



Comité Económico e Social Europeu

ECO/366
Desenvolvimento local de
base comunitária

Bruxelas, 11 de dezembro de 2014

PARECER

do Comité Económico e Social Europeu
sobre o

Desenvolvimento local de base comunitária enquanto instrumento da política de coesão
2014-2020 para o desenvolvimento local, rural, urbano e periurbano
(parecer exploratório solicitado pela Presidência grega do Conselho da UE)

Relator: **Roman Haken**

Em 2 de abril de 2014, o Embaixador Theodoros N. Sotiropoulos, presidente do Comité de Representantes Permanentes, solicitou, em nome da Presidência grega do Conselho da UE, ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre o

«Desenvolvimento local de base comunitária enquanto instrumento da política de coesão 2014-2020 para o desenvolvimento local, rural, urbano e periurbano».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 18 de novembro de 2014.

Na 503.^a reunião plenária de 10 e 11 de dezembro de 2014 (sessão de 11 de dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

*

* *

1. Conclusões e recomendações

- 1.1 O CESE constata que, nos últimos vinte anos, a abordagem LEADER deu provas da sua viabilidade, já que ajudou os intervenientes rurais a testar o potencial de longo prazo das suas regiões e se revelou um instrumento eficaz e eficiente para a execução das políticas de desenvolvimento. A Comissão Europeia também promoveu este método de parceria para o financiamento de ideias de projetos desenvolvidas no âmbito das iniciativas europeias URBAN, URBACT, EQUAL ou ainda da Agenda 21 local, dos Municípios em transição e dos pactos territoriais para o emprego. Assim se justifica o aparecimento do desenvolvimento local de base comunitária (em inglês: *Community-Led Local Development*) que representa uma atualização da abordagem LEADER e constitui, de certo modo, uma alteração transitória.
- 1.2 O desenvolvimento local de base comunitária é um instrumento específico para utilização a nível sub-regional, que complementa outros apoios ao desenvolvimento a nível local. Pode mobilizar e envolver comunidades e organizações locais, de modo a que contribuam para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Reforça a coesão territorial e permite alcançar outros objetivos políticos específicos, inclusivamente no âmbito das relações de parcerias com países terceiros. O desenvolvimento local de base comunitária permite alcançar um crescimento sustentável graças a uma utilização eficaz dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), tendo em vista criar novos postos de trabalho de qualidade e novas empresas, abrangendo as atividades promovidas pelos intervenientes locais em matéria de

alterações climáticas e de desenvolvimento sustentável, de acordo com a Estratégia Europa 2020.

- 1.3 Há que transformar o mais rapidamente possível o desenvolvimento local de base comunitária num instrumento «SMART», com vista a ajudar as comunidades locais a sair da crise económica e social e a restaurar a confiança na política da União Europeia. Importa destacar os projetos inovadores, os novos postos de trabalho de qualidade e as empresas e reforçar as medidas destinadas a fazer face às alterações climáticas e a promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão social, de acordo com a nova Estratégia Europa 2020. O desenvolvimento local de base comunitária constitui um novo tipo de parceria, que visa apoiar a inovação social.
- 1.4 A maior parte dos Estados-Membros adotou o desenvolvimento local de base comunitária no âmbito dos seus acordos de parceria, o que traduz a importância atribuída atualmente ao desenvolvimento local¹. Há que alargar este modo de gestão multilateral a todas as atividades financiadas através dos FEEI, eventualmente fixando um nível de utilização obrigatório para todos os fundos (no mínimo 5%). O CESE é favorável a que todos os Estados-Membros da UE utilizem progressivamente este instrumento, recorrendo ao princípio da parceria e ao intercâmbio das melhores práticas.
- 1.5 O CESE congratula-se com o facto de as Presidências grega e italiana do Conselho em 2014 atribuírem grande importância à política de coesão, que constitui um meio eficaz para estimular o crescimento sustentável e superar a atual crise económica na Europa.
- 1.6 O CESE espera que o presente parecer sirva também para apoiar a realização de projetos-piloto (financiados, designadamente, por dotações da Comissão Europeia), a fim de testar o instrumento do desenvolvimento local de base comunitária em domínios em que não é atualmente aplicado, nomeadamente no contexto dos meios periurbano e, especialmente, urbanos, alargando assim as perspetivas de utilização deste instrumento. O CESE aprova, para o período de 2014-2020 e nos casos em que exista interesse, a sua aplicação a todos os fundos e às zonas rurais e urbanas. Trata-se de combinar as duas democracias: a representativa e a participativa. Em suma, este é um instrumento que permite aos representantes das administrações públicas cooperarem, em parceria, com a sociedade civil organizada e com os cidadãos.
- 1.7 O CESE considera oportuno permitir que os intervenientes locais, ou seja, os cidadãos, os parceiros económicos e sociais, as organizações não governamentais (ONG) sem fins lucrativos e os órgãos de poder local participem, por exemplo, na estratégia de desenvolvimento local da localidade onde residem, utilizando o método do desenvolvimento local de base comunitária. Importa igualmente, com base nas experiências adquiridas nas

1

O Regulamento n.º 1303/2013 que estabelece disposições comuns define, para o período de 2014-2020, três abordagens integradas diferentes. O desenvolvimento local de base comunitária é uma delas, em conjunto com o investimento territorial integrado e os planos de ação conjuntos.

zonas rurais através da abordagem LEADER, dar forma ao desenvolvimento urbano local de base comunitária, para que os municípios e os cidadãos tomem conhecimento das medidas que poderão ser propostas nas cidades no âmbito do desenvolvimento local de base comunitária.

- 1.8 O CESE lamenta que as administrações públicas se manifestem muitas vezes relutantes em considerar a abordagem do desenvolvimento local de base comunitária, apesar da sua eficácia. É indispensável adotar uma estratégia que informe e oriente de forma competente os intervenientes e que se dirija especificamente às autoridades públicas, com vista a promover a exploração desta oportunidade para desenvolver e adotar estratégias de desenvolvimento local. É muito importante para a estabilidade das estratégias de desenvolvimento a longo prazo e para alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 que os grupos mencionados assumam responsabilidade pelos resultados. Dado o êxito alcançado por este instrumento, é indispensável que seja apoiado politicamente a todos os níveis (europeu, nacional, regional e local).
- 1.9 O CESE lembra que as parcerias sociais e económicas, bem como a sociedade civil organizada, devem participar mais no desenvolvimento local de base comunitária e que é indispensável reforçar as suas capacidades com vista a essa participação. O envolvimento direto de todos os parceiros na parceria com a administração pública constitui a base de uma verdadeira representação dos interesses e necessidades dos cidadãos.
- 1.10 O CESE considera que o desenvolvimento local de base comunitária é um fenómeno recente no contexto da política regional e que não é suficientemente conhecido como tal, quer a nível local, quer a nível de determinados Estados-Membros ou ainda nas plataformas que agrupam os intervenientes suscetíveis de levar a cabo esta abordagem. A fim de ajudar a aplicar este novo instrumento no âmbito das políticas europeias, importa realizar uma análise aprofundada, sob a forma de avaliação, sobre como o Estado-Membro em causa aborda esse instrumento, acompanhando-a de recomendações para que este possa proceder com eficácia. Assim, dispor-se-á também de um estudo que apresenta não só os exemplos de boas práticas, mas que descreve também os insucessos que importa recordar no futuro. O CESE gostaria de participar na elaboração deste estudo, juntamente com os serviços relevantes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, do Conselho e do Comité das Regiões. Tal poderá servir de base à criação de um intergrupo para o desenvolvimento local de base comunitária, que serviria de plataforma interinstitucional.
- 1.11 No que respeita ao desenvolvimento local de base comunitária, o CESE é favorável:
- a) **ao financiamento multifundos** – trata-se de acompanhar e reforçar a abordagem do desenvolvimento local de base comunitária no âmbito de um financiamento multifundos que se aplique de forma transversal na Europa e nos programas da UE, e de se emvidarem esforços para lançar, o mais rapidamente possível, o próximo período de programação;

- b) **à unificação das práticas e abordagens** – trata-se de promover na UE um elevado nível de qualidade do desenvolvimento local de base comunitária, normalizar as atividades dos grupos de ação local², trocar reciprocamente as melhores práticas e promover a cobertura das zonas menos desenvolvidas (zonas brancas), de forma a contribuir para alargar a abordagem LEADER a nível territorial e temático, o que é necessário para o êxito do funcionamento da abordagem LEADER/de desenvolvimento local de base comunitária no âmbito dos vários programas da UE;
- c) **à criação de redes e à cooperação** – é uma condição fundamental ao bom funcionamento da abordagem de desenvolvimento local de base comunitária; trata-se de realizar projetos de cooperação nas redes existentes, mas também de criar redes a nível regional, nacional e europeu, e ainda de tornar elegíveis os custos relacionados com a criação de redes e com o funcionamento das redes, incluindo as que constituem os contributos dos membros;
- d) **ao alargamento da abordagem** – consiste em apoiar a aplicação da abordagem de desenvolvimento local de base comunitária, indo além do território da União, por exemplo no âmbito das negociações de pré-adesão ou da política de desenvolvimento;
- e) **à simplificação do processo** – trata-se de não obstruir as pequenas entidades a nível local através de uma carga administrativa excessiva; de reduzir ao máximo, sempre que possível, a obrigação de apresentar relatórios desde que não se perca a credibilidade; de não permitir que as autoridades competentes alterem as regras de aplicação do FEEI, e de lançar imediatamente em todo o lado programas que disponibilizem informações e seminários que permitam o intercâmbio de experiências positivas e apoiem os intervenientes locais públicos e privados;
- f) **ao reforço das capacidades dos parceiros sociais e económicos, bem como dos intervenientes da sociedade civil**, de maneira que o maior número de parceiros possível possa propor uma abordagem ativa em matéria de desenvolvimento local de base comunitária, antes de terminar o período previsto para esse efeito (ou seja, antes de 31 de dezembro de 2017).

1.12 A abordagem do desenvolvimento local de base comunitária é perfeitamente aplicável não só aos recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, mas também à redistribuição de meios financiados por contribuição própria (a nível local, regional e nacional). Por conseguinte, é importante que as estratégias de desenvolvimento, os projetos específicos e os meios de aplicação sejam definidos não em função da dotação afetada pela UE mas de modo a refletir as necessidades reais de alteração da qualidade de vida da comunidade local.

1.13 O CESE considera que é essencial respeitar rigorosamente os princípios fundamentais da abordagem de desenvolvimento local de base comunitária. A existência de uma parceria equilibrada em que participem as comunidades locais deve necessariamente constituir uma condição prévia à obtenção de fundos através de subvenções. Para conseguir um

2

Ou seja, exigir e garantir condições equitativas, nos diversos Estados-Membros da UE, para o funcionamento do instrumento de desenvolvimento local de base comunitária, em conformidade com os princípios desta abordagem e em função das especificidades nacionais e regionais;

desenvolvimento local eficaz, é indispensável não tolerar as iniciativas puramente formais que, a fim de obter subsídios, declaram uma abordagem de parceria que não é de modo algum posta em prática. É, pois, necessário desenvolver um sistema eficaz de controlo e de supervisão contra o desvirtuamento do princípio do desenvolvimento local de base comunitária.

- 1.14 O CESE constata que esta abordagem apresenta características importantes não apenas em período de crise económica mas sempre, nomeadamente: transparência dos fluxos financeiros provenientes dos orçamentos públicos, confiança acrescida entre os órgãos da administração pública e as populações e eficiência dos meios investidos. A ONU, a OCDE, o Banco Mundial e outras instituições também apoiam estas abordagens de parceria. Trata-se de uma abordagem mais ampla que apoia o recurso aos métodos de desenvolvimento local de base comunitária, fora da Europa, por exemplo no âmbito das negociações de pré-adesão relativas à política de desenvolvimento e no quadro dos esforços para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU para 2015, bem como para respeitar os compromissos assumidos no domínio das alterações climáticas.
- 1.15 O CESE identifica os possíveis desafios para o próximo período em matéria de desenvolvimento local de base comunitária, no intuito de simplificar e reduzir os encargos administrativos. Trata-se de:
- a) apoiar a criação e desenvolvimento de sistemas (ou plataformas) alternativos e independentes de arbitragem e/ou mediação constituídos por peritos, para ajudar a resolver de forma rápida e simples os problemas administrativos e financeiros resultantes de eventuais conflitos entre as autoridades gestoras dos programas operacionais e a gestão de projeto das diferentes parcerias individuais (com um papel comparável ao dos auditores financeiros, mas num domínio que não exclusivamente o das finanças);
 - b) aplicar na prática o princípio segundo o qual os organismos de execução (incluindo os controlos dos relatórios de acompanhamento) gerem a) as concretizações, os resultados, benefícios e o impacto dos projetos, b) a adequação dos encargos e c) o respeito dos prazos, sem se ocupar dos pormenores que conduzem a esses resultados;
 - c) publicar igualmente no território em causa os convites à apresentação de «projetos integrados» apresentados por vários candidatos (à semelhança da iniciativa EQUAL);
 - d) no domínio financeiro, alterar a definição de irregularidade, seguida até ao momento, bem como a interpretação do conceito de violação da disciplina orçamental, a saber:
 - não recorrer a uma interpretação com um rigor desproporcionado para os casos de importância menor correspondentes a «alguns euros»: não verificar e não considerar como irregulares os casos em que são mal contabilizados ou estão em falta montantes inferiores a, por exemplo, 10 (ou 40) euros;
 - ao mesmo tempo, se se verificar que o montante dos prejuízos é inferior ao dos encargos associados à sua reparação (tanto para o beneficiário como para o organismo de controlo) importa ignorar esses casos e, porventura, registar as perdas e adicioná-las a outras de valor reduzido.

- 1.16 O CESE recomenda a utilização de terminologia específica a fim de diferenciar os diversos tipos de aplicação do programa de desenvolvimento local de base comunitária, como os grupos de ação locais rurais e os grupos de ação local no domínio das pescas. Preconizamos que os grupos de ação local urbanos, por exemplo, que sejam denominados «parcerias urbanas» e que para os grupos de desenvolvimento local de base comunitária para as zonas urbanas se utilize a sigla DLBC-U. Tal ajudaria a entender melhor o tipo de espaço em questão e a distinguir os fluxos financeiros e o seu destino. Recomendamos ao mesmo tempo que se estude também, com base no êxito do programa LEADER, que é modelo neste domínio, uma nova designação e um acrónimo atrativo para o desenvolvimento local de base comunitária, suscetível de unir todos os intervenientes. A denominação é uma parte integrante da campanha de promoção e constitui a expressão do desenvolvimento local de base comunitária, ao passo que a denominação do método pode continuar a ser uma mera «nota de pé de página».
2. **Introdução ao tema: o instrumento do desenvolvimento local de base comunitária e a sua criação (programa LEADER) – historial, consequências e pontos de vista das instituições europeias**
- 2.1 Princípios fundamentais da abordagem LEADER – o seu valor acrescentado e aplicação no âmbito da abordagem do desenvolvimento local de base comunitária:
- 2.1.1 *Uma abordagem territorial*
Para desenvolver de forma duradoura um dado território de pequenas dimensões, o programa tira partido do potencial real desse território. Tem em conta os seus pontos fortes e desvantagens e a estratégia de desenvolvimento elaborada responde às suas necessidades reais. Os limites deste território não são definidos unicamente pelas fronteiras administrativas, sendo portanto flexíveis.
- 2.1.2 *Uma abordagem «da base para o topo»*
Na altura de decidir e definir as prioridades de uma estratégia de desenvolvimento, é muita importância associar a administração do território e os seus habitantes. Importa colocar a tónica no nível mais baixo, o que constitui o mais importante dos sete pontos do programa. Contudo, tal não tem por objetivo excluir o nível nacional superior, mas sim favorecer as trocas entre esses dois níveis.
- 2.1.3 *Grupos de ação local*
O apoio à criação de grupos de ação local constitui um elemento importante do programa. Os grupos locais devem reunir as parcerias dos setores público, privado e do voluntariado e conduzir a um diálogo sobre a orientação a dar ao desenvolvimento do território.

2.1.4 *Uma abordagem inovadora*

O programa apoia a inovação, esforçando-se por criar produtos, processos, organizações e mercados novos. O facto de ser concedida uma flexibilidade máxima aos grupos locais permite que gerar inovações.

2.1.5 *Uma abordagem integrada e multissetorial*

A abordagem do programa prevê que se destaque a integração dos diferentes setores. Pretende coordenar o domínio económico, social e cultural, bem como as questões ambientais, integrando-as em projetos conjuntos.

2.1.6 *Ligação em rede*

O programa apoia a criação de redes para que os participantes partilhem as suas experiências. Estas redes podem ter um carácter institucional, dado serem financiadas pela Comissão Europeia, ou um carácter menos formal, dado que são criadas a nível nacional, territorial e local.

2.1.7 *Cooperação*

Contudo, a troca de experiência nas redes não constitui a última etapa da cooperação prevista pelo programa. Os grupos locais podem cooperar diretamente em torno de um projeto temático.

2.1.8 *Animação do território*

Para realizar um verdadeiro trabalho com os habitantes de um determinado território, é necessário não só informá-los, mas também criar um ambiente propício à comunicação e reforçar a confiança no princípio de que as suas ideias serão objetivamente avaliadas e tidas em conta.

2.2 **O Comité das Regiões** «vê o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais como um instrumento fundamental para o desenvolvimento harmonioso das zonas rurais e urbanas, uma vez que reforça a capacidade de criar laços com as zonas rurais e periurbanas circundantes»³.

2.3 **O Comité Económico e Social Europeu** elaborou uma série de pareceres sobre a cooperação e a participação em parceria, nomeadamente os pareceres cuja referência consta em nota de pé de página⁴.

³ Parecer do Comité das Regiões sobre o «Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais», [JO C 17 de 19.1.2013, p. 18](#).

⁴ Parecer do CESE: «Governança e parceria a nível nacional e regional, e como base para projetos, no domínio da política regional», [JO C 77 de 31.3.2009, p. 143](#); «Estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013», [JO C 228 de 22.9.2009, p. 141](#); «Parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão», [JO C 44 de 11.2.2011, p. 1](#); «O papel e as prioridades da política de coesão na Estratégia Europa 2020», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 1](#); «Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente», [JO C 318 de 29.10.2011, p. 82](#); «LEADER – Instrumento para o desenvolvimento local», [JO C 376 de 22.12.2011, p. 15](#); «Disposições comuns relativas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento», [JO C 191 de 29.6.2012, p. 30](#).

- 2.4 A **Comissão Europeia** publicou documentos para efeitos da implementação do desenvolvimento promovido pelas comunidades locais, com base na experiência da abordagem LEADER, com o título: «Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa – Orientações para os Beneficiários – Orientações para os Intervenientes Locais sobre o Desenvolvimento Local de Base Comunitária»⁵ e as «Orientações para o desenvolvimento local promovido pelas comunidades locais no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento»⁶.
- 2.5 Importa divulgar esses documentos de forma mais eficaz no âmbito de uma verdadeira estratégia proativa de informação. É igualmente necessário prever um espaço para as reuniões conjuntas dos intervenientes do desenvolvimento local de base comunitária e dos peritos, para que seja possível debater e comparar as abordagens em curso nas diferentes regiões da UE. As infraestruturas necessárias para a realização dessas atividades poderiam, por exemplo, ser disponibilizadas pelo CESE.
3. **Os grupos de ação local nas zonas rurais e o apoio à sua atividade no período de 2014-2020 – orçamentos públicos sob controlo público**
- 3.1 O grupo de ação local é a unidade essencial do programa LEADER. Trata-se de uma parceria local em que existe uma representação proporcional tanto dos setores como dos domínios de intervenção. O grupo de ação local tem personalidade jurídica e dispõe de um conjunto de procedimentos de gestão e de tomada de decisões. Há no total 2402 grupos de ação local na UE apoiados por programas de desenvolvimento rural e por outras medidas como o programa LEADER. Estes cobrem 77% do território total da UE⁷, ou seja, aproximadamente 90% das zonas rurais e mais de 50% da população da UE⁸.
- 3.2 A abordagem LEADER tem-se revelado tão eficaz que convém alargá-la, na medida do possível, a todas as zonas rurais da UE. Convém assegurar, simultaneamente, a compatibilidade das normas que regem a cooperação internacional entre os grupos de ação local criados nos diferentes Estados-Membros.
- 3.3 Entre as prioridades do programa propostas para o período de 2014-2020 figuram, nomeadamente:
- a) **os jovens no meio rural** – trata-se de deslocar os jovens dos centros para as zonas rurais, utilizando de forma adequada o desenvolvimento local de base comunitária, o reforço da

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_pt.pdf.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_pt.pdf.

⁷ Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, informação gráfica sobre o programa LEADER.

⁸ Ver: Van Depoele, L., «Local development strategies in the EU – The Case of LEADER in Rural Development» [Estratégias de desenvolvimento local na UE – O programa LEADER no âmbito do desenvolvimento rural], p. 4: http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu-.pdf.

atratividade das zonas rurais para a geração jovem, o apoio ao desenvolvimento e à acessibilidade das tecnologias da informação e a promoção da educação;

- b) **a economia local** – é necessário apoiar a economia local, as pequenas empresas de intervenientes não agrícolas (por exemplo, revitalizando o artesanato e as microempresas) e as pequenas e médias empresas;
- c) **o empreendedorismo social**, que importa reforçar a nível local em setores inovadores com impacto sobre a criação de emprego e o desenvolvimento sustentável (como o turismo, as fontes de energia renováveis e as atividades culturais e desportivas). É essencial que os intervenientes a nível local, nacional e europeu, bem como os outros parceiros económicos, reconheçam a economia social como um fator crucial para o desenvolvimento económico e social a nível local. As instituições europeias devem desenvolver campanhas para promover o valor do contributo da economia social para o desenvolvimento local. Devem igualmente ser definidas orientações gerais para incluir as empresas sociais nas parcerias para o desenvolvimento local. Por isso, o CESE propõe a criação de cooperativas e de outras empresas sociais através de serviços públicos e de privados de aconselhamento, apoiados pelos empresários e por incubadoras de empresas a nível local. O CESE apoia a promoção de parcerias entre as empresas sociais locais e as administrações locais e regionais para fornecer os serviços necessários (por exemplo, em matéria de inclusão social, educação);
- d) **uma produção de alimentos saudáveis** e de produtos regionais;
- e) **o desenvolvimento de infraestruturas técnicas** (por exemplo, as estações de tratamento de águas residuais, incluindo o tratamento individual e por fitodepuração);
- f) **a transição para uma sociedade sustentável com baixas emissões de carbono**. Seria possível refletir este aspeto nos indicadores e objetivos do desenvolvimento promovido pelas comunidades locais relativos ao desenvolvimento sustentável, às emissões de carbono, à resiliência e à realização dos objetivos da UE para o desenvolvimento sustentável e as alterações climáticas, bem como nos objetivos da ONU para o desenvolvimento sustentável para 2015 e nos compromissos assumidos em matéria de alterações climáticas.
- g) **a utilização eficaz das redes existentes** (por exemplo as redes rurais nacionais).

4. **O espaço periurbano e os grupos de ação local no domínio das pescas – desafios específicos**

- 4.1 Os territórios contíguos à cidade e ao campo constituem um espaço propício a uma aplicação eficaz do desenvolvimento local de base comunitária. Este tipo de instrumento permite reagir à evolução dos comportamentos do espaço e ter em conta as relações funcionais do território. As zonas urbanas e as zonas rurais periurbanas estão unidas por laços muito fortes, que devem ser objeto de uma abordagem específica.
- 4.2 O espaço periurbano apresenta problemas (desafios) específicos, que se podem resolver através do desenvolvimento local de base comunitária. Os principais desafios são a mobilidade sustentável, a construção de uma sociedade coesa no plano social e a definição de

prioridades em matéria de uso do solo. O espaço periurbano envolve as cidades com mais de 25 000 habitantes. Neste contexto, convém mencionar o projeto comum de investigação Rurban da OCDE e da Comissão Europeia, que visa identificar e avaliar as parcerias formais e informais entre zonas urbanas e rurais e o seu contributo para o desenvolvimento local⁹.

- 4.3 A abordagem de desenvolvimento local também tem sido utilizada desde 2007 no âmbito do Fundo Europeu das Pescas para apoiar o desenvolvimento sustentável das comunidades piscatórias, através dos grupos de ação local no domínio das pescas.

5. **O espaço urbano – mobilizar a população e assegurar o financiamento do desenvolvimento local**

- 5.1 Não há uma definição única de espaço urbano, pelo que nos baseamos nas regras e usos a nível nacional e local. No que respeita ao espaço rural, recorre-se ao critério da dimensão máxima das cidades, cuja população deve ser inferior a 25 000 habitantes. Por analogia, o método pode ser utilizado também para as zonas urbanas (estabelecendo como limiar mínimo os 10 000 habitantes e máximo os 150 000 habitantes). A administração pública participaria através dos seus representantes responsáveis pelo território em causa, de preferência provenientes tanto do nível municipal como das juntas de freguesia ou outras subdivisões (por exemplo, de um determinado bairro, de uma localidade socialmente excluída, de zonas da cidade confrontadas com um certo tipo de problemas, etc.).

- 5.2 A experiência concreta de algumas cidades, adquirida graças à sua participação no programa operacional URBACT II, à plataforma europeia de desenvolvimento dos conhecimentos¹⁰ (e num futuro próximo, à plataforma de desenvolvimento urbano), pode ser uma fonte de inspiração¹¹. Há igualmente que fazer referência à experiência das cidades em transição e das comunidades de permacultura, em que vários milhares de comunidades locais em toda a UE têm vindo a promover com êxito o desenvolvimento sustentável promovido pelas comunidades locais.

- 5.3 Vinte anos de experiência em meio rural significa igualmente que as cidades se inspirarão no campo, numa primeira fase, por exemplo, durante um período transitório que será sujeito a avaliação. Na prática, combinando isto com o apoio de peritos e aconselhamento, será possível transferir com sucesso esta abordagem.

- 5.4 Já no período de programação 2007-2013, haviam sido criados órgãos consultivos a nível das cidades sob a forma de grupos de apoio local URBACT, que estavam associados ao processo de elaboração de planos de ação locais. Mas ao contrário do que previam o programa

⁹ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>.

¹⁰ www.eukn.org.

¹¹ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension.

LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária, tratava-se apenas de grupos consultivos de peritos relativamente informais em que não era exigida uma representação dos diferentes setores. A composição destes grupos era determinada pela orientação temática do projeto em causa. O programa operacional URBACT II não apoiava financeiramente as realizações dos grupos de apoio local. A fim de aumentar a eficácia do funcionamento do princípio de parceria também no meio urbano, é necessário criar parcerias com base no desenvolvimento local de base comunitária, que devem dispor dos meios financeiros necessários para assegurar o seu funcionamento. «*Também é possível aplicar esta abordagem nas zonas urbanas e nas cidades de pequena e média dimensão com os seus espaços funcionais enquanto centros locais e infrarregionais*»¹².

5.5 Tendo em conta os problemas a que as cidades têm de fazer face, há vários programas operacionais que podem constituir um instrumento adequado para financiar projetos-piloto através do desenvolvimento local de base comunitária. Por conseguinte, propõe-se utilizar esta abordagem e as estratégias que suscita no âmbito de programas-piloto, para o financiamento destinado ao território das cidades (por exemplo, no domínio do ambiente, da proteção do património e dos locais de interesse cultural, etc.)¹³.

5.6 Seria desejável reunir exemplos de boas práticas provenientes de vários Estados-Membros em matéria de desenvolvimento das cidades através da abordagem de parceria, que se poderia incluir no estudo mencionado ponto 1.10 *supra*. O código de conduta intitulado «O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria»¹⁴ pode também orientar os trabalhos efetuados no âmbito de uma parceria.

6. **Como aplicar mais frequentemente e em toda a parte o desenvolvimento local de base comunitária?**

6.1 O desenvolvimento local de base comunitária deve ajudar os cidadãos a desenvolver, de forma adequada e duradoura, os seus municípios e cidades. Deste modo, os cidadãos podem participar diretamente na melhoria da qualidade de vida da sua comunidade; trata-se de um verdadeiro crescimento inclusivo cujos resultados são visíveis a nível local. É evidente que, para a sua aplicação, é necessário afetar recursos para reforçar as capacidades de modo que todos os parceiros estejam em condições de desempenhar plenamente o seu papel, não sendo meros observadores do processo e podendo participar plenamente na parceria horizontal, de acordo com o princípio da governação a vários níveis. Há que apoiar a assistência e o aconselhamento prestados por intervenientes e peritos mais experientes, ou seja, o aperfeiçoamento profissional e a formação. A proposta atual deve ao mesmo tempo analisar e

¹² Associação das Cidades da Polónia, janeiro de 2014, <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>.

¹³ Paralelamente à aplicação do desenvolvimento local de base comunitária, também os investimentos territoriais integrados (ITI) constituem um instrumento integrado pertinente. A aplicação simultânea destes instrumentos produzirá efeitos sinérgicos.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_pt.pdf.

explicar as causas da eficácia e do êxito do programa LEADER e justificar as razões para alargar a abordagem do desenvolvimento local de base comunitária a todos os programas dos FEEI, com vista a concretizar com êxito a política de coesão.

- 6.2 Nos casos em que este método ainda não foi adotado, é conveniente recorrer a uma avaliação a médio prazo, com o objetivo de lançar esta iniciativa no âmbito dos FEEI para o período de 2014-2020.
- 6.3 A este respeito, o intercâmbio de conhecimentos específicos entre os parceiros sociais e económicos e os representantes da sociedade civil, dos órgãos de poder local e regional e da administração de Estado constitui um aspeto essencial que deve ser apoiado pelas várias partes.
- 6.4 A elaboração de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária exige algum tempo; no entanto, importa que para o período em causa se disponha também de tempo suficiente para a sua execução, bem como de um orçamento suficiente para financiar as diversas medidas. Um prazo demasiado longo de preparação sem resultados no terreno (sob a forma de projetos concretizados), bem como um financiamento acelerado das atividades (devido à abordagem da data limite de utilização), podem suscitar desconfiança em relação a esse instrumento.
- 6.5 Os outros problemas a que há que dar resposta com vista à utilização correta do desenvolvimento local de base comunitária são a burocracia e os obstáculos administrativos excessivos, o reembolso tardio dos pagamentos e o pré-financiamento de projetos com recursos próprios dos beneficiários finais ou através de empréstimos que estes devem contrair e cujos juros terão de suportar. A este respeito, pode ponderar-se modelos de financiamento participativo, o financiamento público-privado e uma participação organizada do setor bancário, com garantias do Estado.
- 6.6 Para além da regulamentação imposta pela Comissão Europeia, os Estados-Membros introduzem frequentemente outras disposições que não são pedidas e que são próprias à sua burocracia «nacional», complicando muito o recurso a subvenções e desencorajando os candidatos face à sua complexidade e às suas potenciais consequências. Algumas autoridades nacionais esforçam-se igualmente por reduzir ao mínimo os encargos associados à animação dos territórios e à administração dos grupos de ação local de pequena dimensão; no entanto, esta abordagem pode provocar uma crise no funcionamento de todo o sistema.
- 6.7 O CESE apela a que se formem formadores: há que assegurar a formação dos intervenientes nacionais e regionais no âmbito da assistência técnica, nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1303/2013, que estabelece disposições gerais. Do mesmo modo, importa estabelecer as condições necessárias para a criação e a exploração eficaz das redes a nível regional, nacional e internacional, uma vez que o trabalho em rede representa um valor acrescentado significativo.

6.8 Seria desejável reunir exemplos de boas práticas provenientes de diferentes Estados-Membros, que poderiam ser incluídos no estudo mencionado no ponto 1.10 *supra*.

Bruxelas, 11 de dezembro de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Henri Malosse
