

# Análise da Eficácia, Eficiência e Valor Acrescentado de Políticas Públicas *Place-based* – uma aplicação a territórios rurais

Anabela Santos<sup>1</sup>, Maria Manuel Serrano<sup>2</sup> e Paulo Neto<sup>3</sup>

**Resumo:** O lançamento do Programa LEADER, em 1991, imprimiu uma nova dinâmica à política de desenvolvimento rural da União Europeia. Este programa, concebido para fomentar o empreendedorismo, potenciar o crescimento económico e estimular a inovação nas zonas rurais, distinguiu-se dos modelos clássicos de política pública por assentar numa abordagem territorial, multissetorial e integrada. Este artigo tem como principal objetivo a análise do valor acrescentado, da eficácia e da eficiência do Programa LEADER, na região Alentejo, ao longo das três primeiras fases da sua implementação. Para atingir este objetivo analisou-se a totalidade dos 2.706 projetos de investimento executados e financiados pelo LEADER, no período de 1991 a 2006, no Alentejo<sup>4</sup>, tendo sido consideradas no estudo as seguintes dimensões de análise: localização geográfica, tipo de promotor, atividade económica e natureza da despesa efetuada. A recolha de dados estatísticos, junto das entidades nacionais gestoras do Programa, permitiu a realização de uma análise estatística descritiva de indicadores financeiros e de impacto. Os resultados obtidos permitiram concluir que o LEADER contribuiu para uma nova dinâmica socioeconómica, uma vez que contribuiu para uma especialização do investimento realizado em torno de dois setores de atividade considerados hoje estratégicos para o Alentejo: o turismo e a agroindústria. Contudo, o LEADER revelou-se pouco expressivo nas despesas com I&DT, precisamente aquelas atividades cujo contributo poderia alavancar a competitividade das empresas locais.

**Palavras-chaves:** Eficácia, eficiência, valor acrescentado, políticas públicas *place-based*, programa LEADER.

<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790053s01003>

1. Investigadora e doutoranda, iCite, Solvay Brussels School of Economics and Management, Université Libre de Bruxelles, Bélgica. E-mail: anabela.santos.mail@gmail.com
2. Professora Auxiliar, Universidade de Évora, Departamento de Sociologia e Socius-Iseg/UL, Coordenadora Setorial da UMPP-Unidade de Monitorização de Políticas Públicas da Universidade de Évora. E-mail: mariaserrano@uevora.pt
3. Professor Auxiliar com Agregação, Universidade de Évora, Departamento de Economia, Cefage-UÉ e Cieo-UAlg, Coordenador Geral da UMPP-Unidade de Monitorização de Políticas Públicas da Universidade de Évora. E-mail: neto@uevora.pt
4. Expressamos o nosso sincero agradecimento ao Sr. Rui Veríssimo Batista, Chefe do Projeto PIC Leader +, bem como aos *Gabinetes de Ação Local do Alentejo* e à *Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural*, pela informação disponibilizada.

**Abstract:** *The launch of the LEADER program, in 1991, brought a new dynamic to the rural development policy of the European Union. This instrument designed to promote entrepreneurship, enhancing economic growth and stimulating innovation in rural areas, was distinct from the classical policy models because it is based on a territorial, multi-sectoral and integrated approach. This article aims to analyze the added value, the effectiveness and efficiency of the LEADER program in the Alentejo region, over the first three phases of its implementation. To achieve this goal we analyzed all of the 2.706 investment projects implemented and funded by LEADER, from 1991 to 2006, in Alentejo, under the following analytical dimensions: geographic location, type of promoter, economic activity and nature of expenditure made. The statistical data collected from the national program management entities allowed a descriptive statistical analysis of financial and impact indicators. The results showed that the LEADER program contributed to a new socio-economic dynamics in Alentejo, since it contributed to a specialization of investment around two economic sectors, now considered strategic for this region: tourism and agribusiness. Nevertheless the LEADER impact seems to had little significance regarding R&D expenditure, precisely those activities whose contribution could leverage the competitiveness of local companies.*

**Key-words:** *Effectiveness, efficiency, added value, place-based public policies, LEADER program.*

**Classificação JEL:** Z18, R58, R11.

## 1. Introdução

As políticas públicas *place-based*, focadas nas prioridades e potencialidades de um território ou região, têm assumido progressivamente um papel crescente, enquanto instrumento de desenvolvimento local. Um dos exemplos mais conhecidos de políticas *placed-based* aplicadas a territórios rurais é o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER – Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (OECD, 2006, p. 94). Segundo o Comité Económico e Social Europeu (CESE, 2011), ao longo dos últimos 20 anos, a abordagem LEADER demonstrou ser viável, o que levou este organismo a recomendar o alargamento da metodologia LEADER a outros programas operacionais para o período pós 2013. Inclusivamente, o Quadro Estratégico Comum (QEC), delineado pela Comissão para o período 2014-2020, pressupõe como condição prévia de acesso ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), a existência de Estratégias de Investigação e Inovação Nacionais/Regionais para a Especialização Inteligente (RIS3), em cada Estado-membro (FORAY *et al.*, 2012, p. 12).

O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER surge em 1991, num contexto marcado por profundas mutações da estrutura econó-

mico-social da sociedade rural, nomeadamente: i) propensão para o envelhecimento populacional; ii) fraca concentração demográfica e iii) reduzido rendimento *per capita*. Face à incapacidade das teorias sectoriais e/ou exógenas para alterar a tendência de declínio do mundo rural, a Comissão Europeia veio defender, no documento “O Futuro do Mundo Rural”, publicado em 1988, a necessidade de ser experimentada uma nova abordagem para o desenvolvimento rural, a qual deveria ter um enfoque territorial e uma intervenção das comunidades locais na procura das soluções (CHAMPETIER, 2003). Paralelamente, assiste-se, na mesma data, a uma reformulação do papel dos fundos estruturais europeus com o Regulamento CE nº 2052/88, o qual veio prever a necessidade de uma “maior concentração dos instrumentos públicos nas regiões mais carenciadas, [...] [tornando] quase inevitável a criação de um programa inovador para contrariar o despovoamento e o ciclo de empobrecimento das áreas rurais” (MORENO, 2003, p. 3). É precisamente neste contexto que foi criado o Programa LEADER, o qual foi usado para canalizar recursos financeiros para zonas mais desfavorecidas, como os territórios rurais de baixa densidade populacional, com dificuldades de acesso ao financiamento externo (OECD, 2006).