

**Parecer do Comité das Regiões Europeu — O contributo do CR para a nova Agenda Territorial com especial ênfase no desenvolvimento local de base comunitária**

(2020/C 39/05)

**Relator:** Radim Sršeň (CZ-PPE), membro do Conselho Regional de Olomouc

**RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS**

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

1. insta a uma utilização muito mais elevada dos instrumentos territoriais (desenvolvimento local de base comunitária e investimento territorial integrado) nos Estados-Membros e à afetação obrigatória de todos os fundos, a fim de cumprir os objetivos da nova Agenda Territorial e os objetivos de coesão;
2. sublinha que a política de coesão e a coesão territorial são consolidadas e que não haverá uma verdadeira política de coesão sem ter em conta de forma adequada a coesão territorial;
3. recorda que o CR foi a primeira instituição da UE a apresentar uma proposta específica sobre a forma de gerar desenvolvimento local de base comunitária (DLBC) <sup>(1)</sup>. Hoje, tal como nessa altura, o CR considera que a melhor forma de definir o desenvolvimento local integrado e de vários fundos é como um conceito abrangente que analisa os desafios e o potencial de todos os tipos de regiões, quer sejam regiões urbanas, rurais, urbano-rurais ou funcionais;
4. solicita que a Agenda Territorial após 2020 reforce a dimensão territorial numa vasta gama de domínios de política e incentive ativamente visões/estratégias territoriais mais ascendentes, que devem ser coerentes com um quadro mais amplo;
5. salienta que os instrumentos territoriais, como o DLBC e o investimento territorial integrado (ITI), são medidas comprovadas para tornar «a Europa mais próxima dos cidadãos». Os bons resultados do DLBC/LEADER comprovaram que os grupos de ação local são capazes de defender os valores europeus quando reconhecidos como motores locais de mudança e desenvolvimento ao nível local, regional e nacional. Através da participação ativa de todas as partes interessadas e dos cidadãos locais, pode-se responder às necessidades europeias utilizando os meios locais, contribuindo, dessa forma, para reforçar a legitimidade da UE. Além disso, o DLBC/LEADER é também um instrumento muito útil para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao nível local. Assim, insta a maiores ambições e ao desenvolvimento dos instrumentos territoriais a nível local, regional, nacional e europeu no período após 2020;
6. sublinha que os instrumentos territoriais integrados devem, nas suas intervenções, seguir as características e necessidades específicas das regiões, tal como definidas nas suas estratégias integradas ascendentes, não se limitando a duplicar as medidas e a concentração temática e territorial dos programas operacionais que financiam esses instrumentos;
7. solicita que a Agenda Territorial após 2020 reforce as ligações entre zonas rurais e zonas urbanas, bem como os diferentes tipos de territórios em geral, na medida em que o desenvolvimento local e regional é apenas um aspeto e requer uma abordagem abrangente e integrada;
8. salienta que a Agenda Territorial 2020 alcançou resultados, principalmente graças à política de coesão disponível através dos seus meios e financiamento, que introduziu, a todos os níveis de governação, a abordagem de base local e a participação das comunidades locais na definição e aplicação de estratégias locais sustentáveis. No entanto, ainda há margem para melhorias: em especial, há que melhorar a sua visibilidade a nível infranacional [a abordar através do DLBC, do ITI, dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT), da cooperação territorial europeia, etc.], reforçar a influência da abordagem territorial no processo de decisão política global da UE e aplicar melhor a Agenda Territorial através de políticas nacionais;
9. considera que a nova Agenda Territorial constitui uma oportunidade para apresentar uma narrativa nova e positiva para o futuro da UE e o desenvolvimento equilibrado de todas as regiões. Os cidadãos e o público em geral devem receber um documento abrangente e legível, estabelecendo visões para o seu futuro e refletindo as suas verdadeiras necessidades e as questões a tratar. Devem ser-lhes dadas garantias de que ninguém será esquecido e de que todos terão oportunidades equitativas para uma vida digna, independentemente do seu local de residência;

<sup>(1)</sup> Parecer do Comité das Regiões — Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais, Bruxelas, 29 de novembro de 2012, relator: Graham Garvie, Cdr1684-2012, COTER-V-031 (JO C 17 de 19.1.2013, p. 18).

10. solicita o reforço das ligações entre a política de coesão e a Agenda Territorial em todas as fases, desde a programação ao acompanhamento dos programas, passando pela sua execução, e assinala a necessidade importante de ultrapassar a separação geográfica e setorial atual dos fundos da UE. Os Estados-Membros, porém, devem assegurar-se de que a dimensão territorial e as características específicas locais são tidas em conta no âmbito do Semestre Europeu, com a consulta apropriada dos intervenientes locais quando da definição das prioridades nacionais;
11. sublinha a capacidade do DLBC de mobilizar e envolver as comunidades locais, incluindo os órgãos de poder local e regional, os parceiros sociais e civis, bem como o setor privado. Cabe utilizar uma abordagem participativa para manter as estratégias de desenvolvimento local em consonância com a evolução das condições locais (coesão social, migração, agrupamentos regionais, economia ecológica, alterações climáticas, soluções inteligentes, tecnologia, entre outras), adaptando-as em conformidade;
12. salienta o papel do DLBC na promoção da credibilidade da política de coesão, uma vez que demonstra que os diversos fundos da UE podem ser efetivamente aplicados em conjunto, de forma integrada e eficaz;
13. continua a apoiar a ideia de que a Agenda Territorial após 2020 não deve ser um documento completamente novo, na medida em que os aspetos principais da Agenda Territorial 2020 ainda se mantêm válidos;
14. considera que a Agenda Territorial após 2020 é essencial para combater as desigualdades entre os locais e as pessoas que neles vivem, através de medidas específicas, por exemplo, de um desenvolvimento territorial integrado;
15. sublinha a importância de uma melhor coordenação e de mais trabalho em rede entre todos os órgãos de poder e partes interessadas que executam e financiam a Agenda Territorial ao nível europeu, nacional, regional e local. Melhor coordenação e um princípio de parceria forte são essenciais para o impacto efetivo da Agenda Territorial. A coordenação da mesma na República Checa, Suécia, Áustria e outros Estados-Membros é um bom exemplo de boas práticas neste domínio;
16. sublinha a necessidade de ter em maior consideração as estratégias de desenvolvimento territorial integrado, a fim de direcionar os investimentos na região, de acordo com as suas prioridades. A elaboração das estratégias de desenvolvimento territorial integrado, que aplicam uma série de programas operacionais nos Estados-Membros, deve centrar-se nas necessidades dos cidadãos e comunicá-las não só aos cidadãos, mas, em especial, «com os cidadãos»;
17. destaca a necessidade de utilizar uma execução flexível e simples dos instrumentos territoriais integrados, que pode ser adaptada ao território e que utiliza uma metodologia promotora de uma abordagem ascendente centrada, particularmente, nas parcerias e na dinamização, bem como no papel das estratégias de desenvolvimento territorial local. As soluções possíveis incluem opções de custos simplificadas, um modelo de execução simples para os instrumentos territoriais (um programa operacional nacional e uma autoridade de gestão), soluções de balcão único, um conjunto comum de regras simples, definidas a nível da UE, a fim de evitar a regulamentação excessiva (conjunto de ferramentas DLBC, orientações claras quanto à definição da estrutura das estratégias, processos de aprovação, utilização do fundo principal, avaliação, etc.), entre outras;
18. assinala o potencial das soluções informáticas para simplificar e automatizar a recolha de dados a nível nacional e local. Os sistemas informáticos devem ser desenvolvidos através da participação real de todas as partes interessadas e ter por objetivo contribuir para a estratégia geral de simplificação dos FEEL a todos os níveis;
19. insta a uma transição facilitada das estruturas de aplicação da Agenda Territorial entre os períodos de programação da UE, a fim de eliminar o risco de perder conhecimentos, recursos humanos e parcerias;
20. salienta o papel dos instrumentos territoriais integrados enquanto instrumentos certos para localizar, executar, acompanhar e rever os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
21. encara o potencial excelente do DLBC como um instrumento eficaz no âmbito das políticas de adesão à UE, de vizinhança e de desenvolvimento. O programa ENPARD, da Geórgia, pode ser considerado um exemplo de boas práticas;

### **Nova Agenda Territorial**

22. assinala que os desafios existentes para o desenvolvimento territorial, como identificados pela Agenda Territorial 2020, continuam a ser, em geral, os mesmos, com duas observações: 1) as mudanças estão mais ligadas à sua intensificação, dado o aparecimento de novos desafios, o que requer maior solidariedade entre os Estados-Membros da UE; 2) os atuais fluxos migratórios serão, muito provavelmente, considerados uma crise menor em comparação com os efeitos potenciais das alterações climáticas;

23. propõe que seja introduzido um mecanismo que permita a atualização rápida da Agenda Territorial após 2020, a fim de responder com celeridade aos desafios novos e emergentes que podem moldar a referida agenda, sem ser necessária uma revisão completa de todo o documento;
24. propõe às presidências futuras ou ao responsável pela elaboração da Agenda Territorial após 2020 que envolvam mais partes interessadas, em particular os órgãos de poder local e regional e a sociedade civil, quando investigarem as prioridades e o conteúdo da nova Agenda Territorial após 2020;
25. reitera o seu apelo para um sucessor da estratégia Europa 2020;
26. remete para a disposição de direito primário, a saber o artigo 174.º, terceiro parágrafo, do TFUE, que prevê que se consagre especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes. A fim de alcançar condições de vida equivalentes em todas as regiões, tanto a Agenda Territorial após 2020 como os FEEL devem ter mais em conta esta prioridade;
27. observa que a Agenda Territorial 2020 deve continuar a apoiar o papel das grandes capitais regionais, assegurando a igualdade de oportunidades de desenvolvimento nas suas zonas funcionais, bem como contribuindo para a resolução dos problemas das áreas metropolitanas em toda a UE;
28. sublinha que a Agenda Territorial após 2020 deve apoiar o papel dos municípios de pequena e média dimensões na obtenção de um desenvolvimento equilibrado e policêntrico em toda a UE;
29. reitera, neste contexto, o seu apelo para a criação de uma agenda para as zonas rurais onde estas zonas são vistas como espaços para viver e exercer atividades económicas e não apenas espaços agrícolas;
30. salienta que a Agenda Territorial deve não só apoiar um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dedicado aos municípios (ODS 11), mas também defender uma perspetiva mais ampla do desenvolvimento territorial, incluindo o desenvolvimento rural;
31. propõe, a fim de familiarizar o público com as mensagens principais da Agenda Territorial após 2020, que se elabore uma lista com dez a doze mensagens essenciais numa linguagem convivial e num formato bem definido e que elas sejam comunicadas por todos os Estados-Membros e instituições da UE;
32. solicita à Comissão Europeia que forneça modelos e orientações simples e introduza boas práticas de execução dos instrumentos territoriais integrados através de uma abordagem com vários fundos nos Estados-Membros;
33. considera que a Agenda Territorial pode contribuir efetivamente para atenuar as tendências da urbanização e os desafios conexos com que se deparam as grandes cidades dos Estados-Membros;
34. destaca as histórias de sucesso da cooperação territorial europeia, em que a cooperação territorial nas regiões fronteiriças ou a nível transnacional constituem um excelente exemplo do valor acrescentado da integração europeia;
35. sublinha a necessidade de definir claramente o papel de um secretariado/gabinete da Agenda Territorial, a criar eventualmente. Um anexo à Agenda Territorial após 2020 deve definir objetivos e indicadores mensuráveis para acompanhar a prossecução dos objetivos, das tarefas e o orçamento necessário para essa unidade/organismo;
36. remete para a Declaração de Bucareste, adotada pelos ministros responsáveis pelos assuntos urbanos, em 14 de junho de 2019, que reconhece a necessidade de desenvolver uma relação funcional entre a Nova Carta de Leipzig, a Agenda Urbana da UE e a Agenda Territorial 2020+;
37. considera que a natureza intergovernamental e não legislativa da Agenda Territorial Europeia é ideal para a cooperação com os atuais e futuros países terceiros, uma vez que ajudaria a desenvolver uma abordagem pan-europeia do desenvolvimento territorial, potencialmente apoiada por uma série de programas como o LEADER, o Interreg ou o ESPON, cujas propostas atuais para o período 2021-2027 permitem especificamente a participação voluntária e o cofinanciamento de países terceiros. Tais programas também provaram ser instrumentos de estabilização e de conciliação bem-sucedidos (por exemplo, o papel do LEADER no Acordo de Sexta-Feira Santa ou na participação da sociedade civil e no desenvolvimento da democracia local na Turquia);

**Desenvolvimento local de base comunitária**

38. incentiva a possibilidade de ser obrigatória a utilização do DLBC com vários fundos em todas as regiões da UE, garantindo a aplicação de uma abordagem de DLBC em todos os tipos de territórios: zonas rurais (incluindo zonas remotas, montanhosas e insulares), urbanas e costeiras. Todas as regiões da UE devem poder utilizar todos os fundos possíveis para satisfazer as suas necessidades constantes das suas estratégias de desenvolvimento local;
39. insta à afetação obrigatória de 8% de todos os FEEL e do FEADER ao DLBC, a fim de aproveitar plenamente o potencial do instrumento e as sinergias dos diferentes fundos para o desenvolvimento local integrado;
40. salienta a necessidade de retornar às bases da metodologia do DLBC/LEADER, reforçando, em especial, os princípios de uma abordagem ascendente, da parceria, da mobilização e do papel das estratégias de desenvolvimento local integrado;
41. propõe que, em cada Estado-Membro, a gestão do DLBC se adapte aos territórios e respeite as dinâmicas, as estruturas e as abordagens locais;
42. congratula-se com o trabalho realizado pelo CR <sup>(2)</sup> e pelo Parlamento Europeu <sup>(3)</sup> para assegurar que o DLBC de vários fundos continue a incluir o FEADER também para o período 2021-2027 e insta a que estas disposições, defendidas por ambas as instituições, sejam mantidas no acordo final com o Conselho, uma vez que os benefícios do DLBC não podem ser plenamente garantidos sem a possibilidade de integrar as intervenções financiadas pelos FEEL e pelo FEADER;
43. apela para a regulamentação do DLBC ao nível da UE com base numa sólida avaliação de impacto e estabelecendo-se um conjunto único de regras para todos os FEEL, a fim de reduzir a enorme carga burocrática e a regulamentação excessiva realizada pelos Estados-Membros e, ao mesmo tempo, evitar a utilização abusiva do poder pelas autoridades de gestão ou pelos organismos de pagamento;
44. reitera o seu apelo para manter o Regulamento Disposições Comuns (RDC) plenamente aplicável ao Programa FEADER. É essencial uma compatibilidade perfeita entre todos os fundos para financiar os instrumentos territoriais, em particular o DLBC/LEADER e as respetivas estratégias de desenvolvimento local;
45. apela a um diálogo e coordenação melhores entre todos os intervenientes no DLBC (grupos de ação local, autoridades de gestão, direções-gerais da Comissão Europeia, organismos de pagamento, redes LEADER, tais como a ELARD, e as redes LEADER nacionais e rurais), a fim de evitar o aumento da burocracia e atrasos enormes no início do período de programação, bem como na entrega dos fundos aos candidatos a projetos. Propõe, por conseguinte, que a Comissão crie uma unidade de apoio ao DLBC, ao nível da UE, para assistir na comunicação, no reforço das capacidades, no trabalho em rede e na cooperação transnacional de todos os grupos de ação local, no âmbito de todos os fundos;
46. propõe que o DLBC de vários fundos seja mais apoiado, por exemplo, através de uma taxa de cofinanciamento mais elevada. Lamenta que o artigo 120.º, n.º 5, do RDC em vigor relativo a taxas de cofinanciamento mais elevadas para operações apoiadas por instrumentos de desenvolvimento territorial integrado tenha sido omitido da nova proposta de RDC;
47. insta à maior utilização das opções de custos simplificadas, de acordo com os artigos 48.º a 51.º do novo RDC, que poderia reduzir os encargos de auditoria para as autoridades de gestão e para os beneficiários finais. Além disso, o âmbito de utilização de tais opções deve ser alargado ao FEADER, de forma a harmonizar também os procedimentos em caso de operações com vários fundos;
48. assinala que o DLBC é um excelente ponto de partida para um método amplamente utilizado de realização de projetos locais: os grupos de ação local não devem depender totalmente do financiamento da UE, devendo também ser utilizados como instrumento para aplicar os fundos nacionais, regionais e locais, uma vez que o desenvolvimento local vai muito para além dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento;
49. solicita ao Conselho e ao Parlamento Europeu que regressem à proposta da Comissão no sentido de as autoridades de gestão terem 12 meses a contar da data de aprovação do último programa em causa para concluírem a primeira fase de seleção de estratégias e assegurarem que os grupos de ação local selecionados conseguem cumprir as suas tarefas;

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité das Regiões — Regulamento Disposições Comuns, relatores: Michael Schneider e Catuscia Marini, Bruxelas, 5 de dezembro de 2018, CdR 3593/2018 (JO C 86 de 7.3.2019, p. 41)

<sup>(3)</sup> Parlamento Europeu, Disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos (relatório de Constanze Krehl e Andrey Novakov), quarta-feira, 27 de março de 2019 — Estrasburgo. P8\_TA-PROV(2019) 0310 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

50. apela à clarificação do papel dos grupos de ação local na seleção dos projetos, de forma a evitar a duplicação das respetivas tarefas pelas autoridades de gestão. O papel do grupo de ação local na seleção de projetos deve ser dominante, não apenas formal, na medida em que é um dos princípios básicos do DLBC/LEADER;
51. solicita modelos claros e simples de avaliação e acompanhamento das estratégias de desenvolvimento local, no âmbito do DLBC. A avaliação tem de fazer parte do processo de aprendizagem das comunidades, pelo que é muito importante recolher continuamente informações e avaliar a execução das estratégias dos grupos de ação local. Há que adotar soluções informáticas avançadas para a recolha e análise de dados e conjugá-las com processos participativos e análises qualitativas;
52. salienta que a apropriação dos resultados é muito suscetível de contribuir positivamente para a estabilidade de estratégias de desenvolvimento a mais longo prazo e para efeitos duradouros, desenvolvidos pelas mesmas pessoas que as aplicam e beneficiam dos seus resultados;
53. observa que os exemplos bem-sucedidos de parcerias locais existentes, financiadas pelo FEADER e/ou o FEAMP, devem constituir uma base para o desenvolvimento do financiamento do DLBC pelo FEDER e pelo FSE. O trabalho em rede e a colaboração através das redes existentes ou a criação de novas redes a nível regional, nacional e transnacional/inter-regional desempenham um papel crucial, bem como o acompanhamento e a tutoria;
54. salienta a necessidade de comunicar melhor o DLBC e as oportunidades que este instrumento proporciona: efetivamente, apesar de o desenvolvimento rural utilizar este instrumento há mais tempo, em particular, o desenvolvimento urbano necessita de um impulso mais forte para a sua utilização. É necessário elaborar uma avaliação e uma análise pormenorizadas sobre a forma como um determinado Estado-Membro o abordou, incluindo recomendações para uma aplicação eficaz;
55. assinala que o DLBC/LEADER, enquanto instrumento, é utilizado por três mil organismos similares (grupos de ação local e grupos de ação local da pesca) em toda a União Europeia. Cabe ter em conta este facto, a fim de reforçar a cooperação territorial e abranger a diversidade europeia através de uma cooperação transnacional ascendente entre os cidadãos. A fim de promover a cooperação territorial através do DLBC, é necessário criar as condições que permitam que os grupos de ação local se concentrem na sua função de mobilizar o território e contribuir para o aparecimento e a concretização posterior das melhores ideias. Cabe garantir uma proporção adequada dos orçamentos para os custos operacionais e de mobilização, bem como para a cooperação transnacional. Ao mesmo tempo, recomenda vivamente a criação, ao nível europeu, de um conjunto comum de regras e princípios para os projetos de cooperação internacional de DLBC, a fim de assegurar a sua aplicação eficaz e harmoniosa;
56. recorda a relação entre o DLBC e os demais instrumentos de desenvolvimento integrado: enquanto instrumento opcional, em conjunto com os investimentos territoriais integrados, contribui para a aplicação de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla, que permite a localização das políticas. Neste contexto, insta a maiores sinergias entre o DLBC e o ITI: o DLBC pode ser utilizado no período de programação de 2021-2027 enquanto instrumento complementar numa estratégia territorial ou urbana, pelo que poderia fazer parte de uma abordagem de ITI, em que a abordagem participativa do DLBC pode contribuir para resolver alguns problemas locais específicos;
57. considera que o DLBC é um instrumento fundamental para concretizar as propostas do CR <sup>(4)</sup>, subsequentemente aprovadas pelo Parlamento Europeu <sup>(5)</sup>, segundo as quais, nos programas cofinanciados pelo FEDER que dizem respeito a zonas com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tal como referido no artigo 174.º do TFUE, deve ser consagrada especial atenção à superação das dificuldades específicas dessas zonas;
58. estima que os grupos de ação local são parceiros ideais para desempenhar a função de mediadores da inovação, no âmbito da abordagem das aldeias inteligentes, e para catalisar o potencial das zonas rurais, na medida em que, em muitos casos, já o fazem. Os grupos de ação local constituem um instrumento sólido de desenvolvimento endógeno das respetivas zonas, têm ligações diretas com as empresas locais, os municípios e a sociedade civil e, conseqüentemente, criam capacidades fortes no território, envolvendo os recursos locais e regionais e as competências dos cidadãos;
59. apoia a proposta do Parlamento Europeu de que os planos financiados pelo FEDER para as zonas que enfrentam um declínio demográfico estrutural possam receber 5% dos recursos do FEDER para o desenvolvimento territorial integrado em zonas não urbanas com limitações ou desvantagens naturais, geográficas ou demográficas ou que tenham dificuldades em aceder a serviços básicos, destinando pelo menos 17,5% desse montante às zonas rurais e às comunidades para o desenvolvimento de projetos como as aldeias inteligentes; considera que o DLBC é, em muitos locais, a abordagem ideal para alcançar esta proposta ambiciosa;

(4) Parecer do Comité das Regiões Europeu — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo de Coesão, relator: Michiel Rijsberman, CdR 3594/2018 (JO C 86 de 7.3.2019, p. 115).

(5) Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 27 de março de 2019, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo de Coesão [COM(2018) 372 — C8-0227/2018 — 2018/0197(COD)] (ainda não publicado no Jornal Oficial).

60. encara o envolvimento e o reforço de capacidades dos intervenientes locais como um dos principais trunfos da metodologia do DLBC. O desenvolvimento local integrado é uma forma muito eficaz de estabelecer ligações e sinergias entre as várias partes interessadas e os vários aspetos do desenvolvimento local. Os grupos de ação local têm-se revelado um instrumento muito bem-sucedido no planeamento estratégico, na mobilização, no trabalho em rede e na coordenação de atividades, por exemplo, criando planos de ação locais para a educação ou os serviços sociais em alguns Estados-Membros.

Bruxelas, 8 de outubro de 2019.

*O Presidente*  
*do Comité das Regiões Europeu*  
Karl-Heinz LAMBERTZ

---