Fevereiro 2019

Avaliação/autoavaliação das Estratégias de Desenvolvimento Local

Elementos comuns

Índice

Contexto **3**

Perspetiva conceptual **3**

Avaliação do mecanismo de execução da EDL – Animação **4**

Exemplos de elementos de avaliação para avaliar o mecanismo de execução - animação *5*

Avaliação dos sete princípios da abordagem LEADER e do seu valor acrescentado **7**

Sugestão de matriz para avaliar a implementação dos sete princípios LEADER *8*

Avaliação do valor acrescentado da abordagem LEADER **9**

Exemplos de elementos de avaliação para avaliar o valor acrescentado da abordagem LEADER *11*

Contexto

Tendo em conta os comentários, observações e sugestões recolhidas no âmbito dos Workshops desenvolvidos sobre a avaliação/autoavaliação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), optou-se por recomendar um conjunto de elementos comuns de avaliação no que se refere à avaliação do mecanismo de execução, com foco na animação; e da implementação da abordagem LEADER e seu valor acrescentado.

Perspetiva conceptual

O **método LEADER** deverá ser reconhecido com a formação de parcerias e a coordenação entre os intervenientes públicos e privados (primeiros traços do investimento na promoção do capital social e na melhoria da governação local). A capacidade de fazer escolhas, de pôr em prática a reflexão sobre a utilização dos recursos disponíveis e dos riscos que os GAL estão dispostos a correr e de ter uma gestão orientada para alcançar os resultados de uma forma eficiente é, sem dúvida, uma das características do LEADER. Portanto, o valor acrescentado começa a desenvolver-se tendo como base a parceria.

Depois, há outras características que contribuem mais para o design da estratégia e outras que contribuem mais para sua implementação (p.e., para desenhar a estratégia: assegurar a especificidade das intervenções tendo em conta a análise das necessidades do território, particularmente, do seu tecido económico multissectorial; para implementar a estratégia: o trabalho em rede e a cooperação interterritorial e transnacional, tendo também sempre presente as necessidades do território de intervenção).

A característica da inovação é transversal, pois pressupõe-se que esteja presente desde o design da estratégia até à sua implementação e também na animação, devendo ser assegurada:

- no processo de tomada de decisão sobre as intervenções que os GAL pretendem apoiar, p.e., encontrar novas soluções para problemas persistentes que outras intervenções políticas não tiveram capacidade para resolver de forma satisfatória e sustentável;
- no desenvolvimento de novas abordagens de animação para o desenvolvimento das áreas rurais, p.e., discussão sobre boas práticas e a possível transferibilidade das mesmas para obter projetos bem-sucedidos.

Portanto, embora os sete princípios possam ser adotados individualmente, como componentes da abordagem LEADER, estes princípios formam um conjunto em que cada um deles é um factor crítico decisivo para o sucesso de outros, tal como acontece em qualquer outro sistema.

Relativamente à **animação**, é também considerada um dos pilares do LEADER, sendo um instrumento importante (se não o mais importante) para o sucesso ou fracasso da implementação da EDL e para a geração de valor acrescentado.

Na perspetiva do desenvolvimento do processo de avaliação, o objetivo é construir um sistema de monitorização e avaliação tendo por referência estas dinâmicas (da produção de resultados e de valor acrescentado do LEADER), e assim:

- medir a concretização dos objetivos estabelecidos pela parceria, face aos dados de referência (constantes do diagnóstico, da análise SWOT e da análise de necessidades);
- avaliar como a aplicação combinada dos princípios LEADER pode gerar valor acrescentado;
- introduzir ajustamentos (relevantes e facilmente operacionalizáveis) na EDL, se necessário.

Neste contexto, a tarefa do avaliador é identificar, observar, analisar e medir as mudanças induzidas por uma intervenção, face aos dados/informação de referência e face ao contrafactual, ou seja, o que teria ocorrido na ausência de tal intervenção, tendo como pano de fundo a "descentralização" e as fundações institucionais e operacionais, que fazem a abordagem LEADER funcionar.

Avaliação do mecanismo de execução da EDL – Animação

Numa perspetiva operacional, avaliar a animação significa avaliar a eficácia com que o GAL interage com o sistema publico-institucional e privado, e com a comunidade do seu território de intervenção, com o objetivo de concretizar os objetivos de desenvolvimento definidos na EDL. Em particular:

- fomentar as relações internas da sua parceria e facilitar formas de cooperação com as instituições e outras redes que atuam (ou que têm potencial para atuar) na região (sistema de governança local) para "produzir" decisões eficientes;
- mobilizar os intervenientes públicos e privados locais (potenciais beneficiários ou stakeholders relevantes para a EDL) cuja ação/colaboração é essencial para implementar projetos e melhorar a eficácia da EDL.

Estes tipos de interações implicam atividades específicas em termos de animação, nomeadamente, as seguintes:

- Promover uma composição adequada da parceria local e estimular/garantir a proatividade dos parceiros. Isto implica o desenvolvimento de processos de facilitação dos relacionamentos entre os parceiros e entre os parceiros e a Estrutura Técnica Local, no sentido de construir um ambiente participativo e assente na confiança mútua.

  Com este cenário considera-se que é possível estabelecer uma aprendizagem organizacional contínua, onde a parceria se torna uma aliança com capacidade para melhorar os resultados da implementação da EDL.

- Desenvolver atividades de forma ascendente (*bottom up*), num contexto de ação coletiva, que permitem a partilha de conhecimento e, assim, que permitem o trabalho de identificação e interpretação do potencial do território de intervenção, a construção de uma visão comum para o desenvolvimento rural, a mobilização de investimento e o acompanhamento dos beneficiários na execução dos seus projetos para concretizar os objetivos de desenvolvimento definidos na EDL.

- Fomentar a cooperação com outros territórios e o trabalho em rede com atores externos ou internos, com o objetivo de projetar e reforçar a intervenção do GAL no seu território de intervenção, i.e., em áreas-chave da EDL.

- Estimular a integração da inovação na conceção e implementação da EDL (p.e., através da ligação a centros de investigação e inovação, nomeadamente Universidades), que permitam *(i)* novas formas de conceção da estratégia, incluindo formas de assegurar a participação das populações locais nas decisões estratégicas (p.e., sessões de trabalho, plataformas de debate) e, assim, contribuir para o ambiente propício à inovação; *(ii)* desenvolvimento de atividades de animação inovadoras, que vão além da conceção e execução da estratégia e asseguram a participação da população em geral nas atividades do GAL (p.e., centradas no reforço da identidade territorial envolvendo o património natural e cultural), e que prestam um apoio adicional na criação de um ambiente propício à inovação gerando potenciais ideias inovadoras; e *(iii)* o desenvolvimento de projetos de cooperação inovadores, que permitam a transferência de novos conhecimentos, experiências e tecnologias no território do GAL, e que proporcionem um espaço para estimular ideias potencialmente inovadoras.

Exemplos de elementos de avaliação para avaliar o mecanismo de execução - animação

Questões de avaliação	Critérios de avaliação	Indicadores de realização	Indicadores de resultado
Em que medida contribuiu a animação para melhores resultados da implementação da EDL?	Foi assegurada a participação dos parceiros relevantes na definição do processo de desenvolvimento local[1]	▪ N.º e diversidade de parceiros do GAL ▪ N.º de reuniões com os parceiros ▪ % média de parceiros que participaram nas reuniões ▪ N.º de atividades que envolveram os parceiros	▪ Nível de participação dos parceiros (face ao período de programação anterior)
	Foi assegurada a mobilização da comunidade local (pessoas, empresas, organizações)	▪ N.º de sessões de comunicação da atividade do GAL ▪ Nº de ações de informação e sensibilização *(associada ao Plano de Comunicação)*	▪ Aumento da proximidade com a comunidade local ▪ Aumento da mobilização da comunidade local
	Foi assegurada a capacitação de beneficiários e de potenciais beneficiários	▪ N.º de sessões de esclarecimento ▪ N.º de atendimentos pré-projeto (potenciais beneficiários, beneficiários, consultores)	▪ Aumento da qualidade dos pedidos de apoio (% de projetos aprovados com contacto prévio com ETL; % de projetos aprovados sem contacto prévio com ETL) [2] ▪ Aumento do número e tipologia de potenciais beneficiários
	Foi assegurada a integração da inovação na implementação da EDL	▪ N.º de projetos apoiados com carácter inovador ▪ N.º projetos piloto apoiados ▪ Nº de parceiros ligados à investigação e desenvolvimento	▪ Número de produtos / serviços inovadores criados para responder às necessidades locais
	Foi assegurada a sustentabilidade dos projetos	▪ N.º de atendimentos após aprovação de projetos ▪ N.º de atividades de divulgação dos produtos/serviços dos projetos apoiados (ações de benchmarking, brochuras, encontros, feiras, festas temáticas; mostras de produtos locais; workshops e seminários; ...) ▪ Nº de documentos de apoio para beneficiários (p.e., divulgação de boas praticas)	▪ Reforço das vantagens específicas da área de intervenção ▪ Aumento da alavancagem financeira dos projetos apoiados ▪ Criação de redes e parcerias entre projetos apoiados (p.e.,. redes colaborativas) ▪ Manutenção e/ou incremento dos postos de trabalho nos projetos apoiados

[1] Base para comparação – PRODER. A considerar a média global de participações nas reuniões do GAL (parceria)

[2] A ideia é avaliar se há uma relação de causa-efeito entre os atendimentos e os projetos aprovados, i.e., correlacionar a aprovação dos projetos a atendimento/reuniões prévias, que permitem uma melhor instrução dos PA

Questões de avaliação	Critérios de avaliação	Indicadores de realização	Indicadores de resultado
Em que medida contribuiu a animação para melhores resultados da implementação da EDL? (*continuação*)	Foi assegurado o estímulo ao investimento	▪ N.º de atividades de divulgação da EDL ▪ N.º de concursos e avisos abertos	▪ Expansão do n.º e tipologia de potenciais beneficiários ▪ Grau de adesão dos beneficiários (por Intervenção)
	Foi assegurado o trabalho em rede entre atores do desenvolvimento rural	▪ N.º e tipo de redes em que o GAL participa ▪ N.º e tipo de parceiros que integram as redes criadas ▪ Nº e tipo de beneficiários que integram as redes criadas	▪ Melhoria da perspetiva de trabalho em rede/ colaboração no território (qualitativo) ▪ N.º de ações de divulgação de atividades inovadoras ▪ Melhor compreensão das necessidades e potencialidades do território de intervenção (qualitativo)
	Foi assegurada a cooperação entre atores do desenvolvimento rural	▪ N.º de projetos de cooperação interterritorial apoiados ▪ N.º de projetos de cooperação transnacional apoiados ▪ Número e tipo de membros / atores envolvidos nos projetos de cooperação apoiados	Dependendo do resultado esperado indicado na EDL: ▪ nos territórios (p.e., a valorização integrada de um determinado recurso do território) ▪ nos sectores de cooperação temática (p.e., criação de certos produtos ou serviços) ▪ em organizações parceiras (p.e., estabelecimento de comercialização de produtos agrícolas)
	Foi assegurada a eficácia na implementação da EDL	▪ N.º e diversidade de projetos apoiados ▪ N.º de projetos focados no reforço da identidade local	▪ Mobilização de fundos públicos e privados de várias fontes para implementar a EDL ▪ Alterações observadas na satisfação das principais necessidades locais (a adaptar de acordo com a EDL)

Avaliação dos sete princípios da abordagem LEADER e do seu valor acrescentado

A abordagem LEADER compreende a aplicação combinada de sete princípios/características que se complementam e interagem entre si ao longo de todo o processo de definição e de implementação das estratégias de desenvolvimento local: a parceria local, a abordagem ascendente, a abordagem territorial com a integração plurissectorial, o trabalho em rede, a cooperação interterritorial (incluindo a transnacional), e a inovação.

- Definição de **estratégias de desenvolvimento territorial**, **multissetoriais** e orientadas para territórios específicos, de forma a promover e (re) ligar o potencial de desenvolvimento local nos mais diversos sectores para dar resposta a necessidades particulares desses territórios e das suas populações.
- Constituição de **parcerias público-privadas** locais (GAL), representativas do território e do seu tecido económico e social. Estas parcerias, organizadas no sentido **ascendente**, conduzem o processo de desenvolvimento de forma participativa e sem que qualquer grupo sectorial privado ou entidade pública tenha maior peso nos processos de tomada de decisão;
- **Inovação**, enquanto objetivo transversal para o desenvolvimento do território do GAL. Isto significa que, na implementação da EDL, espera-se que soluções inovadoras, para além dos benefícios diretos que acarretam para o território, promovam a participação da população local, a qualidade da cooperação, e a implementação mais eficaz da EDL.
- **Cooperação** entre os GAL e outras entidades públicas e privadas, no sentido de se estabelecer uma base sólida para a transferência de conhecimentos e o intercâmbio de experiências e projetos conjuntos com outras parcerias de desenvolvimento e redes de maior alcance (do mesmo Estado Membro, da UE ou fora desta).
- **Ligação em rede** entre todos os atores do território de intervenção e entre GAL é um fator importante para reforçar o objetivo comum de desenvolvimento dos territórios abrangidos pelas EDL.

Neste caso, sugere-se que a análise da implementação dos sete princípios LEADER, seja efetuada através de uma matriz, sem que seja necessário a criação de elementos de avaliação.

Sugestão de matriz para avaliar a implementação dos sete princípios LEADER

Princípio	Características da sua aplicação	Nível de implementação (resultados esperados)	Análise e observações
EDL baseada num território rural subregional bem identificado.	A EDL aborda as necessidades mais urgentes da área e reforça a identidade local, de acordo com o seu diagnóstico.	verde – implementado; amarelo – implementação em risco ou apresenta constrangimentos).	Esta quadrícula serve para fazer uma análise sumária do "estado" de implementação de determinado princípio. Sugere-se que seja explicado como foi implementado (cor verde), ou porque é que a sua implementação se encontra em risco ou apresenta constrangimentos (cor amarela).
Parceria público-privada local	O GAL assegurou uma parceria local, representativa do território, sectores, instituições, grupos sociais (incluindo o género).		
Abordagem ascendente com poder de decisão no GAL no que respeita à elaboração e implementação da EDL	Decisões tomadas com base nas opções e critérios definidos pelo GAL.		
Desenho multissetorial e implementação da EDL baseada na interação entre atores e projetos de diferentes setores da economia local	Interações e complementaridades entre operações reforçando a coerência interna da estratégia.		
Implementação de abordagens inovadoras	Transferência / emergência de inovação na área do GAL, nomeadamente, para desenvolver respostas inovadoras a antigos e novos problemas.		
Desenvolvimento de projetos de cooperação	Criação e desenvolvimento de atividades de cooperação, tendo em conta os objetivos da EDL.		
Ligação em rede das parcerias locais	Intercâmbio de experiências entre GAL com vista a transferir boas práticas, disseminar a inovação e aproveitar as lições aprendidas no passado.		

Avaliação do valor acrescentado da abordagem LEADER

A avaliação do valor acrescentado do LEADER no capital social e no sistema de governação é extremamente importante porque, embora estes feitos não estejam explicitados na EDL, ocorrem e podem, inclusive, fazer a diferença na mobilização do potencial endógeno, no reforço da economia local e na criação de projetos de investimento e de empregos sustentáveis.

O capital social gerado pelo LEADER pode ter um grande impacto em áreas diferentes do desenvolvimento rural: afeta a prestação de serviços, regenera as perspetivas de desenvolvimento agrícola, influencia a expansão das empresas privadas, melhora a gestão de recursos naturais e edificados, ajuda a melhorar a oferta de formação / capacitação, pode compensar as carências existentes na oferta de serviços públicos/administração pública e melhora a governação local. De uma forma geral, pode ajudar a aliviar a pobreza e a exclusão social. Todos estes efeitos são difíceis de capturar com métodos quantitativos, pelo que, o uso de abordagens de avaliação mistas, com predominância de abordagens qualitativas, é mais apropriado.

Assim, no que toca à avaliação, e no que se refere ao capital social, a abordagem LEADER tem um efeito dinamizador sobre:

- O estabelecimento/aumento de relações de confiança mútua (entre a ETL e os parceiros, entre os parceiros, entre os potenciais beneficiários e beneficiários e o GAL, entre o GAL e a RRN, o OP, a AG, ...).
- A sensibilidade para a identidade local e a sua imagem ou reputação (das comunidades, dos recursos naturais e edificados, dos produtos, ...).
- O estímulo para o envolvimento no desenvolvimento local, nomeadamente, da geração mais jovem.
- A capacidade de absorção dos apoios públicos por projetos inovadores.
- A mudança de atitudes e comportamentos e relações entre atores locais no sentido de um entendimento comum quanto às perspetivas futuras do território de intervenção.
- A mudança nas rotinas das organizações, das redes de trabalho e nas redes de cooperação, no sentido de uma maior proximidade com as comunidades locais (sistema de governação).
- A densidade de interações entre atores locais e também com parceiros institucionais em diferentes níveis de tomada de decisão (sistema de governação).
- A capacidade dos atores locais de se ligarem e/ou organizarem em parcerias, redes, grupos de interesse e solidariedade (sistema de governação).
- A capacidade de interagir e de negociar com o sistema multinível de governança regional e nacional (sistema de governação).

Um dos objetivos do LEADER é reunir as organizações públicas, privadas e civis como um mecanismo de governação local. Uma perspetiva de governança inclui questões de legitimidade relacionadas com o funcionamento e o mecanismo de execução do GAL (recursos financeiros e humanos – inputs), nomeadamente, como os membros para a parceria são selecionados ou como os procedimentos para as tomadas de decisões são definidos (p.e., ao nível da aprovação de projetos).

Assim, as questões de avaliação, através dos seus critérios de avaliação, poderão explorar variadíssimos elementos, nomeadamente os seguintes:

- O envolvimento de diferentes atores.

- O mecanismo de execução que funciona num contexto plurifundos, o qual exige uma grande capacidade administrativa, mas também relações de governança verticais e horizontais.
- A cooperação e o trabalho em rede, que deve resultar de uma escolha racional, tendo em conta os objetivos da EDL (com efeito, a qualidade da cooperação no GAL pode tornar-se um critério para medir o aumento do capital social, na medida em que o GAL pode assumir uma posição central como agente de desenvolvimento no seu território de intervenção).
- O "poder" associado à intervenção do GAL, sendo que os parceiros públicos terão sempre um papel especial a desempenhar. No entanto, tem de ser ter em conta que o "poder" não é apenas uma atribuição formal, podendo ser adquirido através da posição de um ator na rede social.

Com o aumento do capital e a melhoria do sistema de governação, espera-se também uma melhoria dos resultados (tangíveis e intangíveis) sobre os beneficiários e sobre os não beneficiários, e a população rural (neste caso ao nível do impacto), decorrentes das intervenções apoiadas pela EDL. Por exemplo, o investimento no desenvolvimento de produtos turísticos pode originar investimentos adicionais neste setor por parte de não beneficiários e mudanças da cultura empresarial na área do turismo. Estes efeitos deveriam ser avaliados também, no entanto, mesmo que possam ser identificados, dificilmente serão mensuráveis.

Neste contexto, o valor acrescentado do LEADER deve manifestar-se ao nível do projeto. De acordo com as conclusões do relatório do Tribunal de Contas Europeu, o método LEADER deve ser utilizado para apoiar projetos que diferem dos projetos convencionais ao abrigo de outras medidas do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR). Ou seja, o sucesso da abordagem LEADER depende da valia de cada projeto apoiado, tendo presente a sua capacidade para mobilizar os recursos financeiros para o processo de desenvolvimento. Isto significa que cada operação apoiada deve contribuir objetivamente para os objetivos da EDL, mas também incorporar as características do LEADER (p.e., envolvimento de mais atores do que os beneficiários diretos, complementaridades e sinergias com outros projetos).

Em suma, uma boa implementação da EDL não se traduz apenas no apoio a bons projetos e os bons projetos nem sempre garantem o sucesso da EDL. O valor acrescentado do LEADER não é apenas gerado pela soma dos efeitos dos projetos apoiados, mas também pela criação de condições para a cada vez melhor sustentabilidade dos projetos, nomeadamente, através das atividades de animação.

Exemplos de elementos de avaliação para avaliar o valor acrescentado da abordagem LEADER

Questões de avaliação	Critérios de avaliação	Indicadores de realização	Indicadores de resultado
Em que medida a abordagem LEADER conseguiu gerar valor acrescentado?	A implementação da abordagem LEADER contribuiu para a valorização do capital social e humano	▪ Nº de ações de capacitação das entidades e técnicos que participam na execução da EDL (p.e., planeamento estratégico, monitorização e avaliação) ▪ N.º de atividades que envolveram a comunidade local na execução da EDL ▪ N.º e tipo de atividades de animação (p.e., com a comunidade, com grupos/setores específicos)	▪ Aumento da densidade e qualidade das interações entre os parceiros da estratégia (p.e., no âmbito da análise, da discussão e das tomadas de decisão sobre a estratégia atual e futura) ▪ Aumento da densidade e qualidade das interações entre as entidades institucionais no sentido do desenvolvimento rural (p.e., novas oportunidades de interação, atitude proativa, aprendizagem coletiva) ▪ Aumento da confiança mútua (entre parceiros, entre ETL e parceiros, entre beneficiários/potenciais beneficiários e GAL, entre GAL e RRN, OP, AGs, ...) ▪ Aumento do envolvimento da geração mais jovem e outros grupos específicos relevantes e a incorporação das suas perspetivas de futuro relativamente ao território onde vivem ▪ Aumento da coesão territorial (novas ligações em rede, melhor aproveitamento dos recursos locais, desenvolvimento endógeno)
	A implementação da abordagem LEADER contribuiu para melhorar o sistema de governança	▪ N.º de reuniões/sessões de trabalho estratégicas (com outros GAL, com a FMT, com a AG, ...) ▪ N.º de reuniões/sessões de trabalho que envolveram os parceiros ▪ Número e composição de redes formais e informais criadas entre os agentes locais	▪ Desenvolvimento de práticas inovadoras de governação ▪ Melhor coordenação entre os diferentes níveis de governação (qualidade das interações/comunicação entre as entidades competentes) ▪ Melhoria da qualidade das interações entre os parceiros (p.e., criação de sinergias) ▪ Aumento dos processos relacionais entre os atores (p.e., compromisso e envolvimento em torno de objetivos/interesses comuns) ▪ Aumento da capacidade de interagir/discutir e negociar nos vários níveis do sistema de governação ▪ Aumento da capacidade para gerir vários fundos ▪ Aumento da relevância do GAL enquanto promotor do desenvolvimento rural
	A implementação da abordagem LEADER contribuiu para melhorar os resultados decorrentes das intervenções apoiadas no âmbito da EDL	▪ N.º projetos apoiados por intervenção ▪ Nº de projetos apoiados com carácter inovador ▪ Tipo de projetos que a abordagem LEADER permitiu apoiar, face a outro tipo de apoios ▪ Tipologia de potenciais beneficiários ▪ Tipologia de beneficiários ▪ Investimento total dos projetos apoiados	▪ Nível de inovação dos projetos apoiados ▪ Aumento do nível de sustentabilidade dos projetos apoiados ▪ Alargamento da tipologia de potenciais beneficiários ▪ Aumento da mobilização local para o investimento ▪ Aumento do n.º de projetos apoiados com capacidade para gerar efeitos multiplicadores no grupo de beneficiários e não beneficiários ▪ Aumento da cultura empresarial