



farnet

G U I A #1



Desenvolvimento local nas zonas de pesca da União Europeia

*Guia para a Criação
de Grupos de Acção Costeira (GAC)*



Comissão Europeia
Assuntos Marítimos e Pescas

PT

Índice

1. Introdução	1	4a. Desenvolvimento de estratégias eficazes	
Qual é o objectivo deste guia?		Processo participativo	
Quais são as características essenciais da abordagem local do eixo 4?		de desenvolvimento da estratégia	19
Como está estruturado este guia?		O que é um processo participativo de desenvolvimento da estratégia?	
		Quais são as fases e os passos do desenvolvimento da estratégia?	
2. Definição de zona de pesca	4	4b. Desenvolvimento de estratégias eficazes	
Qual é o significado de zona de pesca no âmbito do FEP?		Características essenciais	
Quem define a área?		da estratégia de desenvolvimento	24
Quais são os critérios de elegibilidade?		Sumário	
Que outros factores influenciam a selecção de áreas de pesca?		Características essenciais da zona de pesca	
Dimensão e massa crítica		Contexto económico, social e ambiental	
Características comuns e coerência		Compromisso da comunidade e das partes interessadas	
Sentido de identidade local		Abordagem SWOT	
Potencial de desenvolvimento da zona		Derivação da estratégia, objectivos principais e fundamentação	
Conclusão		Consistência e sinergias com outras políticas	
		Objectivos e medidas específicos	
3. Criação de parcerias locais	11	Questões horizontais	
Quais as razões para criar uma parceria?		Cooperação e trabalho em rede	
Como são estruturadas as parcerias?		4c. Desenvolvimento de estratégias eficazes	
Estatuto legal		Preparação de um plano de execução (plano de negócio ou de acção)	31
Composição da parceria		O processo de candidatura	
Como identificar e envolver os parceiros?		Administração, finanças e recursos humanos	
Fases de constituição de uma parceria		O desenvolvimento do GAC	
Funções principais das parcerias locais		Desenvolvimento e aprovação do projecto	
		Critérios de selecção dos projectos	
		Monitorização e avaliação	
		Comunicação, informação e publicidade	
		Informação financeira	

Fotografias (páginas):

Asociación Guimatur (contracapa), Monica Burch (1), Maylis Iribarne (19), Jean-Luc Janot (capa, 4, 24, contracapa), Anastasios Perimenis (11, contracapa).

Colaboradores:

John Grieve
Urszula Budzich-Szukala
Paul Soto
Eamon O'Hara

Produção:

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

Editor: Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas, Director-Geral.

Exoneração de responsabilidade: Embora a Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas seja responsável pela produção global desta publicação, não é, no entanto, responsável pela exactidão, conteúdo ou opiniões expressos nos seus artigos. A Comissão Europeia, salvo declaração em contrário, não adoptou nem aprovou de modo algum nenhuma opinião expressa nesta publicação e as declarações não devem ser consideradas como afirmações da Comissão nem opiniões da Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas. A Comissão Europeia não garante a exactidão das informações incluídas nesta publicação, e declina, como também qualquer pessoa agindo em seu nome, toda a responsabilidade pelo uso que delas será feito.

© União Europeia, 2010.

Impresso na Bélgica em papel reciclado.

1. Introdução

Qual é o objectivo deste guia?

Este guia foi concebido para dar orientações aos actuais e futuros Grupos de Acção Costeira (GAC) e a todos os que com eles trabalhem, sobre os aspectos essenciais da criação e funcionamento duma parceria local e para a aplicação duma estratégia de desenvolvimento local.

O Eixo prioritário 4 representa o iniciopaara o Fundo Europeu das Pescas (FEP), duma orientação para o desenvolvimento sustentável das zonas de pesca. Esta abordagem local foi introduzida pela primeira vez no Regulamento do FEP para o período 2007-2013 e reflecte o reconhecimento, por parte da Comissão, que as forças complexas e em rápida mutação que afectam as zonas de pesca e as comunidades, não podem ser tratadas apenas com políticas e instrumentos tradicionais.

A Comissão afirma que a UE «deve ser capaz de criar medidas de acompanhamento conjugadas com a reconversão das zonas afectadas, através da reestruturação do sector das pescas». O Eixo 4 fornece essas medidas ao FEP, sendo que a abordagem local ou territorial significa que tais medidas podem ser adaptadas a situações diversas, em zonas de pesca de toda a União Europeia.

Contudo, esta abordagem representa um novo desafio para as zonas de pesca, que contam, muitas vezes, com uma experiência e um conhecimento limitados do desenvolvimento territorial. Neste contexto, este Guia foi concebido para ajudar os interessados a compreenderem melhor a abordagem territorial e a sua aplicação na sua própria região.



Porto de Baiona (Espanha).

Quais são as características essenciais da abordagem territorial do eixo 4?

Em alguns aspectos, o Eixo 4 pode parecer semelhante a outras iniciativas, já que muitas acções desenvolvidas no Eixo 4 serão eventualmente semelhantes às já implementadas em zonas de pesca noutros iniciativas comunitárias: PESCA, INTERREG e EQUAL.

Porém, a diferença crucial entre o Eixo 4 e outros programas do FEP reside, não tanto nas acções desenvolvidas, mas na modalidade da implementação e nas zonas de pescar pelas próprias comunidades. Neste sentido, trata-se de algo semelhante à abordagem local Leader, que se destina ao desenvolvimento de zonas rurais, e cujos princípios fornecem a base ao Eixo 4 (ver caixa).

Abordagem Leader

Desde o seu lançamento em 1991, a iniciativa comunitária Leader tem funcionado na perspectiva de oferecer às comunidades rurais da UE um método para envolver parceiros locais na condução do desenvolvimento futuro das suas zonas. A abordagem Leader baseia-se no princípio de que, devido à diversidade das zonas rurais europeias, as estratégias de desenvolvimento são mais efectivas e eficazes a nível local, implementadas por actores locais, acompanhadas por procedimentos claros e transparentes, com o apoio dos organismos públicos e da assistência técnica necessária para transferência de boas práticas. Os sete elementos de base que a seguir se apresentam resumem a abordagem Leader: parcerias público-privadas locais ou grupos de acção local; estratégias de desenvolvimento local; implementação ascendente destas estratégias locais; acções integradas e pluri-sectoriais; inovação; trabalho em rede; e cooperação. Para uma descrição mais detalhada destes elementos, consultar: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet_en.pdf

O Eixo 4 procura fazer mais do que abordar os efeitos imediatos das consequências económicas, sociais e ambientais da destruição das populações de peixes. O seu objectivo é capacitar as comunidades pesqueiras a criar fontes de rendimento novas e sustentáveis e a melhorar a sua qualidade de vida. Isto é alcançado pela capacitação das populações locais, que melhor compreendem os problemas e as aspirações das comunidades pesqueiras – oferecendo-lhes instrumentos e mecanismos para desenvolverem e adaptarem soluções às suas necessidades reais.

Os princípios centrais desta abordagem são gerados pela diversidade de zonas de pesca e pelo princípio da subsidiariedade que dá poder às populações locais a se tornarem os motores do desenvolvimento local. A assistência ao abrigo do Eixo 4 foi concebida para uma abordagem local integrada e focalizada numa estratégia de desenvolvimento local adaptada à situação local. A sua concepção e implementação deverão ser tão descentralizadas quanto possível e de preferência coordenadas por uma parceria de actores locais ao mesmo tempo dos sectores público, privado e comunitário, que se juntam para formar um GAC (Grupo de Acção Costeira). A abordagem global pode ser caracterizada por três vertentes principais e interligadas, ou seja a chamada «Santíssima Trindade do Desenvolvimento Territorial»: o território ou zona; o grupo ou parceria; e a estratégia integrada de desenvolvimento local.



A «Santíssima Trindade do Desenvolvimento Territorial»

Esta abordagem de desenvolvimento territorial modifica, na essência, o modo como se percebem e se definem as áreas locais, as parcerias e as estratégias. Já não é suficiente partir de fronteiras administrativas fixas, analisar as necessidades ou os problemas em termos deficitários (?) e procurar alguém (em geral uma agência externa) que resolva a questão através da atribuição de financiamentos públicos (a agência vai substituir quem?).

O ciclo tem de se iniciar com uma visão positiva e uma estratégia voltada para aquilo que a região poderá vir a ser no futuro. Esta concepção é apoiada por uma aliança activa dos parceiros que cooperam com vista a alcançar objectivos partilhados. As fronteiras do território passam então a depender daquilo que as populações pretendem alcançar e dos parceiros que para isso escolherem. Os novos limites territoriais que daí resultam definem-se como zonas funcionais e coerentes, onde as pessoas estão interligadas por elementos partilhados ou comuns, tornando-se «regiões-projecto» e passando o território a ser entendido como uma organização activa de aprendizagem.

Como está estruturado este guia?

Este guia divide-se em três capítulos principais, que podem ser lidos como documentos autónomos, mas que foram redigidos de modo a reflectirem a integração dos três elementos da trindade. Assim, os três capítulos integram-se uns nos outros e apoiam-se mutuamente, tal como, na prática, os elementos da zona, parceira e estratégia. Os capítulos principais do guia são:

- › **Definição de zonas de pesca.** Este capítulo explica o que se entende por zonas de pesca e descreve os factores principais a ter em conta na definição dos tipos de zona cobertas pelo Eixo 4, na perspectiva dos actores locais e das autoridades administrativas.
- › **Constituição de parcerias locais.** O segundo capítulo clarifica o conceito de parcerias locais e descreve os passos fundamentais para o desenvolvimento duma parceria, incluindo os aspectos a considerar no momento em que se decide a sua composição e funcionamento. Contém também algumas orientações e referências para a criação de parcerias.
- › **Desenvolvimento de estratégias eficazes.** Este último capítulo é composto por três sub-capítulos: o primeiro explica a chave para uma abordagem participada e ascendente, com vista ao planeamento estratégico, o segundo descreve as componentes essenciais para uma estratégia eficaz (o conteúdo); e, finalmente, o último capítulo debruça-se sobre o plano operacional (business plan), ou seja, como garantir que a estratégia se concretize.

Todos os capítulos estão ligados a exemplos e a instrumentos no sítio web da FARNET. Um outro aspecto central da abordagem do Eixo 4, a cooperação, é tratado num guia separado.

2. Definição de zona de pesca



Pesca no gelo (Finlândia).

Qual é o significado de zona de pesca no âmbito do FEP?

O Eixo 4 do Fundo Europeu das Pescas (FEP) difere dos outros três eixos, na medida em que se destina às zonas de pesca (com o título «Desenvolvimento Sustentável das **Zonas de Pesca**») e não apenas ao sector das pescas. A atribuição de fundos destinados ao Eixo 4 do FEP implica três condições básicas:

1. Seleccionar uma zona local, em conformidade com requisitos nacionais e comunitários;
2. Criar uma parceria ou um grupo local (Grupo de Acção Costeira – GAC), que integre actores-chave na zona de pesca local respectiva; e
3. A parceria que, em conjunto com a comunidade alargada, deve criar e implementar uma estratégia de desenvolvimento local para a zona de pesca.

A zona é, neste contexto, a base comum para formar a parceria, preparar a estratégia e implementar as acções definidas. A estratégia e as acções financiadas no âmbito da parceria devem apresentar uma relação estreita com as características, condições e necessidades da zona de pesca. Fundamentalmente, é a zona em si (e não os projectos individuais) que beneficia e constitui o alvo da atribuição de fundos públicos, devendo ser os indivíduos que nela habitam e trabalham a decidir as prioridades e os projectos que virão a ser apoiados.

O que dizem os regulamentos da UE sobre as zonas de pesca?

O Regulamento do FEP impõe poucas condições às zonas pesqueiras:

- › Uma zona de pesca é limitada nas suas dimensões e, regra geral, é mais pequena do que uma unidade territorial do nível NUTS 3 (n.º 3 do artigo 43.º).
- › As zonas devem apresentar uma baixa densidade populacional, ou actividades de pesca em declínio, ou serem caracterizadas por pequenas comunidades de pescadores (n.º 4 do artigo 43.º).
- › A zona deveria ser «suficientemente coerente do ponto de vista geográfico, económico e social» (n.º 3 do artigo 43.º) e «oferecer uma massa crítica suficiente, em termos de recursos humanos, financeiros e económicos, para apoiar uma estratégia viável de desenvolvimento local» (n.º 3 do artigo 45.º).

O Regulamento de Execução acrescenta que:

- › O programa operacional especificará os procedimentos e os critérios de selecção das zonas de pesca. Os Estados-Membros decidirão a forma como aplicarão os n.º 3 e 4 do artigo 43.º do regulamento de base (Regulamento de Execução, n.º 1 do artigo 22.º).
- › As zonas de pesca seleccionadas não devem obrigatoriamente coincidir com uma divisão administrativa nacional ou com zonas estabelecidas para efeitos de elegibilidade a título dos objectivos dos fundos estruturais (Regulamento de Execução, n.º 2 do artigo 22.º).

Quem define a área?

Os regulamentos da União Europeia permitem aos Estados-Membros e às regiões utilizar diferentes métodos de selecção de área.

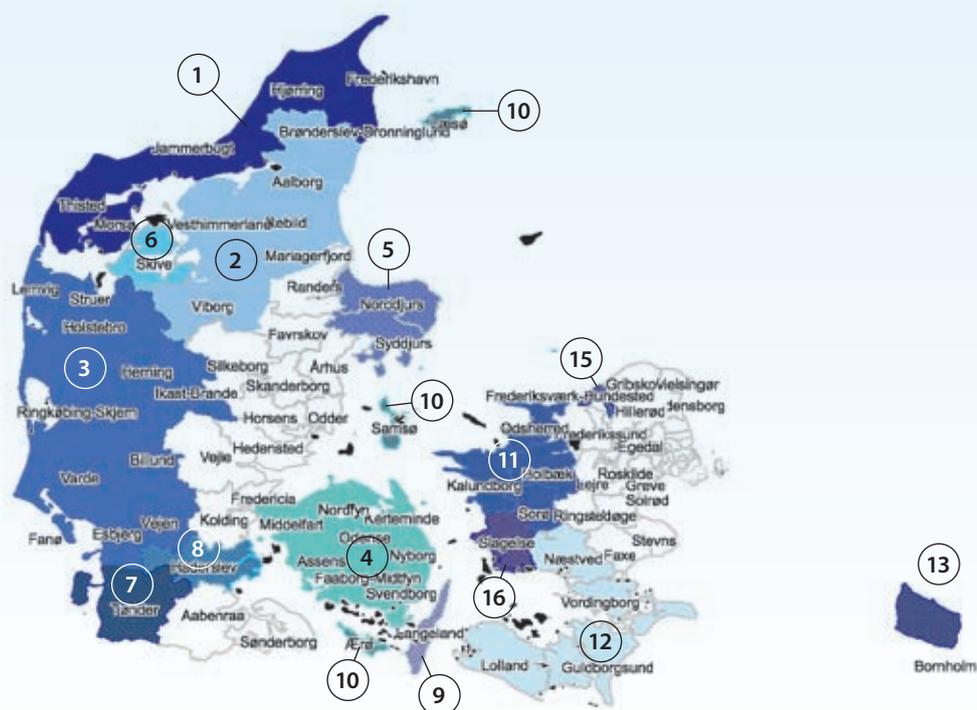
As autoridades administrativas de alguns Estados-Membros estabelecem apenas as condições gerais que um território tem de preencher para beneficiar do Eixo 4 e encorajam **as comunidades de pesca a apresentar propostas** para áreas do GAC. Esta opção tem a vantagem de ser uma abordagem ascendente, mas implica que os Estados-Membros tenham de avaliar se estão preparados em termos de sistemas que lhes permitam seleccionar as áreas que realmente possuem «massa crítica» e que são as mais «coerentes para apoiar uma estratégia viável de desenvolvimento», como exigido pelos regulamentos.

Outras **autoridades administrativas hierarquizam os territórios** em função de determinadas prioridades, encorajando depois a criação de parcerias e de estratégias de desenvolvimento nestas zonas. Apesar de em certas circunstâncias esta opção garantir que a atribuição de fundos se concentra em áreas que preenchem as condições para a realização dos objectivos estratégicos do Eixo 4, também é certo que tem a desvantagem de ser mais rígida e de ser uma abordagem descendente.

Existe ainda uma **opção intermédia**, através da qual as autoridades administrativas dão indicações sobre o âmbito geográfico geral para a elegibilidade do Eixo 4 (por exemplo, só uma parte da zona costeira, exclusão de determinados portos de larga dimensão, etc.), enquanto o número exacto de grupos e as respectivas fronteiras são eventualmente negociados entre as partes interessadas.

Definição das zonas de pesca na Dinamarca

A Dinamarca começou por dividir o território nacional em 7 «regiões de pesca» onde era possível criar um ou mais GAC. Posteriormente, as partes interessadas a nível local definiram, em função dos seus interesses, as áreas que a estratégia de desenvolvimento iria cobrir, garantindo assim uma abordagem ascendente na definição das áreas. A decisão final sobre as áreas propostas coube às autoridades administrativas, após avaliação das propostas. Finalmente foram seleccionados 16 GAC.



Na prática, a definição de zonas de pesca, no âmbito do Eixo 4, é frequentemente um assunto que suscita **forte contestação**. Resulta, muitas vezes, de longos processos de debate e negociação envolvendo autoridades nacionais, regionais e locais, no decurso dos quais existem, amiúde, pressões fortes para satisfazer amplos sectores de partes interessadas, o que pode levar a um alargamento das fronteiras das áreas de pesca e a uma diluição dos fundos atribuídos.

Apesar de o Eixo 4 definir que as **áreas de pesca não estão obrigatoriamente confinadas às fronteiras administrativas** (Regulamento de Execução, n.º 2 do artigo 22.º), alguns processos negociais resultam numa junção de municípios (zonas NUTS 5). Na verdade, a declaração formal das autoridades locais, nalguns países (por exemplo, o Presidente da Câmara), constitui uma condição para que certas localidades sejam oficialmente integradas na área do GAC.

Quais são os critérios de elegibilidade?

Já verificámos que o Regulamento do FEP confere aos Estados-Membros uma enorme flexibilidade na definição das áreas de pesca. Além dos critérios indicados no regulamento, as autoridades administrativas podem recorrer a critérios adicionais adaptados à sua situação particular, desde que tal seja referido no seu Programa Operacional. Em princípio, as autoridades administrativas hierarquizam as zonas que estão inequivocamente dependentes do sector das pescas, tendo em conta certos aspectos, como sejam:

- › A relevância económica das zonas de pesca, por exemplo o aumento percentual do PIB a nível sectorial ou regional, do valor acrescentado bruto ou do emprego gerado pelo sector das pescas a nível local;
- › A importância social das zonas de pesca, ou seja, as implicações da dependência actual ou histórica da comunidade em relação às actividades piscatórias, por exemplo em termos das infra-estruturas e dos serviços existentes a nível local;
- › Até que ponto o sector das pescas a nível local foi afectado por tendências e influências globais;
- › A herança, tradição e cultura ligadas às actividades de pesca, e
- › O papel do sector das pescas na preservação do património natural ou cultural valioso.

As autoridades administrativas podem ainda determinar o uso de critérios adicionais com vista a identificarem mais zonas em declínio (por exemplo em função do PIB ou da taxa de desemprego).

O montante global do orçamento do Eixo 4 constitui também um factor de influência sobre a determinação da elegibilidade. Por exemplo, países ou regiões com orçamentos razoavelmente abastados «beneficiam» de uma flexibilidade maior ao definirem as zonas. Já os países com orçamentos muito limitados terão necessidade de concentrarem os fundos num número inferior de zonas, sendo assim obrigados a aplicar critérios mais rigorosos.

O ambiente representou um factor essencial na selecção das áreas de pesca em França

Toda a costa francesa, bem como a Guiana Francesa, foi considerada elegível para beneficiar das medidas do Eixo 4. Porém, uma potencial ameaça das regiões com o declínio das zonas de pesca e da qualidade ambiental a nível local constituiu um factor importante aquando da decisão final. Todas as 11 zonas seleccionadas em França incluíam áreas ambientalmente protegidas ou ameaçadas (9 delas estavam integradas na Rede Natura 2000).

Que Outros factores influenciam a selecção de áreas de pesca?

O processo pelo qual se cria um GAC assim como os critérios das autoridades administrativas para a avaliação das propostas de grupo (qual grupo?), deverão também garantir que as áreas seleccionadas constituem uma base sólida para a parceria local e para a respectiva estratégia. Ao seleccionar e definir as zonas, deve-se tomar em conta, no mínimo, os seguintes factores:

- › a dimensão e massa crítica da zona;
- › as características comuns da zona e a sua coerência;
- › o sentido de identidade local, e
- › o potencial de desenvolvimento da zona.

Dimensão e massa crítica

Não existe uma «regra de ouro» quanto à dimensão da zona, contudo, zonas de dimensões excessivamente reduzidas ou alargadas podem apresentar desvantagens consideráveis. O volume mínimo de população para **garantir a «massa crítica» necessária** é, habitualmente, de 10 000 habitantes, mas em certos países ou regiões com baixa densidade populacional, esse limite poderá ser reduzido para 5 000. Em geral, é improvável que uma área com reduzida população apresente uma «massa crítica» suficiente, o que pode significar, por exemplo, que:

- › existem poucos líderes locais ou outros activistas no seio da comunidade que sejam capazes de assegurar a implementação da estratégia (a actividade da comunidade pode depender de um reduzido número de indivíduos-chave, que, quando se reformam ou partem são muito difíceis de substituir);
- › existem poucos empresários que apresentam bons projectos no sector privado;
- › existem escassos fundos a nível local ou outros recursos disponíveis para co-financiar projectos ou para, contribuir para a sua implementação;
- › os custos administrativos necessários para a implementação e manutenção da parceria poderão ser desproporcionalmente elevados.

Por outro lado, uma zona que seja demasiado extensa pode originar outro tipo de problemas. Populações superiores a 100 000 habitantes podem limitar o nível de contacto directo entre os GAC e a comunidade piscatória, o que pode reduzir o nível de confiança entre os diferentes actores. Sempre que um grupo local cobre uma área geográfica muito ampla, por exemplo nos países de baixa densidade populacional, a distância física entre os actores locais pode também dificultar a cooperação.

Se o orçamento destinado a tais zonas for baixo, **os recursos do Eixo 4 podem ser demasiado dispersos** para alcançar um cambio verdadeiro. Estes dois cenários desafiam o GAC a demonstrar que detém a massa crítica necessária.

Alguns países excluem cidades de determinada dimensão (por exemplo, portos) de participarem num GAC, para evitar situações em que elas absorvam uma porção excessiva do orçamento. Contudo, o relevante papel das cidades comerciais e portos no estímulo ao desenvolvimento das áreas circundantes não deverá ser subestimado, sendo importante que se escolha uma zona que represente um todo coerente e funcional.

Características comuns e coerência

Considerando que as actividades dos GAC devem contribuir para o desenvolvimento sustentável de uma determinada região, é importante que essa região revele a necessária **coerência em termos geográficos, económicos e sociais**. Devem evitar-se grandes disparidades; tais disparidades serão um obstáculo à identificação de prioridades comuns e a alcançar um acordo sobre a estratégia comum.

Tal significa, que as diferentes partes da zona as aldeias ou municípios que constituem a zona, deverão apresentar algumas características comuns ou partilhadas. Podem partilhar determinados recursos, enfrentar desafios comuns ou partilhados, ou ainda terem necessidades ou oportunidades comuns.

Tal não significa que as zonas tenham de ser homogéneas, pois as **partes diferentes, mas que se completam**, numa área podem representar o vínculo de união (por exemplo, uma parte de uma área pode oferecer instalações turísticas, enquanto outra parte fornece mão-de-obra para o funcionamento dessas instalações). Essa complementaridade e esses vínculos podem assim contribuir para a coerência da zona. As características comuns da zona poderão incluir:

- › aspectos geográficos semelhantes ou partilhados (por exemplo, uma área localizada junto a uma determinada linha costeira ou ao longo do vale dum rio);
- › uma história semelhante ou partilhada ou património cultural;
- › desafios sociais comuns ou semelhantes (por exemplo, comunidades pequenas e isoladas, minorias étnicas ou população envelhecida);
- › factores ambientais semelhantes (por exemplo, poluição dos recursos hídricos, áreas de elevado valor ambiental ou recursos naturais partilhados); e
- › uma situação económica comum (por exemplo, áreas pós-industriais ou transformadas, estâncias turísticas, áreas em declínio ou áreas de crescimento onde o sector das pescas está em declínio e enfrenta conflitos entre os utilizadores).

Alguns países requerem **continuidade geográfica** das zonas do Eixo 4 (excluindo, eventualmente, dessas áreas as grandes cidades, tal como referido anteriormente). Noutros países, tal não é exigido desde que as diferentes partes da zona apresentem um número suficiente de características comuns (como é o caso de várias ilhas que formam um GAC). Muito embora a falta de continuidade territorial possa dificultar o desenvolvimento e a implementação duma estratégia eficaz, a continuidade duma zona é, por vezes, menos relevante do que a sua coesão.

Sentido de identidade local

O sentido de identidade local é um factor extremamente importante para a abordagem ascendente e por região. Tal acontece porque:

- › contribui para o **capital social**, especialmente para a confiança entre os parceiros locais e no seio da comunidade, o que facilita a cooperação;
- › reforça a **crença de que algo pode ser alcançado**, apesar dos problemas e das dificuldades, melhorando portanto as hipóteses de sucesso da estratégia; e
- › **motiva os actores locais** a contribuírem com o seu tempo e trabalho com maior grau de empenhamento.

Apesar do sentido de identidade local ser por vezes mais forte em áreas homogéneas, nem sempre isso é verdade. Há situações em que as pessoas que residem numa zona diversificada ou difusa partilham uma identidade comum mais forte. Isto poderá residir, não tanto «naquilo que temos em comum», mas «naquilo que enfrentamos juntos», ou «naquilo que nos torna diferentes dos outros», ou ainda numa combinação de tudo isto. Muitas vezes existe também uma forte componente de orgulho local. A criação de um **«sentido de lugar»**, e o que se pode criar a partir daí, pode revelar-se uma força motivadora extremamente importante e um motor altamente positivo numa região, podendo constituir uma parte inerente da estratégia de desenvolvimento local.

O sentido de identidade desenvolve-se ao longo do tempo e pode ser **fraco em comunidades recentes** (por exemplo, quando existe um fluxo de habitantes doutra parte do país), ou quando uma grande parte da população passa muito tempo noutra parte (por exemplo os subúrbios duma cidade). Nestes casos, uma das principais prioridades deverá ser o desenvolvimento de esforços no sentido de reforçar a identidade local, nomeadamente a criação de actividades de animação social e o desenvolvimento de trabalho conjunto em prol da estratégia. Uma aplicação bem sucedida da estratégia também ajudará a reforçar e fortalecer o sentimento de orgulho local.

Potencial de desenvolvimento da zona

O potencial de desenvolvimento da zona é entendido, neste contexto, como o nível até ao qual a economia da zona consegue utilizar o conjunto de **recursos endógenos** existentes, com vista a procurar um rendimento sustentável à população local. Este conceito relaciona-se com múltiplos factores, como sejam:

- › a distância dos mercados para os produtos locais e / ou os lugares de trabalho (por exemplo as cidades);
- › o nível de educação e a mobilidade dos habitantes;
- › as competências e a organização da comunidade;
- › a natureza e a importancia do capital natural e cultural;
- › o nível de dependência da economia local de poucos sectores;
- › a natureza, alcance ou potencial para uma diversificação económica;
- › o grau de atracção que a zona exerce sobre investidores ou turistas externos;
- › o tipo e dimensão da emigração e imigração;
- › a proximidade e acessibilidade das áreas vizinhas que possam apresentar oportunidades de complementaridade; e
- › a capacidade que a população e as empresas locais detêm para atrair investimentos.

Não existem duas áreas de pesca com potencial de desenvolvimento igual, contudo, através da ponderação de factores como aqueles que acabámos de enunciar, a natureza e o alcance do potencial de desenvolvimento de qualquer área é passível de avaliação. Estes considerando **terão um impacto directo na zona e na estratégia do GAC**. Por exemplo, nas zonas que estão ou estiveram fortemente dependentes da indústria pesqueira, poderá revelar-se difícil encontrar emprego alternativo ou suplementar. A zona GAC proposta poderá ser revista à luz de tais considerações, sempre que tal se revele vantajoso.

Conclusão

A definição e selecção ponderada da zona do GAC contribuirão para o sucesso do GAC, da parceria e da estratégia, na medida em que estes três elementos estão intimamente ligados. As orientações fornecidas neste manual sublinham muitos dos factores chaves que ajudarão a parceria local a conseguir que os três elementos funcionem em conjunto, para benefício da zona de pesca e da respectiva população.

Zonas de pesca e turismo unem distritos na costa sul da Galiza

O GAC, Ría de Vigo-A Guarda, cobre a costa sul da Galiza (Noroeste de Espanha) e inclui um total de 10 municípios na Baía de Vigo e no Baixo Minho. O conjunto destes 10 municípios inclui uma linha costeira de 137 quilómetros e uma população de 135 720 habitantes (4% da população total da Galiza), distribuída num território de 404,4 km². Trata-se de uma das regiões com maior dependência do sector das pescas na Galiza, bem como uma das que apresentam maior densidade populacional (336 habitantes por km² – por comparação com a média regional de 93,75). Caracteriza-se pela presença de um forte *cluster* marítimo-industrial com 11,3% da população activa directamente empregada no sector das pescas. Porém, outros sectores, como seja o turismo, são também importantes, dispendo dum elevado número de praias e de atracções turísticas, de parques naturais e áreas protegidas e de um total de 12 marinas.

3. Criação de parcerias locais

Quais as razões para criar uma parceria?

Os actores locais interessados no Eixo 4 do Fundo Europeu das Pescas (FEP) devem criar um grupo para implementar as medidas do programa (?), ou seja uma parceria local que «represente os parceiros públicos e privados dos diversos sectores locais socioeconómicos interessados». No âmbito do Eixo 4, estas parcerias locais são designadas genericamente por Grupos de Acção Local das Zonas de Pesca (FLAG – **Fisheries Local Action Groups**), muito embora tenham às vezes outras designações, como sejam «Grupos de Acção Costeira» (em Espanha) ou «Grupos Locais das Pescas» (na Polónia)

Os GAC, ou o seu equivalente, têm a missão de desenvolver e implementar uma **estratégia integrada de desenvolvimento local** num território coerente, baseada numa abordagem ascendente. O GAC deve assegurar que haja massa crítica e recursos suficientes para apoiar a estratégia, nomeadamente capacidade administrativa e financeira suficiente para gerir os aspectos de assistência e garantir que as operações sejam concluídas com sucesso. Estas condições determinam a natureza da parceria e a base do seu funcionamento. Referimo-nos aqui a uma relação que:

- › reúne – em pé de igualdade – entidades dos sectores público, privado e da sociedade civil;
- › garante que tais entidades trabalham em conjunto com vista a identificar e alcançar objectivos comuns;
- › se realiza no longo prazo, ou seja, vai além de um projecto individual ou de uma cooperação de curta duração;
- › implica a partilha de riscos e benefícios entre os parceiros; e
- › reconhece que, através do trabalho comum, da construção e da complementaridade das forças que partilham, os parceiros saem reforçados.



FLAG - Lesvos Development Company S.A. (Grécia).

A criação de uma parceria é um processo longo que requer o envolvimento de recursos e activos (não apenas monetários, mas também conhecimento local, tempo e esforço) dos parceiros, o que eles aceitam porque reconhecem que podem ser obtidos mais ganhos ou benefícios **através do trabalho em parceria**, ou porque os problemas se revelam demasiado complexos para serem resolvidos através do esforço individual. As iniciativas de desenvolvimento locais ou por zonas, como é o caso do Eixo 4 do FEP, apresentam benefícios concretos a alcançar, especialmente nas zonas em declínio ou que enfrentam desafios económicos ou sociais sérios.

Nessas zonas, existe a necessidade de combinar **todas as potencialidades e as forças** dos actores locais com vista a resolver problemas, oportunidades e desafios comuns. Tal parceria envolve uma posse partilhada, o desenvolvimento de um sentido partilhado de lugar e a descoberta de uma base comum, através da qual se encontram soluções integradas, destinadas, não só ao sector, mas a toda a zona.

Nesta situação a parceria local pode:

- › mobilizar recursos, experiência e competência locais com o objectivo de os utilizar de forma mais eficaz e desenvolver soluções apropriadas para os problemas identificados;
- › envolver um público mais largo no processo decisório e no planeamento do desenvolvimento, promovendo deste modo um envolvimento cívico na acção governativa e construindo um círculo de apoio; e
- › oferecer um mecanismo para identificar e lidar com sinergias e conflitos potenciais entre diversos grupos de interesse (por exemplo, entre o ambiente e o desenvolvimento)¹.

O papel principal das parcerias é o desenvolvimento e a implementação de uma estratégia partilhada ou um plano de acção para a respectiva zona.

Como são estruturadas as parcerias?

O regulamento comunitário exige a criação no Eixo 4 de grupos ou parcerias que incluam «representantes do sector das pescas e de outros sectores socioeconómicos locais interessados». A abordagem deve ser **inclusiva**, na medida em que a integração deve incluir os grupos que são tradicionalmente excluídos. A experiência retirada do programa Leader revela que os grupos tendencialmente excluídos de tais iniciativas incluem os jovens (cujo futuro está em causa), os economicamente activos (que podem ter uma disponibilidade limitada), as mulheres (excluídas das indústrias predominantemente masculinas) ou os idosos (detentores de experiência e disponibilidade).

Na medida em que o Eixo 4 está relacionado com os Grupos de Acção Costeira, é importante que se garanta uma forte presença do sector das pescas. Simultaneamente, é essencial que **nenhum sector individual ou parceiro seja dominante**. Uma parceria equilibrada e inclusiva terá mais probabilidades de criar uma estratégia mais eficaz e equilibrada, que reflecta as necessidades da zona, mas também outras necessidades ou interesses específicos. Este equilíbrio tenderá a motivar um envolvimento transversal da comunidade, valorizando os contributos das pessoas e encorajando-as a contribuir com os recursos de que dispõem (tempo, conhecimento local, recursos técnicos e financeiros) para o bem da área.

As organizações com representação na parceria são importantes, mas igual importância detêm os indivíduos que representam aquelas organizações. O **envolvimento de pessoal sénior ou de representantes** contribui em grande medida para o sucesso da parceria, especialmente ao conferir-lhe um perfil mais elevado no âmbito da administração da organização da parceira e ao permitir uma acção decisória mais célere em nome do parceiro.

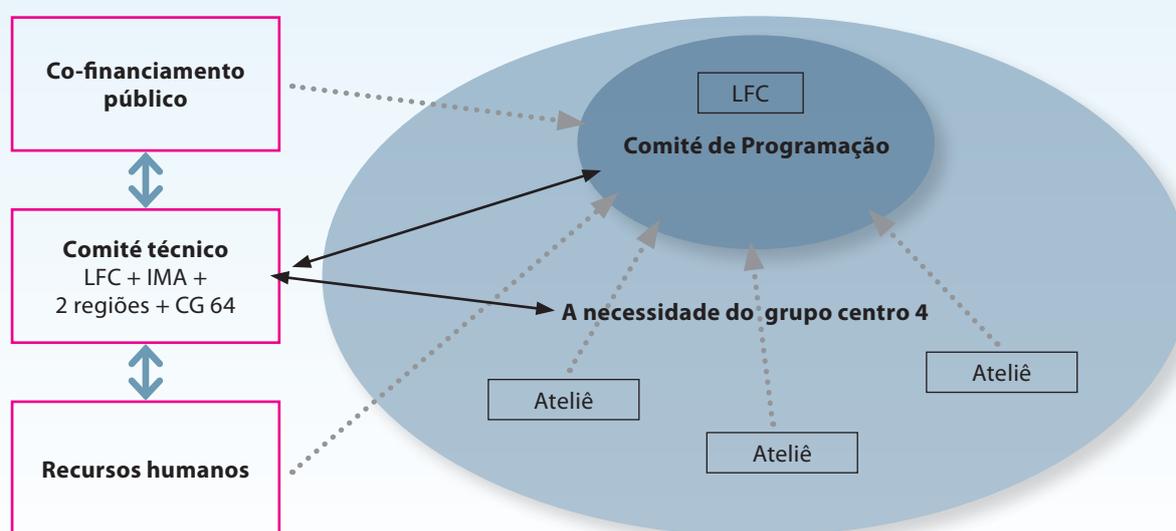
Procurar o envolvimento de indivíduos, que reconhecem as limitações das suas próprias organizações e compreendem que os problemas que afectam a sua região não podem ser resolvidos sem o envolvimento de outros parceiros e sectores, pode representar uma ajuda na resolução desses mesmos problemas.

É também importante sublinhar a capacidade dos parceiros em influenciar as decisões essenciais tomadas no âmbito da parceria (como sejam a definição final da estratégia ou a selecção de projectos), para que encoraja a sua participação activa, especialmente no caso daqueles que detêm pouca experiência de cooperação com outros sectores.

¹ Baseado no manual «Animating local partnerships in rural areas – a practical guide» desenvolvido pelo projecto TEPA (Training of European Partnership Animators), www.partnershipanimators.eu.

Uma nova abordagem na governação da costa basca francesa

O Grupo FEP da Costa Basca – Landes Sul é uma parceria informal que integra um grande número de parceiros. O Comité Local das Pescas (CLP) é a estrutura de apoio que confere um estatuto legal ao grupo. Este comité local confere mandato a um Comité de Programação para que, com base na estratégia, este delibere sobre o apoio a prestar pelo Eixo 4 aos promotores locais. O comité, entidade responsável pela direcção e implementação da estratégia, é composto por 30 membros (21 do sector privado, incluindo 17 do sector das pescas e 9 do sector público). O recrutamento de um líder responsável pelo Eixo 4 disponibiliza ao Comité Local das Pescas os recursos humanos requeridos para o desempenho do seu papel de organização, força motora e coordenadora da iniciativa. Um pequeno Comité Técnico fornece o aconselhamento e o conhecimento adicional necessário.



Estatuto legal

Os modelos organizacionais dos GAC diferem dum Estado-Membro ao outro. Nalguns países, os GAC são obrigados a criar uma entidade legal (normalmente sob a forma de uma sociedade sem fins lucrativos ou de uma organização não governamental (ONG)); noutros, um (ou vários) dos parceiros é seleccionado para coordenar a implementação da estratégia, incluindo responsabilidades administrativas e financeiras, em nome da parceria (ver pormenores na secção sobre a estrutura legal do plano de implementação).

Composição da parceria

As parcerias são entidades dinâmicas que se transformam e evoluem ao longo do tempo, à medida que se desenvolvem e sofrem mutações. Não surgem integralmente formadas, têm vários começos, trajetórias e finais. Muito embora seja possível identificar diferentes tipos de parcerias, é preferível considerá-los apenas como pontos de partida. Na verdade, existem frequentemente variações consideráveis dentro de cada tipo e na transição entre diferentes tipos. As parcerias podem ser conduzidas por:

- › *Sector privado ou representantes de um sector de actividade específico (por exemplo, o sector das pescas)* – este sector surge, muitas vezes, quando os interesses do sector privado se agregam para responder a um problema específico, a um desafio (como seja a reestruturação da frota) ou a uma oportunidade (por exemplo, oportunidades de financiamento). Embora representem vantagens para mobilizar investimento privado e talentos, é possível, porém, que tenham uma visão limitada, que reduz eventualmente o alcance das suas actividades à **melhoria da competitividade do seu próprio sector**. Por isso, podem não ter em conta as oportunidades de diversificação, como a melhoria do ambiente e a abertura a interesses mais abrangentes na região.
- › *Sector público* – representa, na maior parte das vezes, o ponto de partida e é frequente em áreas nunca integradas antes no âmbito das parcerias e do desenvolvimento territorial e em países com uma sociedade civil relativamente fraca (por exemplo os Estados-Membros da Europa Central e Oriental). Obter actividades galvanizadoras e recursos do sector público pode ser vital para a criação de novas parcerias. Tais parcerias têm propensão a se **concentrarem na obtenção de recursos, investimento físico e infra-estruturas** e podem ter um papel fundamental no reforço dos municípios e da governação intermunicipal, muito embora também possam ficar dependentes dos interesses do sector público ou dominadas por ele, correndo portanto o risco de não evoluírem no sentido da independência ou da auto-sustentabilidade.
- › *Sociedade Civil* – estas parcerias costumam emergir a partir de organizações da sociedade civil que se dedicam ao melhoramento da zona em que se inserem, bem como da sua economia, ambiente ou qualidade de vida. São mais frequentes em zonas com forte envolvimento da população civil ou em lugares com tradição de trabalho comunitário. Um dos factores de motivação pode ser a obtenção de subsídios destinados geralmente a **investimento em animação, formação, cultura, bolsa de emprego local, ambiente e construção de instalações para uso da comunidade**. Estas parcerias podem apresentar aspectos muito positivos na sustentabilidade social e ambiental e evoluir no sentido de parcerias com elevado grau de eficácia e auto-sustentabilidade. Podem, porém, ser limitadas por questões de viabilidade económica e de legitimidade política.

As vantagens e desvantagens das diferentes composições de parceiros levaram alguns países a defenderem «**um terceiro princípio**», que garante a equidade entre representação pública, privada e da sociedade civil. Não existe, contudo, nenhuma fórmula mágica para uma composição perfeita de parcerias. O mais importante é conseguir uma composição de parceiros que veicule entusiasmo, competência e recursos susceptíveis de satisfazer as necessidades das zonas de pesca em causa.

Como identificar e envolver os parceiros?

Para que a parceria contribua eficazmente ao desenvolvimento da zona, é fundamental garantir a integração de todos os interessados da região como parceiros. Os parceiros potenciais devem ter um interesse positivo nas alterações a operar na zona, devem apoiar o trabalho da parceria, estar dispostos a contribuir com os seus recursos e com o seu nome e ajudar a promover e encorajar outras partes para participarem no processo.

A criação de uma parceria começa com um grupo central de indivíduos, interessados ou motivados, que querem assumir um compromisso de acção comum. Uma tarefa essencial é fazer, desde o início, o **levantamento dos interessados**, ou seja proceder a uma análise de todos os indivíduos, organizações e instituições que já tiveram ou possam vir a ter um impacto significativo (positivo ou negativo) no desenvolvimento da zona. Estes interessados devem depois ser convidados a integrar os trabalhos da parceria. Para isso, é de grande utilidade uma tabela como a que se exemplifica abaixo, que explicita as características principais de cada interessado (tanto as forças como as fraquezas), a motivação (expectativas) e o contributo que possam dar, ou benefício que possam obter, com o seu envolvimento na parceria. Regra geral, esta análise é feita por sector, de tal modo que se contemplem os interessados provenientes dos sectores público e privado e da sociedade civil.

Interessados por sector	Características por ex. forças/ fraquezas	Motivação/ expectativas	Contributo
Sector público: - interessado A - interessado B -...			
Sector empresarial: -... -...			
Sector da sociedade civil: -... -...			

Esta análise dos interessados destina-se a elaborar um mapa das organizações, instituições e grupos activos existentes numa area.

O método adoptado para integrar parceiros variará, consoante o perfil da zona em questão, desde **zonas com um défice de iniciativa local**, onde um pequeno mas altamente motivado número de actores dará o pontapé de saída à acção local, a **zonas de intensa acção**, onde um número de intervenientes internos e externos competem pelos mesmos domínios de responsabilidade. Nesta última situação, uma nova parceria poderia tornar a situação ainda mais confusa, sendo portanto preferível adoptar um papel de mediador (who can be the mediator? entre os diferentes interesses locais, para benefício das comunidades piscatórias. Tais parcerias podem, nalguns casos, ser englobadas em organizações já existentes.

Quais são as fases de constituição duma parceria?

É essencial compreender que «**nenhuma parceria nasce integralmente formada**»². O processo segundo o qual cada parceiro reconhece as forças e fraquezas dos restantes e desenvolve confiança é moroso e implica muitas reuniões e discussões. Alguns parceiros, que no início revelam um extraordinário entusiasmo, podem desistir, ao passo que outros que parecem pouco convencidos no começo acabam por se envolver tornando-se, por vezes, os mais entusiastas apoiantes da parceria. Por conseguinte, é essencial determinar o grau de compromisso de cada parceiro antes da eleição dos órgãos administrativos ou da definição das regras e procedimentos do processo de decisão.

A constituição duma parceria deverá ser considerada como um processo dinâmico que se desenvolve graças à interacção das partes. Trata-se de um processo em constante evolução, pelo que torna possível uma alteração do papel dos parceiros. O **ciclo da parceria** pode ser um instrumento útil na compreensão e gestão deste processo. Na fase de desenvolvimento de uma dada parceria, há que adoptar formas e meios para tratar os problemas no seu seio (conflitos, falta de motivação dos parceiros, etc.). Este ciclo inclui quatro fases, subdivididas em doze etapas:

² Advantage West Midlands: Guidance for Developing and Implementing Leader Local Development Strategies, www.advantagewm.co.uk

Fase I – Selecção e Construção

1. **Selecção:** compreender o desafio, reunir informação, consultar os interessados e potenciais fornecedores de recursos externos, construir uma visão de / para a parceria.
2. **Identificação:** identificar potenciais parceiros e, sendo necessário, garantir o seu envolvimento, motivando-os e encorajando-os a trabalhar em conjunto.
3. **Construção:** os parceiros constroem a sua relação de trabalho, negociando os alvos, objectivos e princípios centrais que sustentarão a respectiva parceria.
4. **Planificação:** os parceiros planificam o programa de actividades e começam a delinear um projecto coerente.

Na fase I, poderá haver um período de desacordo e de tensão (ou competição) entre os parceiros, podendo exigir uma liderança ou orientação hábeis antes dos parceiros se adaptarem ao trabalho de equipa e ao processo de tomada de decisão do grupo. A este período, segue-se um outro caracterizado por relações normalizadas com um sentido mais forte de objectivos comuns.

Fase II – Administração e Manutenção

5. **Administração:** os parceiros exploram a estrutura e a administração da parceria a médio e longo prazos.
6. **Financiamento:** os parceiros (e outros apoiantes) identificam e mobilizam fontes de financiamento e outros recursos.
7. **Implementação:** logo que os recursos estejam reunidos e os pormenores do projecto acordados, inicia-se a execução do processo segundo um calendário definido e (idealmente) segundo objectivos específicos. Em princípio, nesta fase, a parceria já se tornou numa unidade efectiva e os parceiros trabalham já em boa cooperação.

Fase III – Revisão e correcção

8. **Avaliação do desempenho:** medir e seguir o impacto e a eficácia, a produção e os resultados. **Monitorização e avaliação:** a parceria está a alcançar os seus objectivos?
9. **Revisão:** rever a parceria – qual é o impacto da parceria sobre as organizações parceiras? Está na hora de alguns parceiros abandonarem a parceria e / ou outros a integrarem? Será necessário alterar os papéis?
10. **Correcção:** corrigir a parceria, os programas ou os projectos à luz da experiência, das realizações ou das mudanças no contexto em que a parceria opera.

Fase IV – Manutenção de resultados

11. **Institucionalização:** criar estruturas apropriadas, recursos e instrumentos que permitam à parceria assegurar a sua eficácia a longo prazo.
12. **Sustentabilidade ou finalização (segundo em frente):** construir a sustentabilidade ou acordar uma conclusão apropriada.

A descrição acima, adaptada a partir do «*The Partnering Toolbook*»³, aplica-se a todos os tipos de parcerias locais, quer sejam de criação espontânea e resultantes da iniciativa dos parceiros, quer surjam em resposta a uma oportunidade de financiamento, por exemplo o Grupo de Acção Costeira. Cada uma das doze etapas é importante para garantir a sustentabilidade da parceria a longo prazo, embora os parceiros do GAC possam ser forçados a acelerar ou simplificar as etapas de formação da parceria para conseguirem cumprir os prazos do programa de financiamento. Pode ser também necessário trabalhar simultaneamente na planificação (por exemplo, desenvolvimento da estratégia), na administração (desenvolvimentos da estrutura administrativa do GAC) e nos recursos (por exemplo, identificando co-financiamentos).

³ Fórum Internacional dos Chefes de Empresas (FICE) e Associação Global para Nutrição Melhorada (AGNM), *The Partnering Toolbook*, 2003



Quais são as funções principais das parcerias locais?

Existem diferenças consideráveis entre as parcerias locais, dependendo do contexto nacional e também das necessidades da região. Porém, a maioria das parcerias tem as seguintes funções principais:

- › implementação;
- › gestão financeira e administrativa; e
- › tomada de decisão estratégica.

A função de implementação envolve geralmente:

- › a divulgação de informação e animação da comunidade;
- › o apoio aos promotores de projectos; e
- › a execução dos projectos que sejam directamente empreendidos pela parceria (por exemplo, prioridades estratégicas negociadas, projectos de cooperação, etc.).

As funções administrativa e financeira podem ser desempenhadas pela mesma organização que procede à implementação, sendo contudo de lembrar que estes dois tipos de função são distintos. A entidade responsável pelos assuntos administrativos e financeiros, por norma, trata dos seguintes aspectos:

- › organização da candidatura a projectos e processo de selecção (incluindo as questões de elegibilidade das despesas);
- › gestão financeira (incluindo reclamações e pagamentos, se o grupo movimentar um orçamento descentralizado, isto é, efectuar pagamentos a beneficiários do projecto);
- › monitoragem do desempenho e comunicação da informação; e
- › apoio administrativo aos órgãos decisores.

Em todos os casos, é fundamental garantir a separação entre as funções administrativa e financeira e o **processo de tomada de decisão estratégica**. A tomada de decisão estratégica da parceria local depende do seu estatuto formal (associação informal de parceiros ou ao contrário entidade legal autónoma) e do quadro legal existente no país. Alguns países exigem um determinado nível de representação dos diferentes sectores. Em regra geral, aplicam-se os seguintes princípios:

- › as decisões estratégicas de base (por exemplo, aprovação ou alterações significativas na estratégia, selecção do parceiro responsável pela gestão financeira, contratação de pessoal chave, regras internas de tomada de decisão na parceria) são tomadas por um órgão que representa a totalidade dos parceiros;
- › as decisões relativas à selecção dos projectos são geralmente confiadas a um órgão eleito (comité, conselho, etc.) no interior da parceria. Este órgão tem a responsabilidade crucial de aprovar projectos e atribuir fundos que contribuam ao desenvolvimento global da região. As suas decisões devem, por conseguinte e na medida do possível, ser baseadas **no consenso** de grupo e não na pura contagem de votos ou percentagens. Há também que tomar precauções no sentido de garantir a **transparência** de todas as decisões (por exemplo, publicando os relatórios dos procedimentos do comité).

Para além das funções normais, os elementos menos formais da parceria têm um papel fundamental na motivação e encorajamento dos parceiros e na união dos mesmos. **Os grupos de trabalho** podem também representar um importante mecanismo para o envolvimento doutros membros da comunidade no trabalho da parceria. Por vezes, torna-se necessária a presença de um animador para estimular o desenvolvimento da parceria, especialmente nas fases iniciais, enquanto grupos de trabalho activos e fortes são um dos sinais da maturidade da parceria.

GAC finlandês constrói-se com a estrutura Leader

Na zona GAC de Kainuu e Koillismaa (Finlândia), a estratégia foi delineada e está a ser executada por um consórcio de três grupos Leader. A associação Oulujarvi Leader administra a estratégia e acolhe o Comité de Pescas que coordena a execução e avalia a viabilidade das propostas de projectos. O comité é composto por nove membros, três de cada zona Leader, que representam os pescadores, os empresários do comércio e da indústria transformadora, organizações de consultadoria, proprietários fundiários e proprietários de recursos hídricos (lagos), ONG, municípios e concelhos Leader. Um terço dos membros provém do sector privado, um terço do sector público e um terço da sociedade civil. A equipa que desenvolveu a estratégia foi também coordenada pelo grupo Oulujarvi Leader e era composta por 16 membros, em representação de diferentes interessados.

4a. Desenvolvimento de estratégias eficazes para os GAC

Introdução

Este capítulo divide-se em três subcapítulos que abrangem: o processo participativo para o desenvolvimento da estratégia; as características de base da estratégia de desenvolvimento territorial e a preparação de um plano de execução dos GAC

Podem ocorrer variações de Estado-Membro para Estado-Membro, no que se refere à estrutura da estratégia e sobre se o plano de implementação deve fazer parte da estratégia ou de um documento autónomo. Regra geral, os subcapítulos que seguem incluem todos os elementos essenciais a ter em conta e que são relevantes em todas as situações dos GAC

Processo participativo de desenvolvimento da estratégia

O que é um processo participativo de desenvolvimento da estratégia?

O Regulamento do FEP insiste que as estratégias para as zonas de pesca sejam traçadas através de uma abordagem ascendente que conte com a participação transversal das partes interessadas a nível local. Há um duplo objectivo nesta exigência: por um lado a utilização do conhecimento único que os actores locais detêm da sua própria região, por outro o envolvimento dos mesmos no processo de criação do Grupo de Acção Costeira (GAC).

O desenvolvimento de uma estratégia para uma zona de pesca, implica normalmente o envolvimento de um Grupo de Acção Costeira piloto, bem como de outros actores locais para, em conjunto, procederem a uma análise da situação do respectivo território, no que se designa uma análise das forças e fraquezas do território que pode ser feito através de uma técnica chamada SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) (tem que se explicar o dar referencia a como se faz a análise SWOT. Esta análise da situação permitirá que se identifiquem desafios de desenvolvimento, que se definam a estratégia e os seus objectivos e que se chegue a acordo quanto às prioridades de desenvolvimento



Porto de São João da Luz (França).

das zonas de pesca. O resultado será uma estratégia local e integrada destinada a uma zona limitada e bem definida e que toma em consideração os interesses da maioria dos grupos sociais existentes na área.

O processo participativo para a criação da estratégia tem os seguintes objectivos que se relacionam, por um lado, com a própria estratégia e, por outro, com o desenvolvimento do projecto em termos globais:

- › criar uma objectivos (as visoes podendo ser diferentes) comum dos principais problemas, necessidades e oportunidades de uma zona de pesca local;
- › chegar a um acordo entre parceiros sobre a sua importância para a area, para os diferentes grupos, especialmente para as comunidades pesqueiras e para as diversas partes do território;
- › identificar colectivamente os problemas et chegar a um entendimento sobre as suas principais causas, bem como as fraquezas da região e as forças que podem ser utilizadas par a sua resolução;
- › partilhar a identificação sobre as ameaças externas e as mplicações dessas ameaças;
- › desenvolver uma visão partilhada pelos parceiros e concordar com uma estratégia para alcançar esta visão, que poderá representar um estandarte para atrair actores chave internos e externos a area; e
- › acordar sobre o que de melhor se pode alcançar das medidas incluídasno Eixo 4 (nao incluídas noutros programas), e as principais etapas para concretizar as medidas.

Na realização deste processo, o GAC e a comunidade local deverão ser apoiados por peritos técnicos. A complexidade desta tarefa requer um apoio permanente durante um período de cerca de seis meses.

Quais são as fases e os passos do desenvolvimento da estratégia?

O processo de desenvolvimento da estratégia, através do envolvimento da comunidade, pode ser dividido em sete fases principais, subdivididas em dezasseis fazes distintas. Estas fases e as etapas que as compõem são sequenciais, com excepção da fase 5, na qual algumas etapas podem ocorrer simultaneamente. Como se pode verificar pelo volume e a natureza do trabalho em vista, serão necessários muito tempo e muito esforço. Contudo, para alcançar resultados que valem a penar, no que se refere ao grupo, ao desenvolvimento da estratégia e aos benefícios do envolvimento da comunidade, é essencial garantir que os participantes disponham de tempo e recursos adequados para essa fase.

Fase 1: Passos preparatórios e obtenção de recursos

1. O primeiro passo para a preparação da estratégia é a formação de um **grupo director inicial** para coordenar o trabalho de diagnóstico e planejar e gerar um compromisso a nível da comunidade e a preparação da estratégia em si. O grupo director não precisa de ser muito grande. No início, poderá ser composto por dois parceiros (por exemplo, a comunidade piscatória local e a autoridade administrativa local), podendo gradualmente vir a ser alargado com a eventual inclusão do GAC.
2. Será necessária uma **equipa específica de uma ou, de preferência, duas pessoas** para executar o trabalho de diagnóstico do território e servir de interface entre a comunidade piscatória e o sector das pescas a nível local. O Grupo Director poderá não deter todos os recursos para prosseguir todas as tarefas requeridas, sendo que mesmo as organizações parceiras de maiores dimensões, como seja o caso das autoridades locais, podem não ser capazes de fornecer tais recursos. Por conseguinte, poderá revelar-se vantajoso se tiver recursos contratar uma equipa composta por uma ou duas pessoas para proceder a um diagnóstico. Os membros desta equipa podem ser habitantes locais ou técnicos de uma universidade, de uma agência pública ou de uma consultoria, mas o factor mais importante é o seu grau de envolvimento na tarefa.

Esta equipa deve possuir a competência e experiência necessárias em termos de técnicas de pesquisa e análise, de desenvolvimento territorial e de facilitação. Um dos requisitos fundamentais é apresentar uma projecção razoável, baseada em experiência anterior da equipa contratada, num prazo de aproximadamente **dois períodos de seis meses a tempo integral** (para contemplar todos os aspectos: diagnóstico da situação, desenvolvimento da estratégia, preparação de um plano de negócio (acção ou de trabalho) e formação da parceria). Em zonas que não detenham qualquer experiência de processos semelhantes, poderá ser necessário envolver mais parceiros e mais tempo na prossecução de tais acções.

O processo requer uma intensa sequência de reuniões e discussões com as diversas aldeias, comunidades e outros interessados. Em todos os casos, porém, será necessário recorrer a muito **trabalho voluntário** de pessoas ou organizações locais e a competências de animação e facilitação. Mesmo as regiões que detenham mais experiência poderão beneficiar com o apoio de especialistas experientes em dados momentos do processo, principalmente devido ao seu sentido de objectividade relativamente ao projecto e à sua capacidade de agir como mediadores fidedignos.

Espera-se que os especialistas prestem serviços de assessoria ao Grupo Director nos seguintes etapas.

Fase 2: Análise preliminar de fontes de informação secundária e formulação de hipóteses de estratégias (pesquisa documental).

Esta pesquisa documental é fundamental para determinar os dados de base que servirão de apoio documental ao desenvolvimento da estratégia. Este aspecto constitui um capítulo na estratégia que permite definir o perfil da zona. (ver a página 24).

3. A equipa deve proceder a um exame inicial de todas as fontes pertinentes, para identificar aquelas que poderão ser úteis na formação do processo. É provável que exista um grande volume de dados disponíveis, pelo que os peritos devem estar atentos a isso, devendo também estar aptos para avaliar as fontes relevantes. O objectivo desta acção é fazer o melhor uso possível do material existente, **evitando assim a duplicação do trabalho já executado**. É importante assegurar que os planos e estratégias já existentes, que sejam relevantes para a zona, sejam tomados em consideração.
4. Logo que os dados e a informação estejam coligidos, a tarefa seguinte consistirá em organizar esta informação numa série de secções lógicas, **analisá-la, identificar eventuais lacunas** e definir pontos-chave. Estas secções abrangem usualmente informações sobre o território, a sua geografia e ambiente, os transportes, as infra-estruturas, a população, a sociedade, a economia e o mercado de trabalho, e a administração. Para cada uma destas áreas é necessário formular um conjunto de hipóteses preliminares relativas aos problemas principais e às mudanças a operar.

Fase 3: Entrevistas preliminares com os principais interessados, a fim de testar hipóteses e mobilizar apoios.

Nesta fase, o Grupo Director, apoiado por peritos, utiliza os dados coligidos na fase de pesquisa documental e a sua interpretação e as hipóteses para empreender uma série de consultas junto dos intervenientes locais.

5. Serão igualmente organizadas reuniões com os interessados da zona ou de organização relevantes (sugerindo-se um mínimo de 10 destas reuniões). O objectivo é **recorrer ao conhecimento e à competências locais**, para explorar os principais problemas e oportunidades que a região enfrenta. A partir daqui, o Grupo Director poderá começar a planejar onde há acordos e onde há possíveis conflitos (entre grupos? ? ?). Estas consultas servem também para informar o Grupo Director sobre a opinião de líderes locais, podendo ajudar a identificar os elementos que estejam disponíveis para uma eventual participação em eventuais grupos de trabalho temáticos, ou numa perspectiva de se tornarem parceiros ou apoiantes do GAC.

Fase 4: Reuniões públicas para informar a comunidade local e deliberar sobre as fases subsequentes de desenvolvimento da estratégia e criação da parceria

A fase seguinte do processo consiste em alargar e aprofundar a base de envolvimento da comunidade e dos sectores económicos

6. Esta etapa pode exigir várias reuniões abertas para garantir que todas as partes na região possam participar e que o **processo seja efectivamente inclusivo**. O objectivo é informar o maior número de pessoas de que se está a proceder a um diagnóstico da situação local, que estará na base da criação de uma estratégia local e de um plano de acção para a zona de pesca, que serão subsequentemente apresentados para se obter o financiamento na execução da estratégia. Nesta reunião, ou imediatamente depois, as pessoas devem ser convidadas a participar nos grupos de trabalho, os quais podem ser organizados numa base temática, sectorial ou local, consoante se considere mais apropriado para a região em questão. É importante que ao longo do processo haja um esforço tendente a garantir uma

comunicação contínua com os residentes locais para assegurar um elevado nível de participação de todas as partes interessadas.

Fase 5: Grupos de trabalho específicos

Conforme indicado, é necessário constituir pequenos grupos de trabalho de âmbito temático, sectorial ou local, ou uma combinação destes diferentes âmbitos.

7. Regra geral, estes grupos de trabalho devem ser constituídos por 5 a 10 pessoas e a sua tarefa consiste em aplicar o conceito SWOT, identificar os objectivos essenciais e as acções prioritárias e desenvolver uma estratégia e um orçamento indicativo por **temas ou áreas**. É essencial identificar potenciais coordenadores para os grupos de trabalho. Tera que se propor pessoas que gozem de respeito da comunidade antes de reunião pública, por forma a poderem ser aceites como líderes de grupo. O objectivo é envolver um conjunto alargado de pessoas da região que trazem ideias. Há que ter em conta as relações e dinâmicas no seio da comunidade para evitar «forças de bloqueio» susceptíveis de excluir outras partes, e é importante envolver grupos que são frequentemente excluídos (tem que dizer quais e porque?)
8. A escolha e a quantidade de temas para os grupos dependem da zona, dos recursos disponíveis e da estratégia global do Eixo 4. É possível, por exemplo, haver diversos grupos que se dedicam à valorização dos produtos piscícolas, à diversificação das actividades piscatórias, à protecção do ambiente e ao desenvolvimento do turismo relacionado com a pesca. Podem também existir grupos de trabalho compostos por mulheres ou jovens. Muitas vezes, torna-se necessário proceder a uma divisão em grupos ainda mais pequenos e usar métodos que facilitem a participação daqueles que não estão habituados a trabalhar em grupo. Em geral, cada grupo não deverá ter mais de 10 membros, que devem inculcar respeito e consultar os seus pares. Poderá também ser útil se for possível recorrer a apresentações e a acções de **apoio por peritos externos**. Duas a três é número mínimo de reuniões necessárias para que o grupo consiga desenvolver as acções que abaixo se descrevem.
9. Análise dos interessados. Pode revelar-se extremamente útil proceder a uma **análise formal dos diferentes interessados** em função de determinado tema, da sua posição oficial, dos seus interesses, da sua capacidade de recursos e de eventuais projectos em que possam ter um interesse ou que desejem empreender. Existem várias técnicas e *software* para executar essa análise (matriz de análise de partes interessadas, matriz SWOT aplicada a grupos específicos, diagramas Venn de relacionamentos, diagramas sobre capacidade organizacional, mapas mentais, etc.)
10. Identificação colectiva de problemas e oportunidades. O objectivo desta acção é a convergência dos pontos de vista dos diferentes interessados, tentando alcançar consenso relativamente aos **principais problemas e oportunidades e sobre a respectiva prioridade das acções**. Uma vez mais, há um vasto leque de técnicas diferentes para alcançar este objectivo. Os participantes podem recorrer a uma matriz para pontuar as ligações entre as diferentes variáveis (*drivers*), proceder a uma análise das relações de força, a uma análise de aglomerados, analisar os prós e os contras, socorrer-se de técnicas do facto interessante (*drivers*, clusters ou agrupamentos), ou podem ainda construir uma árvore de problemas.
11. Análise SWOT do tema ou do sector em dificuldade. Forças e fraquezas são factores internos, ou seja, aspectos sobre os quais os parceiros podem exercer uma influência directa. Oportunidades e ameaças são factores externos que a parceria pode tentar resolver ou de que pode tirar partido. A análise SWOT pode, por exemplo, agir através das forças e das fraquezas internas do sector turístico ligado à pesca na região e analisá-lo à luz das oportunidades externas (proximidade de uma cidade grande) ou ameaças (a existência de outros destinos mais baratos ou de melhor qualidade, etc.) De novo nos deparamos com uma vasta gama de gráficos e de outras técnicas para organizar e apresentar esta análise, e seja qual for a que se adopte, é importante criar um sentido colectivo de ordem de importância, tanto das oportunidades como das necessidades, para **evitar a produção de uma listagem indiferenciada**.

12. Análise dos objectivos. A partir da análise feita, os grupos de trabalho devem procurar meios de transformar os problemas ou as situações negativas em situações positivas ou acções a prosseguir que sejam alcançáveis. É igualmente importante reservar espaço para uma forma de pensamento positivo **ou «visão» daquilo em que a região se pode melhorar**, muito embora mesmo isto deva ser hierarquizado e sujeito a uma verificação de plausibilidade na fase seguinte. Tentar formular objectivos que sejam SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e definidos no tempo [*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound*]).

13. Análise de possíveis estratégias para alcançar os objectivos. Esta acção envolve os participantes na decisão sobre como reforçar os pontos fortes, reduzir os pontos fracos, evitar as ameaças e beneficiar integralmente das oportunidades. Nesta fase é útil começar a ponderar o nível de recursos potencialmente disponíveis e o que pode ser realizado por outros programas, apresentando, por exemplo, **estratégias e acções com orçamentos indicativos**. Isto é de grande utilidade para verificar o grau de plausibilidade das acções, a gestão de expectativas e a hierarquização. Regra geral, os objectivos devem ter prioridades e a parte do orçamento que lhes cabe deverá reflectir o seu grau de contributo para a satisfação das necessidades fundamentais e tirar partido das oportunidades já identificadas.

14. No final desta fase, os grupos de trabalho temáticos e por zona terão alcançado uma perspectiva sobre os principais problemas ou necessidades, sobre o que pretendem alcançar para satisfazer essas necessidades, a prioridade ou peso relativos e qual a via que consideram ser a melhor para lá chegarem, tudo isto sob a forma de um conjunto de acções viáveis (este paragrafo tem que ser reformulado).

Fase 6: Criar consenso. Negociações conjuntas e reuniões para acordar os princípios da estratégia, o orçamento e a composição final da parceria.

15. Reunião(ões) territorial(ais) conjunta(s). A fase seguinte será uma das mais delicadas uma vez que envolve a junção de visões diferentes para criar uma estratégia territorial unificada. É mais do que simplesmente adicionar as diversas posições dos grupos sectoriais ou temáticos. A identificação de sinergias entre acções e o desenvolvimento de estratégias *win-win* comuns (isto é, estratégias em que todas as partes ganhem algo), requerem uma liderança construtiva e um espírito de compromisso, o que implica iniciar aquelas acções e projectos relativamente aos quais se chegou a acordo, deixando de lado os que mereceram apreciação negativa de um ou mais interessados locais. Torna-se particularmente importante encontrar **projectos estandarte** e linhas de acção que tenham um efeito potenciador sobre o resto da estratégia, em que as acções se interliguem e se reforcem mutuamente, mobilizando diversos actores locais.

Existe um vasto leque de técnicas para prosseguir com estas acções, devendo entregar-se a peritos a tarefa de identificar a abordagem mais adequada para o grupo específico em questão.

Fase 7: Preparação do programa de trabalho e execução final

16. Fase de planificação. Esta parte mais técnica do processo será tratada no próximo subcapítulo sobre «*Características essenciais da estratégia de desenvolvimento*». Este ponto implica definir a inequívoca «lógica de intervenção» para a estratégia, que liga o objectivo global, a finalidade, os resultados e as actividades esperados em relação a um conjunto de indicadores variáveis, com base em hipóteses realistas. Depois, atribui-se um orçamento a estas actividades que são confiadas a um membro da organização que as planeia para um período de tempo e define os resultados intermédios e finais (etapas). Finalmente será necessário criar um plano de execução ou plano de negócio sobre o modo como o grupo irá conduzir o seu negócio, o que será tratado no subcapítulo final sobre «*preparação de um plano de execução*».

4b. Desenvolvimento de estratégias eficazes para os GAC

Características essenciais da estratégia de desenvolvimento

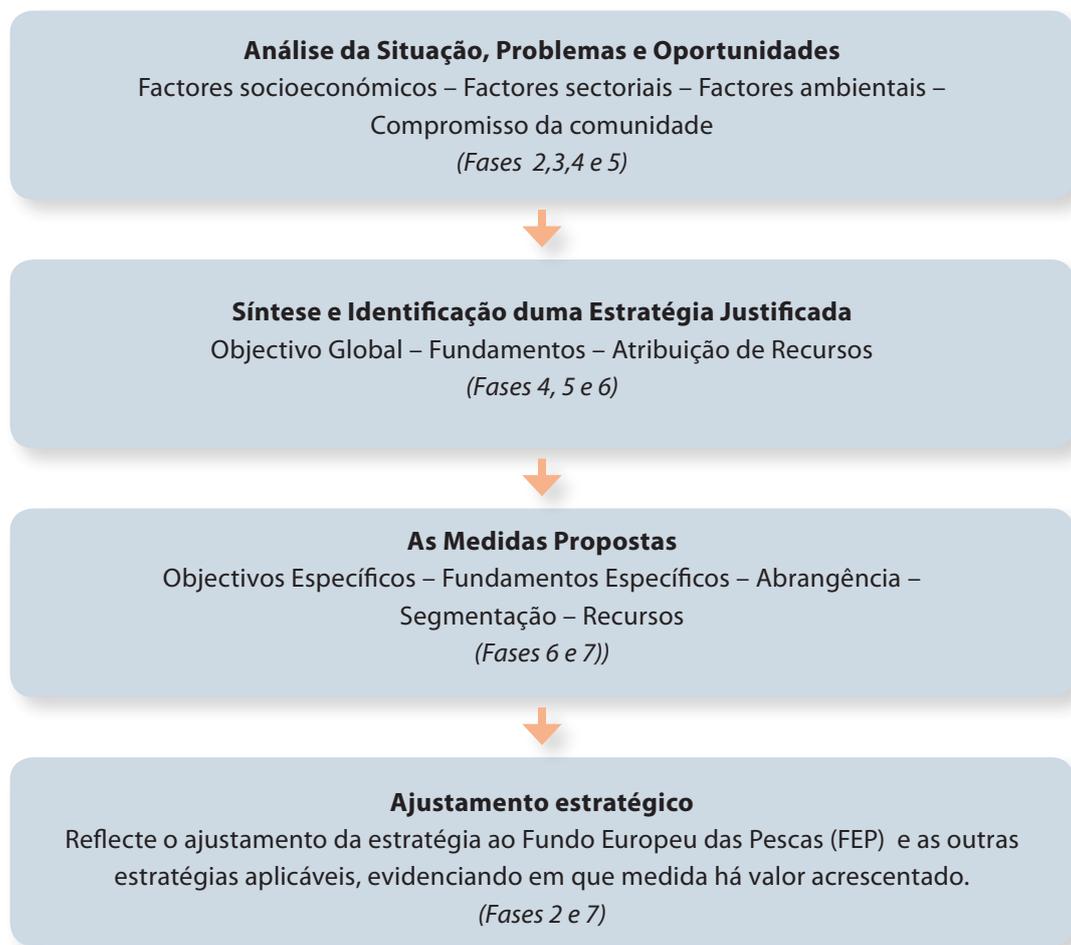


Porto de Lira na zona de Costa da Morte (Galiza, Espanha).

Este subcapítulo é dedicado à estrutura e ao conteúdo da estratégia de desenvolvimento das zonas de pesca e completa os subcapítulos sobre as abordagens participativas do desenvolvimento da estratégia e sobre a preparação do plano de execução. A abordagem delineada é compatível com as linhas orientadoras da Comissão Europeia para o Ciclo de Gestão de Projecto e a Abordagem do Quadro Lógico⁴.

A preparação de uma estratégia não consiste somente em acompanhar ou preencher uma matriz nem obedece a qualquer modelo universal. O que é fundamental é que a estratégia consiga demonstrar que existe um fluxo lógico estabelecido pelo documento que faz a ligação da análise da zona às suas necessidades e oportunidades, às prioridades de acção, aos objectivos, aos recursos e às medidas de execução propostas, bem como às sinergias e políticas que afectam a zona. A estrutura abaixo delineada apresenta-se como essa estrutura lógica, ilustrada no diagrama que segue. Relaciona-se com as fases fundamentais do subcapítulo anterior sobre «o processo participativo de desenvolvimento da estratégia».

⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm



(As fases em itálico referem-se ao Processo Participativo de Desenvolvimento da Estratégia)

Sumário

É de todo o interesse apresentar, logo no início, um sumário do conteúdo do documento para os destinatários poderem compreender melhor os principais pontos tratados. Esta secção, de duas ou três páginas, deverá apresentar com clareza os principais elementos da estratégia e incluir:

- › os fundamentos da sua parceria;
- › a zona e os seus principais traços distintivos;
- › os principais desafios e oportunidades identificadas;

- › o tema geral ou a ênfase da estratégia e as razões que a consubstanciam;
- › o objectivo global;
- › as medidas destinadas a conduzir a estratégia;
- › o cômputo geral e o balanço dos recursos;
- › os resultados esperados.

Características essenciais das zonas de pesca

Focalizar a zona de pesca é um elemento básico para o Eixo 4 e diferencia-o do resto do Fundo Europeu das Pescas (FEP), pelo que a estratégia a apresentar deverá definir e descrever, de forma concisa, a zona de pesca alvo da intervenção e os seus traços essenciais ou características essenciais, explicitando de forma inequívoca por que razão se trata de uma zona adequada à aplicação da estratégia em causa. A ênfase e transparência são muito importantes neste quadro e representam um elemento básico para a justificação da estratégia.

O Regulamento do FEP é inequívoco quanto ao facto de as fronteiras do GAC não terem necessariamente de coincidir com as fronteiras da região administrativa. Existem, contudo, benefícios em definir a zona nos mesmos parâmetros das zonas administrativas locais. Uma das principais razões para assim proceder deve-se ao facto de ser geralmente a estes níveis que se apresentam os conjuntos de dados essenciais, o que permite uma descrição mais detalhada da zona e da sua situação. Uma perspectiva adequada poderá ser a constituição destas unidades territoriais, começando por uma pequena unidade até se alcançar uma de maiores dimensões, preferencialmente com o apoio de um mapa.

O objectivo é fornecer uma descrição realista da zona e do seu funcionamento, centrada nas características essenciais que sejam relevantes para a estratégia do Eixo 4. Mais uma vez, isto deverá corresponder aos critérios específicos exigidos pelas autoridades administrativas e aos critérios de elegibilidade em termos de densidade populacional, de dependência do sector das pescas e da presença de pequenas comunidades piscatórias.

Contexto económico, social e ambiental

A estratégia deverá apresentar uma análise ou diagnóstico do contexto económico, social e ambiental da zona de pesca, o que poderá ser feito por membros do grupo ou através de peritos contratados. A análise deverá ser modesta no seu alcance e ser lançada a um nível consentâneo com o Eixo 4, bem como com seu objectivo e com as eventuais probabilidades de execução. A informação e os dados apresentados deverão, portanto, ser específicos e relevantes e estar intimamente ligados à zona de pesca local.

Esta parte da análise deverá usar, principalmente, fontes secundárias, estatísticas publicadas que identifiquem pontos de referência basilares e dados sobre tendências. Dever-se-á também fazer um levantamento dos relatórios e estudos de interesse para a análise pretendida. Nesta fase, é ainda importante considerar o ajustamento desta estratégia a outras que sejam relevantes e a programas de interesse para a região, bem como complementar ou alargar o âmbito destes. Estes documentos devem fornecer dados e análises úteis ou identificar fontes de dados úteis. Poderá haver dificuldades de ajustamento geográfico de alguns conjuntos de dados a determinadas zonas de pesca. Nestes casos, poderá ser necessário encomendar estudos para a área em causa, estudos esses que podem, ou não, contar com o apoio das autoridades administrativas locais.

O conjunto de dados socioeconómicos essenciais a avaliar inclui:

- › a população residente e respectivo perfil;
- › o número de postos de trabalho na zona;
- › o emprego por sector e por género, a tempo inteiro e a tempo parcial;
- › competências e qualificações;
- › desemprego;
- › empresas, a base dos seus negócios, o seu número e dimensões;
- › infra-estruturas e acesso a serviços;
- › situações de privação e de desvantagem social.

A estratégia deverá também apresentar base de dados de referência ambiental e análise importantes para a zona de pesca, incluindo classificações(?), devendo ainda identificar bens de natureza ambiental de alguma importância para a estratégia.

Em cada caso, será necessário seleccionar-se e sublinhar quaisquer aspectos particulares relacionados com a zona e o sector das pescas.

A partir desta análise, serão identificados os principais desafios e as oportunidades que a zona de pesca enfrenta e que o GAC terá em conta ao afinar a estratégia.

Compromisso da comunidade e das partes interessadas

Na medida em que se trata de um processo ascendente, a expectativa é que a comunidade e os interessados se envolvam desde o início no objectivo de impulsionar e desenvolver o GAC e a respectiva estratégia. O subcapítulo anterior dá orientações neste sentido na parte «*Processo participativo de desenvolvimento da estratégia*». Cabe ao GAC lançar as bases da consulta à comunidade e aos interessados, pondo em evidência o referido envolvimento ascendente, explicando o que foi feito, de que maneira a comunidade se envolveu e o nível desse envolvimento. A estratégia deverá resumir as conclusões que resultem da consulta dos interessados e da comunidade em geral, indicando também as conclusões a que chegaram os grupos de trabalho constituídos por parceiros (?)., En geral, deverão existir dois elementos principais e claramente ligados aos seguintes aspectos:

- › percepção das forças, activos, necessidades e oportunidades da zona, (quer façam parte da análise SWOT quer sejam introduzidos numa fase separada); e
- › percepção sobre o enfoque, o balanço, as medidas e o modo de execução da estratégia.

Um aspecto central que aqui deverá emergir é a perspectiva a partir da qual a estratégia é abordada ou trabalhada, ou seja em que medida a estratégia se centra primordialmente no sector das pescas e, por conseguinte, na comunidade piscatória, ou se, inversamente, a abordagem se centraliza primordialmente numa perspectiva social, económica e ambiental.

Abordagem SWOT

A estratégia deverá incluir uma análise SWOT de elevada qualidade, baseada nas características essenciais da zona de pesca, no contexto socioeconómico e ambiental, na revisão de documentos e políticas, em consultas à comunidade e aos interessados e em conhecimentos ou contributos de peritos. O elemento básico da abordagem SWOT é o processo de análise. Este não deverá limitar-se a uma mera lista de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, que, por si só, não contribuam para a justificação da estratégia.

A abordagem SWOT deverá exhibir uma análise das implicações daqueles factores para a zona de pesca e para a comunidade e criar critérios de base para a hierarquização das acções e dos recursos. Trata-se dum elemento central que interliga os dados essenciais, o compromisso da comunidade e o programa proposto. A página 64 do guia CE para a Ciclo de Gestão de Projecto⁵ contém orientações para uma aplicação eficaz da abordagem SWOT.

Derivação da estratégia, objectivos principais e fundamentos

A estratégia da zona de pesca deverá resultar inequivocamente de uma combinação dos resultados da análise e das consultas. Deverá apresentar-se uma breve síntese daqueles resultados a partir da qual será definido o ponto de convergência acordado e o objectivo global e abrangente da estratégia. Este objectivo global deverá conter uma descrição daquilo que a estratégia da zona de pesca procura alcançar delineada em termos SMART (EMARD em português), ou seja:

- › Específico – definindo com clareza os aspectos em que o projecto incidirá e através de que meios;
- › Mensurável – contendo as bases para alcançar um objectivo mensurável e quantificável;
- › Alcançável – tecnicamente viável dado o campo de acção proposto;
- › Realista – realizável tendo em conta os recursos e tempo disponíveis, a dimensão do grupo-alvo, etc.;
- › Definido no tempo – definindo a data-limite em que os objectivos deverão estar alcançados.

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm

Apresenta-se a seguir um exemplo de como o objectivo global pode ser apresentado em termos SMART.

«Até 2015, para fortalecer a inovação e a adaptabilidade das empresas dentro de uma zona GAC, através de acções que conduzam à introdução de 10 novos processos ou produtos, à aquisição e implementação com aproveitamento de novas competências por parte de 200 indivíduos e à criação ou manutenção de 100 empregos».

(são indicadores quantitativos e não uma justificação!)

Trata-se de uma fundamentação clara da estratégia – o que ela se propõe executar e por que razão é apropriada – justificada pelas conclusões da análise e das consultas efectuadas. Identificação, por alto, das medidas através das quais a estratégia será executada, explicando de que maneira representa uma resposta coerente a um tema central e a um objectivo global, ou seja, atestando a coerência interna.

Consistência e sinergias com outras políticas

Tal como indicado na secção anterior sobre o contexto social, económico e ambiental, é fundamental garantir a consistência da estratégia com outras políticas, e intervenções locais. Dado que o Eixo 4 é um programa relativamente limitado, é importante que não se iniciem acções que possam ser tratadas por outras políticas, reservando o Eixo 4 como instrumento destinado a identificar eventuais necessidades de acção e para complementar e, se possível, trazer recursos adicionais. Um melhor ajustamento com outras intervenções contribuirá à garantir um melhor valor acrescentado aos esforços e recursos aplicados no âmbito do Eixo 4.

Isto ajudará também a evitar situações de duplicação e sobreposição, servindo, portanto, para complementar ou acrescentar valor, sempre que possível. A estratégia deverá explicar como, na prática, se pretende alcançar este objectivo, que pode ser ilustrado de forma clara com uma tabela contendo a lista das outras políticas ou programas e os seus respectivos domínios de actividade e intervenção.

Objectivos específicos e medidas

A partir da análise e das consultas efectuadas obtêm-se propostas para os grupos de acção, ou para as medidas a levar a cabo, com vista a alcançar os objectivos globais, que devem constar da estratégia. Assim, para cada medida, será apresentada uma ficha técnica, como um formato comum, contendo os seguintes dados:

Objectivos específicos

Devem ser apresentados objectivos, específicos em termos SMART e englobando o que a medida pretende alcançar, que contribuam para o objectivo global. Um exemplo dum objectivo nesta acepção, que faz a ligação ao objectivo global, poderá ser:

«Até 2015, melhorar a actuação económica da zona do GAC através de iniciativas que conduzam a um número de 340 participantes com aproveitamento em acções de formação, 200 postos de trabalho criados ou mantidos e 2000 dormidas turísticas adicionais».

Fundamento

Deverá apresentar-se também uma justificação da medida e do seu contributo à estratégia global, que deverá demonstrar a lógica subjacente às propostas, através de argumentos retirados das conclusões das análises e das consultas, sempre que necessário.

Âmbito de acção

Aqui é preciso identificar o leque de acções de apoio que serão tidas em conta ao abrigo da medida. Para isso, será necessário consultar os documentos FEP nacionais aplicáveis, com vista a avaliar a consistência e grau de elegibilidade do que se propõe.

Complementaridade e demarcação

Qualquer complementaridade entre esta medida e outras iniciativas, deverá ser sucintamente descrito, incluindo a complementaridade interna no âmbito da estratégia e do respectivo programa FEP, e externa com outros programas ou iniciativas.

Deverão também ser referidas quaisquer acções específicas de medida adicional que sejam necessárias para assegurar uma identificação clara das actividades apoiadas.

Beneficiários-alvo

Serão identificados os grupos que se pretende beneficiar com os projectos apoiados. Será incluído qualquer grupo que, ao longo da execução da estratégia, seja visto como susceptível de constituir um alvo ou uma prioridade.

Recursos e ponderação

A atribuição indicativa do financiamento do FEP para a medida deverá ser prevista, em termos financeiros e em proporção aos recursos totais do FEP para a estratégia da zona de pesca. Os pressupostos desta atribuição devem ser explicados à luz da análise efectuada e da lógica de intervenção.

Resultados e efeitos

Os tipos e a escala dos resultados que se espera obter através da medida devem ser identificados, o que, por regra, é feito através da identificação de indicadores de desempenho e pelo estabelecimento de objectivos quantificáveis e que deverão ser proporcionais aos recursos atribuídos para a implementação da medida. Poderá ser útil pensar em termos de hierarquia de efeitos que se esperam da medida, ou seja, que efeito se pretende, que resultados se espera alcançar e que resultado se procura. Certamente que estes efeitos terão uma relação directa com os objectivos SMART. No que se refere a uma iniciativa de formação:

- › O efeito pretendido poderá consistir no número de indivíduos que alcançam maior empregabilidade ou que salvaguardam o seu posto de trabalho pela aquisição duma maior adaptabilidade.
- › O resultado seria o número de indivíduos que termina o curso de formação com aproveitamento e que adquire uma qualificação ou que implementa novas competências no local de trabalho; e
- › O resultado seria o número de dias de formação que os indivíduos frequentaram.

Deverão identificar-se indicadores adequados a partir do conjunto especificado no respectivo programa nacional. Poderão também incluir-se indicadores de desempenho que estejam ajustados ao tema ou ao ponto central da estratégia e / ou prioridades locais, muito embora seja fundamental que os mesmos sejam bem definidos, práticos e em número reduzido.

Ações do projecto proposto

Não será possível, nesta fase, detalhar todas as actividades susceptíveis de emergir no âmbito da estratégia, mas é necessário, no entanto, fazer as melhores estimativas de actividades que provavelmente emergirão nas fases iniciais, a partir das consultas, pesquisa e análise feitas na fase de preparação da estratégia; devem ser utilizadas para preparar previsões de financiamento para o ciclo de vida do programa no plano de implementação.

Questões horizontais

Igualdade de oportunidades

Exige-se de todo o financiamento comunitário que integre a política de igualdade de oportunidades (entre as mulheres e os homens?) da Comissão, consagrada no Tratado da União Europeia e reflectida na legislação dos Estados-Membros. Isto é importante não só para garantir os direitos dos cidadãos, mas também para assegurar que todos os talentos e competências sejam integralmente aproveitados. A estratégia deverá, assim, conter uma declaração clara e concisa que defina a abordagem estratégica que entende promover e garantir a igualdade de oportunidades e o modo como se pretende alcançar esse fim. Uma forma pragmática de o alcançar poderá ser a adopção de uma política de igualdade de oportunidades por um dos parceiros, procedendo depois ao seu cruzamento com a estratégia do GAC e fazendo posteriormente alterações com vista a demonstrar como pode vir a ser implementada do ponto de vista operacional(? ? ?). Esta política poderá constar num documento anexo.

Sustentabilidade ambiental

Todos os programas financiados com fundos da União Europeia devem integrar-se na política de sustentabilidade ambiental da Comissão. A integração na sustentabilidade ambiental das estratégias de zonas de GAC é importante devido ao quadro legal comunitário e nacional e devido à dependência das comunidades piscatórias de recursos naturais de elevada qualidade e do ambiente. A estratégia deve definir os princípios de sustentabilidade ambiental com os quais o GAC se compromete e delinear o modo como esses princípios serão implementados e monitorados.

Inovação

O princípio estratégico global e relevante é a busca de inovação, que encoraje abordagens e soluções novas, prospectivas e empresariais, pelo que a estratégia deverá traçar a abordagem global, de um modo que tenha em consideração o ajustamento entre a inovação, a cooperação e o trabalho em rede. A transferência de melhores práticas, da partilha e da aprendizagem com os outros permite o acesso a um extraordinário conjunto de experiências e estimula a inovação.

O estímulo à inovação é um dos princípios centrais do Eixo 4. A focalização na inovação baseia-se na convicção de que fazer «mais do mesmo» venha não vai permitir às zonas de pesca alcançarem o seu pleno potencial, sendo assim indispensável encontrar novas soluções para os problemas existentes.

A experiência da iniciativa Leader e de outras iniciativas locais revela que a inovação é muitas vezes mal compreendida, podendo ser associada ao risco de insucesso; a procura de novas soluções ou abordagens é associada a níveis de fracasso para os quais devemos estar preparados. Eis algumas formas de inovação que surgem frequentemente:

- › o modo como o projecto é criado ou administrado;
- › quem está envolvido no projecto e de que modo está envolvido;
- › o modo como o projecto é financiado;
- › a maneira como se identificam, se utilizam, disseminam ou comunicam os resultados ou as aprendizagens;
- › como o projecto se torna auto-suficiente;
- › como o projecto se liga a outras iniciativas.

Deve ser explicada a maneira como estas questões serão tratadas no âmbito da estratégia (por exemplo, através da prioridade dada àqueles projectos que contenham claramente alguma forma de inovação pertinente).

Cooperação e trabalho em rede

O artigo 44.º do FEP prevê duas Acções no Eixo 4:

1. Medidas específicas dedicadas à cooperação transnacional e inter-regional, e
2. Constituição de redes de grupos, prevendo também a criação de redes de âmbito nacional e comunitário.

Devem ser consideradas as diferentes formas de cooperação, formal e informal, porquanto todas elas podem oferecer benefícios muito significativos. Muito embora a perspectiva formal se concentre especialmente em projectos conjuntos, as abordagens menos formais, como sejam o apoio inter-pares e o apadrinhamento, constituem áreas vitais de cooperação através do trabalho em rede. Ao criar um GAC e uma estratégia a nível local não se está sozinho, está-se, isso sim, a integrar uma comunidade. Como utilizar ou contribuir para tal na perspectiva de desenvolver o grupo, de empreender projectos ou iniciativas conjuntas, ou ainda como partilhar e transferir conhecimento e experiência? A estratégia deverá definir a abordagem proposta, como será desenvolvida e que objectivos serão a realizar pelo GAC.

4c. Desenvolvimento de estratégias eficazes para os GAC

Preparação de um plano de execução (plano de negócio ou de acção⁶)

O plano de execução consiste no documento que descreve como o GAC pretende executar a sua estratégia. O plano acompanha a estratégia e, dependendo dos requisitos específicos do Estado-Membro em causa, poderá conter os seguintes elementos:

- › Uma descrição do processo de implementação;
- › Os acordos sobre a gestão administrativa e financeira, incluindo os relativos à contratação de pessoal;
- › Um plano de actividades para promover o desenvolvimento do GAC;
- › Os processos de desenvolvimento do projecto e os relativos às candidaturas e a aprovação;
- › Os critérios a usar na selecção do projecto;
- › Os procedimentos planificados para a monitoragem e avaliação;
- › Um plano de acção de comunicação ou publicidade;
- › Informação financeira detalhada relativa a dotações, despesas, etc.



Laura Nieto Zas; FLAG - Directora do FLAG de Ria de Pontevedra (Espanha)

Os Estados-Membros podem exigir outros elementos adicionais e a ordem destes elementos pode variar. Em certos casos, podem ser apresentados em documentos diferentes, por exemplo, nas estratégias ou noutros capítulos do formulário de candidatura, sendo porém essencial que estejam algures no processo. Esta nota fornece uma descrição sucinta daquilo que se deve ter em conta para cada um destes elementos.

⁶ Esta parte operacional da estratégia tem diferentes designações em diferentes países. No Reino Unido e na Irlanda é por vezes designada como plano de «negócio», enquanto noutros países é designada como plano de acção, plano de implementação ou plano operacional.

O processo de implementacao

Síntese

Numa secção de introdução, apresenta-se uma fundamentação sucinta dos métodos ou procedimentos relativos à candidatura, demonstrando como contribuirão para alcançar os objectivos gerais da estratégia, através da implementação do Eixo 4. Mais uma vez, os elementos a apresentar podem variar de um país para outro, mas, em geral, considera-se que devem consistir de:

- › uma descrição do órgão administrativo e financeiro responsável;
- › a estrutura do grupo;
- › modo de funcionamento do grupo;
- › responsabilidades essenciais dos diferentes organismos; e
- › o modo como o GAC interagirá com o conjunto de interessados locais, regionais e nacionais e com as autoridades administrativas.

Um diagrama de fluxo de dados poderá constituir um excelente instrumento para ilustrar este processo.

Estrutura legal

O Regulamento de Execução do FEP (n.º 2 do artigo 23.º)⁷ confere aos Estados-Membros a possibilidade de escolherem entre duas estruturas alternativas para a criação dum GAC:

- › podem optar por criar uma «estrutura comum legalmente constituída, cujo estatuto garanta o bom funcionamento da parceria», ou
- › podem escolher «dentro da parceria, um parceiro como chefe administrativo que garanta o bom funcionamento da parceria».

Caso seja escolhida a primeira opção, será necessário especificar a forma legal adoptada (ou seja, associação, organismo público, organismo privado sem fins lucrativos, outros) e apresentar uma cópia dos estatutos aprovados.

Um organismo constituído nesta base legal deverá ainda demonstrar que preenche todos os requisitos da regulamentação, em termos da representatividade dos seus órgãos decisores, e que detém experiência e capacidade no âmbito administrativo.

Órgão administrativo e financeiro responsável

No caso da opção 2, será necessário identificar o órgão escolhido pelo GAC para agir na qualidade de responsável pela administração e gestão financeira do respectivo programa. Dependendo do modelo segundo o qual o GAC foi constituído, tal órgão poderá ser um membro do GAC, como seja a autoridade local ou o próprio GAC. De qualquer forma, será necessário esclarecer por que razão se considera que este organismo reúne as condições necessárias para exercer tais funções (por exemplo, em termos dos seus sistemas(?), recursos humanos, experiência e competências). Em geral, este órgão será responsável pelos seguintes aspectos:

- › conformidade com o programa nacional do FEP e com outras normas aplicáveis;
- › prestação de contas financeiros do programa; e
- › contratação e gestão do pessoal em nome do GAC.

Estrutura e funcionamento do GAC

Esta secção descreve o modo como a parceria pretende operar, contemplando as seguintes questões de base:

- › os fundamentos da constituição do GAC; definindo se o mesmo deve ter um cariz representativo (em que os membros representam em primeiro lugar os interesses directos da organização a que pertencem) ou corporativo (isto é, os membros actuam principalmente no interesse do GAC no seu conjunto);
- › que contributos podem dar os parceiros em prol do trabalho do GAC (por exemplo, como assessor); e
- › as regras do processo decisório (se for por consenso ou por votação, qual é o quórum necessário e as fórmulas de cálculo, etc.).

⁷ Regulamento da Comissão (CE) n.º 489/2007

Será também necessário clarificar as principais responsabilidades do GAC e as expectativas colocadas nos membros do Grupo. Por regra, esta clarificação deve contemplar os seguintes aspectos: monitoragem da estratégia, promoção do programa, compromisso da comunidade, acompanhamento da gestão administrativa e da evolução, trabalho em rede, ligação e apoio ao trabalho dos funcionários.

Sempre que o GAC estiver associado a outra entidade já existente, como seja um Grupo de Acção Local (Leader +), deverá ficar esclarecida a maneira como se pretende gerir a separação exigida pelo Regulamento do FEP. Esta clarificação é especialmente relevante no que se refere aos três pontos seguintes:

Órgão de decisão

Um método comum para a aprovação de projectos é utilizar o comité executivo, o conselho de administração ou um subgrupo do GAC – um órgão de decisão (DMB em inglês) que responda perante o GAC principal. O órgão de decisão poderá ter mandato até um determinado nível, acima do qual será exigida a aprovação do GAC. Grupos com dimensões mais limitadas reduzem o número de exigências sobre os membros do GAC, permitem a realização de reuniões mais frequentes e tornam mais célere o processo de decisão e a resposta aos pedidos. O órgão de decisão deve respeitar os princípios da parceria GAC e contar com termos de referência, ou procedimentos operativos, transparentes, como seja, por exemplo, a rotatividade dos seus membros através de uma alternância entre membros do GAC.

Esta secção deve descrever em pormenor os procedimentos inerentes ao processo de decisão, os papéis e as responsabilidades das pessoas envolvidas, bem como os níveis de delegação de poderes e os princípios subjacentes.

Complementaridade operacional e demarcação doutros programas

Esta secção deve conter uma descrição do modo como o GAC e os respectivos técnicos tencionem agir junto de outras organizações e iniciativas (como seja o caso do programa Leader, mas também dos Eixos 3 e 4 do FEP), que decorram localmente, com vista a garantir que a complementaridade e a demarcação, declaradas na estratégia, se verificam na prática. Isso aplica-se aos princípios operativos gerais e aos pormenores das intervenções de maior impacto local (por exemplo, os programas dos Fundos Estruturais). Devem também ser identificados processos transparentes e canais de responsabilidade. Um diagrama de fluxo representa um meio muito eficaz para revelar estes aspectos com clareza e para identificar as responsabilidades de ordem financeira.

Canais de comunicação e responsabilidade

O plano de execução deve especificar os canais de comunicação e de responsabilidade existentes no GAC e o modo como o Grupo manterá a ligação e a comunicação com a comunidade. Estes aspectos podem ser também incluídos no diagrama de fluxo de dados atrás referido.

Trabalhar com a comunidade

É muito provável que, no âmbito da sua criação e do desenvolvimento da estratégia, o GAC tenha mantido um estreito envolvimento com a comunidade e tenha procedido a consultas junto desta. Aqui descreve-se como se pretende manter esse envolvimento e compromisso com a comunidade no sentido mais largo. Pode-se, por exemplo, manifestar a vontade de envolver a comunidade no processo de decisão, o que poderá significar um trabalho com grupos locais existentes ou a criação de *forums* ou de subgrupos e que deverá constar do plano de publicidade e informação.

Administração, finanças e recursos humanos

Recursos humanos do GAC

A experiência Leader sugere que recursos humanos de boa qualidade são um ingrediente vital para um sucesso do GAC de na medida em que contribuem para o êxito da gestão da organização, para a animação e facilitação e para a execução da estratégia. Dependendo da sua dimensão, cada GAC terá de recorrer a um **administrador ou coordenador** a tempo inteiro ou parcial. Contudo, grupos que beneficiem de grandes orçamentos e que operem em áreas onde existem poucas outras organizações, poderão contratar recursos humanos adicionais. Por exemplo, em determinados países, as parcerias empregam 4-5 pessoas no programa Leader, incluindo profissionais da comunidade, das empresas ou de projectos de desenvolvimento afectados especificamente ao GAC. O tipo e escala deste apoio adicional variam em conformidade com a dimensão do GAC, a sua experiência anterior (por exemplo, enquanto Grupo de Acção Local Leader), o nível de apoio e contributo técnico dado pelos parceiros (por exemplo, o órgão de tutelal ou o serviço de Turismo), e dos acordos administrativos adoptados.

Até 10% do montante total do orçamento do FEP pode ser atribuído aos custos de funcionamento e ao pessoal do GAC, representando, , o seu maior encargo financeiro. É extraordinariamente importante que pessoas competentes desempenhem tarefas certas, o que em GAC de menores dimensões e, por conseguinte, com **recursos menores**, poderá ser difícil de realizar. Este aspecto pode ser colmatado de forma eficaz através de uma cooperação com GAC ou Grupos de Acção Local Leader partilhando locais ou serviços de assistência.

Os requisitos em termos do número de funcionários podem variar ao longo do tempo (por exemplo, um novo GAC poderá necessitar de mais pessoal nas fases iniciais para gerar envolvimento e capacidade). É importante determinar os **recursos que serão necessários em cada momento**, os papéis a desempenhar e as tarefas centrais, que competências específicas e experiência serão exigidas aos técnicos? Em regra geral, existe um conjunto de funções que devem ser desempenhadas em todos os processos de desenvolvimento local (por exemplo, apoio à concepção e desenvolvimento do projecto, desenvolvimento comunitário e formação, desenvolvimento estratégico). Em determinadas zonas, estas funções são garantidas eficazmente por agências e organizações já existentes, mas noutros casos torna-se necessário criar estas agências a partir do zero. É pois importante que os GAC especifiquem no seu plano de implementação:

- › a contratação e a estrutura de recursos humanos pretendida;
- › os papéis-chave, devidamente documentados com descrições de cargos e funções;
- › repartição detalhada das rubricas relativas a salários e a outras despesas relacionadas com a execução do programa;
- › qualquer complementaridade ou cooperação com outras iniciativas, GAC ou Grupos de Acção Local Leader.

Localização

A localização física é uma questão relevante em termos geográficos da zona e / ou de acolhimento organizacional. Deve ter-se em consideração a acessibilidade geográfica do local, o acesso físico, a presumível proximidade da comunidade e qualquer complementaridade operacional potencial (por exemplo, relativamente ao órgão responsável ou a outros serviços). Devem preparar-se propostas orçamentadas para a instalação e equipamento dos escritórios do GAC. Em certos casos, estas necessidades podem ser assumidas por organizações já existentes, noutros casos, podem ser cobertas por co-financiamento local.

Finanças

Os diferentes elementos da estrutura financeira e administrativa proposta devem ser claramente descritos. Em regra geral, este aspecto é gerido pelo órgão responsável pelo GAC, ou seja, o responsável máximo. Tal aspecto não tem de ser complexo, mas deve ser rigorosamente transparente, pelo que se sugere que seja apresentado numa tabela de fluxos, com legendas que indiquem os canais de comunicação e de responsabilidade e que especifiquem os papéis e o nível de responsabilidade de todos os envolvidos.

O órgão responsável (quer seja o Grupo de Acção Costeira ou um seu parceiro) pelo aspecto financeiro do programa actua frequentemente como banqueiro do GAC e é igualmente responsável pela gestão financeira local e pelos pagamentos.

Esta secção deverá, por conseguinte, definir inequivocamente essas responsabilidades, os técnicos envolvidos, os princípios e processos subjacentes e as verificações e balanços exigidos pelo sistema. Serão ainda descritas as disposições criadas para a auditoria financeira interna.

Ajudas estatais

A conformidade com regulamentos sobre ajudas estatais deve constituir uma componente essencial na apreciação técnica dos projectos. Estes regulamentos determinam o que pode ou não ser apoiado e até que ponto. As regras para a atribuição das ajudas estatais podem revelar-se complexas pelo que, em caso de dúvida, é aconselhável obter informações junto das autoridades administrativas. Os procedimentos para garantir a referida conformidade deverão ser claramente descritos no plano de implementação. Em certos casos, são as autoridades administrativas que definem este aspecto, noutros casos a responsabilidade recai sobre o Órgão Responsável.

O desenvolvimento do GAC

Tal como referido na secção sobre a parceria, «nenhum GAC nasce integralmente formado». Fazer evoluir o GAC e as suas capacidades enquanto organização sustentável é um aspecto central da abordagem do Eixo 4. Como irá o GAC desenvolver-se enquanto entidade, como se estabilizará, evoluirá e trabalhará com vista a implementar o Eixo 4 e a estratégia? Esta secção pode, em muitos casos, ser incluída no capítulo da estratégia, mas referimo-la aqui para garantir que não seja esquecida.

Esta secção deve descrever o modo como o GAC vai desenvolver-se ao longo do programa e das actividades através das quais este processo será empreendido. Poderá abranger a estrutura organizacional, os recursos e sistemas; contratação de pessoal, formação de profissionais e membros do GAC; expansão da parceria, capacitação e compromisso comunitário, definição de prioridades ou projectos estratégicos. Poderá ainda incluir a estratégia de saída ou continuidade do GAC, como evoluirá ou crescerá, e que legado sustentável deixará para o futuro?

Nesta secção, devem descrever-se os passos fundamentais com vista ao estabelecimento e crescimento do GAC e incluir-se uma tabela ou lista de verificação que mencione detalhadamente as acções, as metas, os prazos e os actores responsáveis.

Desenvolvimento e aprovação do projecto

O plano de implementação deve conter um esboço do desenvolvimento proposto para o projecto e os procedimentos para a sua aprovação. Por razões de transparência, os materiais de apoio devem estar disponíveis e acessíveis aos potenciais interessados. Uma tabela de fluxos servirá para ilustrar o processo de candidatura, enquanto uma outra ajudará a compreender, com clareza, a atribuição de responsabilidades.

Desenvolvimento do projecto

O desenvolvimento do projecto e o processo de candidatura, bem assim como as respectivas fases, devem ser explicados, incluindo qualquer acção de apoio dada pelo pessoal do GAC. Existem pelo menos três abordagens para este fim:

- › projectos estratégicos iniciados e ou / desenvolvidos pelo GAC (que podem ter fortes exigências de recursos);
- › apoio directo a projectos de desenvolvimento em áreas prioritárias (que, mais uma vez, requerem recursos relativamente elevados, e.g. capacitação); e
- › convites públicos à apresentação de propostas de projectos.

Existem dois métodos principais para a abertura de convites à apresentação de propostas: ou o GAC lança um convite público à apresentação de propostas / ofertas até uma data limite, ou existe um processo de candidaturas aberto e contínuo. Existem vantagens e desvantagens em ambos os casos. O acompanhamento das candidaturas pode ser apoiado por pessoal do GAC, dependendo dos recursos disponíveis.

Uma fase de manifestação de interesse, anterior à candidatura propriamente dita, evita desperdício de tempo por parte do GAC e do respectivo pessoal. Os técnicos do GAC deverão fazer recomendações sobre a eventual adequação das propostas:

- › ajusta-se à estratégia?
- › é susceptível de alcançar o nível esperado, com apoio ao desenvolvimento se necessário?
- › é adequado ao financiamento do Eixo 4, ou o interessado deveria dirigir-se a outro programa?

É provável que este último ponto venha a tornar-se cada vez mais pertinente, à medida que o GAC evolua no sentido de se tornar uma entidade de desenvolvimento madura.

Aprovação do projecto

Os procedimentos deverão ter em consideração as fases distintas do desenvolvimento do projecto, da sua avaliação e aprovação, garantindo que se mantém uma adequada separação de responsabilidades entre estes elementos, com vista a assegurar transparência no processo decisório e evitar potenciais conflitos de interesse. Regra geral:

- › as partes envolvidas no desenvolvimento do projecto não deverão encaregar-se da aprovação do mesmo;
- › o pessoal devesse apenas fazer avaliações técnicas ou fornecer aconselhamento técnico no âmbito dum único projecto;
- › um membro do grupo de aprovação do projecto que tenha algum interesse no mesmo, deverá declarar esse interesse e afastar-se enquanto a candidatura está em apreciação.

Critérios de selecção dos projectos

Neste ponto devem apresentar-se os critérios segundo os quais os projectos serão avaliados para a obtenção de apoio. Os documentos do Estado-Membro ou do programa regional contêm os critérios-base que deverão ser tidos em conta pelo GAC ao seleccionarem projectos elegíveis. Também se espera dos GAC que criem critérios locais para a selecção de projectos, que reflitam as especificidades da estratégia local e as prioridades e objectivos nela contidos, nomeadamente critérios técnicos e de qualidade. Podem consultar-se os critérios indicativos de selecção disponíveis no website da FARNET (www.farnet.eu).

Os critérios de âmbito técnico, por exemplo, contemplam:

- › se o candidato tem capacidade prática e financeira para executar o projecto;
- › se a necessidade de financiamento está inequivocamente demonstrada;
- › se os objectivos, indicadores e metas são realistas.

Os critérios de qualidade podem incluir os seguintes aspectos:

- › até que ponto o projecto contribui para o sucesso da estratégia e complementa as actividades levadas a cabo por outras iniciativas relevantes;
- › até que ponto o projecto representa uma resposta a necessidades identificadas e apresenta provas de procura prospectiva;
- › o grau de adequação à situação local e a consistência com as necessidades.

No interesse da transparência, os critérios de avaliação devem estar disponíveis e acessíveis aos candidatos potenciais.

Monitoragem e avaliação

O objectivo da monitoragem e avaliação é:

- › prestar informações ao GAC, com vista a facilitar a gestão em curso, o desenvolvimento e a hierarquização das actividades do programa;
- › identificar possíveis fraquezas ou riscos na operacionalização dos projectos;
- › fornecer medidas correctivas para eliminar fraquezas, riscos ou irregularidades que sejam identificadas durante a operacionalização do projecto, em particular no que se refere à gestão financeira;
- › aprender a partir da experiência obtida com a implementação do programa e ajustar a abordagem neste programa ou nos que se seguirem.

Os procedimentos relativos à monitorização formal e à elaboração do relatório sobre a implementação da estratégia, bem como as verificações de conformidade que lhes estão associadas, deverão ser definidos pelas autoridades administrativas ou definidas em orientações nacionais sobre o programa. Neste caso, os GAC devem indicar o modo como pretendem cumprir estes requisitos.

Quando este não for o caso, os GAC devem apresentar um esboço das suas propostas para relatar a evolução financeira e física dos projectos individuais e da estratégia do GAC. Este aspecto deverá estar ligado à referida execução do processo e ao diagrama que indica quem faz o quê.

As propostas para a avaliação do GAC e da estratégia devem também ser tidas em linha de conta nesta abordagem geral. Mais uma vez, este aspecto poderá ser determinado, pelo menos até um certo ponto, pelas autoridades administrativas.

Comunicação, informação e publicidade

O plano de comunicação, informação e publicidade deverá ser delineado em conformidade com os artigos 32.º e 33.º do Regulamento de Execução do FEP. O objectivo formal desse plano é publicitar a intervenção da União Europeia. Porém, pode servir para aumentar o compromisso e o envolvimento de beneficiários actuais e potenciais, consciencializando-os das oportunidades de participação.

Um plano típico poderá incluir:

- › grupos-alvo;
- › actividades e materiais publicitários;
- › acesso a documentos do GAC e informação sobre o mesmo;
- › o plano financeiro;
- › responsabilidade de topo;
- › informação aos candidatos;
- › informação ao público em geral; e
- › o calendário geral das actividades do programa.

informação financeira

Em princípio, esta secção do plano de execução contempla dois elementos principais:

- › uma descrição do modo como as actividades do GAC serão co-financiadas (*isto é*, os fundos que o GAC ou os promotores do projecto têm de obter e que não provêm do FEP ou de co-financiamento público nacional); e
- › o plano financeiro para o programa do GAC, com a previsão das despesas por cada fonte de financiamento, para todo o período do programa.

Co-financiamento

As estratégias para obter fundos para co-financiamento e os montantes que se podem esperar variam consideravelmente em função do Estado-Membro e do programa. Para além dos financiamentos do FEP e dos co-financiamentos nacionais, são exigidos fundos de co-financiamento, para apoiar as despesas de implementação do projecto e do GAC, que podem ter origem em fontes públicas ou fontes privadas locais. Quando houver envolvimento de fundos de co-financiamento públicos, obtidos localmente, a totalidade da contribuição de fundos públicos (isto é, de fundos FEP, de co-financiamento nacional e regional, de co-financiamento local público de qualquer outro financiamento através de fundos públicos), não deverá exceder o máximo estabelecido no Anexo II do Regulamento do FEP. Por conseguinte, e em resultado das expectativas geradas pelo Eixo 4 de que a maioria das acções devem ser conduzidas pelo sector privado, é razoável presumir que a maioria das propostas do GAC apresentará um determinado nível de fundos de contrapartida voluntários ou privados.

É possível, portanto, que uma parte considerável dos fundos de contrapartida vá surgindo projecto a projecto. Não obstante, deverão tomar-se iniciativas no sentido de identificar potenciais fontes de co-financiamento, incorporando estimativas no plano financeiro. O nível da intervenção média esperada deve também ser especificado – os valores máximos são definidos pelo Regulamento do FEP. Tais estimativas devem ser devidamente fundamentadas no texto que acompanha a tabela do plano e, sempre que possível, acompanhadas de acordos formais celebrados com os parceiros financiadores.

Tabelas financeiras detalhadas

As autoridades administrativas devem disponibilizar folhas de cálculo pró-forma, para a apresentação do plano financeiro, a serem preenchidas pelos candidatos, em conformidade com as tabelas que estabelecem o quadro financeiro do programa. Detalham-se em seguida alguns dos aspectos que deverão ser referidos:

Deverá apresentar-se uma estimativa de despesa prevista, que inclua (no mínimo) a dotação anual de fundos para o período total do programa. Tal deverá ser feito com base na estimativa de actividades do GAC e dos projectos e incluir um esboço do orçamento operacional previsto para recursos humanos, administração e despesa corrente do GAC.

Devem ainda identificar-se e tomar-se em consideração eventuais factores internos e externos que podem ter impacto na descrição dos fundos ao longo do tempo. No que se refere aos custos do GAC, por exemplo, um dos factores internos a ter em conta, nos anos iniciais, podem ser os elevados custos relativos à capacitação e ao desenvolvimento de actividades no âmbito do projecto. Poderão existir questões a considerar nos anos subsequentes associados à preparação do encerramento ou à sucessão do programa. Quanto a factores externos, eles podem incluir, por exemplo, oportunidades para actividades complementares à volta de outros programas ou eventos.

As tabelas financeiras deverão apresentar a despesa total, incluindo os fundos de co-financiamento, ao longo de todo o período de implementação do programa, repartidos por ano, e por fonte de financiamento entre:

- › Financiamento FEP;
- › Co-financiamento regional e / ou do sector público local;
- › fundos de co-financiamento do sector público local; e
- › fundos de co-financiamento privados ou da comunidade.

Devem também ser identificadas as partes estimadas de despesa elegível pelo FEP, incluindo os fundos de co-financiamento por período anual e por medida do Eixo 4 (n.º 1 do artigo 44.º), devendo ainda mostrar a divisão estimada da despesa total do programa, incluindo todos os co-financiamento, por ano e por cada medida do Eixo 4.

A despesa total relativa aos recursos humanos, à administração e ao funcionamento, deverá ser alocada por ano, identificando as respectivas fontes de financiamento. Poderá ainda ser pedido que se forneça uma repartição trimestral da despesa estimada, para a implementação de cada medida, durante o primeiro ano do plano.



FARNET Support Unit

Rue Saint Laurent 36-38 – B-1000 Bruxelles

T +32 2 613 26 50 – F +32 2 613 26 59

info@farnet.eu – www.farnet.eu

