão continuará a colaborar com os Estados-Membros para promover uma melhor aplicação da abordagem LEADER por todos os grupos de ação local e para demonstrar o seu valor acrescentado. As observações do TCE constituem um passo útil nesse sentido.

A Comissão aceita parcialmente a primeira recomendação relativa à análise dos custos e benefícios do LEADER e aceita plenamente a segunda recomendação relativa à avaliação da abordagem de DLBC.

INTRODUÇÃO (pontos 1-18)

Resposta comum da Comissão aos pontos 1 a 16:

Os grupos de ação local proporcionam valor direto às comunidades locais. As suas atribuições incluem a animação da estratégia de desenvolvimento local de base comunitária, a fim de facilitar o intercâmbio entre as partes interessadas para fornecimento de informações e promoção da estratégia e para ajudar os potenciais beneficiários a desenvolver operações e a elaborar candidaturas. Vão muito além do que pode ser considerado «custos administrativos», cujo limite máximo de 25 % previsto no artigo 35.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 inclui também estas atividades.

Os Estados-Membros podem fornecer orientações adicionais sobre a inclusividade das parcerias e a Comissão incentivá-los-á a assegurar que as parcerias dos grupos de ação local sejam inclusivas e, em particular, que os jovens, as mulheres e os grupos menos favorecidos participem nos órgãos de decisão.

O LEADER abrange não só a sustentabilidade económica, mas também social e ambiental, sendo, por isso, relevante para todas as zonas rurais da UE. As necessidades de inclusão social e de adaptabilidade ao ambiente e às alterações climáticas não se limitam a zonas com fraco desempenho económico.

O facto de os Estados-Membros valorizarem a abordagem LEADER reflete-se na afetação substancial de recursos, muito acima do mínimo legal do FEADER e da utilização voluntária ao abrigo de outros FEEI. A medida LEADER para os programas de desenvolvimento rural da UE-27 no período 2014-2022 é de 6,4 %.

Além disso, devido à sua natureza participativa, o processo de gestão da estratégia também reforça o capital social e humano a nível local. Requer o intercâmbio de informações, cria confiança, reforça as relações, capacita as partes interessadas locais e — através da formação, das negociações e da ligação em rede — aumenta as capacidades das pessoas.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA (pontos 19-23)

Nenhuma resposta da Comissão.

OBSERVAÇÕES (pontos 24-75)

Resposta comum da Comissão aos pontos 24 a 30:

A Comissão considera que os grupos de ação local fazem muito mais do que simplesmente facilitar a participação local, e o financiamento do seu funcionamento reflete o investimento da UE no capital humano e social das zonas rurais, embora com processos de aprovação lentos.

O limite máximo de 25 %⁵ para os custos operacionais dos grupos de ação local inclui explicitamente a animação do território, a facilitação dos intercâmbios entre as partes

⁵ O artigo 35.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 especifica claramente que o limite máximo de 25 % abrange: a gestão da estratégia de desenvolvimento local, bem como a animação, os intercâmbios entre as

interessadas, o fornecimento de informações, a promoção e o apoio aos potenciais candidatos no desenvolvimento das operações, bem como a gestão, o acompanhamento e a avaliação das estratégias de desenvolvimento local.

Resposta comum da Comissão aos pontos 31 a 37:

A UE presta um apoio significativo à elaboração das estratégias de desenvolvimento local, a fim de garantir a sua qualidade. Esse apoio inclui formação, apoio especializado e consulta das partes interessadas. Além disso, os Estados-Membros orientam o processo através de orientações metodológicas e de outros meios.

A Comissão considera que todas as estratégias de desenvolvimento local selecionadas para execução devem respeitar as normas de qualidade. A obrigação de os Estados-Membros definirem os critérios de seleção de qualidade para as estratégias de desenvolvimento local está consagrada na legislação.

No entanto, o estabelecimento de critérios de seleção de qualidade para as estratégias de desenvolvimento local não significa necessariamente que haveria sempre estratégias a rejeitar. Depende do contexto de cada Estado-Membro. É necessária «inclusividade», a fim de permitir que vários territórios rurais cresçam em termos de capital social e das redes.

Embora todas as estratégias de desenvolvimento local tenham sido avaliadas, alguns Estados-Membros, como a Roménia, não criaram um sistema para garantir um nível mínimo de qualidade. A Eslováquia e a Grécia utilizaram um sistema de critérios transparentes com uma pontuação mínima exigida como forma de estabelecer uma norma de qualidade comum. A República Checa definiu alguns critérios transparentes obrigatórios para todas as estratégias e os GAL tiveram a oportunidade de melhorar as suas estratégias apresentadas antes de serem selecionadas.

Resposta comum da Comissão aos pontos 45 a 53:

A Comissão tem vindo e continuará a incentivar os Estados-Membros a direcionarem a elegibilidade da intervenção LEADER para as regiões com valor acrescentado no âmbito dos planos estratégicos da PAC para 2023-2027, mantendo simultaneamente a flexibilidade necessária para permitir abordagens ascendentes que se adequem às necessidades locais.

Para o efeito, a Comissão reforçará o acompanhamento e aperfeiçoará a metodologia para demonstrar o contributo do LEADER para o capital social e a governação local. Está a ser proposto aos Estados-Membros um conjunto de indicadores de acompanhamento pertinentes, que estabelece um equilíbrio entre a pertinência e a facilidade da recolha de dados.

A Comissão está ciente da carga administrativa dos grupos de ação local e está a orientar os Estados-Membros para que adaptem cuidadosamente os seus sistemas de execução de modo a centrarem-se nas funções essenciais dos grupos de ação local⁶, clarifiquem as responsabilidades e evitem a duplicação de tarefas. A utilização de opções de custos simplificados é também amplamente promovida. Tal deverá dar aos grupos de ação local a oportunidade de libertar recursos para aumentar a animação e o reforço das capacidades.

Parte deste trabalho é realizado através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR).

Através do Serviço de Assistência na Avaliação, a Comissão desenvolveu orientações, organizou seminários a nível da UE e nos Estados-Membros e atividades de divulgação para melhorar o

partes interessadas, o fornecimento de informações e o apoio aos potenciais candidatos na elaboração das suas operações.

⁶ As principais funções exclusivas dos GAL estão enumeradas no artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/1060.

acompanhamento e a avaliação do LEADER, bem como a recolha de dados. Por conseguinte, a Comissão e o Serviço de Assistência na Avaliação abordaram amplamente a avaliação do LEADER, incentivando os Estados-Membros a melhorarem a avaliação do LEADER.

De acordo com os dados mais recentes dos relatórios anuais de execução, vários Estados-Membros realizaram avaliações do LEADER. Foram concluídas 85 avaliações centradas no LEADER/DLBC.

No que diz respeito à próxima avaliação do impacto do LEADER no desenvolvimento territorial equilibrado, a Comissão salienta que a avaliação seguirá os princípios de «legislar melhor» e abrangerá os cinco critérios de avaliação⁷. Por conseguinte, os critérios de avaliação avaliados são o valor acrescentado da UE e não o valor acrescentado do LEADER. O valor acrescentado da UE aborda a questão de saber se, e por que razão, uma determinada política (LEADER) proporciona melhores resultados se aplicada a nível da UE em comparação com outros níveis de governação (nacional, regional), e não se a abordagem LEADER produz melhores resultados em comparação com a execução sem a abordagem LEADER (por exemplo, comparação do apoio através de uma medida clássica ascendente em matéria de desenvolvimento rural).

Além disso, a Comissão salienta que o valor acrescentado do LEADER não é obrigatório, mas sim uma abordagem recomendada para avaliar o LEADER no âmbito do processo de avaliação.

Resposta comum da Comissão aos pontos 54 a 56:

A Comissão considera que muitos projetos avaliados pelo TCE tinham potencial para trazer benefícios adicionais às comunidades locais diretamente relacionados com a abordagem LEADER. Estes podem ser ilustrados, por exemplo, pela inovação a nível local, pela cooperação dos intervenientes, pela valorização de ativos territoriais únicos, pelo reforço da identidade comunitária, pelo apoio a empresas criativas ou tradicionais ou pela prestação de serviços necessários na região. Uma grande diversidade em termos de âmbito e riqueza da participação local em muitos projetos, na sua maioria de menor dimensão, também é visível nos projetos analisados pelo TCE no anexo III.

Resposta comum da Comissão aos pontos 57 a 58:

A consideração dos projetos isoladamente pode não fornecer uma imagem completa. Algumas estratégias incluem projetos que respondem a necessidades mais «básicas», mas que são importantes para a estratégia global e que não seriam satisfeitas ou seriam satisfeitas muito mais tarde sem o financiamento do LEADER.

Resposta comum da Comissão aos pontos 61 a 63:

Embora os aspetos da governação local e do capital social possam ser difíceis de avaliar (um processo intensivo em termos de utilização de recursos e, em grande medida, qualitativo), algumas metodologias podem ser adaptadas e utilizadas. A Comissão envidará mais esforços neste domínio no contexto das atividades de ligação em rede e das avaliações da UE.

Ainda que a avaliação do aumento do capital social possa ser complexa, existe um consenso de que o capital social é um importante fator de crescimento, que contribui para reduzir os custos de transação, bem como para melhorar o reforço dos contratos, a assunção de riscos, a inovação, a aprendizagem coletiva e a adaptação social, o que explica por que razão muitos Estados-Membros utilizam o LEADER para fazer face a uma série de desafios sociais, como a inclusão social e, mais recentemente, a recuperação da COVID-19.

⁷ Os cinco critérios de avaliação são os seguintes: eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado da UE.

A Comissão está também a apoiar projetos do Horizonte 2020 para desenvolver metodologias com vista a uma melhor avaliação dos aspetos sociais. Projetos como o SIMRA, IMAJINE ou MATILDE destinam-se a desenvolver soluções que possam ser aplicadas no acompanhamento e avaliação dos aspetos sociais e do desenvolvimento local nas zonas rurais, e que possam ser utilizadas na avaliação do valor acrescentado do LEADER. Esses recursos foram também incluídos no banco de conhecimentos do Serviço de Assistência na Avaliação, a fim de ajudar os Estados-Membros e os peritos a encontrar ferramentas úteis para avaliar o LEADER.

A fim de fornecer aos Estados-Membros e aos avaliadores informações sobre o potencial desses projetos para a avaliação, a Comissão, através do Serviço de Assistência na Avaliação, criou um «banco de conhecimentos» onde esses projetos foram analisados para explicar de que forma os seus resultados podem ser úteis para avaliar a PAC, incluindo os aspetos socioeconómicos e o desenvolvimento local.

Com base nos ensinamentos retirados da síntese do Relatório Anual de Execução (RAE), a Comissão, através do Serviço de Assistência na Avaliação, também trabalhou no sentido de melhorar a quantificação do contributo do LEADER, tendo em vista a avaliação *ex post* dos atuais programas de desenvolvimento rural.

Resposta comum da Comissão aos pontos 64 a 75:

De acordo com o artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Regulamento Disposições Comuns 2014-2020, RDC), o quadro estratégico comum estabelece princípios de orientação estratégica. No entanto, não pode impor novas obrigações aos Estados-Membros, mas deve facilitar o exercício de programação.

No que diz respeito à coordenação entre as autoridades responsáveis dos Estados-Membros, a cooperação estruturada no âmbito de uma estratégia de DLBC multifundos pode fazer uma diferença positiva (em termos de acesso a financiamento, conhecimentos especializados de outro setor, recursos) quando comparada com a situação sem uma estratégia conjunta; por exemplo, o acesso a programas de apoio a diferentes níveis de administração pode revelar-se difícil.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (pontos 76-84)

Respostas da Comissão:

78. O limite máximo de 25 % abrange a gestão das estratégias, a animação, os intercâmbios entre as partes interessadas e a assistência aos potenciais candidatos no desenvolvimento das suas operações. Além disso, a natureza participativa da gestão da estratégia, aliada à ênfase na aprendizagem e na ligação em rede, capacita as populações locais e pode ser considerada um investimento nas comunidades locais.

79. A qualidade das estratégias de desenvolvimento local é assegurada através de uma série de mecanismos, incluindo o apoio à sua elaboração e à escolha dos critérios de seleção (avaliação da qualidade). A UE apoia financeiramente a elaboração de estratégias de desenvolvimento local, tendo em conta a sua qualidade. Cada estratégia é avaliada antes da sua seleção. Além disso, justifica-se a participação de territórios cujo nível de partida (em termos de capital social) é inferior, pelo que não são deixados para trás.

80. A Comissão reconhece que poderia haver um compromisso entre a qualidade dos projetos e a simplificação administrativa. A qualidade dos projetos manifesta-se numa variedade de

características, tanto por parte dos seus promotores como do sistema administrativo de verificação, acompanhamento e avaliação.

81. A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a assegurar que as parcerias dos grupos de ação local sejam inclusivas e, em particular, que os jovens, as mulheres e os grupos menos favorecidos participem nos órgãos de decisão. Este aspeto será igualmente objeto de acompanhamento.

82. A Comissão trabalhará com os Estados-Membros no sentido de uma melhor avaliação e demonstração do valor acrescentado da abordagem LEADER em matéria de capital social e de governação local.

Tal será concretizado através de acompanhamento, metodologias de avaliação e atividades de ligação em rede a nível da UE.

83. Muitos projetos foram apoiados pela animação, cooperação entre parceiros locais, inovação a nível local ou utilização de recursos endógenos locais, o que pode ser considerado um valor acrescentado da abordagem LEADER.

84. A cooperação estruturada no âmbito de uma estratégia de DLBC multifundos pode fazer uma diferença positiva (em termos de acesso a financiamento, conhecimentos especializados de outro setor, recursos) quando comparada com a situação sem uma estratégia conjunta; por exemplo, o acesso a programas de apoio a diferentes níveis de administração pode revelar-se difícil.

Recomendação 1 — Realizar uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios do LEADER

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

1.A A Comissão aceita a recomendação 1, alínea a).

1.B A Comissão aceita a recomendação 1, alínea b).

1.C. A Comissão aceita parcialmente a recomendação 1, alínea c).

No que respeita ao LEADER no âmbito da PAC, desejosa de desenvolver a sua capacidade para avaliar a inclusividade dos órgãos de decisão, a Comissão está a preparar um ato de execução que obriga os Estados-Membros a comunicarem a idade e o género dos membros.

No entanto, a Comissão não aceita a referência a outros grupos-alvo, uma vez que esta análise pode constituir um problema crítico em matéria de proteção de dados pessoais e recolha de dados.

Além disso, a Comissão não aceita o prazo fixado para 2023. Desde que este ato jurídico seja adotado, os dados estarão disponíveis em 2026.

1.D A Comissão aceita a recomendação 1, alínea d).

1.E A Comissão aceita parcialmente a recomendação 1, alínea e).

A Comissão aplicará esta recomendação na medida do possível, tendo em conta as limitações em matéria de recolha de dados e as diferenças entre os Estados-Membros no que se refere à definição de tarefa legal.

Recomendação 2 — Avaliar a abordagem de desenvolvimento local de base comunitária

A Comissão aceita a recomendação.