

**Escola de Ciências Sociais e Humanas**

Departamento de Economia Política

O Programa LEADER e o Papel dos Grupos de Ação Local (GAL) na  
Estratégia de Desenvolvimento Rural das Regiões em Portugal

Marco António Domingos Do Nascimento

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Dr. Raul Manuel Gonçalves Lopes, Professor Associado  
Departamento de Economia Política (ECSH) do ISCTE - Instituto Universitário  
de Lisboa

Outubro, 2019



**Escola de Ciências Sociais e Humanas**

Departamento de Economia Política

O Programa LEADER e o Papel dos Grupos de Ação Local (GAL) na  
Estratégia de Desenvolvimento Rural das Regiões em Portugal

Marco António Domingos Do Nascimento

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Dr. Raul Manuel Gonçalves Lopes, Professor Associado  
Departamento de Economia Política (ECSH) do ISCTE - Instituto Universitário  
de Lisboa

Outubro, 2019



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, por terem lutado uma vida inteira para que este momento fosse possível. A eles, dedico este trabalho, pelo apoio que, inquestionavelmente, me deram em cada etapa da minha vida, pelas palavras reconfortantes, e pelos valores que me transmitiram. Um enorme obrigado.

Aos meus irmãos, agradeço pelo abraço constante, e pelos ensinamentos que fui retendo durante todo o meu processo de crescimento enquanto pessoa. A eles, devo muito.

Agradeço aos meus amigos, por terem sido compreensivos e por terem contribuído para que não perdesse o foco no desenvolvimento desta dissertação.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Raul Lopes, um enorme obrigado, por ter conseguido motivar-me, por acompanhar-me durante todo este processo, e pelos conselhos fantásticos e fundamentais que me deu para “levar o barco a bom porto”.

Um agradecimento especial às pessoas que aceitaram ser entrevistadas de forma a que conseguisse concluir este trabalho. Foram uma ajuda fundamental. São eles: Sandra Rosário, Ricardo Bernardino, José Macário Correia, Jorge Botelho, Tomé Pires e Osvaldo Gonçalves.

Por último, um obrigado muito especial à Maria, por ter sido o meu porto de abrigo durante todo este tempo, por nunca me deixar desistir, e por ter sido capaz de carregar com algumas frustrações e ansiedades minhas, durante o tempo em que redigi este trabalho.

## RESUMO

O Desenvolvimento rural constitui, desde há muito tempo, um dos mais importantes pontos da agenda da União Europeia que, tem desenvolvido esforços no sentido de criar condições para a evolução das zonas rurais. O LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) surgiu da necessidade de construir um novo modelo de desenvolvimento rural, assente numa lógica de descentralização, onde os agentes locais têm voz ativa no desenho da estratégia dos seus territórios. O LEADER constituiu, essencialmente, uma nova visão sobre o conceito de espaço rural, onde um dos objetivos passa pela inovação e diversificação de atividades nesse mesmo espaço, contrariando um antigo modelo de desenvolvimento rural, associado apenas ao desenvolvimento agrícola. Esta dissertação de mestrado tem como objetivo expor a evolução do programa ao longo do tempo, assim como, fazer uma síntese sobre o seu contributo para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, torna-se importante perceber até que ponto o LEADER tem sido eficaz na resolução dos problemas dos territórios e qual o papel dos Grupos de Ação Local, no âmbito do mesmo. Com o objetivo de obter respostas significativas, realizou-se um trabalho de recolha de dados com base em entrevistas, onde foi possível retirar conclusões importantes para o cumprimento do objetivo deste trabalho.

**Palavras-Chave:** Cooperação; Desenvolvimento Rural; Grupos de Ação Local (GAL); LEADER.

## **ABSTRACT**

The Rural development has long been one of the most important items on the European Union's agenda. It has been making efforts to create conditions for the development of rural areas. LEADER (Links Between Actions for the Development of the Rural Economy) arose from the need to build a new model of rural development, based on a logic of decentralization, where local agents have an active voice in the design of the strategy of their territories. LEADER was essentially a new view on the concept of rural space, where one of the goals is the innovation and diversification of activities in that same space, contrary to an old model of rural development, associated only with agricultural development. This master thesis aims to expose the evolution of the program over time, as well as to summarize its contribution to rural development. In this sense, it is important to understand the extent to which LEADER has been effective in solving the problems of the territories and the role of Local Action Groups within it. In order to obtain meaningful answers, it was conducted a data collection method based on interviews, where it was possible to draw important conclusions to achieve the objective of this dissertation.

**Key-Words:** Cooperation; Rural Development; Local Action Groups (LAG); LEADER.

## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE TABELAS.....	v
ÍNDICE DE QUADROS.....	v
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	vi
INTRODUÇÃO.....	1
<b>CAPÍTULO I - O PASSADO E O PRESENTE DO MUNDO RURAL: O PROGRAMA LEADER COMO UMA FERRAMENTA INOVADORA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL.....</b>	<b>3</b>
1.1 – Nota Introdutória.....	3
1.2 – Evolução das Políticas de Desenvolvimento Rural: Do Tratado de Roma até à atualidade.....	3
1.3 - O Contexto Rural atual e a Orientação das Políticas de Desenvolvimento Rural.....	9
1.4 - O Conceito de Governança.....	13
1.5 - O Programa LEADER.....	17
1.6 - Considerações Finais.....	21
<b>CAPÍTULO II - O LEADER NA EUROPA E EM PORTUGAL E O PAPEL DOS GRUPOS DE AÇÃO LOCAL.....</b>	<b>23</b>
2.1 - Nota Introdutória.....	23
2.2 - Avaliação do LEADER na Europa: Pontos Fortes e Fracos do Programa.....	24
2.3 - O Programa LEADER em Portugal.....	27
2.4 - O Papel dos Grupos de Ação Local.....	32
2.5 - Considerações Finais.....	35
<b>CAPÍTULO III – Metodologia.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 - Análise de entrevistas.....</b>	<b>38</b>
3.1.1 - Constituição das equipas técnicas dos Grupos de Ação Local.....	38
3.1.2 - Autonomia e Funcionamento dos GAL.....	39
3.1.2.1 - Condições proporcionadas aos GAL e outras atividades realizadas para financiamento do grupo.....	39
3.1.2.2 - Principais desafios e obstáculos enfrentados pelos GAL no dia-a-dia.....	40
3.1.2.3 - A Formação e desenvolvimento de competências das equipas técnicas dos GAL e uma boa relação entre os seus membros como fatores que contribuem para o sucesso das suas ações.....	41
3.1.2.4 - A Transparência na estrutura dos GAL, a influência de certos grupos políticos ou económicos nas tomadas de decisão e a relação autarquia-GAL.....	41
3.1.3 - Dinamização da economia local e criação de emprego.....	43
3.1.3.1 - Volume de investimento e criação de emprego.....	43
3.1.3.2 - Estratégia de desenvolvimento local e captação de investimento.....	44
3.1.3.3 - Inovação e diversificação de atividades.....	45
3.1.3.4 - A avaliação da eficácia do LEADER e os pontos fortes e fracos do programa.....	46
3.1.4 - Cooperação.....	48

3.1.5 - Fiscalização e transparência.....	50
3.1.6 - Avaliação sobre a atividade e desempenho dos GAL.....	51
<b>3.2 - Discussão de resultados.....</b>	<b>53</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>62</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>68</b>
Anexo A - Guião de Entrevista aos representantes das equipas técnicas dos GAL.....	69
Anexo B - Guião de Entrevista aos membros independentes aos GAL (Autarcas e Ex-autarca).....	75

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 2.1</b> – Dados relativos às diferentes fases de programação do LEADER a nível comunitário.....	24
<b>Quadro 2.2</b> – Dados relativos às diferentes fases de programação do LEADER em Portugal .....	27
<b>Quadro 2.3</b> – Valores (aproximados) ao nível do número de projetos, apoios públicos, investimento total e postos de trabalho criados/preservados, durante as três primeiras fases de implementação do LEADER .....	28
<b>Quadro 2.4</b> – Principais medidas/orientações das primeiras três fases de implementação do LEADER em Portugal .....	28
<b>Quadro 2.5</b> – Principais medidas/orientações do Sub-programa 3 (Eixo LEADER) do PRODER .....	29
<b>Quadro 2.6</b> – Criação líquida de emprego do Eixo LEADER do PRODER .....	30
<b>Quadro 2.7</b> – Dotação orçamental para as diferentes áreas de apoio, desde o LEADER I até à Abordagem LEADER do PRODER (2007-2013).....	31
<b>Quadro 2.8</b> – Dotação orçamental para a medida 10 (LEADER) do PDR 2014-2020.....	32
<b>Quadro 2.9</b> – Indicadores de avaliação de projetos de cooperação ao nível do perfil dos GAL, tipologia de projetos e resultados dos mesmos .....	35
<b>Quadro 3.1</b> - Dados fornecidos pelos entrevistados relativamente à estrutura da equipa técnica do GAL e à dotação orçamental para três diferentes áreas de apoio.....	38
<b>Quadro 3.2</b> - Dados fornecidos pelos entrevistados relativamente ao volume de investimento e criação de emprego.....	43
<b>Quadro 3.3</b> – Síntese dos principais pontos retidos através dos resultados obtidos.....	53

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

BEI – Banco Europeu de Investimento

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CCDR - Comissão Coordenadora e Desenvolvimento Regional

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola

FSE – Fundo Social Europeu

IFAP - Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

OCM – Organizações Comuns de Mercado

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAC – Política Agrícola Comum

PDR – Programa de Desenvolvimento Rural (2014-2020)

PME – Pequenas e Médias Empresas

PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural (2007-2013)

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RPU – Regime de Pagamento Único

UE – União Europeia

## INTRODUÇÃO

Os espaços rurais representam a maior parte do território da União Europeia, no entanto, estes são também caracterizadas por um nível de desertificação humana muito elevado, uma vez que a maior parte da população residente na União Europeia está concentrada em centros urbanos (Carvalho, 2009:68-69). Isto constitui um desafio bastante complexo para quem formula as políticas para o território, ainda para mais quando a tendência parece manter-se ou até, agravar-se. A falta de empregos, de dinamismo e de oferta de serviços nas zonas rurais representam algumas das principais razões que contribuem para situações de êxodo rural. Até uma certa altura, os territórios rurais eram vistos apenas como meios para a exploração agrícola. As políticas direcionadas para o território visavam portanto a modernização do setor, apoiando a produtividade e todos os benefícios que isso traria para os territórios e para a comunidade. Em determinado momento, a visão sobre o espaço rural começa a mudar, passando a olhar-se o território de uma forma mais ampla e multifuncional e, onde as políticas para o território ganham outros contornos, nomeadamente, ao nível social e ambiental.

Associado a essa mudança de paradigma, o Programa LEADER veio afirmar-se como uma ferramenta que promovia investimentos que gerassem benefícios para o desenvolvimento do território e para a satisfação dos interesses da comunidade. O programa revelava-se inovador, procurando investir no potencial de cada território e onde os agentes locais teriam o papel principal na definição de estratégias para os seus próprios territórios, caracterizando um novo modelo de governança. Um dos principais objetivos com a criação do programa prendia-se com a necessidade de apostar no desenvolvimento do território como um todo, promovendo o investimento em diversos setores e não apenas num único setor, como acontecia até determinado momento.

O sucesso da primeira fase de implementação do programa originou a continuidade do mesmo, sendo que, ao longo do tempo e das diferentes fases de programação, o LEADER ia gerando um maior entusiasmo com o aumento do território abrangido, o aumento do número dos GAL e também o aumento do nível de financiamento. Isso ia resultando num maior número de projetos implementados e na criação de emprego, contribuindo para a dinamização de territórios que, ao mesmo tempo, deixava de ser vistos apenas como meios rurais com fins agrícolas. Alguns destes aspetos, juntamente com outros fatores inovadores do LEADER, tais como, projetos de cooperação ou o facto de o programa promover a inovação, ajudam a construir a imagem de que o LEADER tem sido uma ferramenta bastante importante para o desenvolvimento das áreas rurais, no entanto, o programa é alvo de outras críticas menos positivas, nomeadamente, ao nível da própria inovação e dos projetos de cooperação, onde se aponta um baixo nível de desempenho. Também ao nível da estrutura dos GAL são apontadas falhas, relativamente ao seu desempenho ou mesmo à transparência na organização da sua estrutura. Existem outras críticas que põem em causa a importância do próprio LEADER e o papel dos GAL, uma das quais, apontada aos baixos níveis de financiamento que impedem que existam maiores ambições ao nível de investimentos. Será importante perceber até que ponto estas e outras críticas são coerentes com o que passa, efetivamente, na realidade.

Com esta dissertação, pretende-se essencialmente dar a conhecer o programa LEADER, avaliar a sua atuação e os seus pontos fortes e pontos fracos e perceber qual a importância e a pertinência do programa no âmbito do desenvolvimento rural, ao longo das diferentes fases da sua existência. Será também importante, para isso, identificar os principais critérios do programa e perceber se o programa tem conseguido ser fiel a esses mesmos critérios e se, por sua vez, tem conseguido atingir os seus objetivos. Os Grupos de Ação Local (GAL) são os grupos formais associados ao programa LEADER, e são responsáveis por delinear e implementar estratégias, assim como, gerir os recursos disponíveis, pelo que, torna-se fundamental conhecer o trabalho dos mesmos, assim como perceber até que ponto estes têm sido capazes de contribuir para que o LEADER seja uma referência importante no âmbito do desenvolvimento dos territórios. Existem também dúvidas sobre a transparência da sua estrutura e sobre a autonomia e equidade de todos os seus membros nos processos de decisão, motivadas por uma forte interferência de certos grupos (lobbies, elites ou decisores políticos) na definição de estratégia e tomadas de decisão. Será importante perceber até que ponto esta crítica se ajusta à realidade observada.

Como meio de satisfazer o objetivo deste trabalho, procedeu-se a dois tipos de metodologia diferentes. Numa primeira fase, foi feita uma análise de literatura nacional e internacional considerada pertinente para o tema em questão, sendo que, dessas leituras resultou uma síntese de informação relevante que constitui o conteúdo dos dois primeiros capítulos. Este conteúdo teórico serviu de suporte à construção de dois guiões para a realização de entrevistas a membros representantes das equipas técnicas de dois GAL e a quatro membros independentes aos GAL, mas com um forte conhecimento sobre as componentes do programa LEADER e sobre o papel dos GAL, no âmbito do programa. Essas mesmas entrevistas e os resultados obtidos através das mesmas são a base para a construção de um terceiro capítulo, cujo objetivo passa por apresentar esses mesmos resultados e discuti-los com referência ao conteúdo teórico presente nos capítulos anteriores. Conforme já referido, esta dissertação encontra-se dividida em três capítulos, sendo que, cada capítulo é constituído por diferentes pontos.

No primeiro capítulo, o objetivo passa por fazer uma contextualização do mundo rural e das políticas de desenvolvimento rural atuais e também da evolução que essas mesmas políticas tiveram ao nível da sua orientação, ao longo do tempo. Ainda neste capítulo, faz-se um enquadramento do programa LEADER em linhas gerais, assim como de um novo conceito de governança associado ao modelo atual de desenvolvimento rural.

O segundo capítulo é dedicado inteiramente à temática do LEADER, onde se faz um levantamento de alguns pontos fortes e fracos do programa a nível global ao longo do tempo, sendo que, o capítulo está ainda estruturado com outros dois pontos fundamentais que se prendem com a ação e resultados do programa em Portugal ao longo das diferentes fases e com o papel dos GAL nesta lógica de desenvolvimento rural.

Conforme já referido, o terceiro capítulo é dedicado aos resultados obtidos com a realização de entrevistas, onde o objetivo passa por discutir esses mesmos resultados, no âmbito do quadro teórico construído nos capítulos anteriores. Pretende-se, acima de tudo, perceber até que ponto o programa

tem sido eficaz no desenvolvimento dos territórios, seguindo os princípios básicos que o caracterizam. Pretende-se também neste capítulo avaliar o papel dos GAL e perceber, entre outras coisas, sob que condições os mesmos desempenham as suas funções.

## **CAPÍTULO I - O PASSADO E O PRESENTE DO MUNDO RURAL: O PROGRAMA LEADER COMO UMA FERRAMENTA INOVADORA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL**

### **1.1 – Nota Introdutória**

O desenvolvimento das zonas rurais representa um dos principais focos da União Europeia que, desde há muito, tem apontado esforços no sentido de promover os territórios. Um dos objetivos do presente capítulo é fazer um levantamento das diferenças entre a concepção atual de desenvolvimento rural e outras anteriores, destacando, entre outros aspetos, um novo modelo de governança. A verdade é que hoje desenvolvimento rural representa um conceito muito mais amplo que não se resume à agricultura e cuja abordagem envolve um maior número de agentes. Estes foram alguns dos princípios que diferenciaram o programa LEADER dos restantes, pelo que, um outro objetivo deste capítulo é dar a conhecer a natureza deste programa e as motivações para a sua implementação, assim como a sua evolução, ao nível da União Europeia. Neste sentido, este capítulo está estruturado em quatro partes. A primeira parte é referente à evolução das políticas de desenvolvimento das áreas rurais, numa lógica temporal, desde a criação da Política Agrícola Comum (PAC) até aos dias de hoje, onde são abordadas as diferentes reformas da PAC e as principais alterações ao modelo de desenvolvimento rural da União Europeia. As orientações das políticas de desenvolvimento rural atuais compõem o conteúdo da segunda parte deste capítulo, onde estão sintetizadas as principais tendências, prioridades e objetivos dessas mesmas políticas. A terceira parte é referente ao conceito de governança, onde são destacados os princípios que o caracterizam, ao mesmo tempo que é feito um levantamento das diferenças entre a abordagem atual e abordagens anteriores. Por fim, uma quarta parte do capítulo, onde estão refletidas as principais características da Abordagem LEADER e das diferentes fases de implementação do programa.

### **1.2 – A Evolução das Políticas de Desenvolvimento Rural: Do Tratado de Roma até à Atualidade**

A 2ª Guerra Mundial originou uma crise profunda na Europa, levando a uma situação de miséria e escassez de recursos que perdurou durante alguns anos. Neste cenário, a agricultura assumia um papel fundamental na satisfação da necessidade mais básica da população: a subsistência alimentar. É neste contexto que nasce a PAC, promovida pelos seis países fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE) (Vareta, 2014:5).

De acordo com Calvário (2010:11), a PAC, criada em 1957, “foi a primeira política comunitária a ser instituída”, e implementou um conjunto de instrumentos que vieram desencadear um progresso na eficiência e na modernização da agricultura na Europa. A sua criação tinha como objetivos concretos, o aumento de produtividade da agricultura, a intenção de proporcionar um nível de vida digno à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis aos consumidores (Santos, 2010:23). De forma a financiar esta política, foi criado um fundo comum, denominado por Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). De acordo com Carvalho (2009:69-70), este fundo representava a “maior verba unitária do orçamento da CEE”.

Em 1962, uma grande preocupação sobre a segurança alimentar dos países da CEE conduziu à intenção de criar um Mercado Único para a agricultura de forma a garantir preços acessíveis, assim como, garantir uma maior justiça e proporcionalidade no rendimento dos agricultores. Posteriormente, foram criadas as Organizações Comuns de Mercado (OCM), cuja responsabilidade era, essencialmente, regular o funcionamento dos principais produtos agrícolas do Mercado Comum. Estas são responsáveis por apoiar os produtores, uniformizar os preços em todos os mercados Europeus, controlar a produção e estabelecer trocas com países que não pertencem à CEE (Picão de Abreu, 2014:8; Vier, 2008:27).

A CEE ia crescendo e, enquanto, outros países se iam tornando membros da comunidade, a ideia de desenvolver políticas comuns e de integração ia sendo reforçada. A produção atingia uma situação de sobreprodução, gerando excedentes de produto, suportados pelo orçamento da CEE, que se via obrigada a comprar esses mesmos excedentes aos produtores, a armazená-los e a aumentar os apoios ao escoamento do produto. É neste sentido que surge a primeira proposta de reforma da PAC, em 1968, promovida por Mansholt (Vareta, 2014:9).

O Plano Mansholt visava, essencialmente, “o abandono da exploração familiar clássica e a adoção do modelo de grande unidade da exploração” (Picão de Abreu, 2014:8).

As ideias de Mansholt foram, desde logo, alvo de oposição das organizações agrícolas, pois o memorando visava uma alteração radical no desenho da PAC, com medidas como, a redução de preços para evitar a intervenção do Estado, apoios à modernização de atividades com potencial, aposta na qualificação dos produtores, e a substituição da utilidade de alguns terrenos, passando a convertê-los em parques naturais ou de natureza florestal, ao invés da produção agrícola. O ajustamento da PAC era algo mal visto pelos agricultores, pois, estes olhavam para o Plano Mansholt como uma intenção clara de liberalizar o mercado, gerando a desconfiança de que os seus rendimentos poderiam sofrer consequências (Vareta, 2014:10).

A contestação em meio rural originou algumas diretivas, que visavam uma melhoria da qualidade de vida da população agrária e a modernização da exploração agrícola. Para tal efeito, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) comparticipava 25% das ajudas, sendo que o restante era pago pelos Estados-Membros (Diretiva CEE 72/159). A Diretiva CEE 72/160 estipulava que os

agricultores deveriam proceder ao abandono da atividade agrícola, de forma a libertar as suas terras para um melhor aproveitamento das mesmas. Os agricultores eram encorajados através de compensações e incentivos, isto se, tivessem trabalhado 5 anos seguidos na agricultura e ter dedicado, durante este período, 50% da atividade à agricultura. A melhoria dos aspetos técnicos de apoio aos agricultores e suas famílias e a qualificação dos profissionais era outro objetivo, presente na Diretiva CEE 72/161 e, as despesas efetuadas pelos Estados-Membros com esta meta, eram reembolsadas pelo FEOGA em 25% (Vier, 2008:28).

Em 1975, foram institucionalizadas as diferenças entre zonas desfavorecidas e de montanha. Nesse sentido, os agricultores destas áreas passavam a ser indemnizados, “a fim de compensar desvantagens naturais permanentes, com vista à prossecução da atividade agrícola, à manutenção de um mínimo de povoamento e à conservação do espaço natural” (Clemente, 2016:176). O objetivo desta política compensatória era, essencialmente, garantir que essas áreas continuavam a ser exploradas, evitando com isso, o abandono das mesmas por parte dos agricultores. Posteriormente, em 1984, foi definido um regime de quotas de leite, onde foi fixada uma quota a cada produtor determinada pelo nível de produção do ano anterior subtraída de 4%, de forma a limitar a produção, sendo que em 1988 foram aprovadas medidas com o objetivo de limitar a crescente despesa da PAC, nomeadamente com os excedentes (Clemente, 2016:176; Vareta, 2014:11).

Em 1985, o denominado “Livro Verde”, da CEE, veio abordar uma nova perspetiva da agricultura Europeia, e do seu futuro papel para a sociedade. De forma a reduzir os excedentes e a aligeirar as implicações financeiras que isso acarretava, a CEE optou por medidas que visavam o equilíbrio rural e o apoio às explorações relativamente mais fracas, medidas que eram acompanhadas por uma política de preços orientada para o mercado (Carvalho, 2009:71-72).

No final dos anos 80, a publicação do documento “O Futuro do Mundo Rural” veio abordar os graves problemas que a vida rural enfrentava e a sua sustentabilidade para futuro, uma vez que, o tecido económico estava cada vez mais fragilizado, devido ao abrandamento da atividade agrícola. A CEE acreditava ser necessário alterar as políticas ou programas com potencial no futuro do mundo rural. Uma nova orientação da Política Europeia para os espaços rurais assenta num equilíbrio entre fatores económicos, sociais e ambientais. Posto isto, o objetivo continua a ser uma agricultura competitiva, mas complementada por outros objetivos como, a preservação ambiental e o aumento da qualidade de vida em meio rural, finalidade que poderia ser alcançada através da diversificação das atividades desenvolvidas em meio rural e com a conservação dos ecossistemas. A CEE propunha, igualmente, uma nova distinção entre três tipos de territórios rurais, com base no tipo de dificuldades que estes enfrentavam. Eram eles, as regiões rurais mais próximas das grandes cidades, as regiões rurais em acentuado declínio e as regiões rurais marginalizadas. Um novo modelo baseava-se numa abordagem de desenvolvimento de diferentes regiões rurais, integrando duas políticas paralelas, com metas algo semelhantes: a Política Agrícola e Rural e a Política de Coesão (Andrade, 2016:9-11; Carneiro, 2005:4; Clemente, 2016:54; Picão de Abreu, 2014:15).

A Política de Coesão Económica e Social era suportada por diversos fundos estruturais e, visava reduzir as assimetrias entre várias regiões. O Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural (FEDER) e o FEOGA - Orientação, constituíam os fundos de financiamento da política de coesão. Em 1988, foram definidas, pela primeira vez, prioridades para a aplicação destes fundos, determinando “a passagem definitiva de uma abordagem setorial para a programação integrada de medidas que podiam abranger os três grandes fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA-Orientação), através do desenvolvimento de projetos orientados e coordenados ao nível regional” (Clemente, 2016:181). Com isto, todos os instrumentos financeiros estruturais deveriam atuar com base em quatro princípios: Concentração, Programação, Parceria e Adicionalidade. Os dois objetivos da PAC (eficiência económica e equidade social) passavam a ser designados por coesão económica e social e, a política passava a estar focada na conjugação de duas abordagens: o apoio à atividade agrícola e a abordagem territorial de apoio ao desenvolvimento rural das regiões (Clemente, 2016:182-183; Calmeiro De Oliveira, 2013:42-43).

Mais tarde, em 1992, o Tratado de Maastricht e, em 1993, uma segunda reforma dos fundos estruturais, vieram reforçar a importância do desenvolvimento das zonas rurais dentro das metas de coesão económica e social. No entanto, anos mais tarde, chegou-se à conclusão de que a PAC nunca foi capaz de atingir os principais objetivos de coesão económica e social. Se por um lado, as indemnizações compensatórias favorecem as zonas mais desfavorecidas, por outro, os financiamentos atribuídos aos agricultores são superiores em áreas mais ricas, associadas a maiores e melhores níveis de produção, aspetos que vêm contradizer e contrariar os objetivos de coesão económica e social (Clemente, 2016:235).

Ainda em 1992, dá-se a reforma de Mac Sharry e, esta surge de uma clara necessidade de alterar o paradigma dos apoios ao setor agrícola. O sistema de ajudas ao rendimento através de preços de garantia é substituído por um sistema de ajudas diretas. A Reforma de 1992 definiu como principais objetivos a correção de desequilíbrios e desigualdades até então evidenciadas, a capacidade para lidar com as exigências a nível de orçamento e a nível ecológico e, a garantia de um nível de vida justo aos agricultores (Vier, 2008:29-30).

Segundo Vareta (2014:11-12), a ideia de apoio à produção continuou como um mecanismo presente na estratégia da PAC, neste caso, com um apoio que assentava em ajudas diretas aos agricultores. A preservação ambiental e do património natural assumiram-se como um objetivo permanente da PAC, marcando, definitivamente, uma mudança de paradigma em relação às políticas em vigor até à data. Foram criadas medidas destinadas aos agricultores que demonstrassem uma maior responsabilidade ambiental.

Vareta (2014:13) afirma que

Uma mudança que afasta esta política de ajudas dos anteriores apoios à produção prende-se com o facto de estas serem diretamente suportadas pelo orçamento comunitário, ao contrário do que acontecia com os rendimentos agrícolas assegurados pela política de preços, que eram suportados pelos consumidores e pelo FEOGA.

Em 1994, sucede-se o Uruguay Round, que ambiciona uma maior abertura do comércio a nível mundial, levando, conseqüentemente, à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta surgiu com o objetivo de supervisionar as medidas implementadas para atingir os objetivos estabelecidos no Uruguay Round, com vista à liberalização do mercado. Em 1995, dá-se a entrada de outros países na, agora denominada, União Europeia (UE), aumentando para 15 o que, significou um grande aumento da área agrícola e florestal no seio da União (Lourenço, 2014:6).

Posteriormente, em 1996, a conferência de Cork vem determinar uma nova direção para a política de desenvolvimento rural na Europa, onde se definiu que o futuro passaria por uma abordagem multissetorial e territorial, apontando a multifuncionalidade da agricultura como um novo ideal essencial para o desenvolvimento de áreas rurais (Calvário, 2010:18).

A multifuncionalidade e pluriatividade da agricultura vêm caracterizar um novo discurso, integrado numa nova reforma da PAC: A Agenda 2000. Esta surge da necessidade de fortalecer a União e, atualizar a PAC, uma vez que o modelo da mesma havia sido concebido para uma união composta por poucos países, e ao longo dos anos, o número de estados-membros da UE viria a aumentar significativamente. Nesse sentido, era necessário promover a sustentabilidade do setor agrícola, apostando no caráter multifuncional da agricultura e, defendendo a importância desta no aspeto económico, social, ambiental e territorial (Vareta, 2014:13-14).

A Agenda 2000 consolidou-se como um programa cada vez mais orientado para o modelo agrícola Europeu, agrupando três funções fundamentais da agricultura: a função económica, territorial e ambiental. Do ponto de vista económico, a produção agrícola contribui para o crescimento da economia e do emprego, pois os produtos produzidos são consumidos e utilizados como matéria-prima na atividade industrial. Do ponto de vista territorial e do seu ordenamento, a agricultura é complementada por outras atividades, tais como, o comércio, a indústria e o turismo. Por último, a sua função ambiental alinha a atividade agrícola com a conservação dos espaços e proteção das paisagens e da biodiversidade (Vier, 2008:33).

Basicamente, a reforma de 2000 veio estruturar a política de desenvolvimento rural em dois pilares: um 1º Pilar onde se mantém a política de redução de preços, e onde foram originados dois novos instrumentos. O primeiro instrumento trata-se de um mecanismo de ecocondicionalidade, que veio implementar uma lógica de apoio ao cumprimento das regras ambientais, prevendo sanções para quem não as cumpra. O outro instrumento prende-se com uma redução de ajudas diretas aos agricultores de forma a transferir parte dessas verbas para o 2º Pilar. Este trata-se de um novo instrumento jurídico que contempla um certo número de medidas para estimular o desenvolvimento rural e, legível para todas as áreas da UE. Adicionalmente a isto, a Agenda 2000 fica marcada por uma dissociação entre a Política de Coesão e a Política de Desenvolvimento Rural. A intervenção nas áreas rurais, em grande escala, ficou atribuída à Política de Coesão, enquanto que, intervenções em pequena escala ficaram a cargo dos programas de desenvolvimento rural (Clemente, 2016:236; Vareta, 2014:14; Calvário, 2010:19).

No entanto, segundo Calvário (2010:19), “verifica-se que, no essencial, a reforma não trouxe grandes novidades, tendo apenas consolidado e aprofundado o caminho iniciado em 1992”. Apesar das alterações decorrentes da Reforma de 1992, a redução dos custos orçamentais não se verificou. A PAC continuou a ter uma carga elevada de despesa face aos produtos excedentários, o que dificultou em larga medida a transferência de verbas para os programas de desenvolvimento rural e programas agroambientais. A Agenda 2000 apresentava uma política de desenvolvimento rural que, assentava maioritariamente, no apoio à atividade agrícola, sendo que, apenas dois em nove capítulos diziam respeito a outras atividades, sendo eles, o capítulo referente às medidas florestais e, o capítulo da promoção da adaptação e desenvolvimento das zonas rurais. Este último, sendo o capítulo mais coerente com uma nova abordagem de desenvolvimento rural, deveria, essencialmente, assumir-se como um instrumento de articulação de atividades nas áreas rurais, no entanto, das treze medidas integradas neste capítulo, apenas quatro não estão relacionadas à agricultura o que, facilmente, permite concluir que a política de redução de preços continuou a ser a prioridade face à nova abordagem de desenvolvimento rural (Carneiro, 2005:8).

A verdade é que, a certa altura, o regime de pagamentos diretos aos agricultores veio denunciar as fragilidades da PAC. Os agricultores eram incentivados a não produzir, recebendo contrapartidas para tal, as maiores explorações tinham direito a subsídios mais elevados e, o apoio financeiro dado a certos métodos produtivos resultavam muitas vezes em resultados prejudiciais ao ambiente. Estas lacunas contraditórias da PAC motivaram uma nova reforma, em 2003, onde foram estabelecidas algumas medidas, tais como, um pagamento único aos agricultores, dissociado do nível de produção e, condicionado pelo respeito dos mesmos quanto a normas ambientais, ecológicas, e de segurança alimentar, um considerável reforço no conceito de desenvolvimento rural, reduzindo os pagamentos diretos às grandes explorações, como forma de suportar uma nova política rural e, por fim, um novo mecanismo que vem limitar as despesas de apoio ao mercado. O período de programação 2007-2013 começou a ser desenhado, no âmbito desta reforma (Vier, 2008:34; Santos, 2010:24-25).

Também as OCM sofreram mudanças, nomeadamente, nos apoios à produção e aos preços, seguindo uma tendência de liberalização dos mercados, conduzindo a agricultura para um caminho de modernização e ajustada às exigências das pessoas, com uma oferta mais diversificada. No entanto, um aspeto fortemente criticável era o facto de os critérios de distribuição de ajudas diretas continuarem a favorecer os Estados-Membros que mais produzem, seguindo a lógica inicial da PAC, onde a produção era, essencialmente, o objetivo primordial, prejudicando os Estados-Membros que produzem menos, mesmo que estes demonstrem uma maior responsabilidade a nível ambiental e ecológico. Este aspeto demonstra um desfasamento entre as preocupações e objetivos definidos com a Reforma de 2003, e os critérios que continuavam em prática (Vareta, 2014:16-17).

Em 2005, os dois pilares da PAC sofreram algumas alterações. No âmbito do 1º Pilar, surgem algumas atualizações e medidas, que visam essencialmente o reforço das medidas implementadas nas reformas anteriores. São elas, o reforço da autonomia dos Estados-Membros no poder de decisão sobre o investimento, o reforço significativo nos direitos dos proprietários agrícolas relativo ao Regime de Pagamento Único (RPU), e, um mecanismo de controlo orçamental que garante que o plafond máximo definido até 2013 não ultrapassa o seu limite (Calvário, 2010:22).

Ao nível do 2º Pilar, dá-se a revogação do FEOGA e aprovação do novo quadro de financiamento da política de desenvolvimento rural, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Este passa a estar separado dos restantes fundos estruturais. Ao nível dos principais objetivos para o período 2007-2013, continuava-se a dar prioridade aos definidos em fases anteriores, nesse sentido, a política de desenvolvimento rural a prosseguir devia contemplar medidas e instrumentos que promovessem esses mesmos objetivos. Eram eles, o aumento da competitividade dos setores agrícolas e florestais, a preservação e respeito pela esfera ambiental, a inovação da economia rural, assim como, a qualidade de vida que a mesma deve proporcionar aos seus habitantes (Vareta, 2014:17).

A fase de programação atual das políticas de desenvolvimento rural é a Europa 2020, estando em prática desde 2014. A nível do orçamento destinado à PAC, o mesmo é dividido em três grupos. O primeiro prende-se com o apoio ao rendimento dos agricultores e proteção do ambiente, correspondendo este grupo a 70% do orçamento da PAC. O segundo grupo está relacionado com medidas de apoio ao mercado que abrange 10% do orçamento, enquanto que, o terceiro grupo relaciona-se com medidas de desenvolvimento rural orientadas para a modernização da exploração, proteção ambiental, apoio à diversificação de atividades, assim como, dinamização das comunidades rurais. A este grupo estão destinados 20% do orçamento da PAC. Isto permite concluir que, o grande foco das políticas de desenvolvimento rural continua a ser a atividade agrícola e o rendimento dos agricultores e, a animação territorial continua muito aquém na lista de prioridades da União Europeia para o desenvolvimento das zonas rurais (Martins, 2016:15).

### **1.3 - O Contexto Rural atual e a Orientação das Políticas de Desenvolvimento Rural**

A política de desenvolvimento rural entendida como política de modernização agrícola, deu atualmente lugar a uma estratégia de aposta em investimentos integrados que tenham como reflexo um retorno geral para a comunidade local. A ideia é que, estratégias de investimento irão resultar em aumentos de competitividade o que, pode contribuir positivamente para gerar mais-valias para a comunidade, como por exemplo, a criação de emprego e a inclusão social, que constituem alguns dos objetivos principais das políticas de desenvolvimento rural (OCDE, 2016:183).

Um dos diferentes motivos que impulsionou esta mudança de abordagem relaciona-se com a crise financeira de 2008 que, veio motivar um corte na despesa e contenção de recursos para com as políticas públicas, por parte dos países da União Europeia. Os países são agora encorajados a investir no potencial dos seus territórios, com o objetivo de torná-los mais competitivos e sustentáveis devendo, no entanto, assegurar uma utilização eficiente e ecológica dos recursos naturais, cumprindo igualmente, o objetivo da União Europeia de caminhar no sentido de uma economia de baixo-carbono (OCDE, 2016:180,190,201).

A crise de 2008 originou, inevitavelmente, outras consequências. A mais grave foi, provavelmente, a situação de pobreza de muitas pessoas, resultando em elevados níveis de fome e de privação de recursos. Esta realidade foi negligenciada durante algum tempo e, de certa forma, foi um alerta para

os decisores políticos. Com isto, acabar com a fome na União Europeia voltou a ser uma das metas prioritárias no programa da política rural, reforçando políticas de apoio à agricultura e à segurança alimentar (GDPRD, 2016:6).

Esta preocupação está refletida nos objetivos e prioridades que foram estipuladas pela Comissão Europeia (CE), no âmbito do Europa 2020. Essas prioridades prendem-se com a transferência de conhecimento e inovação, o aumento da competitividade de todos os tipos de agricultura, a promoção da organização da cadeia alimentar e gestão de riscos na agricultura, a restauração e preservação dos ecossistemas, a promoção da eficiência dos recursos e, por fim, a inclusão social, redução da pobreza e desenvolvimento económico (Comissão Europeia, 2019).

Tendo em conta os desafios que o mundo rural enfrenta, tais como, a concorrência internacional, as alterações climáticas que podem afetar a produção e comprometer o objetivo da segurança alimentar ou a migração de pessoas para zonas mais atrativas, entre outros, a Política Agrícola Comum deve estar orientada no sentido de apoiar a transição para um setor agrícola inteiramente sustentável e para o desenvolvimento de zonas rurais dinâmicas, garantindo alimentos seguros e de qualidade, a preços acessíveis, a mais de 500 milhões de consumidores. A Europa necessita de um setor agrícola inteligente, resiliente, sustentável e competitivo, assim como, um tecido socioeconómico sólido nas zonas rurais. As políticas, devem por isso, garantir condições às zonas rurais, tais como, por exemplo, tecnologias de topo e plataformas de formação e aprendizagem. Estas permitem aumentar o nível de conhecimento dos agentes rurais, permitindo-lhes desenvolver processos mais produtivos, inovadores e eficientes na sua atividade. As políticas rurais devem estar igualmente orientadas para uma maior ambição a nível climático e ambiental, incentivando os agricultores a gerir o espaço rural para o benefício da comunidade, zelando pela proteção dos solos, da paisagem e da biodiversidade. (COM, 2018:1-3).

Por razões óbvias, a atividade agrícola continua a ter um papel fundamental na agenda das políticas de apoio ao desenvolvimento rural, no entanto, hoje, política de desenvolvimento rural não se resume apenas a política de desenvolvimento agrícola. Melhores condições de educação, melhores oportunidades de emprego, acesso a serviços e melhor qualidade de vida nas zonas urbanas têm afetado a vitalidade e o dinamismo das zonas rurais. Estes fatores vêm reforçar a ideia de que, a agricultura é importante, mas tem demonstrado ser insuficiente para estimular um crescimento económico capaz de satisfazer uma grande parte dos interesses locais e da comunidade. Nesse sentido, atualmente, o conceito de rural é sinónimo de sistemas socioeconómicos mais complexos, caracterizados por uma governança multinível e, onde as políticas não seguem o princípio de que todas as áreas rurais são iguais ou idênticas. O espaço rural é hoje um conceito amplo que deve abranger outros tipos de atividades, entre os quais, o turismo, atividade geradora de emprego e que atrai visitantes oriundos de outras regiões ou localidades (Saron e Hespanhol, 2015:67; OCDE, 2016:182,184,190; COM, 2018).

Para Torre (2014:646), a orientação das políticas de desenvolvimento rural atuais procura, essencialmente, melhorar o nível competitivo das áreas rurais, otimizar os recursos locais e explorar recursos ainda pouco utilizados, enquanto que, as políticas tradicionais procuravam acima de tudo

aumentar os rendimentos da atividade agrícola. Conforme referido anteriormente, algumas abordagens das políticas de desenvolvimento assentam em métodos que passam pelo apoio e incentivo aos investimentos e à inovação à escala local. Também Saron e Hespanhol (2015:67) vêm complementar esta ideia, afirmando que as ideias inovadoras e com potencial de crescimento constituem hoje o novo foco dos apoios ao investimento, pois podem favorecer a criação de emprego e de oportunidades e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento económico das zonas rurais. Os autores acrescentam ainda que, tradições rurais, património ambiental e paisagístico e, os recursos naturais, constituem outros elementos que caracterizam o atual paradigma de desenvolvimento rural.

Segundo Carvalho (2009:67),

a redefinição do papel da agricultura e a diversificação económica do mosaico rural Europeu, tendo por base orientações ambientalistas, territorialistas e patrimonialistas, a crescente procura e valorização do espaço rural por parte da população urbana e, as reformas estruturais da União Europeia (UE), conduziram a uma verdadeira política de desenvolvimento rural.

Este papel multifuncional da agricultura é considerado, por Joaquina Ramos et al. (2013:16), como um dos princípios que constituem a verdadeira identidade das políticas de desenvolvimento atuais, assim como, o princípio pós-productivista. Para os autores, a transição para o pós-productivismo está relacionada com um abrandamento das estratégias de maximização de produção, substituídas, ou pelo menos complementadas, por uma maior diversificação da atividade económica e, por uma mudança de paradigma na forma como se vê o espaço rural. A Multifuncionalidade pode ser confundida com o pós-productivismo, no entanto, os mesmos têm significados diferentes (Mather et al., 2006:452).

Ainda sobre a multifuncionalidade, a mesma pode ser definida como um principio caracterizado por uma mudança nos objetivos de produção, em que, segundo Joaquina Ramos et al. (2013:16),

os objetivos básicos estão ligados ao que podem ser consideradas as três forças motrizes da transição para uma ocupação rural multifuncional, ou seja, a sobre-capacidade agrícola (o objetivo da produção), a emergência de um mercado em relação às amenidades (o objetivo do consumo) e a alteração dos valores da sociedade quanto ao meio rural (o objetivo da produção).

Além da sua importância, a multifuncionalidade dos espaços rurais estimula os atores locais a desenvolverem boas redes e parcerias, uma vez que, enfrentam desafios como, a competição entre territórios, a pressão sobre o financiamento público para a agricultura e, por fim, a procura por algum nível de autonomia e por poderes ainda muito centralizados (Torre, 2014:646).

Estas parcerias vêm caracterizar um modelo de governança desejado, caracterizado por uma cooperação multinível entre diferentes comunidades locais e autoridades supranacionais, nacionais, regionais e locais. Além de multinível, a estratégia é hoje, também, multissetorial e multi-agente. Este

novo conceito de governança representa uma das maiores diferenças entre o paradigma atual e o paradigma tradicional. Enquanto que, há alguns anos atrás, a estratégia e definição de políticas para as regiões era inteiramente definida pelos governos nacionais, atualmente, há uma cooperação positiva entre os diferentes níveis de governo, nacional, regional e local, assim como, um forte envolvimento por parte dos agentes locais, no desenho das estratégias a aplicar aos territórios. A OCDE (2016:206) vem reforçar a importância de um forte nível de governança entre as diferentes entidades públicas que programam e coordenam políticas, de forma a que estas sejam o mais eficazes possível (Torre e Wallet, 2013:668; OCDE, 2016:206).

A comunidade local é hoje vista como a grande impulsionadora para o desenvolvimento local, seguindo uma abordagem ascendente, onde toda a população rural deve estar envolvida. Esta abordagem representa uma das principais características do programa LEADER. Este programa, posto em prática em 1991, veio afirmar uma nova visão sobre o desenvolvimento das áreas rurais, revelando-se totalmente inovador na sua abordagem. A sua estratégia visa promover as potencialidades a nível local, com base em ações integradas e multissetoriais (Comissão Europeia, 2006:6).

O LEADER e o crescimento da sua atuação em diferentes territórios são vistos como fatores que desencadearam uma mudança na própria política rural. As parcerias representam uma das principais características de um novo modelo de desenvolvimento rural e, estas, juntamente com a inovação social, são fundamentais para o sucesso de uma estratégia, uma vez que, as riquezas endógenas de cada território não garantem, por si mesmas, resultados positivos (Bosworth et al., 2016:442-443).

A inovação é hoje, essencial para a modernização da economia rural. No entanto, a mesma é ainda vista por muitos como algo que vem de fora para dentro, desenvolvida e proposta por parte de investigadores ou empresas que não têm contato real com a área rural onde as suas políticas de inovação irão incidir, pelo que, uma nova lógica de inovação social deve integrar uma lógica de relações entre os agentes locais, criando novas parcerias, promovendo uma aprendizagem comum e, motivando a partilha de experiências e conhecimentos, resultando isso, em melhorias dos espaços rurais (Dargan e Shucksmith, 2008; Bosworth et al., 2016:444, OCDE, 2014:9).

Atualmente, o bem-estar das populações representa uma das prioridades para os programas de desenvolvimento que, são estruturados com a consciência de que existe uma vasta definição do conceito de bem-estar que não se resume apenas ao bem-estar económico. Apesar de o crescimento económico ser essencial para promover o emprego e para tornar os territórios mais desenvolvidos e apelativos, assim como para aumentar o bem-estar material das pessoas, a verdade é que, esse não é um objetivo exclusivo e isolado na agenda dos Estados-Membros da União Europeia. Estes preocupam-se, hoje em dia, em garantir às comunidades rurais um bem-estar, tanto a nível social como, a nível ambiental (OCDE, 2016:184).

Esta preocupação e foco num nível de bem-estar global, nasce da ideia de que o bem-estar económico não é suficiente para reter as populações numa determinada área rural ou para atrair

outras pessoas a habitar ou trabalhar nessa mesma área. Ainda para mais quando o crescimento económico de um certo local pode aumentar e, conseqüentemente, aumentar o nível de riqueza de uma comunidade, mas ao mesmo tempo, as desigualdades não diminuírem, mantendo-se níveis de pobreza elevados para alguns grupos que, poderão vir a encontrar dificuldades no acesso a certos serviços, como por exemplo, a serviços de saúde. Posto isto, as autoridades públicas devem garantir, às comunidades rurais, condições fundamentais para uma melhor qualidade de vida, como por exemplo, o acesso a serviços públicos essenciais, tais como, educação, saúde, transportes, tecnologias de informação, entre outros e, as políticas devem estar orientadas para a promoção da competitividade das regiões, respeitando “a diversidade das zonas e paisagens rurais, a riqueza das identidades locais e, o valor cada vez maior que a sociedade atribui a um ambiente natural de elevada qualidade” (Comissão Europeia, 2006:6; OCDE, 2016:184).

A ODCE (2016:207) aponta ainda as parcerias rurais-urbanas como um fator positivo que contribui para o bem-estar de ambas as partes, tanto dos habitantes em meio rural, como dos habitantes em meio urbano. Esta colaboração origina melhores resultados para ambos, seja a nível económico ou social. Os habitantes em meio urbano podem, com isto, ter acesso a riquezas naturais e culturais nas áreas rurais que, lhes proporcionem bons momentos de lazer, enquanto que, os habitantes em meio rural podem aceder a uma vasta oferta de serviços e oportunidades de trabalho em meio urbano. Outra vantagem das parcerias rurais-urbanas prende-se com a possibilidade de os meios rurais usufruírem de uma maior procura pelos seus produtos, motivando os agentes económicos a inovar e melhorar as suas atividades económicas.

Em Portugal, o atual programa de desenvolvimento rural é o PDR 2014-2020 (Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020), aprovado pela Comissão, em Dezembro de 2014. O PDR 2020 tem como objetivos estratégicos, o crescimento sustentável do setor agroflorestal, a rentabilidade económica da agricultura, a promoção de uma gestão eficiente dos recursos e, a criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural, sendo que, existem ainda dois objetivos transversais ao programa. São eles, o aumento da capacidade de inovação, de geração e de transmissão de conhecimento para o setor agroflorestal e, melhoria do nível de capacitação e de aconselhamento dos produtores agrícolas e florestais, como por exemplo, na gestão eficiente dos recursos. O programa encontra-se ainda estruturado, em quatro áreas de intervenção, sendo elas, a inovação e conhecimento, a competitividade e organização da produção, o ambiente, eficiência no uso dos recursos e clima e, por fim, o desenvolvimento local (Clemente, 2016:345).

#### **1.4 - O conceito de Governança**

De acordo com Masson-Vincent (2008:78), foram alguns economistas Americanos que começaram a utilizar a expressão *Governance* e, esta, estava diretamente ligada à gestão, sendo que, apenas posteriormente, começou a ser considerada numa lógica territorial, onde “a dimensão espacial é considerada como um facilitador para os atores locais” (Ferreira, 2012:5).

O conceito de Governança é, ainda hoje, um conceito desconhecido para muitos, assim como pouco consensual para outros e, a nível prático, o mesmo representa um grande desafio para todo o território. Goodwin (1998), segundo Douglas (2018:9), relacionou o surgimento de um novo conceito de governança territorial com a instabilidade do pós-guerra, a reconstituição de sociedades rurais, a redefinição do espaço rural e a perda de peso da agricultura na política rural. Segundo o autor, isto originou uma reformulação do papel do Governo Central que, deu origem ao surgimento de algumas agências governamentais descentralizadas, mais acessíveis às zonas rurais e, onde também surgiram inúmeras organizações e associações locais.

Segundo Moreno (2013:8), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1999), define a governança como “um exercício de autoridade política, económica e administrativa na gestão dos assuntos de um país em quaisquer níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, se confrontam com as suas obrigações e mediam as suas diferenças”.

De acordo com Joaquina Ramos et al. (2013:24), para a Comissão Europeia (2003), Governança trata-se da “capacidade do Estado de servir os cidadãos e, diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade (...)”. Joaquina Ramos et al. (2013:24), citando a Comissão Europeia (2003), afirma que se observa um bom nível de governança quando “os conceitos de direitos humanos, democratização e democracia, Estado de Direito, sociedade civil, partilha descentralizada do poder e administração pública sólida assumem mais importância”.

Ainda hoje, existe, possivelmente, um grande número de pessoas que não sabe a diferença concetual entre governança e governação. De acordo com Moreno (2013:9), Ferrão (2013) explica essa diferença, argumentando que, governança difere de governação, na medida em que é caracterizada por uma coordenação horizontal e vertical entre diferentes agentes – públicos, privados e associativos - com objetivos idênticos e comuns, enquanto que, governação se refere a um paradigma muito vertical e hierárquico, onde o Estado é o único agente que define as regras e implementa estratégias.

Dallabrida (2015:325) acrescenta que governança territorial representa um “processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais”. Para a autora, estes processos devem conciliar um papel insubstituível do Estado, com dinâmicas por parte da sociedade civil, que deve desfrutar de alguma autonomia, de forma a que juntos construam sinergias para atingir os resultados desejados para o desenvolvimento dos territórios.

Independentemente de a definição de governança poder assumir várias formas para aqueles que a tentam definir, a verdade é que é fundamental estruturar um bom modelo de governança. No mundo rural, não é exceção. Os desafios que este enfrenta nos dias de hoje, motivam um maior aperfeiçoamento e detalhe, na concepção, implementação e avaliação das políticas e programas de

desenvolvimento rural e, requerem um maior envolvimento de outros atores (Joaquina Ramos et al., 2013:28).

Tal como descrito no parágrafo anterior, o mundo rural enfrenta sérios desafios ao seu desenvolvimento. Alguns exemplos destes desafios são, por exemplo, o isolamento de zonas rurais em relação a zonas urbanas ou mais povoadas, a baixa densidade, o tamanho reduzido da área rural, a escassa oferta de serviços básicos como saúde, educação ou serviços sociais que, aliados a poucos recursos por parte do governo local, representam dificuldades acrescidas ao desenvolvimento económico, até porque, tornam-se locais pouco atrativos para captar novos investidores ou residentes. Neste sentido, devido às dificuldades acrescidas, torna-se essencial que exista uma rede de governança sólida, adaptada à realidade do contexto rural, que consiga colmatar algumas carências dos seus territórios. A partilha de poder, a criação de redes e parcerias, a partilha de recursos escassos e o aumento das parcerias público-privadas são exemplos de ferramentas características do conceito de governança que devem ser mediadas e negociadas dentro do contexto rural, entre os vários interessados, com o objetivo de responder aos desafios do mesmo (Douglas, 2018:5).

Halkier (2012:1780), vem sublinhar a ideia de que, este paradigma de governança multinível deve ser caracterizado por uma boa relação entre aqueles que programam as políticas e todos os agentes económicos. O autor refere que este paradigma põe à prova tanto os atores públicos como os atores privados, uma vez que, existem claras diferenças entre as atuais e as antigas políticas de desenvolvimento territorial.

Nos dias de hoje, as autoridades regionais ou locais têm mais autonomia e uma maior interação com as autoridades Supranacionais (Europeias), em relação à implementação de políticas nos seus territórios, registando-se uma menor representação do Governo Central no processo de intermediação entre o Governo Supranacional e Governos locais ou regionais, quando comparado com há alguns anos atrás. Tal como defendido por outros autores, existe um maior envolvimento por parte de agentes locais, no entanto, existem várias competências que continuam sob a alçada dos Governos Centrais, tais como, regulação do mercado de trabalho, tributação, ou investimento público (Torre e Wallet, 2015:665).

McCann e Rodriguez-Pose (2011:209), acrescentam que a governança multinível é caracterizada por princípios de desenvolvimento que se adaptam, especificamente, aos lugares. Esta governança deve estar orientada no sentido de potenciar as especificidades e recursos locais, assim como dar resposta às necessidades e lacunas do território local. A estratégia de um bom modelo de governança deve passar por aproveitar o conhecimento dos agentes locais que, aliado a uma forte presença institucional, seja capaz de alinhar incentivos de forma a desenvolver um projeto de desenvolvimento comum para a sua área local.

Davoudi et al. (2008:35), apontam para duas grandes perspetivas sobre o território: território como construção social e político e, território como “capital territorial”. A primeira perspetiva – construção social e política – relaciona-se com a ação conjunta dos vários atores territoriais que ambicionam um

objetivo comum. Esta perspetiva sobre o território enfatiza a mobilização dos grupos, cooperação entre atores públicos e privados e, as suas ambições conjuntas. A segunda perspetiva – capital territorial – enfatiza a importância da localização dos territórios e das suas características, onde estão incluídos os seus pontos fortes, podendo ser eles, os recursos naturais, a qualidade da governança ou mesmo as suas especificidades ao nível de tradições e costumes (Ferreira, 2012:14-15).

Ainda segundo Ferreira (2012:16), “a complexidade do território permite considerar as dinâmicas territoriais para aferir se se aplicam os princípios da boa governança, mas também para aferir se a governança territorial tem ou não, de facto, um carácter particular”. O autor aponta a inovação de dinâmicas territoriais e novas formas de planeamento territorial como as características principais que, aliadas a um vasto conjunto de atores que cooperam entre si, definem e qualificam a natureza e qualidade da governança territorial.

Conforme abordado num ponto anterior deste trabalho, a inovação social é, tendo em conta os desafios atuais das zonas rurais, fundamental para uma estratégia de sucesso das mesmas. Para fomentar inovação social é fundamental existir uma estrutura que, simultaneamente, identifique e potencie os melhores recursos locais e, construa e mantenha boas relações, redes e parcerias (Bosworth et al., 2016).

Bosworth et al. (2016:445), citando Atterton (2007), afirmam que “as comunidades mais abertas e com mais parcerias com o exterior tendem a ser mais dinâmicas em termos do seu desenvolvimento rural”. Para Bosworth et al. (2016:446), é imprescindível ter um forte comprometimento dos cidadãos, assim como, boas redes e parcerias para atingir bons níveis de inovação social. O Programa LEADER, tem como base estes princípios, defendendo, a criação de parcerias público-privadas nas zonas rurais, assim como, a autonomia dos agentes locais na tomada de decisão, incentivando os mesmos a trabalharem em conjunto de forma a produzirem valor que beneficie toda a comunidade rural.

Para Farinós (2007), segundo Clemente (2016:41), um dos grandes problemas da governança territorial prende-se com a representação de interesses. Aponta como grandes desafios da governança territorial a nível Europeu, a cooperação e organização vertical e horizontal entre os vários níveis de governo, as diferentes políticas setoriais, as diversas organizações governamentais e não governamentais e, os próprios cidadãos.

Ferreira (2012:22), citando Faludi (2012), refere que a literatura sobre a governança multinível “necessita de ser complementada por uma preocupação acerca do entendimento e dos arranjos territoriais que estão a moldar a forma como as coisas estão organizadas no terreno e como as pessoas conceptualizam a Europa como uma construção geográfica”.

No entanto, apesar dos desafios, pesquisas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) apontam para um elevado número de negócios rurais bem-sucedidos baseados em recursos locais de qualidade e, caracterizados pelo envolvimento de um vasto número de agentes no processo de desenvolvimento. Isto vem reforçar a importância de um bom sistema de governança

multinível. A OCDE realça, igualmente, a importância dos governos, como suporte a iniciativas de valor a nível local. Defende que uma maior atribuição de autonomia e capacidades aos agentes locais incentiva um maior número de interessados que, assim, veem aumentada a sua capacidade para trabalharem juntos. Conforme referido anteriormente, esta abordagem da governança é a base do programa LEADER, da União Europeia (OCDE, 2016:217).

## 1.5 - O Programa LEADER

O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER, criado e implementado em 1991, surgiu da necessidade de promover um novo conceito de governança rural, assente na inovação e valorização dos recursos endógenos e, na promoção do potencial de cada território. O programa suscitou, desde logo, uma grande expectativa quanto ao seu impacto para o futuro dos territórios, uma vez que, a sua “abordagem territorial, integrada e participativa” representava um novo passo para o desenvolvimento rural (Moreno, 2013:31).

O Regulamento (CE) nº 1698/2005 do Conselho de 20 de Dezembro de 2005, estabeleceu que o LEADER, deveria abranger no mínimo sete características fundamentais. São elas, 1) as estratégias locais de desenvolvimento por zona destinadas a territórios rurais sub-regionais bem identificados, 2) as parcerias locais do setor público e privado (GAL), 3) a abordagem ascendente, 4) a abordagem de ações integradas e multissetoriais, 5) a execução de abordagens inovadoras, 6) os projetos de cooperação e, por fim, 7) a ligação em rede de parcerias locais (Picão de Abreu, 2014:24).

De forma a entender melhor o conteúdo de cada uma destas características, é importante resumir o que cada uma delas representa. As estratégias locais de desenvolvimento por zona constituem uma das principais características e está relacionada com o facto de que as zonas-alvo para aplicação de políticas, no âmbito do programa LEADER, devem assentar em territórios homogéneos, de pequena dimensão e com uma identidade própria, associada a tradições e costumes. A abordagem ascendente relaciona-se com a participação dos agentes locais na definição da estratégia para o desenvolvimento da sua área local. Os GAL representam uma das características mais importantes, uma vez que, estes são os principais responsáveis pela execução do programa e gestão de recursos. Quanto à inovação, a mesma representa uma das características mais valorizadas pelos GAL, uma vez que, estes procuram promover ideias inovadoras que possam vir a representar algumas soluções para os desafios dos seus territórios. As ações integradas e multissetoriais que caracterizam o LEADER estão associadas ao facto de o programa integrar vários setores de atividade como objetos de desenvolvimento, ao invés de setores específicos. Outra característica do programa é a ligação em rede, uma vez que, o programa incentiva a partilha e troca de experiências e de know-how entre diferentes territórios da União Europeia. Por último, a cooperação está relacionada com a constituição de projetos conjuntos entre territórios dentro do mesmo país ou mesmo entre territórios de países diferentes (Comissão Europeia, 2006:8-15).

Rover e Henriques (2006:124) vêm sublinhar algumas destas características, definindo o programa LEADER com alguns princípios, como o facto de,

ser uma intervenção feita numa perspetiva *bottom-up*, instituindo o regime de parceria e definindo um conjunto de medidas elegíveis que privilegia as áreas mais débeis, reforçar a multifuncionalidade do espaço rural, valorizar economicamente as pequenas e médias empresas, acentuar a questão da qualidade e da especificidade dos locais e realçar a importância do funcionamento em rede e da utilização de novas tecnologias de informação.

Ainda para Rover e Henriques (2006:118), o LEADER representa um programa de carácter inovador e, os seus princípios, métodos e estratégias originaram um importante estímulo à iniciativa ao desenvolvimento local. Segundo os autores, o programa visava, essencialmente, não apenas o desenvolvimento de um ou outro setor da economia, mas sim o desenvolvimento local como um todo. Os autores acrescentam ainda o facto de o programa se direccionar, essencialmente, para regiões mais desfavorecidas, caracterizadas por uma atividade económica maioritariamente agrícola, uma forte migração de massas para zonas mais urbanas, e uma estrutura económica frágil e pouco diversificada.

Picão de Abreu (2014:18-19) destaca, como maior inovação do LEADER, a sua natureza descentralizada, contrariando um vasto histórico de políticas públicas de carácter centralizado, até então. A autora destaca ainda outros princípios que conduziram a estratégia do programa, entre os quais, a heterogeneidade do território (a ideia de que os territórios são diferentes e cada território possui uma identidade e características próprias) e, o envolvimento e participação dos atores locais nos processos de decisão e execução das estratégias para o desenvolvimento dos seus territórios. O objetivo de envolver os atores locais assenta na ideia de que, estes podem desempenhar um papel fundamental na identificação de fragilidades e potencialidades dos seus territórios, podendo com isso, contribuir, significativamente, para um aumento da competitividade do território e, melhoria das condições de vida e bem-estar da população, diminuindo assim a probabilidade de esta migrar para outras áreas mais favorecidas e vantajosas (Comissão Europeia, 2006:9; Picão de Abreu, 2014:19).

Com isto, os atores locais deixaram de ser, apenas, beneficiários das políticas de desenvolvimento, tornando-se agentes de desenvolvimento local. Estes, em parcerias territoriais com entidades públicas e com outras entidades privadas, formam os GAL (Lukic e Obad, 2016:72). Os GAL devem ser constituídos, em pelo menos 51%, por parceiros e associações do setor privado. A sua estrutura pode ser constituída por vários agentes como, organizações profissionais, organizações locais, representantes políticos, associações ambientais, jovens, entre outros. De salientar que os GAL são os executores de um plano de desenvolvimento, assim como os responsáveis pelas decisões sobre atribuição dos seus recursos financeiros. No entanto, a estratégia é, num estágio anterior, desenvolvida por um grupo maior ou por pequenos grupos que podem constituir toda ou quase toda a comunidade local, movida por interesses comuns. Basicamente, após identificados os pontos fortes e fracos, assim como, as expectativas e necessidades do território, por parte dos grupos de interesse, são definidas estratégias que serão, aprovadas, implementadas e geridas pelos GAL e, financiadas na maioria, por fundos públicos nacionais e fundos comunitários (Comissão Europeia, 2006:10-12).

Conforme referido anteriormente, o LEADER está em prática desde 1991, sendo que, o programa foi dividido em diferentes fases de programação: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) e,

LEADER + (2000-2006). Após este último período, o LEADER foi agrupado com outras medidas de desenvolvimento rural, sendo financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural - FEADER (Cañete et al., 2018:727).

O LEADER I, quando implementado, destinava-se, essencialmente, a apoiar territórios rurais que tivessem uma população entre 5.000 e 100.000 habitantes (Clemente, 2016:309). O programa representava um novo e ambicioso plano de intervenção para as zonas rurais e, era direcionado para “processos de diversificação de atividades económicas, reforço do tecido económico local, onde as áreas do turismo, lazer e produtos locais se assumiam como estruturantes” (Fidalgo Lopes, 2012:37). De acordo com Andrade (2016:14), a iniciativa LEADER voltou-se, essencialmente, para o “desenvolvimento de territórios rurais inteligentes, conceito que designa regiões capazes de aumentar a sua capacidade de gestão e resolução de problemas por meio de processos de aprendizagem coletiva e disseminação do conhecimento com base no trabalho em rede e interação social”.

O programa era ainda caracterizado por alguns aspetos diferenciadores, tais como, o facto de ter uma abordagem ao nível local com uma identidade própria, a participação ativa da população local, a criação dos GAL, a estratégia de desenvolvimento direcionada para vários setores, a criação de uma rede GAL em toda a Europa, assim como, o apoio financeiro atribuído aos GAL através de uma subvenção local (Clemente, 2016:309).

Esta primeira fase de programação do LEADER abrangeu 217 territórios e tinha como objetivo, “a experimentação de novas abordagens locais, inovadoras e demonstrativas, baseando-se numa concepção integrada e endógena do desenvolvimento das zonas rurais” (Carneiro, 2005:13). A ideia passava por melhorar o potencial de desenvolvimento de cada território, ao mesmo tempo que, as novas aprendizagens e resultados dos processos de inovação implementados seriam importantes para aplicar noutros territórios. De forma a garantir o sucesso desta primeira fase do programa, foram definidas sete medidas. Foram elas, 1) o apoio técnico ao desenvolvimento rural, 2) a formação profissional e ajudas à contratação, 3) o turismo em espaço rural, 4) as Pequenas e Médias Empresas (PME), artesanato e serviços de apoio, 5) a valorização e comercialização de produtos locais, 6) outras medidas de desenvolvimento local e o 7) funcionamento dos GAL (Clemente, 2016:309).

O sucesso do programa LEADER originou a sua continuidade pois, a ideia de prosseguir esta linha de desenvolvimento rural era consensual entre a União Europeia, os GAL e as populações rurais. A União Europeia acreditava ser necessário continuar a reforçar e melhorar a coordenação do programa, ambicionando melhores resultados e projetos com uma maior qualidade (Carneiro, 2005).

O LEADER II continuou a apoiar áreas rurais com população entre os 5.000 e os 100.000 habitantes, no entanto, esta nova fase do programa é caracterizada por um alargamento do apoio a um maior número de regiões, relativamente à primeira fase de implementação do LEADER. À semelhança do LEADER I, este segundo programa é caracterizado por promover projetos inovadores em vários setores de atividade do meio rural, assim como, partilhar os conhecimentos adquiridos com outros territórios, ou mesmo, desenvolver projetos em conjunto. O programa foi estruturado em 4 áreas,

sendo elas, a 1) aquisição de competências, 2) programas de inovação rural, 3) cooperação transnacional e, 4) colocação em rede (Clemente, 2016:318).

Este segundo programa veio dissipar as dúvidas que ainda pudesse haver sobre a importância do mesmo para uma nova linha de atuação do desenvolvimento territorial. Em comparação com o número de Grupos de Ação Local existentes no primeiro programa, o LEADER II registou um aumento muito significativo, tendo passado de 217 GAL no primeiro programa para 906 no segundo. Ao nível da superfície abrangida, o primeiro programa registou um total de 367.000 km<sup>2</sup>, enquanto que, o segundo programa atingiu os 1.375.144 km<sup>2</sup>. Emparelhado com estes indicadores, está um aumento bastante considerável no financiamento por parte da União Europeia, tendo passado de 442 milhões de euros no primeiro programa para 1.755 milhões de euros no segundo (Comissão Europeia, 2006:7).

Seguiu-se um terceiro período de programação, o LEADER + que, ficou marcado pelo fim das restrições de elegibilidade, passando assim todos os territórios rurais a ser elegíveis para o programa. No entanto, permanecia a regra de atuação em territórios de pequena dimensão, não podendo os mesmos ter menos de 10.000 habitantes ou mais de 100.000 habitantes. O LEADER + procurava incentivar os agentes rurais a refletir sobre o potencial dos seus territórios a longo-prazo, através de estratégias de desenvolvimento sustentáveis e que visassem processos inovadores de valorização do património natural e cultural, assim como, promovessem a criação de emprego e o crescimento económico na sua comunidade. Um dos objetivos era, efetivamente, ativar o potencial de desenvolvimento das áreas rurais, incentivando as pessoas a ter iniciativas, tais como, a criação de uma atividade económica que lhes proporcionasse condições suficientemente boas para se manterem na sua zona rural. Tendo em conta os objetivos deste novo programa, foram definidas três orientações para o mesmo, sendo elas, o apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto, o apoio à cooperação entre territórios dentro do mesmo país e entre países diferentes e, por último, a colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da União Europeia e dos agentes do desenvolvimento rural (Clemente, 2016:201,330; Hoffmann e Hoffmann, 2018:142).

O LEADER + obteve um financiamento por parte da União Europeia superior ao financiamento reservado para o LEADER II, passando de 1755 milhões de euros na primeira fase de implementação do programa para 2.105,1 milhões de euros na segunda, sendo que, a área abrangida da terceira fase de implementação foi igualmente superior à área abrangida da segunda, passando de 1.375.144 km<sup>2</sup> para 1.577.386 km<sup>2</sup>, no entanto, o número de Grupos de Ação Local contrariou esta tendência positiva de crescimento, tendo registado um número de 893, inferior aos 906 registados no LEADER II (Comissão Europeia, 2006:7).

O período de programação 2007-2013 veio marcar uma alteração estrutural do programa LEADER. Este deixou de constituir um programa separado, passando a integrar todos os programas de desenvolvimento rural, nacionais e regionais. Ao contrário das fases de programação anteriores do programa, onde este dispunha de um orçamento próprio, nesta nova fase, o LEADER passa a ser financiado por um pacote de financiamento global que é destinado a cada Estado-Membro, por parte

da União Europeia. Basicamente, o programa LEADER deixou de o ser, quanto ao seu formato, para se transformar num eixo integrado na política de desenvolvimento rural, apoiada por um único fundo, o FEADER (Picão de Abreu, 2014:23; Comissão Europeia, 2006:5).

Conforme referido anteriormente, o programa LEADER encontra-se hoje, integrada num único programa de desenvolvimento rural. Em Portugal, esta abordagem figura como a única medida (medida 10) do eixo 4 (Desenvolvimento Local) do atual período de programação, o Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) 2014-2020. De acordo com dados do Plano Financeiro Global do Programa, este destina pouco mais de 5% do seu financiamento total ao eixo LEADER, enquanto que ao eixo 1 (Inovação e Conhecimento) é destinado 2,3%, ao eixo 2 (Competitividade e Organização da Produção) 42,7%, sendo que aquele que ocupa um maior peso na despesa pública do PDR 2014-2020 é o eixo 3 (Ambiente, Eficiência no uso dos recursos e clima), com 47,7% (Clemente, 2016:347).

A medida 10 (LEADER) é, no âmbito do atual período de programação, composta por 4 ações. A ação 10.1 – Apoio Preparatório – é constituída pela operação 10.1.1, que se prende com a preparação e reforço das capacidades, formação e ligação em rede dos GAL. A segunda ação, a 10.2 – Implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local – abrange os pequenos investimentos agrícolas e na transformação e comercialização, a diversificação para atividades não agrícolas, a renovação de aldeias, cadeias curtas e mercados locais e, promoção de produtos locais de qualidade. A ação 10.3 – Atividades de Cooperação dos GAL – é constituída pela operação 10.3.1 (cooperação interterritorial e transnacional dos GAL) e, por fim, a ação 10.4 – Funcionamento e animação – é composta pela operação 10.4.1 que se resume aos custos e funcionamento da animação (Clemente, 2016:346).

## **1.6 - Considerações Finais**

O facto de as áreas rurais representarem uma grande parte do território da União Europeia, aliado à forte e crescente tendência de migração de pessoas de zonas rurais para zonas urbanas têm constituído algumas das principais razões pela qual a União Europeia continua a apontar grandes esforços no sentido de revitalizar e desenvolver os territórios rurais. Apesar de todos os esforços, a verdade é que a política rural continua a ser muito questionada devido ao facto de não ter vindo a atingir a eficácia que se desejaria.

A visão sobre o desenvolvimento das zonas rurais tem registado uma constante evolução ao longo do tempo. A Política Agrícola Comum, quando criada, tinha como finalidade incentivar os agricultores a produzir mais e melhor, de modo a satisfazer alguns objetivos concretos, tais como, a segurança dos abastecimentos e a garantia de que os consumidores teriam acesso a bons produtos a preços acessíveis. Durante largos anos, as políticas estiveram essencialmente focadas na agricultura, apostando na modernização do setor como resposta aos problemas com os quais o mundo rural ia sendo confrontado. A agricultura era vista como o único setor capaz de potenciar as zonas rurais,

nesse sentido, era importante preservar a saúde e sustentabilidade da mesma, garantindo com isso, um nível de vida digno aos agricultores.

No entanto, com o passar do tempo, foi-se afirmando a ideia de que a produção agrícola não seria, por si só, suficiente para resolver todos os problemas do mundo rural. O apoio à produção e modernização agrícola originaram alguns resultados positivos, mas, ainda assim, insuficientes para superar os desafios cada vez maiores que o mundo rural enfrentava, pelo que, o espaço rural começava a ser idealizado para outros fins. A visão setorial agrícola dava lugar a uma abordagem multifuncional e multisetorial. O espaço rural passava a ser visto como um meio que deveria gerar, não apenas mais-valias a nível económico, mas também a nível social e ambiental.

Esta nova abordagem originou a estruturação da PAC em dois pilares. Um pilar destinado exclusivamente à atividade agrícola, nomeadamente, à política de preços e, outro pilar assente em instrumentos que promovam o desenvolvimento rural. Este segundo pilar assenta numa política que promove o desenvolvimento do espaço rural como um todo, preservando e promovendo as especificidades do mesmo, apoiando a inovação e a diversificação de atividades que possam constituir uma alternativa ao setor agrícola e que contribuam para gerar emprego e, conseqüente aumento de rendimentos. Esta nova abordagem visa tornar o meio rural mais aberto, dinâmico e multifacetado, ambicionando proporcionar um bom nível de bem-estar a todos os habitantes, a nível económico, social e ambiental. Contudo, desde a sua criação, este segundo pilar parece nunca ter constituído uma verdade prioridade, quando comparado com o primeiro pilar da PAC.

Esta nova lógica de desenvolvimento rural originou uma reformulação do papel dos intervenientes nos processos de desenvolvimento das áreas rurais. Enquanto que, anteriormente, o Estado era o único responsável por definir estratégias e formular políticas para os territórios, com base em estudos e diagnósticos feitos a nível central, atualmente, os principais protagonistas são as pessoas que habitam e trabalham nos territórios. Estas, por conhecerem as potencialidades e fragilidades das suas terras como ninguém, possuem uma sensibilidade muito maior do que qualquer técnico vindo do exterior, no que toca às reais necessidades dos seus territórios. No entanto, o Estado não deixa de ter um papel ativo em todo o processo de desenvolvimento rural, havendo uma cooperação positiva entre entidades públicas a vários níveis que, juntamente com agentes rurais, entidades privadas e outras associações compõem um novo modelo de governança.

Hoje em dia, o meio rural deve ambicionar proporcionar aos seus ocupantes um nível de vida e acesso a condições de bem-estar que consigam aproximar-se das condições que o meio urbano oferece. Isto torna-se fundamental, uma vez que, razões como a falta de emprego e de acesso a serviços essenciais e de qualidade em meio rural, têm motivado as pessoas a abandonar as suas terras à procura de melhores condições em meio urbano. As zonas rurais devem, por isso, ser competitivas, tanto ao nível da agricultura como de outras atividades, devendo as políticas estar direcionadas para promover o investimento nos melhores recursos de cada território, contribuindo para a criação de emprego e para o desenvolvimento económico. Estes objetivos devem conjugar outras intenções da União Europeia, tais como, a sustentabilidade, o uso eficiente de recursos e a preservação de paisagens e de património ambiental.

Esta nova concepção de desenvolvimento rural e de governança veio resultar na criação de um verdadeiro programa de desenvolvimento rural que ambicionasse enfrentar os crescentes desafios colocados ao mundo rural, o LEADER. Este programa foi, desde logo, alvo de uma forte expectativa, pois contemplava métodos totalmente inovadores. O LEADER incentivava os agentes rurais a aumentar a competitividade dos seus territórios, diferenciando-os através de processos inovadores. A intenção era aproveitar o que de melhor cada território dispunha, investindo e valorizando cada recurso que gerasse mais valias para a comunidade. O programa demonstrou o seu carácter inovador, estimulando os agentes rurais a partilhar as suas experiências com outros territórios ou mesmo criando parcerias entre eles, com a finalidade de atingir um bem comum, ou seja, a lógica é que os territórios teriam mais vantagens em cooperar uns com os outros do que competindo isoladamente entre si. O LEADER permitia o envolvimento de todos aqueles que estivessem interessados em contribuir para definir um caminho estratégico para o desenvolvimento dos seus territórios. Todos eram convidados a participar, sendo que pertencia aos GAL a responsabilidade de implementar estratégias e de gerir todo o respetivo processo.

Para o período de 2007-2013, o programa deu lugar à Abordagem LEADER que, passou a estar integrada num único programa de desenvolvimento rural. Apesar de o programa ter conseguido atingir alguns resultados positivos, a verdade é que a sua ação foi sempre limitada, pois o programa nunca usufruiu de uma dotação orçamental suficientemente capaz de atingir resultados mais ambiciosos. Esta limitação orçamental mantém-se neste novo formato onde o LEADER se insere. Este facto acaba por tornar-se contraditório, tendo em conta a expectativa de que o programa LEADER se enquadrava numa nova visão de desenvolvimento rural capaz de promover o crescimento e desenvolvimento dos meios rurais, ao ponto de resolver alguns problemas.

## **CAPÍTULO II – O LEADER NA EUROPA E EM PORTUGAL E O PAPEL DOS GRUPOS DE AÇÃO LOCAL**

### **2.1 – Nota Introdutória**

Neste segundo capítulo pretende-se, essencialmente, dar a conhecer alguns dos principais impactos positivos e negativos do programa, ao longo das suas diferentes fases de implementação. O objetivo passa por analisar os principais resultados do programa, tanto a nível quantitativo como qualitativo, assim como, conhecer as principais responsabilidades dos GAL na estratégia de desenvolvimento rural dos territórios. Neste sentido, a primeira parte do capítulo prende-se com uma síntese sobre alguns pontos fortes e fracos do programa a nível Europeu, ao longo das suas diferentes fases de implementação. De seguida, é feito um levantamento de informação sobre a atuação do programa LEADER em Portugal. Este tópico visa, essencialmente, abordar alguns dos principais pontos que marcam a evolução do programa em Portugal. A terceira e última parte deste capítulo é referente ao papel e importância dos GAL, no âmbito do programa.

## 2.2 – Avaliação do LEADER na Europa: Pontos Fortes e Fracos do Programa

O sucesso da atuação do programa LEADER, ao longo do tempo, originou opiniões muito positivas por parte de alguns autores. Fatores como, a democratização do desenvolvimento rural, a descentralização de poderes, a renovação do capital social e as parcerias público-privadas capazes de aumentar a resiliência das áreas rurais são vistas como algumas das razões que vieram contribuir positivamente para um novo conceito de desenvolvimento rural (Cañete, Navarro e Cejudo, 2018:728-729).

A verdade é que, teoricamente, o LEADER assumiu-se como um programa bem-sucedido. Conforme já referido anteriormente, a sua primeira fase de implementação originou outras fases posteriores que vieram reforçar os bons resultados do programa. Além do aumento do número de GAL ao longo das diferentes fases, assim como, o aumento do financiamento e superfície abrangida, registaram-se ainda a criação de cerca de 25.000 empregos durante a primeira fase do programa e 100.000 durante a segunda, números que comprovam o impacto positivo que o programa teve, nas zonas rurais. Outra das razões que marcou imediatamente o sucesso do LEADER foi o facto de o programa, na sua primeira fase, ter originado a criação de um grande número de postos de trabalho, apesar de a criação de emprego não ter sido definida como a maior prioridade do programa, mas sim a implementação de uma nova abordagem de desenvolvimento rural (Santos, 2010:31; Comissão Europeia, 2006:7; ÖIR -Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 2003:23; CEMAC, 1999:75,167). A evolução do programa ao longo do tempo registou algumas melhorias em alguns indicadores, conforme é possível observar na tabela 1, representada abaixo:

**Quadro 2.1:** Tabela com dados relativos às diferentes fases de programação: LEADER I, LEADER II, LEADER + e Abordagem LEADER do PRODER (2007-2013), ao nível da União Europeia. Fonte: Fidalgo Lopes (2012).

Iniciativas LEADER	Nº de GAL constituídos	Superfície abrangida (Km <sup>2</sup> )	Financiamento da EU (Milhões de euros)
LEADER I	217	367.000	442
LEADER II	906	1.375.144	1.755
LEADER+	893	1.577.386	2.105
Abordagem LEADER (2007-2013)	2.200	--	5.500

Logo na primeira fase do programa, foram gerados mais de 5.000 novos empreendimentos, sendo que cerca de metade foram no setor do turismo rural. Verificou-se ainda um maior número de empresas que expandiram as suas atividades do que aquelas que foram criadas de raiz. Estes dados cumprem um dos objetivos do LEADER que se prende com a diversificação de atividades em meio rural. Além dos bons resultados ao nível da criação de empregos e do largo número de empreendimentos gerados, outros aspetos positivos como a melhoria das competências ou o fortalecimento da autonomia dos agentes locais foram essenciais para cumprir os objetivos definidos com a implementação do programa (CEMAC, 1999:168).

Ao longo do tempo, o LEADER foi-se assumindo como um programa eficiente, eficaz e sustentável. O programa demonstrou ser capaz de se adaptar a qualquer contexto socioeconómico e de dar

resposta a projetos de pequena dimensão. Ao nível dos agentes locais, o programa revelou ser capaz de os mobilizar tendo em vista um objetivo comum, ao mesmo tempo que, foi responsável por reduzir a distância entre eles e os decisores políticos, assim como, aumentar a cooperação entre eles. Verificou-se a integração de preocupações ambientais na estratégia de desenvolvimento económico e social, sendo que, o programa foi ainda responsável por abrir caminhos para a criação de valor acrescentado e por ter contribuído para um reforço da sinergia entre cadeias de valor existentes em meio rural. Por outro lado, a inovação, característica fundamental do programa, não foi considerada pelos GAL, no âmbito de um inquérito realizado, como um tema prioritário, apesar de reconhecerem que o próprio LEADER representa um programa inovador quanto à sua abordagem de desenvolvimento e governança (ÖIR - Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 2003:224-228).

Os enriquecimentos do capital social, juntamente com o acesso a boas tecnologias, conduziram a novos e melhores produtos e serviços. A cooperação, princípio fundamental do programa, ajudou a melhorar a gestão e a reforçar as identidades locais, no entanto, a cooperação entre diferentes países não registou resultados positivos, pois os GAL, no âmbito de um inquérito, consideravam-na um processo muito demorado e que requeria outros recursos. Uma terceira fase do programa marca também um aumento da sustentabilidade na utilização de recursos. Além da contribuição do LEADER para a manutenção e criação de postos de trabalho, o programa destacou-se ainda pela criação de novas instalações e serviços, tanto na área da educação, como na área do desporto, da cultura, do apoio aos idosos, entre outros. Uma avaliação feita ao programa permitiu concluir ainda que, uma maior autonomia dos GAL motivou uma maior participação e permitiu obter melhores resultados para o desenvolvimento rural (Metis GmbH et al., 2010:21,111,167,169).

Estes são apenas alguns aspetos que contribuem para uma boa avaliação do LEADER ao longo de todo o seu percurso, no entanto, outras opiniões divergem, apontando sérias deficiências ao programa. Carneiro (2005:15) destaca o baixo nível de financiamento do programa, argumentando que, apesar do orçamento para o LEADER + ter mais do que duplicado relativamente ao orçamento do LEADER I, este continuava a representar apenas 1% do valor total dos fundos estruturais Europeus. Cañete, Navarro e Cejudo (2018:729) apontam a distribuição desigual dos investimentos do LEADER na maioria das áreas rurais beneficiárias deste programa, como resultado da eficiência e não da equidade na sua distribuição territorial.

De acordo com Saron e Hespanhol (2015:70), Rover e Henriques (2006:130), referindo Portugal como exemplo, acrescentam que o programa não foi capaz de atingir os territórios rurais mais carentes de intervenção, uma vez que, estes possuem um menor nível de organização política, tendo maiores dificuldades para reunir os critérios necessários para beneficiar do financiamento do programa. Um outro problema levantado pelos autores prende-se com a incapacitação e falta de preparação de alguns membros das comunidades rurais, tornando o envolvimento destes bastante limitado na tomada de decisões estratégicas para o desenvolvimento dos seus territórios. Neste sentido, Rover e Henriques (2006:130) defendem uma forte aposta das instituições, na formação e

desenvolvimento de competências destes membros, para que, estes sejam capazes de participar e contribuir para o debate sobre o desenvolvimento local dos seus territórios.

Ballesteros e Hernández (2019:405) revelam que foi possível identificar, através de estudos sobre a atuação do LEADER em períodos anteriores, nomeadamente na área do turismo, algumas disfunções nos projetos executados, tais como, uma forte interferência de organismos públicos no desenvolvimento de projetos, fraca cooperação entre diferentes territórios que compõem os GAL e baixos níveis de inovação, apontando o alojamento como o setor que compõe a maior parte dos projetos.

Efetivamente, a falta de projetos inovadores e criativos representa uma das maiores críticas apontadas aos resultados do LEADER o que, pode dever-se ao facto de a inovação não estar destacada num conjunto de critérios de elegibilidade para obter financiamento. Dax et al. (2016:63-64), com base em estudos sobre a atuação do LEADER na Irlanda e na Áustria, revelam que existe uma preferência por projetos de menor risco ao invés de projetos inovadores e criativos o que, representa uma contradição com o novo paradigma de desenvolvimento rural (Rodríguez et al., 2019:44; OCDE, 2006:181).

Um outro problema prende-se com a falta de autonomia por parte dos agentes locais. Segundo alguns autores, esta falta de autonomia verifica-se em situações em que, lobbies, elites ou mesmo decisores políticos interferem diretamente nas decisões sobre a estratégia para o desenvolvimento local, controlando e restringindo a participação de outros membros da comunidade. Isto torna-se contraditório com uma das principais características do programa, a abordagem ascendente (Cañete et al., 2018:729).

Ao nível dos GAL, têm-se registado, efetivamente, algumas dificuldades e efeitos menos desejáveis quanto ao seu desempenho e quanto à sua estrutura. Com base em estudos realizados em vários países, foi possível identificar algumas dessas lacunas. Thuesen (2010:40), ao analisar a composição dos GAL na Dinamarca, refere que esta é muito unilateral e desequilibrada, apontando ainda grandes défices a nível democrático. Com base num estudo realizado na República Checa, Delin (2012:438) revela que a posição dos agricultores dentro dos GAL enfraqueceu, apesar de o número de agricultores que participam nos GAL registar uma tendência de crescimento. Um estudo realizado na Eslovénia, por Volk e Bojnec (2014:20), revelou que os GAL não têm um conhecimento profundo sobre os princípios básicos do LEADER. Também em Espanha, foram realizados estudos que comprovam a existência de problemas ao nível dos GAL. Esparcia, Escribano e Serrano (2015:40) destacam a falta de transparência e responsabilidade dentro dos grupos, enquanto que, Navarro, Woods e Cejudo (2016:279), com base em estudos realizados na região de Andaluzia, destacam alguns desequilíbrios dentro dos GAL, nomeadamente, uma baixa presença de jovens e desempregados (Rodríguez et al., 2019:44).

## 2.3 – O Programa LEADER em Portugal

Em Portugal, o LEADER surge ainda no contexto de integração de Portugal na União Europeia (1986), facto que alimentou uma expectativa muito positiva quanto ao crescimento e desenvolvimento económico e social do país. Nesse sentido, também a expectativa quanto ao desenvolvimento rural era muito forte, sendo que, o programa afirmou-se desde logo como um potencial modelo de incentivo ao desenvolvimento das zonas rurais. Até à sua implementação, poucas iniciativas existiam nesse sentido e, as que existiam tinham um carácter muito setorial e não visavam promover o território como um todo (Carneiro, 2005:16; Fidalgo Lopes, 2012:42).

Logo na primeira fase de implementação do programa registou-se a formação de 20 GAL e, um total de mais de 2.000 projetos, a maioria deles na área do turismo rural, sendo que, o programa obteve um apoio público na ordem dos 9 milhões de contos, cerca de 45 milhões de euros, na moeda atual. O investimento total do programa foi de cerca de 85 milhões de euros. Um outro aspeto que reforça este começo positivo do LEADER é o facto de o nº de candidaturas ao programa ter sido de 49, quando se perspetivava apenas cerca de 10 (Carvalho, 2013:17; GEOIDEIA/IESE, 1999:146; Moreno, 2003:5; Carneiro, 2005:16; Fidalgo Lopes, 2012:42-44). A segunda e terceira fase do programa vieram melhorar alguns indicadores relativamente a fases anteriores, nomeadamente, em termos de território abrangido, população abrangida e nº de GAL constituídos, conforme é possível verificar na tabela 2, abaixo:

**Quadro 2.2:** Tabela com dados relativos à evolução do programa LEADER ao longo do tempo, em Portugal Continental.

Fonte: Saron e Hespanhol (2015).

	LEADER I	LEADER II	LEADER+
Território abrangido (%)	37%	86%	89%
População (%)	14,3%	32,6%	35%
Nº de GAL constituídos	20	48	52

O LEADER II, segunda fase do programa, surgiu num contexto em que existia uma expectativa muito forte quanto ao mesmo, não apenas por parte dos agentes dos territórios abrangidos pelo primeiro programa que, conheciam o seu sucesso pela razão de terem estado envolvidos no mesmo, mas também por agentes de outros territórios que não estiveram envolvidos no programa anterior. Apesar da evolução registada na tabela 2, o LEADER II foi ainda responsável pela aprovação de cerca de 7.000 projetos nas diferentes áreas de apoio, obtendo um financiamento de cerca de 137 milhões de euros, aprovado pela Comissão Europeia. No total, o programa representou um investimento de cerca de 217 milhões de euros. Nesta fase, foram ainda criados e preservados cerca de 5.000 postos de trabalho, sensivelmente o dobro do número referente ao primeiro período que, ronda os 2.500 (Carvalho, 2013:18; GEOIDEIA/IESE, 2002; Fidalgo Lopes, 2012:44-45,47).

Conforme já referido, o LEADER + marca um alargamento do alcance do programa a todos os territórios rurais na Europa, pelo que, em Portugal todo o território nacional passa a ser elegível, desde que a população de cada território tenha um número superior a 10.000 habitantes e inferior a

100.000. O programa registou ainda um nº de projetos superior a 7.600. Em termos de apoios públicos, o programa obteve uma subvenção global na ordem dos 186 milhões de euros, sendo que, o investimento total foi superior a 255 milhões de euros. Ao nível de emprego, foram criados e preservados cerca de 8.400 postos de trabalho o que, registou uma melhoria face aos programas anteriores (Fidalgo Lopes, 2012:48; Clemente, 2016:330).

Na seguinte tabela, encontram-se sintetizados alguns destes dados (valores aproximados) resultantes da implementação do programa LEADER, ao longo das primeiras três fases de implementação, nomeadamente, em relação ao número de projetos, valores totais de apoios públicos concedidos, investimento total e postos de trabalho criados ou preservados:

**Quadro 2.3:** Tabela com valores aproximados ao nível do número de projetos, apoios públicos, investimento total e postos de trabalho criados ou preservados, durante as três primeiras fases de implementação do programa LEADER.

Fonte: Carvalho, 2013; GEO/IDESE, 1999; GEO/IDESE, 2002; Fidalgo Lopes, 2012; Moreno, 2003; Carneiro, 2005.

	LEADER I	LEADER II	LEADER +
Nº de projetos	2.200	7.000	7.600
Valor dos apoios públicos	45.000.000 €	137.000.000 €	186.000.000 €
Investimento total	85.000.000 €	217.000.000 €	255.000.000 €
Postos de trabalho criados/preservados	2.500	5.000	8.400

A cada um dos três diferentes períodos de programação do LEADER estiveram associadas diferentes medidas/orientações. Através do quadro abaixo (Quadro 1), é possível verificar que o LEADER I direcionou esforços no sentido de promover o turismo rural, o artesanato, as pequenas e médias empresas (PME) e os produtos locais com vista à sua comercialização. Foram também direcionados fundos para garantir o bom funcionamento dos GAL e a sua sustentabilidade, assim como, para apoio técnico ao desenvolvimento rural, formação profissional e ajudas à contratação. Em muitos aspetos, o LEADER II não veio acrescentar grandes alterações às principais medidas do LEADER I, no entanto, incentivos à cooperação, à preservação ambiental e à qualidade de vida passaram a figurar como novas prioridades nesta segunda fase de programação. Em relação ao LEADER +, as principais medidas foram o apoio a estratégias de desenvolvimento territorial integradas de carácter inovador, o apoio à cooperação entre territórios e o incentivo à criação de redes.

**Quadro 2.4:** Quadro descritivo das principais medidas/orientações das diferentes fases de implementação do programa LEADER, em Portugal. Fonte: Saron e Hespagnol, 2015.

LEADER I	LEADER II	LEADER +
Apoio técnico ao desenvolvimento rural	(idem)	Apoio a estratégias de desenvolvimento territorial integradas de carácter inovador, baseadas numa abordagem de base para o topo
Formação profissional e ajudas à contratação	(poucas mudanças em relação ao período anterior)	Apoio à cooperação entre territórios rurais
Turismo em espaço rural	(idem)	Criação de redes
PME, artesanato e serviços de apoio	Artesanato, modernização de PME e outros	Assistência técnica
Valorização e comercialização de produtos locais	(poucas mudanças em relação ao primeiro período)	

## O PROGRAMA LEADER E O PAPEL DOS GAL NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DAS REGIÕES EM PORTUGAL

Funcionamento dos GAL	Preservação e valorização do ambiente e da qualidade de vida	
Outras medidas	Ações em cooperação (nacional e transnacional)	
	Outros	

Para o período de programação 2007-2013, o LEADER deixou de figurar como uma iniciativa comunitária e passou a estar integrado no programa de desenvolvimento rural referente a esse período, o PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural), financiado pelo FEADER e pelo governo nacional. O FEADER, por sua vez, encontrava-se estruturado em 4 eixos: o Eixo 1: aumento da competitividade da agricultura e silvicultura através de apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e inovação, Eixo 2: melhoria do ambiente e da paisagem rural através dos apoio à gestão do espaço rural, Eixo 3: promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação das atividades económicas e, por fim, o Eixo 4: Eixo LEADER, que tinha como objetivo a continuação da abordagem adotada com o programa LEADER. Em relação ao PRODER, o mesmo encontrava-se dividido em 4 subprogramas, sendo eles, 1) a Promoção da Competitividade, 2) Gestão Sustentável do Espaço Rural, 3) Dinamização das Zonas Rurais e, por fim, 4) Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências. O subprograma 3 é referente ao Eixo LEADER (eixo 4 do FEADER), sendo que, para o mesmo foram destinados apenas 9,18% do total do orçamento do PRODER (Clemente, 2016:337-338; Saron e Hespanhol, 2015:73-74). A organização e estrutura deste subprograma encontram-se representadas, através do quadro abaixo (Quadro 2):

**Quadro 2.5:** *Quadro descritivo das principais medidas/orientações do subprograma 3 (Eixo LEADER) do PRODER.*  
 Fonte: Saron e Hespanhol (2015). Outras fontes: Clemente (2016).

<b>Medida 3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego</b>
<b>Ações:</b>
3.1.1 – Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola 3.1.2 – Criação e Desenvolvimento de Microempresas (CDM) 3.1.3 – Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer (DATL)
<b>Medida 3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida</b>
<b>Ações:</b>
3.2.1 – Conservação e Valorização do Património Rural (CVPR) 3.2.2 – Serviços Básicos para a População Rural (SBPR)
<b>Medida 3.3. – Implementação de Estratégias Locais de Desenvolvimento (ELD)</b>
<b>Medida 3.4 – Cooperação LEADER para o Desenvolvimento</b>
<b>Ações:</b>
3.4.1 – Cooperação Interterritorial 3.4.2 – Cooperação Transnacional
<b>Medida 3.5 – Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação</b>
<b>Medida 3.6 – Implementação de Redes de Banda Larga de Nova Geração, em Zonas Rurais</b>
<b>Medida 3.7 – Centros Educativos Rurais do Algarve</b>

Segundo Fidalgo Lopes (2012:49), em termos de apoios públicos, o subprograma 3 – Dinamização de Zonas Rurais, obteve um financiamento de cerca de 460 milhões de euros, mais do que o dobro do valor de financiamento público do LEADER +, no entanto, de acordo com Saron e Hespanhol (2015:74), o PRODER, tal como o LEADER em fases anteriores, não foi capaz de reverter algumas

tendências negativas, tais como, a estagnação da economia em muitas áreas rurais e o êxodo rural. Segundo Domingos et. al (2012:133), estima-se que a criação líquida de emprego, no âmbito da Abordagem LEADER, tenha tido um impacto na ordem dos 5.669 postos de trabalho, conforme é possível verificar no quadro abaixo (Quadro 3):

**Quadro 2.6:** Quadro com cálculo da criação líquida de emprego da Abordagem LEADER do PRODER.

Fonte: Domingos et al. (2016), com base no Relatório Final de Avaliação Ex-Post do PRODER (2007-2013).

	<b>Criação bruta de emprego</b>	<b>Efeito de inércia</b> Emprego que seria criado na mesma (-)	<b>Efeito de alavancagem</b> Emprego que seria perdido (+)	<b>Criação líquida de emprego</b>
3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego	4.482	1.279	365	3.568
3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida	2.417	618	301	2.101
<b>Total</b>	<b>6.899</b>	<b>1.897</b>	<b>667</b>	<b>5.669</b>

De acordo com Domingos et al. (2016:132), foram as medidas 3.1 e 3.2 que contribuíram positivamente para a criação de emprego. Apesar de a segunda não estar diretamente orientada para esse fim, a verdade é que, a mesma contribuiu para a criação de 2.417 postos de trabalho, nomeadamente, nos serviços de apoio social. Sendo a criação de emprego uma das prioridades da Abordagem LEADER, torna-se importante referir que este período registou a quebra de uma tendência que se revelou positiva ao longo das três fases de programação anteriores. Apesar de, neste período, os apoios públicos terem sido consideravelmente mais elevados do que os apoios da anterior fase de programação, a verdade é que houve uma redução no número de postos de trabalho criados, facto este que, segundo Domingos et al. (2016:130) pode ser explicado pela crise financeira que o país atravessava na altura.

Segundo Fidalgo Lopes (2012:50), a integração da Abordagem LEADER no PRODER originou ainda algumas limitações que comprometem o mesmo a nível operacional e metodológico, condicionando os seus resultados. O autor afirma que a complexidade administrativa do programa e, o facto de existir uma legislação geral para todos os eixos do programa de desenvolvimento rural ao invés de uma legislação específica para a Abordagem LEADER, pode ter “conduzido a um desvirtuamento da própria iniciativa e dos seus princípios” (Fidalgo Lopes, 2012:50).

No seguinte quadro (Quadro 4) estão refletidos os valores dos apoios públicos concedidos ao programa LEADER, nas suas diferentes fases de implementação. Com isto, torna-se possível identificar quais as prioridades do programa em cada período, assim como, as áreas onde tem sido feito um maior investimento por parte dos organismos públicos que financiam o programa. Conforme é possível verificar, o LEADER I teve como principal objetivo apoiar o investimento em diferentes atividades económicas, registando uma grande diferença de valores relativamente às restantes áreas de atuação. O LEADER II continuou a atribuir a maior fatia do seu orçamento ao apoio ao investimento em atividades económicas, no entanto, nesta fase, outras áreas como a preservação e valorização de património, a qualidade de vida e aquisição de competências e funcionamento dos GAL começavam a ganhar relevo no âmbito dos objetivos do programa. Entretanto, a cooperação passava a representar uma nova área de atuação do programa. Ao contrário do que aconteceu nos

períodos anteriores, no LEADER +, a preservação e valorização do património e qualidade de vida passava a representar a área que contemplava a maior fatia do financiamento público atribuído ao programa. Por outro lado, ao contrário das outras áreas que, beneficiaram de um aumento significativo nos apoios às mesmas, o apoio ao investimento em atividades económicas sofreu um decréscimo no seu orçamento. Áreas como a cooperação e apoio técnico ao desenvolvimento rural, animação e ações imateriais viram ser-lhes atribuída uma fatia do orçamento consideravelmente superior comparativamente à do período anterior. Na Abordagem LEADER (2007-2013), voltou a registar-se grandes discrepâncias entre diferentes áreas, relativamente ao valor dos apoios. Apesar de o financiamento público total ter sido muito superior ao do período anterior, áreas como, o apoio técnico ao desenvolvimento rural, animação e ações imateriais e, a cooperação, não sofreram grandes alterações em termos orçamentais tendo, inclusive, esta última, sofrido um corte relativamente ao período anterior. A aquisição de competências e funcionamento dos GAL foi uma das áreas com maior relevo, uma vez que obteve um reforço de financiamento em relação ao período anterior, apesar do peso desta medida relativamente ao orçamento total ter reduzido, no entanto, o apoio ao investimento em atividades económicas e a preservação e valorização do património e qualidade de vida continuaram a ser as medidas com maior peso no orçamento, principalmente a primeira que, obteve um financiamento que representa quase metade do apoio público total para esse período. Esta foi, aliás, a área que beneficiou de uma maior fatia dos apoios ao longo dos diferentes períodos de programação, enquanto que, a cooperação foi a área que menos pesou em termos orçamentais.

**Quadro 2.7:** Quadro com a dotação orçamental para as diferentes áreas de apoio, desde a primeira fase de implementação do LEADER até ao período do PRODER (2007-2013). Fonte: Fidalgo Lopes (2012), com dados extraídos dos relatórios de execução das diversas iniciativas LEADER.

Áreas	LEADER I	LEADER II	LEADER +	Eixo 3 – Abordagem LEADER	Total
	1991-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	1991-2013
Apoio técnico ao desenvolvimento rural, animação, ações imateriais	3.457.268 €	14.200.372 €	35.198.267 €	35.636.563 €	<b>88.492.470 €</b>
Apoio ao investimento em atividades económicas	35.443.361 €	59.778.409 €	44.456.860 €	217.475.258 €	<b>357.153.888 €</b>
Preservação e valorização do património e qualidade de vida	2.551.426 €	30.563.457 €	57.393.164 €	141.462.943 €	<b>231.970.990 €</b>
Cooperação	-	3.158.698 €	15.199.898 €	13.143.176 €	<b>31.501.772 €</b>
Aquisição de competências e funcionamento dos GAL	4.081.439 €	29.169.806 €	33.972.012 €	53.454.845 €	<b>120.678.101€</b>
<b>Total</b>	<b>45.533.494 €</b>	<b>136.870.742 €</b>	<b>186.220.201 €</b>	<b>461.172.785 €</b>	<b>829.797.222 €</b>

Em tom crítico, Moreno (2013:54) afirma que, de acordo com Amado/ F. Minha Terra (2012), o LEADER em Portugal registou uma evolução negativa, ao longo das suas diferentes fases. Segundo o autor, o programa tornou-se mais complexo e burocrático, menos flexível, mais centralizado, resultando na perda de autonomia por parte dos GAL e, também, menos propenso à criatividade e inovação.

Conforme já foi referido neste trabalho, o PDR 2014-2020 é o programa atualmente em vigor, estando o mesmo, estruturado em 4 áreas. O Desenvolvimento Local está representado na área 4, onde o LEADER figura como a sua única medida (Medida 10). Por sua vez, esta medida é composta por 4 ações (Ação 10.1, 10.2, 10.3 e 10.4), cada uma delas composta por 1 operação ((MAM, 2014). O seguinte quadro (Quadro 5), fornece-nos informação acerca da dotação orçamental para cada operação até à data de 31 de Dezembro de 2016, com base num relatório de avaliação realizado em 2017. Através deste, é possível entender as principais orientações do programa em relação a esta medida. Com isto, conclui-se que, a operação 10.1.1 que visa a “Implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local” detém a grande fatia do orçamento para esta medida, representando mais do que o dobro do total do orçamento das restantes. A segunda operação que envolveu um maior número de apoio público foi a 10.4.1 – “Custos de Funcionamento e Animação”, apresentando, esta ainda, uma larga distância face às restantes duas. As duas operações que beneficiaram de um orçamento mais reduzido são a 10.3.1 – “Cooperação dos GAL” e a 10.1.1 – “Preparação/Reforço de Capacidades, Formação e Ligação em Rede dos GAL”, sendo esta última a que detém um menor valor, representando um valor bastante reduzido em relação ao total da dotação orçamental da medida 10, até ao dia 31 de Dezembro de 2016.

**Quadro 2.8:** Quadro com a dotação orçamental para a medida 10 da Área 4 do PDR 2014-2020, a 31.12.2016.

Fonte: Adaptado de Relatório de Avaliação 2017 ao PDR 2020: Sumário Executivo, desenvolvido por: Atthis e IESE, 2017.

<b>A4. Desenvolvimento Local</b>	<b>M10. LEADER</b>	<b>Op. 10.1.1.</b> Preparação/Reforço de Capacidades, Formação e Ligação em Rede dos GAL	1.350.000 €
		<b>Op. 10.2.1.</b> Implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local	153.689.770 €
		<b>Op. 10.3.1.</b> Cooperação dos GAL	10.925.992 €
		<b>Op. 10.4.1.</b> Custos de Funcionamento e Animação	54.629.980 €

## 2.4 – O Papel dos Grupos de Ação Local

Conforme referido anteriormente, os GAL são o grupo formal responsável por identificar estratégias de desenvolvimento local e implementá-las. Basicamente, a estes, cabe a missão de definir um caminho que valorize e potencie os recursos endógenos e que, seja capaz de promover o desenvolvimento de um território. Para isto, os GAL permitem que os habitantes locais de um determinado território contribuam para o desenvolvimento do mesmo, apresentando as suas opiniões e necessidades. Composto por parcerias público-privadas, estes têm também a responsabilidade de seleccionar projetos que sejam coerentes com a estratégia definida, sendo que, devem ainda ocupar-se da gestão dos recursos e de todo o processo. “Dispondo de uma equipa de profissionais e do poder de tomada de decisões, os GAL representam um modelo suscetível de influenciar positivamente a elaboração de políticas” (Nieto Masot et al., 2017:304; Comissão Europeia, 2006:10-11).

Segundo a Comissão Europeia (2006:12), os GAL devem cumprir alguns critérios importantes para o sucesso da sua ação e, conseqüentemente, do desenvolvimento dos seus territórios. Além do dever

de unir esforços de vários grupos de interesse com vista a um projeto comum, os GAL devem também ser capazes de estabelecer ligações entre diferentes medidas e setores, promover e potenciar os melhores recursos locais e, estar abertos a projetos inovadores. Além disto, é fundamental que os GAL disponham de um determinado nível de autonomia para tomar decisões. Este nível de autonomia pode, no entanto, variar entre diferentes Estados-Membros, uma vez que, depende da organização e do contexto institucional de cada um deles.

Rodriguez et al. (2019:43-44), com base no artigo 62º do Regulamento (CE) nº 1698/2005, referem que a direção de um GAL deve ser constituída por parceiros económicos e sociais e, representantes da sociedade civil, tais como, agricultores, jovens e mulheres, entre outros. De acordo com Fidalgo Lopes (2012:105-106), cabe a estes a missão de elaborar uma estratégia para obtenção de recursos, os quais deverão ser utilizados para benefício das entidades e pessoas de um certo território, sendo que, parte desses recursos serão também utilizados para garantir a sobrevivência dos GAL e o apoio às parcerias.

Ainda de acordo com Fidalgo Lopes (2012:108-109), o princípio da sustentabilidade tem condicionado a ação dos GAL pois, estes, ao terem de assegurar a sua própria sobrevivência financeira e o funcionamento adequado da organização acabam, por vezes, por comprometer os verdadeiros objetivos do programa. Com isto, o autor quer dizer que, as entidades, não sendo capaz de obter financiamento próprio, visam obter recursos não apenas para concretizar os projetos para os quais se candidatam, mas também, procuram com isso obter recursos para garantir a sustentabilidade das suas diversas atividades. Fidalgo Lopes (2012:108-109), citando Hespanha (2000), afirma que isto pode “representar um risco elevado de rigidificação das respostas e de desvinculação dos atores sociais envolvidos pela quebra das proximidades relacionais”.

A formação, aquisição de competências e o normal funcionamento das equipas técnicas que compõem os GAL têm constituído, ao longo do tempo, medidas que compõem a estrutura do programa LEADER. Com isto, o objetivo passa por dotar as equipas de certas valências e assegurar-lhes condições que visem o sucesso das ações por si implementadas. No entanto, o LEADER, por si só, nunca foi capaz de assegurar a satisfação de todas as necessidades subjacentes ao funcionamento dos GAL, pelo que, estes, tendo como suporte os apoios concedidos pelo LEADER para a garantia de serviços mínimos, têm tentado explorar outras formas de sustentabilidade, através de outros programas e de outros financiamentos. Isto têm permitido que os GAL se assumam como entidades geradoras de emprego direto, situação comprovada pelo grande número de pessoas que têm desenvolvido uma carreira de técnicos dentro dos GAL, ao longo do tempo (Fidalgo Lopes, 2012:109-110).

Chevalier et al. (2017:320-321) vêm defender a ideia de que a capacidade de ação dos GAL está diretamente condicionada pelo tipo de relação entre os seus intervenientes. Tendo estes grupos um papel fundamental para o desenvolvimento local, a qualidade e intensidade da interação entre os seus membros irá definir o sucesso ou insucesso de um projeto. Posto isto, através de uma análise das condições de desenvolvimento de um GAL, da sua estrutura e do seu *modus operandi*, é possível perspetivar o tipo de impacto que o programa irá originar num determinado território. Os autores

destacam o compromisso, a solidariedade e o dever de reciprocidade como aspetos que podem favorecer a dinâmica destas parcerias.

Um dos maiores e principais desafios por parte dos GAL prende-se com os projetos de cooperação. A cooperação é uma das principais características do LEADER e, visa a troca de experiências entre territórios com vista ao desenvolvimento de soluções inovadoras para os mesmos. Esta lógica favorece o enriquecimento do capital social dos territórios, uma vez que, possibilita que sejam adquiridas competências e habilidades por parte dos agentes locais. Os projetos de cooperação permitem ainda a obtenção de outros resultados positivos, tais como, o acesso a novos mercados, o reforço da coesão territorial, a dinamização dos territórios envolvidos, a criação de redes, entre outros. Contudo, todo este processo é exigente e requer um forte envolvimento por parte dos agentes, assim como, um investimento financeiro considerável. A ausência destes fatores leva a que, por vezes, os resultados sejam menos positivos (De Luca et al., 2018:20-21; Pires da Silva e Chaves, 2013:17).

Segundo Pires da Silva e Chaves (2013:16), “a participação dos GAL em projetos de cooperação foi surgindo de forma quase espontânea ao longo do LEADER I e LEADER II, e de forma mais organizada e consolidada no LEADER + e na Abordagem LEADER dos PDR”. Ainda de acordo com os autores, é possível agrupar os GAL em 4 níveis diferentes quanto ao seu envolvimento em projetos de cooperação. Se por um lado, existem os GAL que estão envolvidos num grande número de projetos e que apresentam uma forte dinâmica de liderança, por outro, existem aqueles que têm uma fraca participação em projetos e, não são líderes em nenhum deles. Além destes dois tipos, existem também os GAL com uma razoável dinâmica de liderança e participação, assim como, aqueles que até têm um nível razoável de participação, no entanto, apresentam um fraco nível de liderança. Pires da Silva e Chaves (2013:9) vêm, igualmente, reforçar o papel importante que a cooperação representa, no âmbito do LEADER. Para os autores, a cooperação, além de possibilitar a aquisição de habilidades, promove também a inovação e a criatividade, sendo que é, ainda, uma atividade motivadora para os seus intervenientes. Para o sucesso deste tipo de projetos, os parceiros devem definir bem os objetivos, assim como, delinear bem as suas responsabilidades, promovendo sempre um acordo claro entre ambas as partes. De acordo com Pires da Silva e Chaves (2013:18), a ausência de coordenação pode comprometer os objetivos destas parcerias, resultando em projetos individuais ao invés de projetos comuns. De Luca et al. (2018:23), vêm acrescentar outros obstáculos ao sucesso destas parcerias, tais como, diferentes níveis de disponibilidade financeira entre as partes, assim como, diferentes procedimentos. Para os autores, os elevados níveis de burocracia e as diferentes culturas dos parceiros podem, igualmente, constituir obstáculos ao sucesso de um projeto de cooperação. Pires da Silva e Chaves (2013:9) defende que, ao longo do tempo, os projetos de cooperação têm originado diferentes resultados, tanto positivos como negativos. Através do seguinte quadro (Quadro 6), é possível observar alguns dos indicadores de avaliação dos projetos de cooperação, nomeadamente, ao nível do perfil dos GAL, tipologia de projetos e resultados dos projetos.

**Quadro 2.9:** Quadro com indicadores de avaliação de projetos de cooperação ao nível do perfil dos GAL, tipologia de projetos e resultados dos mesmos. Fonte: Adaptado de Pires da Silva e Chaves, 2013.

Dimensões	Exemplos de indicadores
Perfil dos GAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ N° de projetos de cooperação interterritorial</li> <li>○ N° de projetos de cooperação transnacional</li> <li>○ N° de projetos em que o GAL é chefe de fila</li> <li>○ Volume financeiro dos projetos de cooperação</li> <li>○ Peso financeiro dos projetos de cooperação no total dos projetos dos GAL</li> <li>○ Distribuição dos projetos pela forma como tiveram origem (ideia do GAL, ideia conjunta, convite...)</li> <li>○ Tipologia de participação nas parcerias e de graus de envolvimento</li> </ul>
Tipologia de projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Distribuição dos projetos de cooperação, por setores de atividade</li> <li>○ Distribuição dos projetos de cooperação, segundo o âmbito da cooperação</li> <li>○ Países envolvidos na cooperação</li> <li>○ N° e tipologia de parceiros envolvidos</li> <li>○ N° de ações conjuntas realizadas</li> <li>○ Tipologia de dificuldades encontradas</li> <li>○ Tipologia de ações desenvolvidas e de produtos gerados</li> <li>○ Perfil de ações de divulgação e disseminação</li> </ul>
Resultados dos projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tipologia de impacto nos territórios</li> <li>○ Tipologia de impactos nos setores temáticos de cooperação</li> <li>○ Contributos para a Estratégia Local de Desenvolvimento</li> <li>○ Tipologia de impactos nas entidades parceiras</li> </ul>

## 2.5 – Considerações Finais

Ao longo do tempo, o Programa LEADER tem-se afirmado como uma ferramenta capaz de contribuir para a animação e desenvolvimento de territórios em zonas rurais. Fatores como, a criação de emprego, uma maior mobilização das pessoas no debate sobre o desenvolvimento local, a descentralização de poderes, o elevado número de projetos executados, a inovação de processos, entre outros, são apenas alguns dos exemplos que refletem a pertinência do programa, ao longo do tempo. Contudo, há quem destaque alguns aspetos menos positivos da atuação do programa, tais como, o baixo financiamento disponível, a forte influência de organismos públicos com interesses próprios na tomada de decisões a nível local, os fracos resultados dos projetos de cooperação, o baixo nível de inovação, entre outros.

Em Portugal, o programa gerou uma enorme expectativa, resultando num aumento do número de projetos, ao longo das diferentes fases, assim como, do número de GAL constituídos, superfície e população abrangida. O investimento realizado no âmbito do programa era cada vez maior, sendo que, também ao nível da criação de empregos, o impacto do programa foi bastante positivo tendo, o mesmo, contribuído para um aumento do número de empregos criados, ao longo das três primeiras fases de implementação do LEADER. A criação de emprego é um fator fundamental para combater o êxodo rural, pelo que, este deve constituir um dos principais objetivos dos programas de desenvolvimento rural. No entanto, o número de empregos gerados registou um decréscimo da fase do LEADER + para a fase da Abordagem LEADER do PRODER (2007-2013). Este facto compromete a capacidade do programa quanto ao cumprimento dos objetivos, uma vez que, apesar de o

financiamento ter sido bastante superior neste período, o objetivo da criação de empregos não teve um resultado positivo, quando comparado com o resultado do período anterior.

Ao fazer um balanço do financiamento público total, distribuído pelas principais medidas, ao longo das diferentes fases de programação, verifica-se que, a prioridade do programa tem sido, efetivamente, o investimento nas diversas atividades económicas, medida global que tem a criação de empregos como um dos principais objetivos. A certa altura, medidas como o apoio à qualidade de vida, preservação do património, funcionamento dos GAL e aquisição de competências passaram a ter algum peso no orçamento total, enquanto que, outras medidas, como o apoio à cooperação e o apoio técnico ao desenvolvimento rural e animação, nunca conseguiram ter uma afirmação suficientemente forte no âmbito do financiamento público total concedido, ao longo das diferentes fases de atuação do LEADER. Relativamente ao período atual (PDR 2014-2020), é possível verificar, através de um relatório intercalar desenvolvido em 2017, que a operação “Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Rural” constitui a principal orientação para a qual se tem direcionado grande parte do orçamento. É também possível observar que, a segunda operação com maior peso no total do orçamento até à data do relatório intercalar, é a operação “Custos de Funcionamento e Animação”. Isto permite concluir que, é gasto muito mais dinheiro com o objetivo de garantir o normal funcionamento dos GAL e a satisfação das suas necessidades do que, aquele que é gasto para os formar e reforçar as suas capacidades. Além disso, o valor direcionado para os projetos de cooperação é bastante tímido, ainda para mais quando estes representam um dos principais aspetos diferenciadores do LEADER e, os quais, podem trazer mais-valias importantes ao desenvolvimento dos diferentes territórios envolvidos, nomeadamente, ao nível da inovação e criatividade.

Os GAL, parcerias público-privadas constituídas por representantes de diferentes setores de atividade, representam o grupo formal associado ao LEADER, sendo que, cabe a estes, a tarefa de definir uma estratégia para o desenvolvimento local, devendo os mesmos, para esse efeito, incentivar a população local a participar no debate, de forma a facilitar a tarefa de identificação de um caminho de crescimento para os seus territórios. Este crescimento deve basear-se no aproveitamento dos melhores recursos locais procurando, ao mesmo tempo, apostar na inovação de processos e produtos. Após definida uma estratégia que concilie os interesses de vários setores e agentes locais, cabe aos GAL a implementação da mesma, sendo estes, responsáveis por selecionar projetos que estejam enquadrados com a estratégia definida. A gestão e atribuição de recursos são, igualmente, da responsabilidade dos GAL. Os projetos de cooperação representam um dos maiores desafios por parte dos GAL, uma vez que, os mesmos enfrentam alguns obstáculos, tais como, níveis burocráticos elevados, condições financeiras e culturas bastante distintas entre os territórios envolvidos, entre outros. Além disso, a falha de comunicação e coordenação entre os diferentes territórios é uma das principais razões para o insucesso de alguns projetos.

No entanto, algumas das maiores críticas ao programa, prendem-se com a atuação ou constituição dos GAL. Aspetos como a falta de transparência, composição desequilibrada dos GAL e a sua falta de conhecimento sobre o próprio programa são algumas das razões que têm comprometido a imagem destes grupos de trabalho.

### CAPÍTULO III - METODOLOGIA

A metodologia adotada para a concepção deste capítulo foi a técnica de recolha de dados através de entrevistas. Posto isto, foram realizadas 6 entrevistas presenciais e semi-diretivas, entre Maio e Agosto de 2019, sendo que, 2 foram realizadas aos representantes das equipas técnicas de 2 Grupos de Ação Local (In Loco e Associação Terras do Baixo Guadiana), enquanto que, as restantes 4 entrevistas foram realizadas a membros independentes aos Grupos de ação Local, mas com conhecimentos muito aprofundados sobre o LEADER e sobre o papel e desempenho dos GAL nos territórios. Estas 4 entrevistas foram realizadas a 3 autarcas (Presidente da Câmara Municipal de Tavira e Presidente da AMAL - Comunidade Intermunicipal do Algarve, Presidente da Câmara Municipal de Serpa e Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim) e 1 ex-autarca (Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da Câmara Municipal de Faro e Ex-Presidente da Comunidade Intermunicipal do Algarve). A escolha da metodologia prendeu-se essencialmente com a vontade de observar a realidade do dia-a-dia das equipas técnicas, assim como, observar o ambiente em que estas trabalham, sendo que, além disso, uma entrevista presencial permite explorar os pontos de vista de cada entrevistado, de forma mais aberta e natural, o que beneficia a qualidade de pesquisa em termos de respostas. Nesse sentido, as entrevistas aos representantes das equipas técnicas foram realizadas nos seus espaços de trabalho, nomeadamente, na sede da “In Loco” em São Brás de Alportel, e na sede da “Associação Terras do Baixo Guadiana” em Alcoutim. No caso das entrevistas aos membros independentes aos GAL, as mesmas foram realizadas nas respetivas Câmaras Municipais onde os entrevistados assumem a função de presidente, enquanto que, com o ex-autarca a entrevista decorreu num local acordado pelos dois. Todas as entrevistas foram realizadas de forma estruturada, através de um guião. Para as respostas ao guião, não foram definidos nem impostos quaisquer tipos de regra, seguindo a entrevista um registo informal, cabendo aos entrevistados definirem o tempo de resposta e a dimensão da mesma para cada questão, de acordo com o tempo que dispunham para a entrevista. No entanto, na construção do guião, tentou-se evitar formular questões que possam ser respondidas com “sim” ou “não”, sem uma justificação complementar a este tipo de resposta. Segundo Correia (2010:81), Bogdan e Biklen (1994) afirmam que “as entrevistas devem evitar perguntas que possam ser respondidas “sim” ou “não”, uma vez que os pormenores e detalhes são revelados a partir de perguntas que exigem exploração”. Antes de iniciar a entrevista, cada entrevistado foi questionado sobre a possibilidade de registar a entrevista através de uma gravação de áudio, de forma a tornar a mesma mais célere, assim como para facilitar a posterior análise das entrevistas. Em resposta a esse pedido, todos os entrevistados autorizaram a gravação de voz.

### 3.1 - Análises das Entrevistas

#### 3.1.1 - Constituição da Equipa Técnica do Grupo de Ação Local

##### In Loco

**Ano de fundação:** 2015.

**Área de atuação:** Área de atuação que começa em Silves e termina em Tavira.

##### Associação Terras do Baixo Guadiana

**Ano de fundação:** 2001.

**Área de atuação:** Alcoutim, Castro Marim, Vila Real De Santo António, uma parte de Mértola e uma parte de Tavira.

**Quadro 3.1:** Tabela com dados fornecidos pelos entrevistados relativamente à estrutura da equipa técnica do GAL e à dotação orçamental para três diferentes áreas de apoio.

	In Loco		Associação Terras do Baixo Guadiana	
	PRODER (2007-2013)	PDR (2014-2020)	PRODER (2007-2013)	PDR (2014-2020)
I) Número de técnicos que compõem a estrutura da equipa técnica do GAL?	4	4	4	4
II) Qual o número de jovens com menos de 30 anos que integram a estrutura da equipa técnica?	0	0	2	0
III) Qual o número de mulheres que integram a estrutura da equipa técnica?	2	2	1	1
IV) Dentro da estrutura da equipa técnica, qual o número de pessoas que detém (pelo menos) uma licenciatura?	2	3	2	3
V) Dentro da estrutura da equipa técnica, qual o número de pessoas licenciadas nas seguintes áreas? a) Ciências b) Saúde c) Artes d) Tecnologias e) Direito f) Agricultura e Recursos Naturais g) Arquitetura, Artes Plásticas e Design h) Ciências da Educação i) Direito, Ciências Sociais e Serviços j) Economia, Gestão e Contabilidade k) Humanidades, Secretariado e Tradução l) Educação Física, Desporto e Artes do Espetáculo	Economia, Gestão e Contabilidade - 1 pessoa  Humanidades, Secretariado e Tradução- 1 pessoa	Economia, Gestão e Contabilidade - 1 pessoa  Humanidades, Secretariado e Tradução- 2 pessoas	Economia, Gestão e Contabilidade - 2 pessoas	Economia, Gestão e Contabilidade - 3 pessoas
VI) Dentro da estrutura da equipa técnica, qual o número de pessoas que detém um grau académico superior a licenciatura?	1 pessoa - Pós-Graduação	1 pessoa - Pós-Graduação	1 pessoa - Pós-Graduação	1 pessoa - Pós-Graduação
VII) Dentro do orçamento total, qual o valor relativo destinado a projetos de cooperação?	4%	4% <sup>1</sup>	4%	5% <sup>2</sup>

VIII) Dentro do orçamento total, qual o valor relativo destinado a projetos de investimento?	69%	69% <sup>1</sup>	53%	70% <sup>2</sup>
IX) Dentro do orçamento total, qual o valor relativo destinado ao funcionamento e formação da equipa técnica do GAL?	14%	17% <sup>1</sup>	8%	25% <sup>2</sup>

Através do quadro acima, é possível observar que, atualmente, cada equipa técnica dispõe de 4 elementos na sua estrutura, sendo que, num dos casos, metade da equipa é composta por membros do género feminino, enquanto que, no outro caso, existe um número maior de homens do que mulheres na sua estrutura técnica. Dos 4 membros que compõem cada equipa técnica, apenas 1 membro de cada equipa não dispõe de grau de licenciatura e, dos 4 elementos de cada equipa, nenhum tem uma idade inferior a 30 anos. A maioria dos licenciados (do total das duas equipas) são da área de “Economia, Gestão e Contabilidade”, sendo que, existem também 2 licenciados na área de “Humanidades, Secretariado e Tradução”. Apurou-se ainda que, 1 membro de cada equipa técnica tem um diploma de pós-graduação. Ao nível da dotação orçamental para as três principais áreas de apoio, tanto no quadro anterior (PRODER 2007-2013) como no atual (PDR 2014-2020), regista-se uma diferença acentuada entre a área mais apoiada e a segunda área mais apoiada. A grande maioria do orçamento destina-se a projetos de investimento, enquanto que, a um nível bastante inferior, o funcionamento e formação da equipa técnica do GAL representa a segunda área para onde são movidos mais apoios. Com uma dotação mais inferior, encontra-se a área de apoio a projetos de cooperação.

### 3.1.2 - Autonomia e Funcionamento dos GAL

#### 3.1.2.1 - Condições proporcionadas aos GAL e outras atividades realizadas para financiamento das atividades do Grupo

Em resposta à questão “A vosso entender, as condições que vos são proporcionadas são satisfatórias de forma a que possam atingir os objetivos estratégicos a que se propõem alcançar?”, a representante da equipa técnica da “In Loco” afirma que não lhes são proporcionadas as condições necessárias para atingir os objetivos estratégicos a que se propõem alcançar, enquanto que, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” afirma que “os objetivos seriam melhor definidos caso houvesse um maior nível de autonomia”. Em resposta à questão “Na sua opinião, são disponibilizados aos GAL as ferramentas necessárias para o sucesso das suas estratégias?”, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim afirma que, ao nível do financiamento, o valor é reduzido e, caso houvesse melhores recursos, o trabalho dos GAL poderia originar outros frutos, “permitindo-lhes ter uma equipa maior e outros argumentos para procurar investimentos”. Em resposta à mesma questão, o Presidente da Câmara Municipal de Serpa afirma que considera não serem disponibilizadas as ferramentas necessárias para o sucesso da ação dos GAL, apontando,

1) Os dados apresentados são valores estimados até à data da entrevista (13-06-2019).

2) Os dados apresentados são valores estimados até à data da entrevista (02-07-2019).

igualmente, o insuficiente volume de recursos financeiros como o principal condicionante de recursos técnicos e, conseqüentemente, de melhores resultados. Contrariamente às respostas anteriores, o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL considera que, em linhas gerais, as condições são satisfatórias, assim como, o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL que, afirma que “dentro das normas, os GAL acabam por ter as condições básicas necessárias”. Relativamente à questão “Além do orçamento disponibilizado, existem outras atividades que são promovidas de forma a financiar todas as atividades do grupo?”, a representante da equipa técnica da “In Loco” respondeu que sim, acrescentando que conseguem fazer alguma animação, uma vez que trabalham em articulação com outros projetos de intervenção, sendo que, à data da entrevista, a “In Loco” andava a fazer divulgação do programa em todas as freguesias através de um outro projeto. Em resposta à mesma questão, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” afirma não existirem quaisquer atividades para financiar as atividades do grupo.

### **3.1.2.2 - Principais desafios e obstáculos enfrentados pelos GAL no dia-a-dia**

Quando questionada sobre quais os principais desafios e obstáculos que enfrentam no dia-a-dia, a representante da equipa técnica da “In Loco” responde que a fraca qualidade das candidaturas acaba por ser o maior obstáculo, afirmando que isso tem comprometido o cumprimento das metas. Acrescenta que essa fraca qualidade não está exclusivamente relacionada com a pertinência dos projetos, mas deve-se também a “má preparação ou a erros nos projetos, falta de preenchimento, entre outros motivos”. Por outro lado, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” aponta como obstáculos a “carga burocrática elevada e o elevado número de autoridades de gestão intermédias”. A ideia de uma elevada carga burocrática acaba por ser consensual, uma vez que em resposta à questão “Consideram que o LEADER é um programa com uma carga burocrática baixa ou elevada?”, ambos os representantes das duas equipas técnicas dos GAL responderam que se trata de um programa com um elevado nível burocrático, sendo que ambas responderam que esse nível tem vindo a aumentar ao longo das diferentes fases de programação, ao ponto de a representante da equipa técnica da “In Loco” afirmar que “antigamente, as entidades gestoras e os órgãos de gestão tinham mais autonomia”. Aos 4 membros independentes aos GAL foi direcionada a pergunta “Quais considera ser os principais obstáculos ao sucesso do LEADER?”, sendo que, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim respondeu que as verbas reduzidas são um obstáculo sério, uma vez que tal “dificulta a capacitação das equipas técnicas, restringindo a ação as mesmas, nomeadamente na promoção de atividades e captação de interesse por parte da comunidade local”. Acrescenta ainda que outro obstáculo prende-se com o facto de o LEADER, ao ter sido integrado num único programa de desenvolvimento rural, acaba por estar formatado de acordo com as linhas gerais desse mesmo programa, deixando de ter especificidades próprias. À mesma questão, o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL, segue a mesma linha de resposta e afirma que os principais obstáculos prendem-se com o fraco financiamento e com o facto de “o Programa/Abordagem LEADER estar pouco direcionado para as especificidades de cada território”. O Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL aponta como principal obstáculo a “limitação da capacidade de investimentos do programa”, sendo que, por último,

o Presidente da Câmara Municipal de Serpa aponta, igualmente, o reduzido financiamento como um dos principais obstáculos do programa, sendo que considera que “isso é um entrave a que haja um maior número de projetos”. Refere, igualmente, o nível elevado de burocracia, a falta de articulação entre entidades e a falta de infra-estruturas como razões que comprometem o sucesso do LEADER.

### **3.1.2.3 - A Formação e Desenvolvimento de Competências das Equipas Técnicas dos GAL e uma boa relação entre os seus membros como fatores que contribuem para o sucesso das suas ações**

Ao colocar a questão “Até que ponto consideram a formação e desenvolvimento de competências dos GAL um fator chave no sucesso da sua ação?”, a representante da equipa técnica da “In Loco” respondeu “Sim, sem dúvida”, e afirma que a média de ações de formação é de 2 em 2 meses, acrescentando que a Federação Minha Terra promove algumas formações, assim como diversas ações de sensibilização ou de esclarecimentos. Segundo a mesma, são também realizadas formações do IFAP (Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas) via e-learning. Colocada a mesma questão ao representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana”, o mesmo respondeu que considera as ações de formação bastante importantes, uma vez que “permite a atualização de conhecimentos de forma a dar melhor resposta nos territórios. Em resposta à questão “Em média, com que frequência os técnicos da estrutura dos GAL usufruem da ações de formação?”, o mesmo afirmou que estas são realizadas, em média, de 6 em 6 meses. Ainda quando questionado sobre se “considera fundamental a existência de boas relações e de uma boa comunicação entre os vários membros da estrutura dos GAL para o sucesso das suas ações?”, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” respondeu convictamente que sim, enquanto que, à mesma questão, a representante da equipa técnica da “In Loco” respondeu: “claro que sim, tem de haver uma articulação muito forte e uma grande relação de confiança, até porque é no órgão de gestão que se tomam decisões, que se aprovam avisos, candidaturas...”.

### **3.1.2.4 - A transparência na estrutura dos GAL, a influência de certos grupos políticos ou económicos nas tomadas de decisão e a relação Autarquias-GAL**

Relativamente a este tema, a representante da equipa técnica da “In Loco” afirma não concordar com a ideia de que possa existir falta de transparência quanto à constituição da estrutura dos GAL e consequente falta de liberdade e autonomia democrática por parte de alguns membros. A entrevistada afirma que tal não se sucede, referindo que o órgão de gestão ao qual pertence “é rotativo, tendo 3 membros permanentes e 4 rotativos”, o que favorece uma lógica de transparência e integridade. Por outro lado, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” concorda que isso até possa acontecer na generalidade, no entanto, afirma que no caso do seu órgão de gestão isso não acontece, ainda para mais quando “as câmaras municipais nem sequer pertencem ao mesmo”. Ainda em resposta à questão “Considera que a presença de certos grupos políticos ou de lobbies pode restringir a liberdade e poder de decisão de outros elementos do grupo e, consequentemente, influenciar fortemente a estratégia definida?”, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” acredita que isso não acontece, confiando na ideia

de que existe liberdade por parte de todos os membros. A mesma ideia é partilhada pela representante da equipa técnica da “In Loco” que afirma que “são tantas as entidades parceiras que se torna impossível que haja situações desse género”. Para a entrevistada, “as coisas estão bastante parametrizadas e definidas”, pelo que, não crê que existam situações de influências dessa natureza. Quando questionados sobre a ideia de poderem sofrer pressões por parte das respetivas autarquias locais, ambos responderam que não sentem qualquer pressão, dispondo de total autonomia nesse sentido. Aos 4 membros independentes aos GAL, 3 com funções autárquicas no presente e 1 com funções autárquicas no passado, foi direcionada a questão “A seu ver, existe uma pressão por parte das autarquias locais sobre os GAL, com o objetivo de influenciar a estratégia definida e implementada por estes?”, e à qual todos responderam que não existe qualquer pressão, defendendo, tanto o Presidente da Câmara Municipal de Serpa como o Ex-Presidente da Câmaras Municipais de Tavira e de Faro e Ex-Presidente da AMAL, a ideia de que deve existir um trabalho conjunto e uma articulação política e técnica entre os GAL e a autarquia, que vise o interesse do município. O Presidente da Câmara Municipal de Tavira e Presidente da AMAL segue a mesma linha de raciocínio, referindo que “o que acontece é que os municípios tem um papel ativo na discussão e participação na altura de se montar um plano estratégico, uma vez que o executivo dos municípios foi eleito por uma maioria de votantes, devendo dar voz aos interesses dessas mesmas pessoas”, alertando, no entanto, que após definida a estratégia, cabe apenas aos GAL a tarefa de desenvolver o plano de ação, com toda a autonomia possível. Por último, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim vai mais longe, afirmando que faria todo o sentido que as autarquias fizessem uma maior pressão sobre os GAL. Segundo o mesmo, seria uma “pressão apenas no bom sentido, na medida em que exista uma estratégia de desenvolvimento para um território que seja o mais coesa possível entre os agentes”. Este refere ainda que “existe uma preocupação por parte dos GAL em falar com a autarquia no momento de desenhar uma estratégia de desenvolvimento”. Em resposta à questão “Existe por parte da autarquia local algum contributo financeiro aos GAL de modo a contribuir para o seu normal funcionamento e para o desenvolvimento das suas atividades?”, o Presidente da Câmara Municipal de Serpa responde que “não há um apoio específico para o funcionamento da equipa técnica do GAL, mas sim um relacionamento estreito com o GAL para o desenvolvimento de várias ações que sejam interessantes para o município”. Ainda de acordo com o mesmo, “existe sim um apoio genérico para ajudar à dinamização dessas mesmas ações”. Em resposta à mesma pergunta, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim responde, igualmente, que não existe um contributo financeiro atribuído aos GAL por parte da autarquia, no entanto, afirma que, devido ao facto de a “Associação Terras do Baixo Guadiana” estar sediada em Alcoutim, esta acaba por ter benefícios, entre os quais, o facto de não pagarem algumas despesas suportadas pelo município, tais como, renda de aluguer de espaço, luz e água. O autarca afirma que o município acaba por ter um retorno sobre estas regalias concedidas, uma vez que, “beneficia dos postos de trabalho criados no âmbito do trabalho dos GAL”. O entrevistado defende ainda que “as equipas dos GAL deveriam ter mais algum apoio, mas que por enquanto não têm nada”. Contrariamente a estas respostas, estão as respostas do Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL e do Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL, que referem que existe um contributo financeiro atribuído aos GAL por parte da autarquia. O primeiro afirma que esse apoio “muitas vezes existe e, desenvolvem-se acordos de gestão com financiamento de apoio aos GAL por parte dos municípios envolvidos”. O segundo afirma que, na altura em que exercia funções autárquicas, “eram

as Câmaras Municipais que suportavam pelo menos metade dos técnicos dos GAL, através de pagamentos mensais regulares”. Acrescenta ainda que “por vezes, as associações tinham receitas vindas indiretamente por parte das Câmaras Municipais, em eventos que organizavam, tais como, feiras, eventos de moda, eventos culturais ou apoios a estudos por parte de técnicos, que as Câmaras Municipais necessitavam”. Aos 4 membros independentes aos GAL, 3 autarcas e 1 ex-autarca, foi ainda pedido que descrevessem o tipo de relação que existe entre a autarquia e os GAL, sendo que, todos eles responderam que existe uma relação positiva. O Presidente da Câmara Municipal de Serpa afirma mesmo que “existe uma grande proximidade entre o GAL e a Câmara Municipal”. O Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL acrescenta ainda que “os técnicos das Câmaras Municipais procuram regularmente os técnicos dos GAL para alguns trabalhos, uma vez que, estes têm um conhecimento regular e profundo dos territórios”.

### 3.1.3 - Dinamização da Economia Local e Criação de Emprego

#### 3.1.3.1 - Volume de Investimento e Criação de Emprego

**Quadro 3.2:** Tabela com dados fornecidos pelos entrevistados relativamente ao volume de investimento e criação de emprego.

	In Loco		Associação Terras do Baixo Guadiana	
	PRODER (2007-2013)	PDR (2014-2020) <sup>1</sup>	PRODER (2007-2013)	PDR (2014-2020) <sup>2</sup>
I) Volume de investimento associado	10.640.231€	5.487.000€ <sup>3</sup>	9.451.456,16€	2.500.000€ <sup>3</sup>
II) Número de postos de trabalho criados	240	22	69	24
III) Número de projetos implementados	125	7	98	65
IV) Quais os três estores de atividade com maior representação nos projetos?	1) Empresas na área dos serviços 2) Turismo 3) Serviços às populações	1) Agricultura 2) Turismo 3) Indústria	1) Turismo 2) Atividades de exploração agrícola 3) Apoios a microempresas	1) Atividades de exploração agrícola 2) Turismo 3) Apoios a microempresas
V) Qual o peso do investimento em cada um três setores mais representados nos projetos	1) 41% 2) 28% 3) 13%	1) 30% 2) 30% 3) 11%	1) 36% 2) 21% 3) 16%	1) 40% 2) 25% 3) 15%
VI) Qual o peso do investimento em projetos de cooperação?	443.160€	203.332,49€	350.000€	Ainda sem valores estimados
VII) De um número total de empregos criados, metade ou mais de metade estão relacionados com o setor de atividade sobre o qual incide um maior número de projetos executados?	Sim	Sim	Sim	Sim

1) Os valores apresentados nesta coluna são valores atualizados até à data da entrevista (13-06-2019).

2) Os valores apresentados nesta coluna são valores atualizados até à data da entrevista (02-07-2019).

3) Orçamento total, com valores atualizados fornecidos à data das respetivas entrevistas.

Através do quadro acima, é possível verificar que, ao nível da criação de emprego e do número de projetos implementados, existe uma quebra relativamente ao período de programação anterior, no entanto, convém ter em atenção que o programa atual ainda se encontra em execução. Em relação ao número de projetos implementados por parte da equipa técnica da “In Loco” regista-se mesmo uma grande quebra, apesar de, segundo a representante da equipa técnica da “In Loco”, o orçamento disponível possibilitar o investimento em vários projetos. Como explica a representante da equipa técnica da “In Loco”, o número muito reduzido de projetos prende-se com a falta de qualidade e rigor das candidaturas apresentadas, havendo algumas situações recorrentes em que até existem projetos com muita qualidade mas que “são desqualificados, pois não cumprem com alguns requisitos ou formalidades”. Ao nível dos setores mais representados nos projetos, destaque para a atividade de exploração agrícola e para o turismo que, juntos, representam mais de metade do valor total de investimentos. Segundo as respostas dos representantes das duas equipas técnicas, metade ou mais de metade dos empregos criados estão relacionados com o setor de atividade sobre o qual incide um maior número de projetos executados. Em relação ao peso do investimento em projetos de cooperação, os valores são muito pouco significativos quando comparados com os valores totais de investimento, seja no período anterior ou no período atual, até ao momento da entrevista.

Em resposta à questão “Considera que o programa tem contribuído ativamente para a criação de emprego?”, o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL afirma que não vê o LEADER como uma grande solução para a criação de emprego. Segundo o mesmo, “o LEADER não cria muitos postos de trabalho mas, por outro lado, contribui para a manutenção de alguns empregos”. O Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL segue a mesma opinião, argumentando que “o LEADER tem criado postos de trabalho mas, acima de tudo, tem mantido e dado maior eficácia ao objetivo de manutenção de empregos, fixando a população nos seus territórios”. Ainda segundo o mesmo, o programa “cria, mantém e qualifica postos de trabalho”. Na opinião do Presidente da Câmara Municipal de Serpa, “todos os programas que são aprovados e financiados, estão associados a postos de trabalho e a criação dos mesmos acaba por acontecer”. Por fim, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim concorda com a ideia de que o programa tem contribuído para a criação de emprego, no entanto, “não tanto como se gostaria”. Acrescenta que o LEADER cria empregos, e origina projetos que “podem indiretamente gerar empregos no futuro”.

### **3.1.3.2 - Estratégia de Desenvolvimento Local e Captação de Investimento**

Segundo a representante da equipa técnica da “In Loco”, a estratégia começa a ser desenhada anos antes, em debates com os parceiros e em reuniões com as próprias câmaras municipais. Segundo a mesma, a estratégia passa essencialmente por apostar em atividades que impulsionem a criação de postos de trabalho de qualidade e que não sejam sazonais. Por outro lado, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” afirma que a estratégia está essencialmente voltada para o setor turístico, “no sentido de aproveitar as potencialidades do território, nomeadamente, os espaços rurais e todas as atividades relacionadas com o rio”. O mesmo menciona que o rio deve ser o principal ponto de atração de turistas, acrescentando ainda que a estratégia passa também pelos produtos locais e pelo artesanato. Quando questionado sobre qual a estratégia utilizada para captar o interesse de atores, o mesmo afirma que são feitas sessões públicas de

divulgação dos apoios, contando também com o apoio das juntas de freguesia parceiras que recebem panfletos informativos sobre a abertura das candidaturas de modo a serem distribuídos por alguns sítios públicos. O representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” acrescenta ainda que, caso se justifique, a equipa vai pessoalmente aos sítios esclarecer as partes interessadas. Em resposta à mesma questão, a representante da equipa técnica da “In Loco” menciona que são feitas ações de sensibilização pelas freguesias todas, assim como, ações de divulgação do programa, quando os avisos são abertos. Segundo a entrevistada, a “In Loco” dispõe de uma rede de animadores que lhes permite fazer atendimento em todas as freguesias dentro da área de atuação da mesma. Além disso, a equipa transmite a informação a entidades parceiras e pede que estas a divulguem. A entrevistada acrescenta uma pequena nota, ao afirmar que, antigamente, conseguiam “distribuir, porta a porta, boletins com as notícias onde constava a informação sobre o que iria acontecer naquela freguesia e, sempre, com uma mensagem do presidente da Junta”. Segundo a mesma, continuam a conseguir fazê-lo em algumas freguesias. Relativamente à questão “A preservação e valorização do património representa uma área de apoio que consideram essencial?”, os dois representantes das diferentes equipas técnicas responderam positivamente.

### **3.1.3.3 - Inovação e Diversificação de Atividades**

De forma a tentar perceber até que ponto a inovação representa um ponto-chave para a aprovação de um projeto, foi direcionada aos dois representantes das equipas técnicas dos GAL, a seguinte questão “O carácter inovador de um projeto representa um ponto forte e decisivo para a sua aprovação ou consideram que a inovação representa um risco e, nesse sentido, preferem apoiar projetos mais seguros?”, à qual o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” respondeu que preferem apoiar projetos mais inovadores e “fora da caixa”, enquanto que, a representante da equipa técnica da “In Loco” afirmou que não valorizam mais os projetos pelo facto de serem inovadores, uma vez que não existe nenhum critério nesse sentido, no entanto, não considera que a inovação seja um risco. Segundo a mesma, “todos os projectos são válidos se cumprirem critérios que indique que assim deva ser”. Com o objetivo de tentar perceber se o LEADER tem sido capaz de promover a inovação nos territórios, procurou-se saber a opinião dos 4 membros independentes aos GAL. O Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim concorda que a inovação tem sido promovida nos territórios, por via do LEADER, pois, este acredita que “o facto de existirem fundos disponíveis e o facto de aplicação desses fundos vir muito formatada, obriga a que do outro lado exista um grande poder de criatividade”. No entanto, alerta que um dos grandes obstáculos prende-se com a resistência à mudança por parte das pessoas. O Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL concorda com a ideia de que o LEADER tem contribuído para a inovação nos territórios, no entanto, afirma que o nível da inovação “depende muito de território para território”. Na mesma linha de resposta, o Presidente da Câmara Municipal da Serpa afirma que, a nível geral, a inovação tem surgido nos territórios, no entanto, o nível da mesma “depende muito das dinâmicas de cada território”. Em linha oposta a estas opiniões está a opinião do Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL que, afirma que, devido à limitação de investimento, “o LEADER não possibilita grandes intervenções ao nível da inovação”.

Relativamente à diversificação de atividades, tentou-se perceber junto dos representantes das equipas técnicas dos GAL se estes a consideram importante ou se por outro lado defendem que a aposta deve incidir apenas sobre a ou as atividades com maior potencial. A representante da equipa técnica da “In Loco” considera importante a diversificação, para evitar “colocar todos os ovos no mesmo saco, com o risco desse setor falhar e comprometer tudo”. A resposta do representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” segue o mesmo raciocínio, pois este afirma que é importante a diversificação de atividades, “até porque a aposta num único setor compromete a economia local caso esse mesmo setor enfrente problemas ou crises”. De forma a avaliar se o programa tem contribuído para o desenvolvimento de vários setores de atividade, ou se, por outro lado, tem apenas promovido um número restrito de setores, procurou-se, mais uma vez, saber a opinião dos 4 membros independentes aos GAL. O Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim acredita que o programa tem contribuído positivamente para a diversificação de atividades, embora afirme que “o despovoamento muito acelerado dos territórios tem constituído uma razão que impede que se atinjam outros objetivos”. Na opinião do entrevistado, “o facto de a Abordagem LEADER trabalhar atualmente com três fundos estruturais prova que existe um esforço para que haja uma diversificação de setores”. O Presidente da Câmara Municipal de Tavira da AMAL não apresentou uma resposta concreta sobre o contributo do LEADER para a diversificação de atividades, no entanto, afirma que “as equipas técnicas dos GAL têm tentado mostrar aos empresários que é importante apostar na diversificação e inovação de atividades”. O Presidente da Câmara Municipal de Serpa segue a opinião de que, os avisos para candidaturas são direcionados para um determinado tema e que são os setores associados a esse tema que acabam por ter maiores ganhos, uma vez que as ações vai incidir sobre esse tema. No entanto, segundo o mesmo, “o carácter deficitário dos territórios ao nível dos serviços públicos ou de infra-estruturas impede que o LEADER tenha um maior contributo para o desenvolvimento de outros setores”. O entrevistado afirma que, caso houvesse uma melhor articulação entre entidades e, caso existisse condições para que o território se desenvolva como um todo, “o LEADER estaria a contribuir não apenas para as ações financiadas mas também traria mais valias a outros setores”. Por fim, o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL, afirma que o LEADER “evoluiu em algumas medidas para uma perspetiva polivalente ou multi-facetada do desenvolvimento rural”, concordando que o programa tem promovido o desenvolvimento de vários setores.

#### **3.1.3.4 - A Avaliação da eficácia do LEADER e os pontos fortes e fracos do programa**

É importante perceber se o LEADER tem sido eficaz na resolução dos problemas dos territórios e no desenvolvimento dos mesmos, nesse sentido, procurou-se saber junto dos representantes das equipas técnicas dos GAL em que medida os objetivos definidos pela estratégia foram atingidos. A representante da equipa técnica da “In Loco” menciona que, anteriormente, conseguiam apoiar associações e IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social) e que hoje tal já não é possível, sendo que, atualmente, as suas ações estão “restringidas à agricultura e mesmo a diversificação de atividades na exploração agrícola é reservada a agricultores”. Num balanço geral, acredita que os objetivos foram cumpridos na fase anterior (PRODER 2007-2013), no entanto, afirma

que atualmente não está a ser possível atingir os objetivos, “também porque existem medidas da portaria que não são minimamente adequadas ao território e que não têm em consideração a diferença entre os territórios”. Por outro lado, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana acredita que os objetivos estão a ser atingidos, até porque na avaliação intercalar conseguiram obter uma boa classificação e foram distinguidos com a “reserva de eficiência”, em resultado de terem atingido os objetivos intercalares. Sobre a avaliação do impacto do LEADER no desenvolvimento local, a nível geral, o entrevistado afirma que o LEADER tem tido um impacto muito positivo, afirmando que o mesmo “tem sido o principal instrumento de apoio ao desenvolvimento local, apesar de ter perdido importância, contudo, sem o LEADER, o mundo rural seria mais pobre e menos dinâmico”. Aos 4 membros independentes aos GAL foi colocada a seguinte questão: “Considera que o programa LEADER tem-se revelado uma ferramenta útil e eficaz para o desenvolvimento local?”, pelo que, todos concordaram que sim. O Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL afirma que isso acontece “na medida em que resolve investimentos de pequeno montante e em zonas rurais onde as pessoas não têm facilidade de capital para investimentos”. Segundo o mesmo, “o LEADER foi responsável por promover diversas atividades, tais como, leitarias, queijarias, destilarias, investimentos em pequenos equipamentos de maquinaria, plantações em áreas pequenas, entre outros, ajudando a fixar a população”. O entrevistado acrescenta ainda que não vê o LEADER como a “solução milagrosa” para resolver os graves problemas no interior, no entanto, o mesmo “retarda situações de êxodo rural”. O Presidente da Câmara Municipal de Serpa segue a mesma linha de resposta destacando a importância do LEADER, no entanto, assume que o mesmo é “insuficiente para atingir o desenvolvimento local desejado”. Segundo o mesmo, nenhum programa é capaz por si mesmo de garantir o desenvolvimento local, devendo “existir sim um conjunto de articulações entre entidades e ações que promovam esse desenvolvimento local”. De acordo com o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e Presidente da AMAL, “a Abordagem/Programa LEADER tem uma grande eficácia na área do dinamismo empresarial, nas terras de baixa densidade e com um maior nível de desertificação”. Ainda de acordo com o mesmo, “o LEADER permite projetar um conjunto de investimentos, gerando com isso, empregos ou, pelo menos, mantendo os existentes”. Por último, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim defende que “a Abordagem LEADER tem sido fundamental para a implementação de algumas medidas que têm criado condições de desenvolvimento no interior que, de outra forma não teria sido possível”. Segundo o autarca, o LEADER permite uma proximidade forte com as pessoas e ter um “centro de decisão local que conhece as reais necessidades das pessoas e do território, assim como o potencial do mesmo”.

Foi solicitado a todos os seis entrevistados que apontassem aqueles que, nas suas opiniões, representam os principais pontos fortes e pontos fracos do programa. O representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” aponta a proximidade ao território e a descentralização como principais pontos fortes e o alto nível de burocracia como o ponto mais fraco. A representante da equipa técnica da “In Loco” refere igualmente esses pontos fortes e fracos, apontando ainda o financiamento reduzido como um ponto fraco do programa. O Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL aponta como pontos fortes “a relação de proximidade com as pessoas do interior e o facto de o programa facilitar investimentos por parte dessas mesmas pessoas”, no entanto, refere que o plafond reduzido não permite grandes investimentos, apontando esta limitação como o maior ponto fraco do programa. O Presidente da

Câmara Municipal de Serpa acredita que “a proximidade com os promotores dos projetos de candidatura, ao invés de centralizar as candidaturas à capital do país” representam um ponto bastante positivo do programa, no entanto, aponta as “dificuldades dos funcionamentos dos programas de financiamento” como um ponto bastante negativo, dando como exemplos, as “dificuldades nos pagamentos, dificuldades a nível de calendário, entre outras”. A abordagem Bottom-Up representa o maior ponto forte para o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL, justificando que “os agentes do território conhecem melhor do que ninguém os seus territórios, o que lhes permite saber onde aplicar o investimento, assim como maximizar os seus resultados”. Relativamente aos pontos fracos, afirma que “o dinheiro nunca é suficiente”, no entanto, refere que, na sua opinião, o principal ponto negativo do programa é o facto de “o programa estar ainda bastante centralizado”. Segundo o autarca, “os territórios não são todos iguais e os eixos delineados no programa para todo o território nem sempre têm enquadramento para territórios de baixa densidade”. O “ponto de decisão local” volta a ser referido como um ponto bastante forte do programa, por parte do Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim que, afirma ainda que o maior ponto fraco prende-se com a “formatação cada vez maior do programa”. Segundo este, “a estratégia da Abordagem LEADER está cada vez mais formatada em função dos fundos disponíveis através dos programas comunitários”.

### **3.1.4 - Cooperação**

Segundo o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana”, a cooperação é bastante importante para o desenvolvimento local, uma vez que, “permite conhecer outras realidades e replicá-las nos territórios”. De acordo com o mesmo, a “Associação Terras do Baixo Guadiana” encontra-se a desenvolver um projeto de cooperação transnacional com Cabo Verde e outro a nível nacional com a ESDIME, Alentejo XXI e a ADL. Foi pedido ao entrevistado que apontasse aquele que considera ser o ponto mais negativo e o ponto mais positivo dos projetos de cooperação, sendo que, na opinião do mesmo, o ponto mais positivo prende-se, efetivamente, com o facto de a cooperação permitir observar outras realidades e adaptá-las a outros territórios, enquanto que, o ponto mais negativo é a “complexidade de trabalhar com um número elevado de parceiros, em que muitas vezes os timings de aprovação das entidades não são coincidentes”. Em resposta à questão “No vosso entender, os projetos de cooperação são processos fáceis de executar ou são processos complexos com acrescidas dificuldades? Se consideram complexos e difíceis, quais as principais dificuldades e obstáculos que apontam à implementação dos mesmos?”, o entrevistado respondeu que “quando as entidades são nacionais, os projetos são mais fáceis de executar, no entanto, quando são transnacionais tornam-se mais difíceis, uma vez que, implicam deslocações, línguas diferentes e parceiros que não se conhecem”. Ao ser questionado sobre se é difícil assegurar o próprio comprometimento, assim como, incentivar o comprometimento de outros parceiros num projeto de cooperação, o entrevistado afirma que esse comprometimento está, à partida, assegurado, uma vez que, “há um envolvimento de territórios com interesses comuns, o que facilita o comprometimento dos agentes”. Destaca, no entanto, que o processo é bastante mais fácil quando se trata de parceiros conhecidos com quem já se trabalhou. Em resposta à questão “Tendo em conta os projetos de cooperação já realizados por vós no atual período de programação, o peso financeiro dos

mesmos num total de todos os projetos é significativo ou tem um peso muito reduzido?”, o entrevistado afirma que “tem algum peso, apesar de limitado”. Também a representante da equipa técnica da “In Loco” considera a cooperação uma atividade fundamental para o desenvolvimento local, uma vez que, “a cooperação permite ver o que se faz de bem e trocar experiências que favorecem ambos os territórios. Permite importar para os territórios experiências positivas observadas noutros territórios”. Segundo a mesma, a “In Loco” encontra-se a trabalhar em projetos de cooperação nacional e também transnacional. A nível nacional, com a ADRITEM e ATA, e a nível transnacional com Cabo Verde, Rota do Guadiana e Terras do Baixo Guadiana. A entrevistada aponta como ponto mais positivo dos projetos de cooperação aquele já mencionado anteriormente, nomeadamente, o facto de se poder observar os resultados num território e replicar noutro, enquanto que, o ponto mais negativo prende-se com o facto de não conseguirem pagar despesas dos parceiros. Dá como exemplo o facto de não lhes ser possível pagar a viagem a Portugal aos parceiros de Cabo Verde, visto que estes não têm condições para tal. Segundo a entrevistada, outra limitação prende-se com “o facto de as despesas de deslocação estarem apenas destinadas à equipa, quando seria importante levar Presidentes de Juntas de Freguesia, dirigentes de associações, entre outros”. Quando questionada sobre se considera que os projetos de cooperação são complexos e difíceis de executar, a mesma afirma que “depende dos parceiros e da relação desenvolvida com os mesmos. Existiram alguns projetos que correram bem e outros não tão bem”. Acrescenta que “uma das dificuldades prende-se com os timings dos avisos, uma vez que, estes não coincidem em muitos países da Europa”. Em relação ao próprio comprometimento e dos parceiros num projeto de cooperação, a entrevistada afirma que não é difícil assegurar o comprometimento das duas partes, uma vez que, “a verba é tão pequena e o tempo tão apertado que as entidades não estão dispostas a comprometer-se com coisas que não sejam do seu interesse”. Em resposta à questão “Tendo em conta os projetos de cooperação já realizados por vós no atual período de programação, o peso financeiro dos mesmos num total de todos os projetos é significativo, ou tem um peso muito reduzido?”, a entrevistada afirma que o mesmo “é reduzido”. À questão “Considera a cooperação uma atividade importante e fundamental para o desenvolvimento dos territórios? Se sim, porquê?”, o Presidente da Câmara Municipal de Serpa respondeu que sim, referindo que estes projetos permitem melhorias para ambos os territórios parceiros, ao mesmo tempo que “origina uma aproximação entre territórios e o fortalecimento de um relacionamento que possibilita o surgimento de futuros projetos ou a resolução de outras questões que necessitem de uma sinergia entre os diferentes territórios”. Segundo o autarca, este é o ponto mais positivo dos projetos de cooperação, enquanto que, refere que o ponto mais negativo prende-se com situações em que numa cooperação transnacional observa-se um “desequilíbrio do ponto de vista financeiro entre diferentes países, tendo em conta as suas diferentes conjunturas económicas”. À mesma questão, o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL, afirma que “a cooperação é cada vez mais importante, uma vez que, muitos territórios têm problemas comuns”. Também o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL considera que a cooperação é importante, uma vez que, “é uma forma de explorar sinergias e relações de proximidade”. Na opinião do mesmo, não existe nada de negativo a apontar aos projetos de cooperação. Na mesma linha de resposta, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim afirma que os projetos de cooperação são fundamentais para o desenvolvimento dos territórios, no sentido em que “permite que se copie para um determinado território, estratégias que originaram algum sucesso noutros territórios, ao mesmo tempo que, permite

obter resultados positivos para ambos os territórios cooperantes”. Do ponto de vista negativo, aponta apenas a procura de parceiros como uma tarefa bastante complicada. À questão “Como analisa o desempenho dos GAL em projetos de cooperação?”, o Presidente da Câmara Municipal de Serpa e o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL respondem com uma avaliação positiva, sendo que ambos afirmam que o resultado do trabalho dos GAL tem sido positivo não apenas na cooperação, mas em linhas gerais. O Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL faz um balanço positivo do desempenho dos GAL, acrescentando ainda que “os GAL devem cada vez mais entender-se em projetos comuns”. Por sua vez, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim afirma que não está muito inteirado sobre os projetos de cooperação dos GAL, pelo que, não tem uma opinião sobre tal.

### **3.1.5 - Fiscalização e Transparência**

De acordo com a representante da equipa técnica da “In Loco”, existem alguns procedimentos de fiscalização e prestação de contas aos quais os GAL estão sujeitos, nomeadamente, “controlos de amostras e requisição de documentação por parte da CCDR (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional)”. Ainda de acordo com a mesma, os GAL são igualmente sujeitos a auditorias às suas contas, por parte da Autoridade Tributária. Além disso, segundo o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana”, existem também auditorias por parte da entidade de gestão, assim como, por parte da entidade de pagamentos (IFAP). A nível interno, existe a “assembleia de parceiros onde se tem de prestar contas”. Em resposta à questão “Existe algum documento sobre a prestação dos GAL ao qual se pode ter acesso?”, a representante da equipa técnica da “In Loco” afirma que “para cada fase do LEADER existe o relatório final de projeto”. A mesma acrescenta que no período de programação atual já foi realizada uma avaliação intercalar. O representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” menciona igualmente a avaliação intercalar a que foram sujeitos, acrescentando que a isso junta-se o relatório anual de execução. Quando questionados sobre o nível de fiscalização a que estão sujeitos, os dois representantes das diferentes equipas técnicas mostram ter opiniões diferentes. Segundo o representante da “Associação Terras do Baixo Guadiana”, existe “um nível de fiscalização normal” à atividade das equipas, enquanto que, segundo a representante da equipa técnica da “In Loco”, o “nível de fiscalização é exagerado”, afirmando que são bastante fiscalizados. Os 4 membros independentes aos GAL foram, igualmente, questionados sobre esta matéria, sendo que, na opinião do Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim e do Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL, o nível de fiscalização é normal, acrescentando este último que, “os GAL como executores de medidas comunitárias são fiscalizados como quaisquer outros executores de medidas comunitárias, e estão sujeitos aos normais procedimentos de fiscalização”. Diferente opinião tem o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL, que afirma que os GAL “estão sujeitos a um nível de fiscalização baixo, uma vez que, o tipo de verbas que utilizam também são de valor reduzido”. Acrescenta ainda que “se se montasse um sistema exigente e intensivo de fiscalização a pequenos investimentos gastar-se-ia mais dinheiro em fiscalização do que propriamente nos investimentos”. O Presidente da Câmara Municipal de Serpa, por sua vez, afirma não ter opinião, uma vez que, não tem conhecimento sobre o nível de fiscalização a que os GAL

estão sujeitos”. Aos 6 entrevistados, foram solicitadas sugestões para melhorar o nível de transparência e fiscalização da atividade dos GAL, sendo que, em tom de desabafo, a representante da equipa técnica da “In Loco” afirma que “têm imensas candidaturas, no entanto, as mesmas são alvo de reprovação, uma vez que estão mal instruídas”. A entrevistada afirma ainda que até final de Novembro do presente ano, a equipa vai ser monitorizada, uma vez que, “as metas estão aquém a nível nacional”. De acordo com a mesma, “quem não conseguir comprometer o dinheiro, este passa para outras regiões”, o que, acrescenta a mesma, acaba por ser negativo tendo em conta que o orçamento já é bastante reduzido e, caso passe para outras regiões, “compromete ainda mais os objetivos definidos”. Por outro lado, o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” considera que “o nível de fiscalização é suficiente, uma vez que, existem entidades que controlam a atividade dos GAL a nível nacional”. Além disso, de acordo com o entrevistado, “são feitas sessões públicas, prestação de contas a nível interno e balanços de atividades anuais”. Nesse sentido, segundo o mesmo, “a transparência dos GAL não está posta em causa”. Na opinião do Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL, “poderia haver uma maior divulgação dos próprios mecanismos financeiros internos dos GAL, do próprio modo de gerir financeiramente os apoios técnicos”. De acordo com o Presidente da Câmara Municipal de Serpa, “deveria haver uma maior conhecimento da população em geral sobre a atividade e resultados atingidos pelas ações dos GAL”, pelo que, sugere que existam “plataformas de acesso público para esse efeito”. Por outro lado, o Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim afirma que já “existem plataformas e informação disponível para conhecimento das pessoas, no entanto, são estas que não têm interesse em pesquisar essa informação”, pelo que, posto isto, não tem sugestões a fazer. Também o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL afirma não ter sugestões a fazer, pois acredita que “Os GAL são auditados e podem ser inspecionados quanto ao dinheiro que utilizam, uma vez que, se tratam de dinheiros públicos”. Aos 4 membros independentes aos GAL foi dirigida a questão “Um dos pontos negativos mais frequentemente apontados aos GAL prendem-se com a falta de transparência quanto à constituição da sua estrutura e à liberdade e autonomia democrática de muitos dos seus membros. Concorda com este ponto ou considera que essa crítica não é coerente com a realidade?”, sendo que, todos eles afirmaram não concordar com a mesma. O Presidente da Câmara Municipal de Serpa acredita que “o funcionamento e organização do GAL cumpre a normalidade”. Na opinião do Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL, “as pessoas dos GAL são pessoas sérias, com um serviço público relevante, não merecendo qualquer apreciação negativa nesse sentido”. Para o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL, essa afirmação não faz sentido, uma vez que, na opinião do mesmo, “cada pessoa tem direito a um voto e deve estar representada pelos mesmos direitos de outros membros em iguais circunstâncias”.

### **3.1.6 - Avaliação sobre a atividade e o desempenho dos GAL**

A representante da equipa técnica da “In Loco” faz, em linhas gerais, uma avaliação positiva sobre a atuação da equipa ao nível do LEADER ao longo do tempo, afirmando que dispõem de um forte conhecimento sobre o território onde atuam, uma vez que, “são 30 anos a trabalhar no território, ainda antes do LEADER”, afirmando ainda que tem a consciência que mais poderia ter sido feito, no

entanto, acrescenta que “caso não tivesse existido a intervenção do LEADER nos territórios, os resultados teriam sido certamente piores”. Também o representante da equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” faz uma avaliação positiva sobre o trabalho desenvolvido pela sua equipa, mencionando que “se tem conseguido trabalhar bem num território que é um dos mais desertificados do país”, voltando a destacar a reserva de eficiência que lhes foi distinguida, argumentando que isso é uma prova do bom trabalho que tem vindo a ser desenvolvido. Na opinião do Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim, os GAL têm sido capazes de cumprir as suas funções e de atingir os seus objetivos, afirmando ainda que a equipa técnica da “Associação Terras do Baixo Guadiana” é “bastante capacitada, sendo que, uma das provas disso é o facto de terem sido brindados com a reserva de eficiência”. Segundo o mesmo, uma das limitações da equipa prende-se com o facto de “terem uma equipa reduzida”. Desafiado a apontar críticas negativas e positivas à atuação dos GAL ao longo do tempo, o entrevistado afirma não ter pontos negativos a apontar, afirmando apenas que “o trabalho dos GAL é pouco compreendido pela generalidade das pessoas”. Em termos positivos, aponta o “trabalho bastante satisfatório por parte da equipa, apesar das limitações que lhes são impostas”. O autarca acredita ainda que um meio para aumentar a eficácia dos GAL na promoção do desenvolvimento local seria “o aumento do financiamento concedido às equipas técnicas dos GAL, com o objetivo de as alargar, o que beneficiaria bastante mais o desenvolvimento local”. Ao ser solicitado ao entrevistado que fizesse sugestões para melhorar a estrutura, o funcionamento ou modo de atuação dos GAL, o mesmo afirma não dispor de conhecimento suficiente para o fazer, propondo sim, tal como já referido, “o alargamento das equipas técnicas de modo a que seja possível chegar a um maior número de pessoas nos territórios, havendo com isso, uma maior proximidade”, no entanto, tal como o mesmo afirma, “isso não depende diretamente dos GAL”. Também o Presidente da Câmara Municipal de Serpa concorda com a ideia de que os GAL têm sido capazes de atingir os seus objetivos e de cumprir adequadamente as suas funções, afirmando mesmo que, “apesar das dificuldades que os mesmos enfrentam, nomeadamente, aquando da transição de um período de programação para outro, os mesmos têm dado um contributo importante para o desenvolvimento do território”. Em termos negativos, não aponta nada diretamente aos GAL, afirmando apenas que “os mesmos estão limitados nas suas ações devido ao facto de terem recursos insuficientes”, sendo que, em termos positivos, o autarca refere que estes “são pró-ativos, dinâmicos e muito ativos na tentativa de melhorar a articulação entre diferentes municípios”. Ainda na opinião do entrevistado, uma forma de promover a eficácia dos GAL na promoção do desenvolvimento local seria “promover uma melhoria dos recursos que são disponibilizados aos mesmos, uma vez que, os recursos concedidos são insuficientes para atingir melhores resultados”. Por último, quando solicitado que aponte sugestões aos GAL para melhorar a sua estrutura, funcionamento ou modo de atuação, o mesmo afirma não ter conhecimento suficiente para tal, afirmando que o funcionamento das equipas “é uma questão interna e que apenas eles saberão as alterações ou melhorias que devem fazer ao seu funcionamento”. O Ex-Presidente da Câmara Municipal de Tavira, da Câmara Municipal de Faro e da AMAL partilha da mesma opinião que os GAL têm sido capazes de atingir os seus objetivos, apesar do facto de as suas equipas técnicas serem confrontadas com “sérias dificuldades para manter os seus colaboradores e garantir o seu funcionamento, aquando da transição entre ciclos de programação”. O autarca não aponta qualquer crítica negativo ao desempenho dos GAL, sendo que, do ponto de vista positivo menciona que estes são “dinâmicos e pró-ativos, fazendo visitas regulares, procurando interessados em pequenos investimentos”. De forma a aumentar a eficácia dos GAL no

desenvolvimento local, o entrevistado refere que “seria necessário um maior financiamento, assim como, um maior envolvimento dos serviços públicos em geral”. De forma a explicar esta última sugestão, dá como exemplo o facto de que “nenhum pai vai querer viver num sítio onde não existe uma escola para o filho”. Quanto a sugestões a propor aos GAL para melhorar o seu funcionamento, modo de atuação ou estrutura, o entrevistado afirma não ter nenhuma a fazer, uma vez que, “de acordo com os objetivos que lhes foram destinados, eles cumprem”. Refere ainda que “no máximo poder-se-ia discutir tipos de medidas, objetivos e alcances”. Por último, o Presidente da Câmara Municipal de Tavira e da AMAL afirma convictamente que “os GAL têm sido capazes de cumprir os objetivos a que se propõem”, não apontando, de todo, qualquer aspeto negativo ao desempenho dos mesmos, no âmbito do LEADER, mencionando apenas a “pró-atividade e o profundo conhecimento do território como qualidades positivas destes grupos”. Quando solicitado a fazer uma sugestão de forma a aumentar a eficácia dos GAL na promoção do desenvolvimento local, este afirma que “a regionalização da gestão dos avisos de candidaturas seria uma ideia que poderia melhorar todo o processo”. Quanto a sugestões a propor aos GAL quanto à sua estrutura, funcionamento ou modo de atuação, o entrevistado segue a mesma linha de resposta dos restantes, afirmando que não dispõe de conhecimento técnico para fazer sugestões sobre essa matéria.

### 3.2 - Discussão de Resultados

**Quadro 3.3:** *Quadro Síntese dos principais pontos retidos através dos resultados obtidos.*

Tópicos	Sumário de resultados obtidos através das entrevistas realizadas
Dotação orçamental para as diferentes áreas de apoio	Ao nível da distribuição orçamental para cada área de apoio, a maior fatia vai efetivamente para os projetos de investimento (Implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local), tal como aconteceu nas diferentes fases do LEADER, sendo que, a área onde se verifica um apoio financeiro mais reduzido é a área da Cooperação e, assim tem sido, a nível geral, desde que a cooperação se integrou como uma das medidas do LEADER.
Condições atribuídas aos GAL e principais desafios, obstáculos e pontos fracos do LEADER	Tendo em conta a resposta de uma maioria dos entrevistados, não são atribuídas aos GAL as condições necessárias para atingir os objetivos que ambicionam, sendo que, segundo os dados obtidos, o financiamento reduzido representa o maior obstáculo para o sucesso do programa. Além disso, uma grande parte dos entrevistados considera que o LEADER tem um nível burocrático elevado, sendo que, foram ainda apontados outros obstáculos, tais como, a fraca qualidade das candidaturas, a falta de infra-estruturas, a falta de articulação entre entidades, o reduzido nível de autonomia que, segundo um entrevistado, tem vindo a reduzir cada vez mais ao longo das diferentes fases, dificuldades de funcionamento dos programas de financiamento, formatação cada vez maior do programa, a natureza ainda muito centralizada do LEADER e o facto de o programa ter sido incluído num único programa de desenvolvimento rural, o que veio influenciar negativamente o LEADER, uma vez que, deixou de se ter em conta as particularidades do programa.
Formação e desenvolvimento de competências das equipas técnicas dos GAL e a relação entre os diferentes membros dos GAL	Através do estudo feito, é possível concluir que a formação e desenvolvimento representa um papel muito importante na capacitação das equipas técnicas, de forma a contribuir para que sejam obtidos melhores resultados nos territórios. É também importante que haja uma boa relação entre todos os membros do GAL para o bom desempenho do próprio GAL.

O PROGRAMA LEADER E O PAPEL DOS GAL NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DAS REGIÕES EM PORTUGAL

<p>A Transparência na estrutura dos GAL, a influência de certos grupos políticos ou económicos e a relação GAL-Autarquias</p>	<p>A falta de transparência parece não ser um problema dentro da estrutura dos GAL, assim como a influência de indivíduos ou grupos mais “fortes”, não estando, por isso, em risco a autonomia democrática de todos os membros dos GAL. As respostas indicam ainda que existe uma relação positiva entre os GAL e as autarquias, existindo uma proximidade e uma cooperação entre ambos com vista ao desenvolvimento dos seus territórios. Ao nível de contributos financeiros dados aos GAL por parte das autarquias, não existe um critério definido, dependendo da vontade e disponibilidade das autarquias e dos acordos que tenham com os GAL, no entanto, independentemente das ajudas, parece não existir pressão adicional das autarquias sobre os GAL quanto a estratégias ou tomada de decisões, segundo se conclui com as respostas obtidas.</p>
<p>Criação de emprego</p>	<p>O LEADER parece não ser visto como um programa eficaz na criação de emprego, pelo menos não tanto como se gostaria, no entanto, existe a ideia de que o programa tem sido útil para a manutenção de postos de trabalho. O número de postos de trabalho criados é inferior ao número do período de programação anterior, com maior incidência no caso de um GAL do que no outro, no entanto, tal pode ser explicado pelo facto de o quadro comunitário atual ainda estar em execução.</p>
<p>Inovação e diversificação de atividades</p>	<p>Apesar de a inovação representar um dos pontos fortes do LEADER, na sua génese, parece não existir nenhum critério que incentive a que a mesma seja promovida em projetos ou que beneficie quem apresentar propostas mais inovadoras. A ideia é que o LEADER tem promovido a inovação nos territórios, no entanto, o nível de inovação depende de território para território. Ao nível da diversificação de atividades, a ideia é que é importante promover a mesma, evitando correr riscos ao apostar apenas num número muito restrito de setores.</p>
<p>Estratégia de desenvolvimento local e captação de investimento</p>	<p>Cada GAL define a sua estratégia para o território onde atua, onde a mesma deve basear-se no aproveitamento dos pontos fortes e potenciais de cada território. Esta particularidade vai de encontro ao caminho definido por um dos representantes das equipas técnicas dos GAL entrevistados que, indica que o caminho de animação do território deve incidir sobre o seu ponto forte, o rio. Já a representante da equipa técnica do outro GAL afirma que o caminho deve incidir sobre a criação de postos de trabalho de qualidade e, combater um ponto fraco do território, a sua sazonalidade. Ao nível da captação de investimento, são feitas ações de divulgação, sensibilização e esclarecimentos, no entanto, segundo a representante da equipa técnica da “In Loco”, antes era possível distribuir panfletos informativos porta a porta em várias freguesias, no entanto, já só é possível fazê-lo em algumas freguesias. Isto pode ser explicado pelo facto de haver limites orçamentais que impedem que se mantenha o antigo procedimento, ou pelo facto de não existir disponibilidade horária por parte das equipas técnicas para manter essa abordagem, podendo-se, com isso, presumir que as equipas técnicas precisariam de ser reforçadas em número de elementos o que, conseqüentemente, ajudaria a tornar o LEADER mais eficaz. Mais uma vez, tal pode não ser possível por causa do nível de financiamento.</p>
<p>A Eficácia e impacto do LEADER no desenvolvimento rural</p>	<p>É consensual a opinião de que o LEADER tem constituído uma ferramenta útil e eficaz para o desenvolvimento rural, ao longo do tempo. No entanto, o que é não é consensual é a ideia de que o LEADER resolve, por si só, todos os problemas do território. Contudo, com base nas respostas obtidas, é possível identificar pontos e resultados positivos do programa, tais como, o grande nível de eficácia no dinamismo empresarial em terras de baixa densidade e com elevados níveis de desertificação, a criação ou, quanto muito, manutenção de empregos, conforme já falado, a proximidade com as pessoas e territórios, o retardamento de situações de êxodo rural, a descentralização, entre outros. Ao nível de pontos fracos ou negativos do programa, os mesmos já foram entretanto descritos noutra tópico desta tabela.</p>
<p>Cooperação</p>	<p>Apesar de a cooperação constituir a área com menor peso a nível orçamental, a verdade é que a mesma é considerada importante, no âmbito do LEADER, uma vez que permite que um território adapte um modelo ou estratégia de sucesso verificado noutra território. A aproximação entre territórios com vista a resolver problemas futuros ou mesmo desenvolver outros projetos comuns pode ser vista como um outro fator positivo dos projetos de cooperação. Contudo, também do ponto de vista negativo, existem condicionantes, tais como, desequilíbrios financeiros entre parceiros, complexidade em trabalhar com elevado número de parceiros, ainda para mais quando os timings dos avisos não coincidem, o facto de não se conseguir pagar despesas dos parceiros, entre outros. Garantir o comprometimento dos parceiros parece não ser uma tarefa difícil, principalmente com parceiros com quem já se trabalhou, no entanto, ao nível de execução de projetos, parece existir uma maior dificuldade em relação aos projetos transnacionais do que em relação aos projetos a nível nacional, uma vez que, envolve línguas diferentes, culturas diferentes, deslocações e, muitas vezes, parceiros que não se conhecem. Apesar de todas as condicionantes, nomeadamente a nível financeiro, é atribuída nota positiva quanto ao desempenho dos GAL em projetos de cooperação.</p>

Fiscalização	A falta de fiscalização parece não constituir um problema, uma vez que a maioria dos entrevistados acredita que o LEADER é alvo de um nível de fiscalização normal, através de auditorias por parte da Autoridade Tributária, por parte da CCDR e por parte do IFAP, entre outras, sendo que, cumpre ainda outros exercícios de escrutínio, nomeadamente, a assembleia de parceiros, existindo ainda a avaliação intercalar e o relatório final de projeto.
Avaliação sobre a atividade e desempenho dos GAL	Existe uma avaliação positiva ao desempenho e papel dos GAL no desenvolvimento dos territórios, no entanto, são apontadas limitações a nível financeiro que, impedem que os GAL reforcem a sua equipa técnica ou as suas condições e que, com isso, consigam atingir resultados ainda mais ambiciosos.

Após descritos os resultados obtidos e feita uma síntese dos pontos principais a reter desses mesmos resultados, procede-se à discussão dos resultados, procurando interpretá-los e discuti-los com base na síntese de literatura desenvolvida nos capítulos anteriores. É importante, no entanto, destacar algumas limitações deste estudo, nomeadamente, a dificuldade em obter respostas para agendamento de entrevistas por parte de equipas técnicas de outros GAL. Isto acaba por condicionar a dimensão do estudo, uma vez que entrevistar um maior número de GAL permitiria obter um maior número de respostas que dariam uma maior assertividade às conclusões a retirar. A limitação de tempo disponível para entrevista por parte de alguns entrevistados pode, num certo ponto, ser vista como um fator que limitou a própria entrevista ao nível de abertura e dimensão de resposta para cada questão. Por último, uma das limitações prende-se com a análise e comparação de dados do atual período de programação, uma vez que o mesmo ainda se encontra em execução.

Quando surgiu, o programa LEADER destacou-se pelo seu caráter inovador, apresentando características que o classificavam como um novo modelo de desenvolvimento rural, entre as quais, a inovação, as tomadas de decisão a nível local, a abordagem multissetorial, a descentralização, os projetos de cooperação, o facto de o programa ter em conta a especificidades dos territórios e as diferenças entre eles, entre outras. No entanto, na prática, algumas dessas características parecem não ser coerentes com aquilo que se passa efectivamente na realidade. Tal como descrito no capítulo anterior, Moreno (2013:54) aponta alguns pontos que têm vindo a caracterizar negativamente o LEADER ao longo das diferentes fases do programa, entre os quais, o aumento do nível burocrático, a centralização cada vez maior do programa, a perda de autonomia e uma menor propensão à inovação. Efectivamente, tendo em conta as respostas obtidas através deste estudo, todos eles parecem representar pontos negativos do LEADER e contraditórios com princípios fundamentais do programa. A inovação parece, efectivamente, representar um dos principais pontos fracos do programa, o que é facilmente explicável pelo facto de não existir nenhum critério que a promova como uma prioridade a ter em conta na elaboração de projetos. Isto torna-se contraditório no sentido em que não é promovido o fator inovação, no âmbito de um programa que classificou a inovação como um dos seus principais fatores característicos. As equipas técnicas dos GAL entrevistados consideram importante promover a diversificação de atividades, no entanto, na prática, é possível observar que mais de metade do orçamento total para projetos de investimento é direcionado para projetos relacionados com os dois principais setores de atividade, sendo que, cerca de 70% ou mais é direcionado aos três principais setores, ou seja, aos três setores mais representados nos projetos implementados. Com isto, pode-se concluir que a grande parte do orçamento total é investido num grupo restrito de setores, o que parece comprometer a ideia de que o LEADER procura integrar um número elevado de setores e não apenas um pequeno número de setores específicos.

A Cooperação representa outro princípio diferenciador do LEADER, no entanto, esta parece nunca ter representado uma grande prioridade por parte do programa, uma vez que em todas as fases do LEADER, a Cooperação foi a área com a menor fatia do orçamento total, representada por um valor relativo muito baixo. Contudo, os resultados obtidos mostram que os entrevistados consideram a Cooperação um fator importante, no entanto, são levantadas algumas condicionantes aos projetos de cooperação, entre as quais, desequilíbrios financeiros entre os diferentes territórios cooperantes e o facto de não ser possível pagar despesas de parceiros e, é também mencionada a complexidade em trabalhar com um elevado número de parceiros, muitas vezes porque os timings não coincidem. Parte destas condicionantes mencionadas são efetivamente do ponto de vista financeiro. Uma das disfunções do LEADER, identificada após estudos realizados, e apontada por Ballesteros e Hernandez (2019:45) prende-se efetivamente com o nível fraco de cooperação entre territórios, o que parece reforçar esta ideia de que os projetos de cooperação não representam uma grande prioridade do LEADER. Em termos de execução, parece existir uma maior dificuldade quando se trata de projetos transnacionais, uma vez que envolvem diferentes línguas e culturas, deslocações maiores e, por vezes, parceiros que não se conhecem. Segundo De Luca et al. (2018:20-21) deve existir um forte envolvimento entre os parceiros, no entanto, tendo em conta as respostas obtidas neste estudo, não é difícil assegurar o comprometimento das partes intervenientes num projeto de cooperação.

Além dos pontos negativos mencionados anteriormente, foram considerados outros obstáculos por parte dos representantes das equipas técnicas dos GAL entrevistados, nomeadamente, a falta de infra-estruturas, a falta de articulação entre entidades, a dificuldade de funcionamento dos programas de financiamento e o facto de a integração do LEADER num único programa de desenvolvimento rural ter contribuído para a desconsideração das especificidades do mesmo. Este último ponto é partilhado por Fidalgo Lopes (2012:50) que, afirma que esta situação pode ter “conduzido a um desvirtuamento da própria iniciativa e dos seus princípios”. Contudo, o maior obstáculo parece ser efetivamente o reduzido nível de financiamento. Também Carneiro (2005:15) aponta o baixo nível de financiamento como um dos obstáculos do LEADER. No entanto, não se pode afirmar que a falta de projetos ou o não cumprimento de objetivos estão diretamente relacionados com o orçamento, uma vez que é possível verificar na tabela 5 deste trabalho que uma das equipas técnicas dispõe de um orçamento contratado considerável, no entanto, apenas conseguiram aprovar 7 projetos, pois segundo a representante da equipa técnica, são obrigados a reprovar a maior parte das candidaturas, uma vez que se tratam de candidaturas de fraca qualidade, não tanto ao nível de pertinência, mas sim por “má preparação de erros ou erros nos projetos, falta de preenchimento, entre outros motivos”. Pode-se, quanto muito, admitir que existem limitações ao nível do financiamento para o funcionamento das equipas técnicas, que constituem obstáculos à sua atividade e ao cumprimento de objetivos mais ambiciosos. Esta ideia é partilhada por Fidalgo Lopes (2012:109-110) que afirma que o LEADER nunca foi capaz de satisfazer as necessidades subjacentes ao funcionamento dos GAL.

Conforme já referido, a falta de autonomia parece representar um problema atual da medida LEADER. Cañete et al. (2018:729) vai mais longe e afirma que essa falta de autonomia está relacionada com uma forte interferência de elites, lobbies ou decisores políticos nas tomadas de decisão sobre o desenvolvimento local, o que põe em causa a liberdade e autonomia democrática de outros membros. Efetivamente, um dos argumentos que poderia reforçar esta crítica é o facto de

haver apoios concedidos aos GAL por parte das autarquias, seja ao nível de contribuições financeiras diretas, de benefícios municipais ou apoios a ações conjuntas com a própria autarquia, no entanto, é rejeitada pelos entrevistados a ideia de que exista falta de transparência na estrutura dos GAL. As respostas dos entrevistados apontam para um nível de autonomia igualitário para todos os membros da parceria, confirmando a ideia de que é fundamental a existência de uma boa relação entre todos os membros do GAL para o sucesso das suas estratégias. Ao nível da fiscalização das ações dos GAL, a ideia que se sobrepõe é que estes estão sujeitos a um nível normal de fiscalização, sendo escrutinados por algumas entidades e, segundo a opinião de uma entrevistada, o nível de fiscalização é até exagerado, o que parece contrariar a ideia de Esparcia, Escribano e Serrano (2015:40) que põem em causa a transparência e responsabilidade dos GAL.

Ao nível da criação de emprego, a tendência decrescente parece persistir, conforme se verificou entre o LEADER + e a Abordagem LEADER do PRODER (2007-2013). Com base nos resultados obtidos com as entrevistas, o número de empregos criados no atual quadro comunitário, tal como o volume de investimento e o número de projetos, sofreu um decréscimo significativo quando comparado com o quadro comunitário anterior (PRODER 2007-2013), no entanto, é arriscado tirar uma conclusão assertiva quanto a este ponto, uma vez que esta fase do programa ainda não terminou e, ainda para mais, segundo os entrevistados, este quadro comunitário teve um início mais tardio do que o previsto. Apesar desta limitação do ponto de vista analítico, os resultados parecem prever, efetivamente, uma quebra ou, quanto muito, estagnação na criação de emprego, relativamente à fase anterior do programa, ainda para mais quando falta um período temporal relativamente curto até ao final do atual período de programação. Isto parece não representar uma surpresa, uma vez que os entrevistados parecem não ver o LEADER como um programa que, não está tão direcionado para a criação de emprego, mas sim para a manutenção de postos de trabalho. Talvez seja ajustado afirmar que a criação de emprego deveria representar uma forte prioridade do programa, uma vez que isso poderia originar melhores resultados no combate a situações de êxodo rural, ou mesmo, atraindo pessoas a fixarem-se no território, promovendo um maior dinamismo local.

## Conclusão

Esta dissertação de mestrado apresentou como objetivos essenciais, dar a conhecer o programa LEADER e as suas diferentes fases, analisar a sua atuação ao longo do tempo e perceber, em que medida, o programa tem contribuído para o desenvolvimento dos territórios. Foi importante, para esse efeito, analisar a evolução do programa ao longo do tempo, tendo em consideração alguns dos princípios que caracterizam o programa. Alguns desses princípios associaram o LEADER à imagem de um programa inovador e com características únicas. A verdade é que algumas dessas características estão hoje comprometidas, podendo isto originar a ideia de que o LEADER é uma medida que tem fracassado em alguns dos seus principais fundamentos. Sendo os GAL, os grupos formais com o papel principal no seio do programa, foi fundamental analisar o papel dos mesmos neste modelo de desenvolvimento rural e tentar perceber se são merecedores de algumas críticas de que têm vindo a ser alvo.

Este trabalho representa um contributo à literatura existente sobre o tema, uma vez que, apesar de existirem imensos relatórios oficiais e técnicos acerca dos resultados do LEADER, existem poucos trabalhos académicos focados único e exclusivamente no programa. Através deste trabalho, é possível conhecer um pouco da história do programa e dos GAL, identificar as suas principais orientações, registar os seus pontos fortes e fracos, avaliar alguns dos seus números ao longo das diferentes fases, assim como tirar conclusões que possam ajudar a uma reflexão sobre a forma como o LEADER está desenhado e organizado. A desertificação de espaços rurais representa uma realidade cada vez maior, pelo que, é importante que se apontem esforços para enfrentá-la, nesse sentido, o LEADER foi e é, enquanto medida, uma ferramenta importante que deve preservar as suas qualidades e pontos fortes.

O LEADER foi desenhado com o objetivo de responder aos desafios cada vez maiores das zonas rurais. Emergia então, em 1991, um programa com uma abordagem diferente de outros programas até então, onde a lógica passava por atribuir poder de decisão aos agentes locais, que deveriam desenhar estratégias para os seus territórios, assentes no aproveitamento dos seus pontos fortes e na valorização dos recursos endógenos, procurando promover abordagens inovadoras para o território, com o objetivo de aumentar a competitividade. Numa altura em que ainda se associava, essencialmente, desenvolvimento rural a desenvolvimento agrícola, o LEADER apresentava-se como um programa que visava o desenvolvimento do território de forma mais ampla, procurando desenvolver não apenas um número restrito de setores, mas sim vários setores de atividade. Novidades como os projetos de cooperação em que, dois ou mais territórios desenvolvem projetos conjuntos, ou ligações em rede, em que se dá a troca de experiências e conhecimentos entre diferentes territórios, representam outros pontos que ajudaram o LEADER a distinguir-se como uma abordagem inovadora, vista como uma mais-valia para o desenvolvimento de territórios em zonas rurais. Aos GAL cabe a missão de atribuir e gerir os recursos do LEADER, procurando apostar em projetos que se enquadrem nas estratégias definidas para o desenvolvimento do território.

Com base no quadro teórico desenvolvido, é possível afirmar que, efetivamente, o LEADER teve um impacto positivo nos territórios, pois foram executados inúmeros projetos, ao longo do tempo, que originaram a criação de emprego, condição fundamental para reter as pessoas nos seus territórios. Outros aspetos positivos são mencionados, tais como, uma maior mobilização das pessoas no debate sobre o desenvolvimento local, a descentralização de poderes, a inovação de processos, a renovação do capital social, entre outros. Também do ponto de vista negativo, são apontadas algumas falhas ou críticas ao LEADER e aos GAL, pelo que, foi fundamental fazer um estudo com base em entrevistas, para avaliar os principais pontos fracos e retirar conclusões que permitam dar um contributo a esta área de investigação.

A criação de emprego é, efetivamente, condição essencial para combater o êxodo rural, e os resultados teóricos mostram uma evolução positiva que o LEADER registou nas três primeiras fases de atuação do programa, sendo que a quarta fase do programa regista uma quebra na criação de emprego relativamente à fase anterior, apesar de não ter havido quebra ao nível do financiamento, pelo contrário, até houve um aumento considerável a esse nível. Relativamente à fase atual, e com base no estudo desenvolvido, constata-se que a criação de emprego não apresenta resultados muito prometedores ao ponto de se poder afirmar que serão gerados mais empregos nesta fase atual do que na fase anterior. No entanto, só os números finais do quadro comunitário poderão originar conclusões concretas a este respeito, representando isto uma limitação ao nível do estudo, no entanto, seria importante avaliar esta vertente após o final do programa de desenvolvimento rural atual, de maneira a tirar conclusões importantes sobre o contributo do LEADER para a criação de postos de trabalho e sobre a tendência da evolução dos números a esse respeito, considerando-se importante uma reflexão sobre o desenho da medida, caso se comprove efetivamente uma tendência negativa da criação de postos de trabalho.

A Cooperação representa uma área com pouco peso nas prioridades do programa, tendo em conta o facto de que o orçamento para projetos de cooperação representa um parte muito tímida do orçamento total. Desde que se deu início a esta abordagem, a cooperação registou sempre valores relativos muito pouco significativos, razão que pode ser vista como um entrave a melhores resultados ao nível de projetos de cooperação. A nível transnacional, existem efetivamente alguns obstáculos que dificultam esta abordagem, nomeadamente, as diferentes línguas, as culturas diferentes, as diferenças do ponto de vista financeiro entre as partes, entre outros.

A inovação e a diversificação de atividades foram assumidas como dois dos principais objetivos do programa, aquando a sua criação, contudo, também aqui se pode observar uma limitação do LEADER para a satisfação destes objetivos. A inovação e a importância dada à mesma, não é definida por critérios do próprio LEADER, uma vez que não consta nos critérios de elegibilidade para aprovação de projetos, dependendo do critério de cada GAL atribuir ou não importância à inovação como elemento importante para a aprovação de projetos. Ao nível da diversificação de setores de atividade, o programa tem registado pouco ambiciosos, uma vez que a grande parte dos investimentos são feitos ao nível de um pequeno número de setores, entre os quais, a agricultura e o turismo.

Efetivamente, algumas das críticas apontadas ao LEADER prendem-se com aspetos pouco coerentes com as qualidades com as quais o programa se apresentava. Ao LEADER, um programa que privilegiava uma abordagem bottom-up, descentralizada e que visava atribuir autonomia aos agentes locais, são hoje apontados aspetos menos positivos, contrários a estes princípios que o destacavam pela positiva, nomeadamente, um nível burocrático elevado, uma centralização cada vez maior e uma redução do nível de autonomia ao longo do tempo.

O programa LEADER nunca usufruiu de um financiamento significativo, quando comparado com outros programas ou medidas. A terceira fase do programa teve um orçamento maior do que as restantes anteriores, no entanto, mesmo assim, o programa representava apenas 1% do valor total dos Fundos Estruturais. A fase de integração do LEADER num único programa de desenvolvimento rural, ou seja, no caso de Portugal, a Abordagem LEADER do PRODER, registou um aumento muito significativo do valor financiado, no entanto, o estudo realizado mostra que o baixo nível de financiamento continua a merecer críticas por parte dos intervenientes do LEADER. Apesar disso, é importante ter em conta que, o sucesso ou insucesso do LEADER não pode ser exclusivamente associado ao nível de financiamento. As candidaturas seguem critérios e formalidades que têm de ser consideradas e, caso existam projetos que não sigam esses mesmos critérios ou formalidades, estes não conseguem obter aprovação. Uma das críticas apontadas ao LEADER é, efetivamente, a formatação cada vez maior que o programa assume, razão que pode comprometer os resultados do mesmo.

O estudo realizado permitiu observar que os GAL e o seu trabalho são vistos de forma positiva, não lhes sendo apontadas quaisquer críticas ao nível de transparência. Existe sim um ponto negativo mas, transversal aos GAL, que se prende com o baixo financiamento para a satisfação das suas necessidades, execução das suas atividades e funcionamento. O nível de fiscalização à sua atividade segue os padrões normais, e a relação que existe com as autarquias é de cooperação, com vista a desenvolver ações de interesse para o território.

Em tom de conclusão, é possível perceber que o LEADER tem tido um papel importante no desenvolvimento dos territórios, ajudando a promover pequenos investimentos, contribuindo para a dinamização das zonas rurais, e com isso, gerando emprego, apesar de não se poder considerar uma ferramenta muito direcionada para esse efeito. O LEADER pode não ser visto como a solução para todos os problemas do território, no entanto, sem o LEADER, os territórios não teriam alcançado alguns resultados que foram possível alcançar com o mesmo, entre os quais, a manutenção de empregos que, evita ou pelo menos retarda algumas situações de êxodo rural. No entanto, existe a ideia de que a integração do LEADER num único programa de desenvolvimento rural veio resultar na perda de consideração pelas especificidades do mesmo, uma vez que a legislação é direcionada de igual forma para todas as medidas do programa de desenvolvimento rural. Nesse sentido, será importante, no futuro, desenvolver uma investigação pertinente sobre os impactos da integração do LEADER no programa de desenvolvimento rural, pois isso pode ter contribuído para que o LEADER tenha perdido a identidade e os pontos fortes que contribuíram para que o mesmo fosse visto como um programa competente e útil para o desenvolvimento rural.

Conforme já mencionado, este estudo registou algumas limitações que dificultam uma análise mais conclusiva, entre as quais, o facto de o programa se encontrar em execução, sendo impossível adivinhar o desfecho do mesmo em termos qualitativos e quantitativos, no entanto, foi possível concretizar objetivos de pesquisa importantes. Outra limitação deste trabalho de investigação prendeu-se com a pouca disponibilidade das equipas técnicas dos GAL, em termos horários. Foi complicado obter respostas para entrevistas, e mesmo as entrevistas que conseguimos realizar estiveram limitadas em termos de tempo. Para esclarecimentos de dúvidas, nomeadamente, em relação a alguns dados e valores fornecidos, foram enviados e-mails que, devido ao tempo limitado dos intervenientes dos GAL, dificultaram a resposta e conseqüentemente esclarecimento. Seria importante estudar melhor o trabalho dos GAL, as suas limitações, dificuldades e rotinas através de um estudo realizado “no terreno”, fazendo um acompanhamento próximo aos mesmos, permitindo dar a conhecer o trabalho destes grupos a uma comunidade que, em larga escala, desconhece-o. Isso permitiria tirar conclusões muito concretas que poderiam originar sugestões que promovessem melhorias ao nível de resultados do LEADER.

## Referências Bibliográficas

- Amado, Joaquim/Federação Minha Terra (2012), “Estratégias de Desenvolvimento Local e os Desafios da Europa 2020”, apresentado no Seminário “Estratégias Locais de Desenvolvimento e os Modelos de Governança”, Universidade de Évora, Dezembro de 2012, Évora.
- Andrade, Sérgio (2016), “Políticas de Desenvolvimento nos territórios rurais da União Europeia”, FGV EAESP (online). Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17479>.
- Atterton, Jane (2007), “The ‘Strength of Weak Ties’: Social Networking by Business Owners in the Highlands and Islands of Scotland.” *Sociologia Ruralis*, 47 (3), pp.228–245.
- Atthis e IESE (2017), “Relatório de Avaliação 2017 ao PDR2020: Sumário Executivo”, Lisboa. 23 pp.
- Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning (2003), “Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II: Final Report”, Vienna: European Commission.
- Ballesteros, Juan Gabriel & Hernández, Maria (2019), “Promoting Tourism Through the EU LEADER Programme: Understanding Local Action Group Governance”, *European Planning Studies*, 27:2, pp. 396-414, Disponível em DOI: 10.1080/09654313.2018.1547368.
- Bogdan & Biklen (1994), *Investigação Qualitativa em Educação*, Porto, Porto Editora.
- Bosworth, Gary, Rizzo, Fulvio, Marquardt, Doris, Strijker, Dirk, Haartsen, Tialda & Aagaard Thuesen, Annette (2016), “Identifying social innovations in European local rural development initiatives”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29:4, pp.442-461. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13511610.2016.1176555>
- Calmeiro de Oliveira, Sandra (2013), *Quão Local é o Desenvolvimento Rural? O Caso das Aldeias do Xisto*, Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território – Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Calvário, Rita (2010), *Política de Desenvolvimento Rural na União Europeia: Agricultura, Ambiente e Território*, Dissertação de Mestrado em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental, Faculdade de Ciências e Tecnologias – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Cañete, José Antonio, Navarro, Francisco & Cejudo, Eugenio (2018), “Territorially unequal rural development: the cases of the LEADER Initiative and the PRODER Programme in Andalusia (Spain)”, *European Planning Studies*, 26:4, pp.726-744, Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2018.1424118>.
- Carneiro, Inês (2005), “O Desenvolvimento Rural em Portugal: caminhos percorridos e por percorrer... A contribuição do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER para uma Política de Desenvolvimento Rural em Portugal”, trabalho apresentado na Conferência de Políticas Públicas para o Desenvolvimento, ISCTE, Junho de 2005, Lisboa.
- Carvalho, Paulo (2009). “União Europeia, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural”, *Cadernos de Geografia*, 26/27, pp.67-76.
- Carvalho, Paulo (2013), *Desenvolvimento Rural. Perspetivas Geográficas*, Málaga, EUMED.
- CEMAC (1999), “Ex-Post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-1993: Final Report”, Bruxelas: Comissão Europeia.
- Chevalier, Pascal, Mačiulyté, Jurgita, Razafimahefa, Lala, & Dedeire, Marc (2017), “The Leader Programme as a Model of Institutional Transfer: Learning from Its Local Implementation in France

- and Lithuania”, *European Countryside*, 9(2), pp. 317-341. Disponível em doi: <https://doi.org/10.1515/euco-2017-0020>.
- Clemente, Susana (2016). *Políticas de Desenvolvimento em Áreas Rurais Classificadas: O Caso Português*, Tese de Doutoramento em Geografia, Especialidade de Planeamento Regional e Urbano, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- COM (2018), “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD)”. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0392>.
- Comissão Europeia (2019), Agricultura e Desenvolvimento Rural: Desenvolvimento Rural 2014-2020. Disponível em [https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020\\_pt](https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_pt). Acedido a 22/02/2019
- Comissão Europeia (2003), “Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu – Governança e Desenvolvimento”, Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0615:PT:HTML>
- Comissão Europeia (2006), “A abordagem LEADER - um guia básico”, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em [http://www.rederural.gov.pt/images/A\\_abordagem\\_LEADER.pdf](http://www.rederural.gov.pt/images/A_abordagem_LEADER.pdf).
- Correia, João (2010). *O Poder e a Autoridade do professor do 1º ciclo. Princípios e Ações Para o Desenvolvimento da Profissão e da Aprendizagem dos Alunos. Um Estudo de Caso*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação - Supervisão Pedagógica, Escola Superior de Educação João de Deus, Lisboa.
- Dallabrida, Valdir Roque (2015), “Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática”, *Análise Social*, 215, I (2.º), pp. 304-328.
- Dargan, Lorna & Shucksmith, Mark (2008), “LEADER and innovation”, *Sociologia Ruralis*, 48, pp.274 - 291. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>.
- Davoudi, Simin, Evans, Nick, Governa, Francesca & Santangelo, Marco (2008), “Territorial Governance in the making. Approaches, methodologies, practices”, *Boletín de la A.G.E.*, 46, pp. 33-52.
- Dax , Thomas, Strahl, Wibke, Kirwan, James & Maye, Damian (2016), “The Leader Programme 2007-2013: Enabling or Disabling Social Innovation and Neo-Endogenous Development? Insights From Austria And Ireland”, *European Urban and Regional Studies*, 23, pp. 56-68. Disponível em DOI: 10.1177/0969776413490425.
- Delin, Miroslav (2012), “The role of farmers in Local Action Groups: The case of the national network of the Local Action Groups in the Czech Republic”, *Agricultural Economics – Czech*, 58, pp. 433–442.
- De Luca, Anna, Iofrida, Nathalie, Strano, Alfio & Gulisano, Giovanni (2018), “Toward an evaluation model for transnational cooperation activities in rural areas: a case study within an EU LEADER

- project”, *Bulletin of Geography, Socio-economic Series*, 42(42), pp.19-45. Disponível em <http://doi.org/10.2478/bog-2018-0029>.
- Domingos, Tiago, Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, Cristina (Eds.), Laporta, Lia, Martins, Helena, da Silva Vieira, Ricardo, Alves, Miguel, Santos, João, Teixeira, Ricardo, Morais, Tiago, Ferreira, Gisela, & Godinho, Rui (2016), “Relatório Final da Avaliação Ex-post do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER)”. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do ProDeR. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Douglas, David. J. (2018), “Governance in Rural Contexts: Toward the Formulation of a Conceptual Framework”, *EchoGéo* [Online], 43|2018, Disponível em <https://journals.openedition.org/echogeo/15265>.
- Esparcia Javier, Escribano Jaime & Serrano J. Javier (2015), “From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain”, *Journal of Rural Studies*, 42, pp. 29–42.
- European Commission (1999), “Ex-Post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-1993”, Final report. Disponível em <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/1999/leader1/full.pdf>. Acedido a 23/02/2019
- Faludi, Andreas (2012), “Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms”, *Planning, Theory & Practice*, 13(2), pp.197-211.
- Fariños-Dasi, Joaquin (2007), “Governance of territorial and urban policies from EU to local Level – ESPON Project 2.3.2”, Final Report. Disponível em [https://www.espon.eu/sites/default/files/final\\_attachments/3.ir\\_2.3.2\\_.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/final_attachments/3.ir_2.3.2_.pdf).
- Ferrão, João (2013), “Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos”, em A. Ferreira et al. (eds.), *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano Rurais*, Rio de Janeiro, Consequência.
- Ferreira, Filipe (2012), *O Modo de Governança como Fator Crítico de Sucesso das Políticas Públicas ao Nível Local*. Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, Escola de Ciências Sociais e Humanas – ISCTE, IUL, Lisboa.
- Fidalgo Lopes, José Maria (2012), *A (re)invenção do local: o papel das Associações de Desenvolvimento Local e o programa LEADER*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, Coimbra.
- GDPRD (2016), “Implications of Agenda 2030 for rural development”, versão atualizada do artigo lido na Global Donor Platform for Rural Development Annual General Assembly, 22 January 2016, Geneva.
- GEOIDEIA/IESE (1999), “Estudo de avaliação intercalar do PIC LEADER II: relatório final”, Lisboa, DGDR, Comissão Nacional de Gestão do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, 169 pp.
- GEOIDEIA/IESE (2002), “Avaliação Final (ex-post) do PIC LEADER II”, Lisboa, DGDR, Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, 170 pp.
- Goodwin, Mark (1998), “The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas”, *Journal of Rural Studies*, 14 (1), pp.5-12.
- Halkier, Henrik (2012), “Knowledge Dynamics and Policies for Regional Development: Towards a New Governance Paradigm”, *European Planning Studies*, 20:11, pp.1767-1784. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2012.723420>

- HESPANHA, Pedro (2000), *Entre o Estado e o Mercado, As fragilidades das Instituições de Proteção Social em Portugal*, Coimbra, Quarteto.
- Hoffmann, Robert & Hoffmann, Natalia (2018), "The LEADER programme as an impulse for new projects in rural areas", *Quaestiones Geographicae*, 37(2), pp.141-150.
- Joaquina Ramos, Isabel, Isabel Loupa Ramos, Sónia Carvalho Ribeiro, Maria de Saudade Baltazar, Fernando Moital, Teresa Pinto Correia, José Francisco Veiga, Maria de Lurdes Eliseu, Maria Helena Cosinha, Maria Leonor Fernandes, Luz Correia, Rosário Meirelles & Marta Alter (2013), *Debate sobre as estratégias de desenvolvimento local e os modelos de governança*, Évora, Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo.
- Lourenço, Maria (2014), *Acompanhamento do Processo de Apuramento da Conformidade pela União Europeia, no Âmbito do Financiamento da Política Agrícola Comum*, Dissertação de Mestrado em Engenharia Agronómica, Escola de Ciências e Tecnologias–Universidade de Évora, Évora.
- Lukic, Aleksandar & Obad, Orlanda (2016), "New actors in rural development—The leader approach and projectification in rural Croatia", *Sociologija e prostor Space*, 54, pp.71–90.
- Martins, Andreia (2016), *Políticas Europeias, Desenvolvimento Local e Turismo: Balanço de uma Intervenção da ARDAL (Associação Regional de Desenvolvimento do Alto Lima) em 3 Aldeias do Interior do Minho*, Relatório de Estágio de Mestrado em Políticas Comunitárias e Cooperação Territorial, Escola de Economia e Gestão – Universidade do Minho, Braga.
- Masson-Vincent, Michelle (2008), "Governance and geography - explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space", *Boletim de la A.G.E.*, 46, pp. 77-95.
- Mather, Alexander, Nijnik, Maria & Hill, Gary (2006), "Post-productivism and rural land use: cul de sacco or challenge for theorization?", *Journal of Rural Studies*, 14 (1). Pp.1-4.
- McCann, Philip & Rodríguez-Pose, Andrés (2011), "Why and When Development Policy Should Be Place-Based", em *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, Paris. Disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2011/why-and-when-development-policy-should-be-place-based\\_9789264120983-16-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2011/why-and-when-development-policy-should-be-place-based_9789264120983-16-en).
- Metis GmbH, AEIDL e CEU. (2010), "Ex Post Evaluation of LEADER +", Report for the European Commission, Metis GmbH, Viena. Disponível em [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2010/leaderplus-expost/syn\\_sum\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2010/leaderplus-expost/syn_sum_en.pdf).
- MORENO, L. (2003), "O LEADER em Portugal Continental: Contexto e Elementos de uma Análise Geográfica de Conteúdos", apresentado no V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais Futuro dos Territórios Rurais numa Europa Alargada, 2003, Bragança.
- MORENO, Luís (2004), "Desenvolvimento local em áreas rurais: processo e expressão em Portugal Continental", em: CAVACO, Carminda (Org.). *Repensar Portugal na Europa: Perspetivas de um País Periférico*. 1ª edição, pp. 103-137, CEG, EPRU.
- Moreno, Luís (2013), *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*, Lisboa, Ed. Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana.
- Navarro, Francisco, Woods, Michael, & Cejudo, Eugenio (2016), "The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia", *Sociologia Ruralis*, 56(2), pp.270–288. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/soru.12079>.

- Nieto Masot, Ana & Cárdenas Alonso, Gema (2017), “25 Years of the Leader Initiative as European Rural Development Policy: The Case of Extremadura (SW Spain)”, *European Countryside*, 9 (2), pp.302-316. Disponível em <http://doi.org/10.1515/euco-2017-0019>.
- OCDE (2006), “The New Rural Paradigm: Policies and Governance”, OCDE, Paris.
- OCDE (2014), “Innovation and Modernising the Rural Economy”, *OECD Rural Policy Reviews*, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- OCDE (2016), “Rural Policy 3.0”, em *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris. Disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2016/rural-policy-3-0\\_9789264260245-7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2016/rural-policy-3-0_9789264260245-7-en).
- Picão de Abreu, Ana (2014), *Construção de um Índice de Desenvolvimento Rural e a sua Aplicação no Alto Alentejo*, Dissertação de Mestrado em Agricultura Sustentável, Escola Superior Agrária de Elvas – Instituto Politécnico de Portalegre, Elvas.
- Pires da Silva, Ana (DGADR) & Chaves, Luís (Federação Minha Terra) (2013), *Cooperação LEADER – Avaliação, Monitorização e Repertório de Projetos*, Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural e Minha Terra - Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local.
- REGULAMENTO (CE) nº 1698/2005 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).
- Rodriguez, Mercedes, Sanchez, Luís Miguel, Cejudo, Eugenio & Camacho, José Antonio (2019), “Variety in Local Development Strategies and Employment: LEADER Programme in Andalusia”, *Agricultural Economics – Czech*, 65, pp. 43–50.
- Rover, Oscar, & Henriques, Maria Adosinda, (2006), “A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, pp.118.
- Santos, Miguel (2010). *Políticas de Financiamento ao Desenvolvimento Rural*, Dissertação de Mestrado em Engenharia do Ambiente, Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Saron, Flávio, & Hespanhol, Antonio (2015), “Os efeitos dos programas de desenvolvimento rural LEADER e PRODER em territórios rurais deprimidos de Portugal: o caso das Terras de Sicó”, *Ateliê Geográfico*, 9(3), pp.63-87. Disponível em <https://doi.org/10.5216/ag.v9i3.32840>
- Thuesen, Annette (2010), “Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes”, *Sociologia Ruralis*, 50, pp. 31–45.
- Torre, André (2014), “New Challenges for Rural Areas in a Fast Moving Environment”, *European Planning Studies*, 23(4), pp- 641-649. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2014.945811>.
- Torre, André & Wallet, Frédéric (2013), “Innovation and governance of rural territories”, em Coudel E., Devautour H., Soulard C.T., Faure G., Hubert B. (eds), *Renewing Innovation Systems Agriculture and Food: How to go towards more sustainability?*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.
- Torre, André & Wallet, Frédéric (2015), “Toward new paths for regional and territorial development in rural áreas”, *European Planning Studies*, 23(4), pp. 650-677. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2014.945812>

- UNDP (1999), *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*, New York, Oxford University Press.
- Vareta, Maria (2014), *A Política Agrícola Comum (PAC) e o Comércio Internacional*, Dissertação de Mestrado em Empreendedorismo e Internacionalização, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto.
- Vier, Paula (2008), *Política Agrícola Comum na União Europeia: De sua formação a 2006*, Dissertação de Curso de Graduação em Ciências Económicas, Centro Socioeconómico – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Volk, Alenka & Bojnec, Štefan (2014), “Local Action Groups and the LEADER Co-financing of Rural Development Projects in Slovenia”, *Agricultural Economics – Czech*, 60, pp. 364–375.

## **Anexos**

Anexo A - Guião de Entrevista aos representantes das equipas técnicas dos GAL.....69

Anexo B - Guião de Entrevista aos membros independentes aos GAL (Autarcas e Ex-autarca)....75

## **Anexo A - Guião de Entrevista - Representantes da Equipa Técnica dos GAL**

**Tema da Dissertação:** O Programa LEADER e o Papel dos Grupos de Ação Local na Estratégia de Desenvolvimento Rural das Regiões em Portugal.

### **1º Grupo de Questões – Constituição do Grupo de Ação Local.**

#### **Objetivos:**

- ✓ Obter informação acerca da composição e estrutura do Grupo de Ação Local (GAL) a ser entrevistado.

#### **Questões:**

- Qual a o ano de fundação deste GAL?
- Qual a área de atuação do grupo?
- Quem são os parceiros privados e públicos que compõem a estrutura do Grupo?

	PRODER 2007-2013	PDR 2014-2020
i) Número de técnicos que compõem a estrutura da equipa técnica do GAL?		
ii) Qual o número de jovens com menos de 30 anos que integram a estrutura da equipa técnica do GAL?		
iii) Qual o número de mulheres que integram a estrutura da equipa técnica do GAL?		
iv) Dentro da estrutura da equipa técnica, qual o número de pessoas que detém (pelo menos) uma licenciatura?		

<p>v) Dentro da estrutura da equipa técnica do GAL, qual o número de pessoas licenciadas nas seguintes áreas?</p> <p>a) Ciências b) Saúde c) Artes d) Tecnologias e) Direito f) Agricultura e Recursos Naturais g) Arquitetura, Artes Plásticas e Design h) Ciências da Educação i) Direito, Ciências Sociais e Serviços j) Economia, Gestão e Contabilidade k) Humanidades, Secretariado e Tradução l) Educação Física, Desporto e Artes do Espetáculo</p>		
<p>vi) Dentro da estrutura da equipa técnica do GAL, qual o número de pessoas que detém um grau académico superior a licenciatura?</p>		
<p>vii) Dentro do orçamento total, qual o valor relativo destinado a projetos de cooperação?</p>		
<p>viii) Dentro do orçamento total, qual o valor relativo destinado a projetos de investimento?</p>		
<p>ix) Dentro do orçamento total, qual o valor relativo destinado ao funcionamento e formação da equipa técnica do GAL?</p>		

## 2º Grupo de Questões – *Autonomia e Funcionamento do Grupo de Ação Local.*

### **Objetivos:**

- ✓ Perceber até que ponto o GAL dispõe de um nível de autonomia suficiente para desenvolver as suas atividades e garantir o seu funcionamento.
- ✓ Obter informação acerca das principais dificuldades enfrentadas pelo GAL na execução das suas atividades.
- ✓ Perceber se a formação e desenvolvimento de competências é uma atividade realizada regularmente e se, a mesma tem um impacto positivo, tendo em conta os objetivos definidos.

### **Questões:**

- A vosso entender, as condições que vos são proporcionadas são satisfatórias de forma a que possam atingir os objetivos estratégicos a que se propõem alcançar?

- Além do orçamento disponibilizado, existem outras atividades que são promovidas de forma a financiar todas as atividades do Grupo?
- Quais os principais desafios e obstáculos aos objetivos definidos pelo Grupo, no seu dia-a-dia?
- Consideram que o LEADER é um programa com uma carga burocrática baixa ou elevada?
- Até que ponto consideram a formação e desenvolvimento de competências dos GAL um fator chave no sucesso da sua ação? Em média, com que frequência os técnicos da estrutura do GAL usufruem de ações de formação?
- Consideram fundamental a existência de boas relações e de uma boa comunicação entre os vários membros da estrutura dos GAL para o sucesso das suas ações?
- Um dos pontos negativos mais frequentemente apontados aos GAL prendem-se com a falta de transparência quanto à constituição da sua estrutura e à liberdade e autonomia democrática de muitos dos seus membros. Concorda com este ponto ou considera que essa crítica não é coerente com a realidade?
- Consideram que a presença de certos grupos políticos ou de lobbies pode restringir a liberdade e poder de decisão de outros elementos do grupo e, consequentemente, influenciar fortemente a estratégia definida?
- Até que ponto sentem pressão da autarquia local? No vosso entender, consideram ter um nível satisfatório de autonomia?

### **3º Grupo de Questões – *Dinamização da Economia Local e Criação de Emprego.***

#### **Objetivos:**

- ✓ Identificar os principais setores de atividade, assim como, perceber se os projetos executados estão associados a um amplo conjunto de diferentes setores ou se incidem apenas sobre um número restrito de setores.
- ✓ Entender se o GAL atribui um papel importante à inovação, no âmbito da Abordagem LEADER.
- ✓ Identificar as medidas/áreas de apoio que o GAL considera mais importantes.

- ✓ Recolher informação sobre o número de empregos criados pelo GAL, durante esta fase de programação (PDR 2014-2020), no âmbito da Abordagem LEADER.

**Questões:**

	PRODER 2007-2013	PDR 2014-2020
i) Volume de investimento associado		
ii) N° de postos de trabalho criados		
iii) N° de projetos implementados		
iv) Quais os três setores de atividade com maior representação nos projetos implementados?	a) b) c)	a) b) c)
v) Qual o peso do investimento em cada um dos três setores mais representados nos projetos?	a) b) c)	a) b) c)
vi) Qual o peso do investimento em projetos de cooperação?		
vii) De um número total de empregos criados, metade ou mais de metade estão relacionados com o setor de atividade sobre o qual incide um maior número de projetos executados?		

- Resumidamente, como enunciaria a estratégia de desenvolvimento local prosseguida pelo GAL?
- Consideram importante a diversificação de atividades ou defendem que a principal aposta deve incidir apenas sobre a ou as principais atividades com potencial de cada local?
- O carácter inovador de um projeto representa um ponto forte e decisivo para a sua aprovação ou consideram que a inovação representa um risco e, nesse sentido, preferem apoiar projetos mais “seguros”?
- A preservação e valorização do património representa uma área de apoio que consideram essencial?
- Qual a estratégia de abordagem utilizada para captar o interesse dos atores?
- Em que medida os objetivos definidos pela estratégia foram atingidos?

- Que avaliação faz do impacto do LEADER no desenvolvimento local? Pode por favor indicar 2 pontos fortes e 2 pontos fracos do mesmo?

#### **4º Grupo de Questões – Cooperação.**

##### **Objetivos:**

- ✓ Identificar quais as principais dificuldades e obstáculos para o desenvolvimento de projetos de cooperação, assim como, as principais motivações para o desenvolvimento dos mesmos.
- ✓ Compreender se o GAL considera que a cooperação tem um papel importante no desenvolvimento dos territórios.
- ✓ Perceber se o GAL tem desenvolvido um número considerável de projetos de cooperação, tanto a nível nacional como transnacional.

##### **Questões:**

- A cooperação é uma das principais características da Abordagem LEADER e, permite a troca de experiências entre territórios. Consideram a cooperação uma atividade importante e fundamental para o desenvolvimento dos territórios? Se sim, porquê?
- Durante a atual fase de programação, quantos projetos de cooperação foram desenvolvidos entre territórios a nível nacional e a nível transnacional?
- Pode por favor identificar aquele que considera ser o ponto mais positivo dos projetos de cooperação e o ponto mais negativo?
- No vosso entender, os projetos de cooperação são processos fáceis de executar ou são processos complexos com acrescidas dificuldades? Se consideram complexos e difíceis, quais as principais dificuldades e obstáculos que apontam à implementação dos mesmos?
- No vosso entender, é difícil assegurar o vosso próprio comprometimento, assim como, incentivar o comprometimento de outros parceiros num projeto de cooperação?
- Tendo em conta os projetos de cooperação já realizados por vós no atual período de programação (PDR 2014-2020), o peso financeiro dos mesmos num total de todos os projetos é significativo, ou tem um peso muito reduzido?

**5º Grupo de Questões – Fiscalização e Transparência.**

**Objetivos:**

- ✓ Ter uma perceção sobre a opinião do GAL em relação ao nível de transparência dentro dos grupos e ao nível de fiscalização realizado à sua atividade.

**Questões:**

- Quais os mecanismos de prestação de contas a que os GAL estão sujeitos?
- Existe algum documento sobre a prestação dos GAL ao qual se pode ter acesso?
- Consideram que existe um baixo, normal ou elevado nível de fiscalização à vossa atividade?
- Que avaliação é que fazem sobre a vossa própria atuação?
- Ao nível da transparência e fiscalização da atividade dos GAL, que sugestões faria, de forma a melhorar estes aspetos?

## **Anexo B - Guião de Entrevista - Membros independentes aos GAL**

**Tema da Dissertação:** O Programa LEADER e o Papel dos Grupos de Ação Local na Estratégia de Desenvolvimento Rural das Regiões em Portugal.

### **1º Grupo de Questões – Eficácia do programa LEADER no desenvolvimento local**

#### **Objetivos:**

- ✓ Perceber se o programa/Abordagem LEADER tem originado bons resultados ao nível do desenvolvimento dos territórios.

#### **Questões:**

- Considera que o programa LEADER tem-se revelado uma ferramenta útil e eficaz para o desenvolvimento local?
- Que pontos fortes e pontos fracos aponta ao desempenho do programa?
- Considera que o programa tem contribuído ativamente para a criação de emprego?
- No seu entender, o programa LEADER tem sido capaz de promover a inovação nos territórios?
- Considera que o programa tem contribuído para o desenvolvimento de vários setores de atividade ou, a seu ver, o programa tem promovido apenas um número restrito de setores?
- Quais considera ser os principais obstáculos ao sucesso do LEADER?

### **2º Grupo de Questões – Desempenho dos GAL**

#### **Objetivos:**

- ✓ Conhecer a opinião do entrevistado sobre o desempenho dos GAL e sobre a relação entre estes e a autarquia local.

#### **Questões:**

- A seu ver, os GAL têm demonstrado ser capazes de cumprir as suas funções e atingir os seus objetivos?

- Que críticas positivas e negativas faz à atuação dos GAL, no âmbito do programa LEADER?
- O que se poderia fazer para aumentar a eficácia dos GAL na promoção do desenvolvimento local?
- Na sua opinião, são disponibilizados aos GAL as ferramentas necessárias para o sucesso das suas estratégias?
- Existe por parte das autarquias locais algum contributo financeiro aos GAL de modo a contribuir para o seu normal funcionamento e para o desenvolvimento das suas atividades?
- Como descreve o tipo de relação entre os GAL e as autarquias locais?
- A seu ver, existe uma pressão por parte das autarquias locais sobre os GAL, com o objetivo de influenciar a estratégia definida e implementada por estes?
- Que sugestões proporia aos GAL quanto à sua estrutura, funcionamento ou modo de atuação?

### **3ª Grupo de Questões – Cooperação.**

#### **Objetivos:**

- ✓ Perceber até que ponto o entrevistado considera os projetos de cooperação importantes para o desenvolvimento dos territórios.
- ✓ Conhecer a opinião do entrevistado sobre os resultados que os projetos de cooperação têm originado.

#### **Questões:**

- A cooperação é uma das principais características da Abordagem LEADER e, permite a troca de experiências entre territórios. Considera a cooperação uma atividade importante e fundamental para o desenvolvimento dos territórios? Se sim, porquê?
- Pode por favor identificar aquele que considera ser o ponto mais forte (positivo) e o ponto mais negativo dos projetos de cooperação?
- Como analisa o desempenho dos GAL em projetos de cooperação?

#### **4º Grupo de Questões – *Fiscalização e Transparência***

##### **Objetivos:**

- ✓ Ter uma perceção sobre a opinião do entrevistado em relação à transparência dentro dos GAL e ao nível de fiscalização realizado à atividade dos mesmos.

##### **Questões:**

- Considera que os GAL estão sujeitos a um nível de fiscalização baixo, alto ou normal?
- Um dos pontos negativos mais frequentemente apontados aos GAL prendem-se com a falta de transparência quanto à constituição da sua estrutura e à liberdade e autonomia democrática de muitos dos seus membros. Concorda com este ponto ou considera que essa crítica não é coerente com a realidade?
- Ao nível de transparência, prestação de contas e fiscalização da atividade dos GAL, que sugestões faria, de forma a melhorar estes aspetos?