

A Abordagem LEADER em Portugal: Evolução, Desafios e Perspetivas de Governança Territorial Integrada

The LEADER Approach in Portugal: Evolution, Challenges, and Perspectives for Integrated Territorial Governance

Elizete Jardim

Instituto Superior de Educação e Ciências de Lisboa (ISEC Lisboa)

Madalena Corte-Real

Instituto Superior de Educação e Ciências de Lisboa (ISEC Lisboa)
CHAM - Centro de Humanidades - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, FCSH,
Universidade NOVA de Lisboa

Ana Paula Oliveira

Autor correspondente

ana.oliveira@iseclisboa.pt

Instituto Superior de Educação e Ciências de Lisboa (ISEC Lisboa)
Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação em Turismo (CiTUR) – Polo Estoril

Resumo

A abordagem LEADER, lançada pela União Europeia nos anos 1990, afirmou-se como instrumento inovador para o desenvolvimento de territórios rurais desfavorecidos. Em Portugal, promoveu a criação dos Grupos de Ação Local (GAL), que reúnem parcerias entre atores públicos e privados para implementar estratégias integradas e adaptadas às especificidades locais. Este estudo analisa a evolução da abordagem no país, destacando os contributos para a coesão territorial, dinamismo económico e valorização do capital social rural. A metodologia combina análise documental e entrevistas a catorze atores-chave. Os resultados revelam progressos na capacitação local, mas também constrangimentos crescentes associados à centralização e burocratização, sobretudo após a integração no Programa de Desenvolvimento Rural e no modelo Desenvolvimento Local de Base Comunitária. Evidenciam-se tensões entre padronização nacional e necessidades locais, assim como o enfraquecimento do papel dos GAL. Defende-se um modelo plurifundos, com gestão unificada e critérios ajustados ao território, como via para revitalizar a eficácia e inovação do LEADER.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural, Abordagem LEADER, Governança territorial, Coesão territorial, Territórios do interior, Políticas públicas

Códigos JEL: P25, Q01, Q19, R53

Abstract

The LEADER approach, launched by the European Union in the 1990s, has established itself as an innovative instrument for the development of disadvantaged rural areas. In Portugal, it promoted the creation of Local Action Groups (LAGs), bringing together partnerships between public and private actors to implement integrated strategies adapted to local specificities. This study analyses the evolution of the approach in the country, highlighting its contributions to territorial cohesion, economic dynamism, and the enhancement of rural social capital. The methodology combines documentary analysis and interviews with fourteen key actors. The results show progress in local capacity building, but also growing constraints linked to centralization and bureaucratization, particularly after integration into the Rural Development Program and the Community-Led Local Development model. Tensions emerge between national standardization and local needs, as well as a weakening of the role of LAGs. A multi-fund model with unified management and territorially adjusted criteria is advocated as a way to revitalize the effectiveness and innovation of the LEADER approach.

Keywords: Rural development, LEADER approach, Territorial governance, Territorial cohesion, Interior territories, Public policies

JEL Codes: P25, Q01, Q19, R53

1. INTRODUÇÃO

A governança e a coesão territorial constituem pilares fundamentais da política da União Europeia (UE), refletindo o compromisso em atenuar as disparidades económicas, sociais e territoriais entre as suas regiões (Ferrão & Lopes, 2004). Neste contexto, o princípio da "coesão económica, social e territorial" tem orientado as políticas de desenvolvimento regional, com o propósito de promover uma distribuição mais equitativa dos recursos, assegurando simultaneamente uma participação ativa das comunidades locais nos processos decisórios (Bosworth et al., 2015; Bosworth et al., 2020; Ledezma, 2023).

Neste quadro, a abordagem LEADER (*Liaison entre Activités de Développement de l'Économie Rurale*), criada pela UE na década de 1990, emergiu como um instrumento estratégico para fomentar o desenvolvimento integrado e endógeno nas zonas rurais, particularmente nas regiões periféricas e menos favorecidas (Corte-Real et al., 2025). Inicialmente centrada na melhoria da qualidade de vida e na diversificação económica rural, a abordagem LEADER tem vindo a evoluir em consonância com os novos desafios sociais, económicos e ambientais, articulando-se com os princípios da coesão territorial e da governança multinível promovidos pela UE (EU, 2025).

Em Portugal, a coesão territorial assume uma importância acrescida, dada a persistência de profundas assimetrias regionais. O interior do país, em particular, enfrenta fenómenos estruturais como o despovoamento, o envelhecimento demográfico e a escassez de oportunidades socioeconómicas, exigindo políticas públicas adaptadas. Embora a abordagem LEADER tenha sido amplamente adotada em diversos Estados-Membros, registando diferentes graus de sucesso e adaptação (ex: maior foco na inovação social na Finlândia ou maior integração plurifundos na Áustria), a sua implementação em Portugal demonstra particular relevância na revitalização das zonas rurais portuguesas, promovendo a diversificação das atividades económicas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações em territórios afastados dos centros urbanos (Tribunal Contas Europeu, 2022; EU, 2023, 2025; Corte-Real et al., 2025). A especificidade portuguesa reside, em grande parte, na sua luta persistente contra as assimetrias litoral-interior, o que confere ao LEADER um papel único no reequilíbrio territorial.

Este estudo analisa a evolução da abordagem LEADER em Portugal, identificando os seus principais contributos para o desenvolvimento rural e as transformações no seu modelo de governação ao longo dos diferentes períodos de programação europeia. Através de uma abordagem qualitativa, procura-se compreender as perceções dos principais intervenientes sobre os impactos da descentralização, da integração em programas mais amplos e da crescente burocratização, refletindo

sobre os desafios atuais e as perspetivas futuras para a consolidação de um modelo de desenvolvimento territorial mais integrado, participativo e eficaz.

2. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS EM PORTUGAL E NA EUROPA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

A evolução das políticas de desenvolvimento rural em Portugal e na UE mostra uma crescente integração entre agricultura, território e dimensão social, adaptando-se gradualmente às exigências de um desenvolvimento mais sustentável e coeso. Esta evolução foi fortemente influenciada pelos fundos europeus, pelas prioridades estratégicas da UE e pela necessidade de conciliar competitividade, coesão territorial e sustentabilidade ambiental.

2.1. Política agrícola comum e desenvolvimento rural

Desde a sua criação em 1962, a Política Agrícola Comum (PAC) assumiu um papel central na integração europeia, inicialmente focada na estabilidade dos preços agrícolas e na garantia de rendimentos para os agricultores. A criação dos Fundos de Desenvolvimento Rural (1972) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (1975) ampliou o foco europeu para a redução das disparidades territoriais e modernização das regiões menos desenvolvidas (FAO, 2008).

Com a adesão de países como Portugal, Espanha e Grécia nos anos 1980, as assimetrias económicas e sociais entre Estados-membros acentuaram-se, reforçando o papel das políticas de coesão e de desenvolvimento rural como instrumentos de integração (FAO, 2008).

As reformas da PAC a partir de 1992 marcam uma viragem estrutural:

- Reforma MacSharry (1992): Reduziu os preços garantidos, introduziu pagamentos diretos compensatórios e medidas agroambientais, abrindo caminho para uma maior sustentabilidade e diversificação da agricultura (Lowe et al., 2002; Matthews, 2013; CE, 2025; CUE, 2025);

- Agenda 2000 (1999): Instituiu o segundo pilar da PAC, consagrado ao desenvolvimento rural, com cofinanciamento nacional e enfoque em modernização agrícola, ambiente e revitalização rural (Dax & Hovorka, 2007);

- Reforma Fischler (2003): Introduziu o desligamento (*decoupling*) dos apoios da produção, aplicou a condicionalidade ambiental (*cross-compliance*) e reforçou a multifuncionalidade da agricultura (CE, 2025; CUE, 2025);

- “Health Check” (2008): Ajustou os instrumentos da PAC à liberalização dos mercados, às alterações climáticas, à bioenergia e à proteção dos recursos naturais (DG AGRI, 2009);

- Reforma de 2013 (pós-2013): Enfatizou o “*greening*”, através de práticas agrícolas benéficas para o ambiente e o clima, e reforçou a ligação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Matthews, 2013);

- Nova PAC (2021/2023–2027): Atribui maior subsidiariedade aos Estados-membros, que definem Planos Estratégicos da PAC (PEPAC). No caso português, o PEPAC 2023–2027 promove a transição ecológica e digital, reforça a resiliência setorial e apoia a renovação geracional, alinhando-se com o Pacto Ecológico Europeu, a Estratégia “Do Prado ao Prato” e a Agenda 2030 (OECD, 2020; Viegas et al., 2023; EC, 2025a).

Em Portugal, a adesão à UE em 1986 foi decisiva para a modernização do setor agrícola, para a melhoria das infraestruturas rurais e para a transformação do espaço rural (Pereira & Martinho, 2017). No entanto, persistem desafios estruturais significativos, incluindo a desertificação do interior, o envelhecimento da população agrícola, a fraca renovação geracional e os impactos das alterações climáticas (Estevam & Santos, 2018; EC, 2025b). O programa LEADER, iniciado nos anos 1990, tornou-se um exemplo paradigmático, promovendo o desenvolvimento rural integrado, baseado na criação de Grupos de Ação Local (GAL) e na mobilização dos recursos locais, promovendo governança ascendente (FAO, 2008; Ray, 2000). A evolução do programa em Portugal e na UE pode ser sintetizada no Quadro 1, que destaca as principais fases, o número aproximado de GAL, o volume de financiamento mobilizado e as mudanças institucionais mais relevantes ao longo do tempo.

Quadro 1. Quadro resumido da evolução da abordagem LEADER em Portugal e na UE, indicando fases principais, número de GAL, financiamento mobilizado e alterações institucionais ao longo do tempo

Período	Fase/Programa	GAL em Portugal	Financiamento Mobilizado na UE	Principais mudanças institucionais e características
1991–1993	LEADER I	~50	1,1 mil milhões de euros	Início da abordagem LEADER com foco em zonas rurais desfavorecidas; Implementação de projetos piloto.
1994–1999	LEADER II	~70	1,8 mil milhões de euros	Expansão da metodologia LEADER; Reforço da participação local e descentralização.
2000–2006	LEADER+	~100	2,1 mil milhões de euros	Consolidação da abordagem LEADER; Integração com políticas de coesão regional.
2007–2013	PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural)	~100	3,5 mil milhões de euros	Implementação do LEADER como medida do PRODER; Foco em desenvolvimento rural integrado.
2014–2020	DLBC (Desenvolvimento Local de Base Comunitária)	~200	9,2 mil milhões de euros	Integração do LEADER em múltiplos fundos da UE (FEADER, FEAMP, FEDER, FSE); Reforço da abordagem participativa e local.
2021–2027	PEPAC	~200	Dados em atualização	Continuação da abordagem DLBC com foco em sustentabilidade e inovação; Implementação de novas estratégias de desenvolvimento local.

Fonte: Adaptado de Tribunal Contas Europeu (2022) e Corte-Real et al. (2025)

2.2. Política de coesão territorial na UE

A Política de Coesão da UE, consolidada nos anos 1980, evoluiu de um enfoque na redução das disparidades regionais para uma abordagem mais integrada, que articula dimensões económicas, sociais e territoriais. O Tratado de Lisboa (2007) (EU, 2007) formalizou esta transformação ao consagrar o conceito de coesão territorial como objetivo central da UE, reconhecendo a importância de políticas multiescalares, multisetoriais e orientadas para a equidade territorial (Faludi, 2006; EC, 2025c).

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) – nomeadamente o FEDER, o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e o Fundo de Coesão – constituem os principais instrumentos financeiros desta política. Estes fundos financiam iniciativas orientadas para a inovação, a transição digital e climática, a valorização de competências e a resiliência socioeconómica, sendo centrais na operacionalização das prioridades do Pacto Ecológico Europeu e da Agenda 2030 (CEDRU, 2022; EC, 2022).

Em Portugal, desde os anos 1990, estes fundos têm contribuído para a modernização de infraestruturas, a qualificação dos sistemas de ensino e a promoção da competitividade regional (Medeiros, 2013). Apesar desses progressos, persistem fortes assimetrias territoriais, em particular entre os centros urbanos do litoral, como as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, e o interior do país, caracterizado por maior fragilidade económica e demográfica (Medeiros, 2018; Vilares & Moreira, 2021).

Para enfrentar esses desafios, a Agenda Territorial 2023 e o Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNOPT) estabelecem cinco prioridades estratégicas:

- Gestão sustentável dos recursos naturais;
- Promoção de um sistema urbano policêntrico;
- Inclusão social e valorização da diversidade territorial;
- Reforço da conectividade interna e externa;
- Fortalecimento da governança territorial.

Esta última dimensão – governança territorial – tem ganho especial relevância, por ser determinante para a implementação eficaz das opções estratégicas e para a coordenação entre diferentes níveis de administração pública e atores locais.

No atual ciclo de programação (2021–2027) – Portugal 2030 –, Portugal beneficiará de mais de 23 mil milhões de euros no âmbito da Política de Coesão da UE, com enfoque na competitividade regional, sustentabilidade ambiental, coesão social e integração digital (EC, 2022; <https://portugal2030.pt/>).

A Abordagem LEADER em Portugal

A Agenda Territorial 2030, recentemente adotada a nível europeu, reforça essa orientação ao definir cinco objetivos estruturantes para o desenvolvimento espacial da UE: gestão sustentável dos recursos, policentrismo urbano, melhoria da conectividade, valorização da diversidade territorial e governação colaborativa (TerritorialAgenda, 2022). Estes princípios orientadores apontam para a necessidade de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado, resiliente e inclusivo, capaz de responder aos desafios contemporâneos com soluções territorialmente adaptadas.

A convergência entre a Agenda Territorial 2030, adotada a nível europeu, e os eixos estratégicos do Portugal 2030 evidencia um alinhamento crescente entre as prioridades nacionais e os princípios orientadores da política territorial europeia. Ambas as agendas partilham uma visão integrada do desenvolvimento, que combina sustentabilidade ambiental, inclusão social, competitividade regional e reforço da governança territorial. A tabela comparativa seguinte (Quadro 2) permite visualizar estas correspondências, evidenciando como Portugal tem procurado adaptar as diretrizes europeias às especificidades do seu território.

Quadro 2. Comparação dos objetivos da Agenda Territorial 2030 com as prioridades do Portugal 2030, destacando a alinhamento estratégico para um desenvolvimento territorial sustentável e equilibrado

Objetivos da Agenda Territorial 2030	Eixos de Atuação do Portugal 2030	Correspondência Estratégica
Gestão sustentável dos recursos naturais	- Transição climática e sustentabilidade ambiental - Valorização do capital natural	Sustentabilidade ecológica e resiliência territorial
Promoção de um sistema urbano policêntrico	- Coesão territorial e competitividade das regiões - Reforço das redes urbanas de média dimensão	Redução das assimetrias litoral-interior
Inclusão social e valorização da diversidade territorial	- Inclusão social e combate às desigualdades - Promoção da coesão social e territorial	Equidade territorial e justiça social
Reforço da conectividade interna e externa	- Transição digital e acessibilidade - Investimento em infraestruturas e redes de transporte	Conectividade física e digital
Fortalecimento da governança territorial (colaborativa)	- Governança multinível e participação dos atores locais - Pactos territoriais e descentralização	Coordenação e implementação eficaz das políticas públicas

Fonte: Elaboração própria

2.3 Integração entre políticas agrícolas e de coesão em Portugal

Em Portugal, a articulação entre a PAC e a Política de Coesão tem sido reforçada através de quadros estratégicos como o Portugal 2020 e o Portugal 2030, com o objetivo de promover uma aplicação territorializada dos fundos europeus e alinhar metas agrícolas, sociais e ambientais.

O Portugal 2020 (<https://portugal2020.pt/>) marcou um avanço na convergência entre o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o FEDER, apoiando projetos integrados em áreas como turismo rural, bioeconomia e revitalização de aldeias (Figura 1) (Medeiros, 2020). Esta abordagem incentivou a diversificação económica em territórios de baixa densidade e valorizou recursos locais. No entanto, a fragmentação institucional e a burocracia dificultaram a coordenação entre fundos e limitaram a eficácia da ação territorial (CEDRU, 2022). Estas limitações enfraqueceram o princípio da subsidiariedade e o protagonismo das entidades locais.

Com o Portugal 2030 (<https://portugal2030.pt/>) introduziram-se os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, que reforçam o papel das Comunidades Intermunicipais (CIM) na coordenação sub-regional, promovendo maior coerência entre fundos e objetivos territoriais (Figura 1).

Figura 1. Representação esquemática da evolução dos instrumentos de política territorial entre os quadros estratégicos Portugal 2020 e Portugal 2030



Fonte: Elaboração própria

Persistem, contudo, desafios como a desertificação do interior, o envelhecimento populacional e a baixa densidade económica, que exigem políticas combinadas: apoio a jovens agricultores, financiamento a Pequenas e Médias Empresas (PMEs) rurais, qualificação de serviços públicos e melhoria da conectividade (OECD, 2020; CEDRU, 2022).

Além da Coesão, a PAC articula-se também com:

- Política Ambiental: Diretivas Aves e Habitats, Rede Natura 2000 e programas LIFE;
- Política Climática e Energética: Pacto Ecológico Europeu, “Fit for 55” e metas de neutralidade carbónica;
- Política de Investigação e Inovação: Programas Horizonte 2020 e Horizonte Europa, que financiam investigação agrícola, bioeconomia e digitalização rural;
- Estratégias de Crescimento da UE: Estratégia de Lisboa e Estratégia Europa 2020, que introduziram a inovação e competitividade como prioridades.

Estas articulações mostram que o desenvolvimento rural deve ser entendido numa lógica transversal, em que a agricultura interage com ambiente, clima, inovação, inclusão social e coesão territorial (Dax & Copus, 2016; EC, 2018).

Assim, a integração entre PAC e Coesão deve ir além da gestão técnica, assumindo uma visão estratégica territorial, sustentada numa governação descentralizada e participativa, capaz de impulsionar um desenvolvimento rural sustentável.

2.4 Tendências europeias recentes: sustentabilidade, flexibilidade e participação

As políticas europeias mais recentes evidenciam uma convergência entre sustentabilidade ambiental, coesão territorial e inclusão social. A vinculação explícita das estratégias de desenvolvimento rural aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao Pacto Ecológico Europeu implica uma reorientação profunda das políticas públicas, exigindo uma transição ecológica que seja simultaneamente justa, inclusiva e territorialmente sensível (Cotella, 2020; Schuh et al., 2020). Neste contexto, os debates em curso no seio da UE salientam a necessidade de tornar os instrumentos de financiamento mais flexíveis, interoperáveis e coerentes com outras políticas estruturais, como o Quadro Financeiro Plurianual (QFP), a Política de Coesão, e os programas Horizonte Europa e LIFE (Ahlmeyer & Volgmann, 2023).

A Associação Europeia LEADER para o Desenvolvimento Rural (ELARD) tem sido uma das principais defensoras da integração das políticas de desenvolvimento rural no conjunto estratégico da UE. Defende uma abordagem transversal ao território, que evite a segmentação por fundos ou setores, promovendo uma visão integrada, baseada na subsidiariedade e na valorização dos recursos locais. Nesse sentido, propõe que os GAL possam aceder a diferentes instrumentos financeiros da UE, sem comprometer a sua autonomia nem o caráter ascendente das decisões (ELARD, 2025). A ELARD critica a fragmentação atual das políticas rurais e destaca o programa LEADER como um instrumento com capacidade de transformação, capaz de dinamizar as economias locais, valorizar os recursos endógenos e implementar estratégias adaptadas às especificidades de cada território.

Defende, ainda, uma maior articulação entre o LEADER/Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) e outras políticas europeias, como forma de promover um desenvolvimento territorial mais sustentável e coerente (ELARD, 2025).

Neste alinhamento, Monteiro (2019) defende a necessidade de transitar para um modelo de governação mais participativo e territorializado, que reconheça a capacidade de agência das comunidades locais. O autor sublinha que o sucesso de iniciativas como o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) depende da criação de quadros de governação colaborativos, que favoreçam a construção de consensos interinstitucionais e a participação ativa dos atores locais nos processos de decisão (Monteiro, 2019).

Em última análise, a tendência europeia aponta para a construção de um modelo holístico de desenvolvimento territorial, centrado nas potencialidades, especificidades e aspirações das comunidades locais, com mecanismos de governação flexíveis, multiescalares e orientados para o impacto.

Em suma, as políticas europeias de desenvolvimento rural têm evoluído no sentido de uma maior articulação entre sustentabilidade ambiental, coesão territorial e participação cidadã. Este movimento reflete uma tentativa de resposta integrada aos desafios colocados pelas mudanças climáticas, pelas desigualdades territoriais e pela necessidade de reforçar a capacidade de ação das comunidades locais. O Quadro 3 sintetiza as principais tendências observadas neste novo ciclo político, destacando os eixos estratégicos que orientam a construção de um modelo de desenvolvimento mais sustentável, flexível e participado no espaço rural europeu.

Quadro 3. Principais tendências das políticas europeias de desenvolvimento rural

Tendência central	Elementos principais	Referências
Sustentabilidade Integrada	- Alinhamento com os ODS e o Pacto Ecológico Europeu - Transição ecológica justa e inclusiva	Schuh et al. (2020) Cotella (2020)
Flexibilização dos Instrumentos	- Maior flexibilidade, interoperabilidade e coerência entre financiamentos (QFP, Coesão, Horizonte, LIFE)	UE (vários documentos estratégicos)
Integração Territorial	- Visão integrada e transversal do desenvolvimento rural	ELARD (2025)
	- Evitar segmentações por fundos/setores	
	- Acesso dos GAL a múltiplos fundos com autonomia e decisão ascendente	
Participação e Governança Local	- Programa LEADER/DLBC como motor de transformação local	Monteiro (2019)
	- Modelos colaborativos e participativos de governação	
	- Fortalecimento da agência local	
Modelo Holístico e Multiescalar	- Exemplo: PNCT requer quadros interinstitucionais e diálogo multilateral	Síntese geral
	- Desenvolvimento centrado nas potencialidades locais	
	- Mecanismos de governação flexíveis, adaptados ao território e orientados para impacto	

Fonte: Elaboração própria

3. METODOLOGIA

Este estudo seguiu uma abordagem qualitativa para analisar a evolução da abordagem LEADER em Portugal, com ênfase na sua implementação, nos impactos territoriais e nos desafios de governança. A metodologia combinou dois pilares: (i) recolha e análise documental e (ii) entrevistas semiestruturadas com atores-chave.

3.1. Recolha e análise documental

A primeira etapa consistiu na recolha e análise documental da literatura científica e institucional, com o objetivo de mapear os principais contributos teóricos e empíricos sobre a abordagem LEADER, a governança territorial e as políticas de desenvolvimento rural em Portugal e na UE. Os tópicos de pesquisa foram definidos com base em estudos prévios que destacam estas dimensões como centrais para a compreensão do desenvolvimento rural participativo e da operacionalização de políticas locais.

A pesquisa recorreu a três bases de dados académicas: Scopus, Web of Science e RCAAP. Foram inicialmente obtidos 20 documentos na Scopus, 22 na Web of Science e 9 no RCAAP. Após a aplicação de critérios de inclusão (estudos publicados nos últimos 20 anos, em português ou inglês,

focados nos tópicos de interesse) e exclusão (duplicados, artigos sem acesso ao texto completo ou fora do escopo), a amostra final selecionada consistiu em 29 documentos, que foram analisados de forma detalhada.

Foram utilizadas combinações booleanas de palavras-chave como "Abordagem LEADER" e "governança", "Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade" e "Desenvolvimento Rural", "Governança Territorial" e "Descentralização", "Desenvolvimento Participatório" e "Política Rural da UE".

Esta abordagem permitiu identificar lacunas analíticas, afinar as dimensões de análise que orientaram a construção do guião de entrevistas e fornecer uma base documental sólida para a investigação. Limitações decorrentes da seleção de tópicos, bases de dados e palavras-chave foram consideradas na interpretação dos resultados, garantindo transparência metodológica.

3.2. Entrevistas qualitativas

3.2.1. Amostragem e seleção dos participantes

A segunda etapa metodológica concentrou-se na recolha de dados primários através da realização de 13 entrevistas qualitativas semiestruturadas. Utilizou-se uma amostragem intencional (*purposive sampling*) para assegurar a diversidade de perspetivas institucionais e a representatividade territorial.

Os participantes foram recrutados estrategicamente, muitas vezes por referência direta de interlocutores na área, garantindo a inclusão de atores-chave envolvidos com a Iniciativa LEADER e com os mecanismos de financiamento do desenvolvimento rural da UE. A amostra incluiu um espectro completo de visões (decisores políticos, peritos técnicos e coordenadores executivos), integrando: uma representante da UE, ex-ministros, autarcas, dirigentes de ministérios e organismos públicos (como IFAP, CCDR, Rede Rural Nacional), representantes de municípios e coordenadores de GAL. Note-se que uma entrevista foi realizada por escrito e outra agregou as perspetivas de três representantes da Minha Terra - Federação Portuguesa das Associações de Desenvolvimento Local.

3.2.2. Procedimento e análise

As entrevistas foram conduzidas entre junho de 2024 e março de 2025, em formato presencial ou online, com uma duração média entre 30 e 60 minutos. Mediante consentimento prévio, todas as entrevistas foram gravadas em áudio e integralmente transcritas para posterior análise.

O guião de entrevista foi desenhado com base numa estrutura analítica derivada da revisão sistemática da literatura e organizado em cinco dimensões temáticas principais: (1) avaliação da abordagem LEADER, (2) evolução do modelo de governação, (3) situação atual dos GAL, (4) principais desafios enfrentados e (5) estratégias e perspetivas futuras. Estas cinco dimensões temáticas principais permitiram um aprofundamento progressivo das seguintes questões:

- Introdução contextual: Descrição do papel profissional e do percurso dos participantes na Iniciativa LEADER;
- Análise retrospectiva (avaliação histórica): Exame dos principais marcos do programa, mudanças políticas e pontos fortes/fracos percebidos (correspondente à avaliação da abordagem LEADER e à evolução do modelo de governação);
- Crítica contemporânea (realidades operacionais): Identificação das barreiras atuais ao desenvolvimento territorial e da situação operacional dos GALs, com foco nas complexidades da governação multinível (correspondente aos principais desafios enfrentados);
- Prioridades estratégicas futuras: Discussão de perspetivas futuras, otimização de instrumentos financeiros e a evolução do mandato estratégico dos GALs.

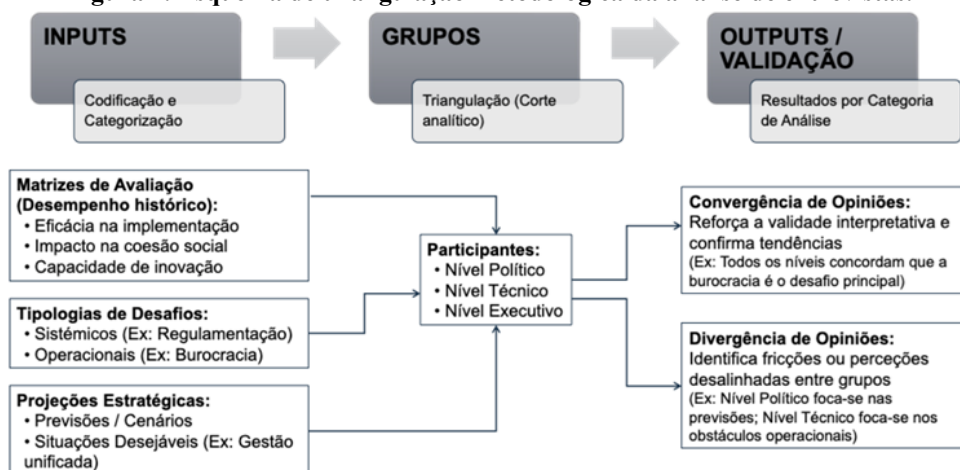
3.2.3. Tratamento e análise dos dados

A análise de conteúdo foi executada utilizando o software NVivo® (versão 1.7.2). Aplicou-se a codificação dedutiva em estrita conformidade com o quadro analítico previamente estabelecido, permitindo uma categorização sistemática das transcrições.

A taxonomia de codificação resultante organizou as respostas em três eixos principais: matrizes de avaliação (desempenho histórico), tipologias de desafios (naturezas sistémicas vs. operacionais) e projeções estratégicas (previsões e situações desejáveis).

Conforme ilustrado na Figura 2, o processo metodológico de análise incluiu a triangulação dos dados entre as categorias de participantes (níveis político, técnico e executivo). Este cruzamento sistemático dos *insights* extraídos por categoria temática com as perspetivas dos diferentes níveis de intervenientes foi crucial para reforçar a validade interpretativa dos resultados e mitigar o risco associado ao número limitado de entrevistas.

Figura 2. Esquema de triangulação metodológica da análise de entrevistas.



Fonte: Elaboração própria

3.2.4. Limitações e estratégias de mitigação

Embora o número de entrevistas seja limitado, a seleção rigorosa dos participantes garantiu a redundância informacional nos temas centrais da investigação. A robustez e a validade das conclusões foram asseguradas através da seleção criteriosa dos entrevistados (com alta representatividade), da clareza das dimensões analíticas que guiaram a codificação e da utilização do NVivo® para a sistematização rigorosa dos dados. A triangulação com os dados recolhidos na etapa documental reforçou adicionalmente a fiabilidade da análise.

4. RESULTADOS

Lançada em 1991, a Iniciativa Comunitária LEADER surgiu como uma resposta da UE às dificuldades estruturais das zonas rurais desfavorecidas, promovendo o desenvolvimento local através da valorização das dinâmicas de base territorial. Portugal aderiu à iniciativa com a criação das Associações de Desenvolvimento Local (ADL), entidades compostas por parceiros socioeconómicos representativos dos respetivos territórios, com uma maioria do setor privado. Esta arquitetura institucional visava fomentar estratégias locais integradas e participativas, implementadas por GAL.

Foram inicialmente reconhecidas 20 ADL, cada uma responsável pela elaboração da sua Estratégia de Desenvolvimento Local (EDL), com o apoio de um envelope financeiro de quatro milhões de euros, proveniente do FEDER, FSE e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) (Corte-Real et al., 2025). A filosofia da abordagem assentava em sete princípios orientadores: territorialidade, abordagem ascendente (*bottom-up*), multissetorialidade, parcerias, trabalho em rede, cooperação e, inovação, com uma gestão descentralizada.

4.1. Da experimentação à profissionalização

A fase inicial da implementação da Abordagem LEADER foi marcada por um esforço significativo de mobilização dos atores locais e pela superação de resistências. Como refere um entrevistado:

"Nessa altura, no primeiro LEADER eram só 20 GAL que foram constituídos quase por uma obrigação (...) era preciso quase que andar atrás das pessoas para se unirem, para constituírem um grupo de ação local porque era uma abordagem totalmente nova e uma filosofia totalmente nova e curiosamente ali, com uma grande diferenciação a norte do Tejo e a sul do Tejo..." (Entrevistado 1).

Apesar das dificuldades iniciais, os GAL evoluíram de forma positiva, adquirindo competências técnicas e reforçando a sua autonomia. Os projetos abrangiam múltiplas áreas – desde o turismo rural ao património histórico, artesanato, vitivinicultura e serviços sociais – promovendo um desenvolvimento verdadeiramente integrado:

"Era desenvolvimento integrado, tinha projetos de recuperação de património histórico, projetos de instalação de turismo em espaço rural (...), projetos de artesanato, projetos de adegas, as salas de prova de vinhos que na altura não havia nada, começou tudo a aparecer nessa altura. Projetos de formação, projetos sociais, nós tínhamos os serviços de proximidade." (Entrevistado 2).

4.2. A transformação com o PRODER e a perda de autonomia

Com o fim da Iniciativa Comunitária, pós LEADER+, a abordagem foi integrada no Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) (2007-2013), no âmbito do II Pilar da PAC. Esta transição marcou uma inflexão relevante na dinâmica da AL, substituindo o modelo experimental por uma lógica administrativa mais rígida e centralizada. Vários entrevistados destacam esta mudança como uma perda de autonomia estratégica:

- *"Quando eu fiz o primeiro embate no LEADER (...) aquilo fez-me, de facto, caso de confusão (...) o Estado pouco poder tinha para decidir o que quer que seja. (...) percebi que as pessoas que trabalhavam no LEADER tinham uma cultura completamente diferente das pessoas que vinham da Agricultura (...), era uma abordagem muito mais de desenvolvimento local."* (Entrevistado 3).

- *"O aspeto positivo central continua a ser a própria abordagem em si (...) o poder dos territórios terem alguma, para não dizer total (...), autonomia naquilo que é a definição das suas estratégias territoriais."* (Entrevistado 1).

A subordinação à lógica agrícola e à norma comunitária teve implicações diretas: redução das tipologias de projetos elegíveis e limitação da diversidade de intervenções. Segundo um dos entrevistados, a restrição de 2013 afetou seriamente a capacidade dos GAL:

"Foi uma decisão política (...) de restringir o âmbito das medidas (...) às de carácter agrícola. (...) nós apoiávamos uma diversidade de medidas (...), tudo que nós apoiávamos (...) entendeu-se que não deveriam ter enquadramento no contexto agrícola (...) ficaram extremamente limitados." (Entrevistado 4)

4.3. O modelo DLBC e os desafios da gestão multifundos

No período seguinte, emergiu o DLBC, uma tentativa de recuperar o enfoque territorial da Abordagem LEADER, agora alargado a zonas urbanas e costeiras. Embora o modelo multifundos tenha oferecido maior potencial estratégico, a sua operacionalização revelou-se excessivamente burocratizada, minando a capacidade de atuação dos GAL:

- *"A gestão multifundos, era muito complicada (...), tornou-se um pandemónio."* (Entrevistado 3);

- *"Temos uma estratégia que está partilhada entre várias autoridades de gestão (...) cada um deles com interesses um bocadinho diferentes."* (Entrevistado 1).

Além disso, a pressão administrativa e o excesso de tipificação dos projetos levaram à descaracterização da função dinamizadora dos GAL:

"Os GAL deixaram de ter um papel fundamental (...) não fazem animação praticamente porque os projetos estão de tal maneira tipificados, que eles fazem um trabalho como o Ministério faz (...),

deixou de assumir um certo risco que devia assumir juntamente com o cidadão (...), e com isto foi matando a inovação nos territórios rurais." (Entrevistado 1).

4.4. Reflexões finais e propostas de reconfiguração

Apesar das críticas, é unânime entre os entrevistados o reconhecimento do valor da abordagem LEADER e da necessidade de lhe devolver protagonismo territorial. O contexto atual, marcado por uma excessiva centralização e por um modelo de gestão compartimentado, exige reformas estruturais. Destaca-se a importância de uma autoridade de gestão única para os fundos multifundos, como já acontecia no LEADER II:

- *"Eu só consigo acreditar que um programa plurifundo consiga funcionar bem se ele tiver uma autoridade de gestão dedicada a isso (...)." (Entrevistado 1).*

- *"Era uma comissão de gestão em que estavam representados os 3 fundos, mas o fundo estava na mão do gestor (...) e, portanto, os 3 fundos podiam opinar, mas o fundo estava na mão de um só gestor." (Entrevistado 1)*

Outro ponto central prende-se com a redefinição da delimitação territorial dos GAL. Embora alguns defendam o alinhamento com as CIM, outros argumentam que a lógica *bottom-up* e a tradição dos GAL pré-existentes devem ser preservadas:

- *"O nosso país é pequeno, mas é diferente. É diferente Minho, não tem nada a ver com Alentejo. Trás-os-Montes não tem nada a ver com Algarve (...). Somos diferentes." (Entrevistado 5);*

- *"Parece-me que, enquanto desenvolvimento territorial, (...) os GAL continuam a ser importantes, sobretudo em áreas onde os pequenos atores (...) não conseguem enfrentar os novos desafios (...)." (Entrevistado 6).*

O Quadro 4 resume os principais resultados empíricos obtidos a partir dos testemunhos recolhidos em entrevistas qualitativas sobre a implementação da abordagem LEADER em Portugal. Os temas centrais são acompanhados por evidências diretas dos entrevistados e os respetivos impactos observados nos territórios.

Quadro 4. Síntese dos principais resultados e evidências da abordagem LEADER em Portugal

Tema	Evidência/Declaração dos Entrevistados	Impacto/Resultado Observado
Implementação inicial do LEADER	<i>"Era preciso quase que andar atrás das pessoas para se unirem, para constituírem um grupo de ação local..." (Entrevistado 1)</i>	Dificuldade inicial de mobilização, abordagem inovadora e desconhecida.
Assimetria regional Norte/Sul	<i>"A norte do Tejo, com um poder muito marcado das autarquias (...), a sul uma lógica muito mais associativa." (Entrevistado 1)</i>	Diferentes dinâmicas de constituição dos GAL; influência da cultura política local.
Desenvolvimento integrado	<i>"Projetos de património, turismo rural, artesanato, adegas, formação, serviços de proximidade." (Entrevistado 2)</i>	Valorização multissetorial do território; dinamização da economia e da coesão social.
Autonomia e abordagem ascendente	<i>"As pessoas que trabalhavam no LEADER tinham uma cultura completamente diferente das da Agricultura." (Entrevistado 3)</i>	Modelo diferenciado e próximo da realidade local; empoderamento da sociedade civil.
Transição para o PRODER (pós-2007)	<i>"Perdeu-se a autonomia local, a definição da estratégia local (...)." (Entrevistado 7)</i>	Integração na PAC trouxe centralização, padronização e rigidez burocrática.
Restrição de medidas apoiadas (2013)	<i>"Foi uma decisão política (...) de restringir o âmbito às medidas agrícolas." (Entrevistado 4)</i>	Redução do leque de projetos; GAL passaram a apoiar quase exclusivamente agricultura.
Excesso de burocracia no DLBC	<i>"Tornou-se um pandemónio." (Entrevistado 3) "Cada fundo com regras diferentes." (Entrevistado 1)</i>	Dificuldade de execução dos fundos; perda de tempo e foco na dinamização territorial.
Perda do papel animador dos GAL	<i>"Os GAL não fazem animação, só verificam elegibilidades (...)." (Entrevistado 3)</i>	Descaracterização do papel estratégico e mobilizador dos GAL.
Importância da gestão unificada	<i>"Só acredito num programa plurifundo se tiver uma autoridade de gestão dedicada." (Entrevistado 3)</i>	Necessidade de estrutura única para garantir coerência e eficiência operacional.
Desajuste territorial e rejeição da padronização	<i>"O nosso país é pequeno, mas é diferente. Minho não tem nada a ver com o Alentejo." (Entrevistado 5)</i>	A padronização ignora especificidades regionais e fragiliza a eficácia territorial.
Propostas de futuro	<i>"Devolver aos GAL o seu papel animador, dinamizador e muito ligado aos atores locais." (Entrevistado 6)</i>	Reafirmação da importância da abordagem <i>bottom-up</i> e de soluções localizadas.

Fonte: Elaboração própria

Os resultados (Quadro 4) confirmam a importância estratégica da abordagem LEADER como motor de desenvolvimento territorial sustentável. Contudo, evidenciam a urgência de reformular os modelos de governação e financiamento, com base em princípios de descentralização, participação e flexibilidade, para enfrentar os desafios estruturais das zonas rurais em Portugal.

5. DISCUSSÃO

Os resultados apresentados evidenciam que a abordagem LEADER teve um papel estruturante no desenvolvimento rural português ao longo das últimas décadas, particularmente nas primeiras fases em que a autonomia local, a experimentação e o envolvimento direto dos atores territoriais foram centrais. Esta abordagem permitiu não apenas ativar capital social e redes de cooperação, mas também promover soluções territorializadas e ajustadas às necessidades locais, tal como defendido por Ray (2000) e High & Nemes (2007).

A análise das entrevistas revela que a abordagem LEADER teve como trunfo a valorização da diversidade regional e a liberdade estratégica concedida aos GAL, permitindo-lhes desenhar intervenções adaptadas aos seus contextos específicos. Essa autonomia, contudo, foi gradualmente limitada com a integração da abordagem no PRODER e posteriormente no DLBC (Corte-Real et al., 2025). A crescente centralização e padronização das regras de financiamento, apontadas por vários entrevistados, estão em consonância com críticas feitas na literatura à burocratização das políticas territoriais da UE (Shucksmith, 2010; Scott et al., 2013; Tiganasu, R., & Lupu, 2023).

Além disso, os dados empíricos sugerem que a perda da componente animadora e inovadora dos GAL está associada à sua crescente função administrativa, agora focada na verificação de conformidades e elegibilidades. Tal desvio da missão original compromete a natureza participativa e transformadora da abordagem *bottom-up*, um dos seus principais pilares metodológicos (Dargan & Shucksmith, 2008; Chevalier & Vollet, 2019). Como observou um entrevistado, “*os GAL deixaram de ter um papel fundamental*”, limitando-se a replicar funções da administração central, o que resulta na estandardização dos projetos e na estagnação da inovação.

A gestão multifundos do DLBC, embora teoricamente promissora, revelou-se excessivamente complexa, contribuindo para a sobrecarga administrativa dos GAL e afastando-os da sua vocação de dinamizadores locais. Esta constatação confirma os alertas feitos por Esparcia (2014) e Corte-Real et al. (2025), que salientam a importância da articulação institucional simplificada como condição para o sucesso do desenvolvimento local integrado.

Outra questão importante emergente diz respeito à tensão entre a lógica agrícola dominante e a lógica territorial da abordagem LEADER. Ao restringir os apoios a medidas de carácter estritamente agrícola, as autoridades de gestão limitaram o potencial transformador dos projetos LEADER, contrariando a visão da Comissão Europeia sobre a multifuncionalidade do espaço rural (Daniel & Perraud, 2009). A crítica à “*agriculturalização*” do desenvolvimento rural também é amplamente abordada por Van der Ploeg et al. (2000), ao destacarem a necessidade de políticas rurais mais inclusivas e intersetoriais.

Finalmente, destaca-se um amplo consenso entre os entrevistados quanto à importância de restituir o papel estratégico aos GAL, promovendo uma revalorização da abordagem ascendente, da proximidade aos territórios e da experimentação. Neste sentido, reforça-se a pertinência das propostas que apontam para a criação de uma autoridade de gestão dedicada e unificada, como condição para a operacionalização eficaz de futuros modelos multifundos (Shortall, 2008).

Assim, os resultados deste estudo contribuem para a discussão sobre o futuro da política de desenvolvimento rural em Portugal, sublinhando a necessidade de reequilibrar os modelos de governação, valorizando novamente a dimensão local e o papel das comunidades na construção das suas estratégias.

6. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO RURAL

6.1. Conclusões

A análise realizada neste estudo evidencia que a abordagem LEADER representou, durante as suas primeiras fases, uma rutura positiva e essencial face aos modelos tradicionais de intervenção pública, ao promover dinâmicas territoriais baseadas na participação local, na mobilização de recursos endógenos e numa lógica de governação ascendente. O reconhecimento do papel estratégico dos GAL, compostos maioritariamente por atores da sociedade civil e com forte enraizamento no território, contribuiu decisivamente para a revitalização de muitas zonas rurais em Portugal, em áreas como o turismo, o artesanato, os serviços de proximidade e a valorização do património. Contudo, os resultados obtidos através das entrevistas revelam um padrão progressivo de recentralização e burocratização, particularmente acentuado com a integração do LEADER nos programas PRODER e, posteriormente, no modelo DLBC. Esta evolução comprometeu vários dos princípios fundadores da abordagem, resultando na perda de autonomia e capacidade inovadora dos GAL para responderem às especificidades territoriais. A padronização excessiva de procedimentos, associada à fragmentação dos fundos e à ausência de uma entidade de gestão única, resultou numa perda significativa da eficácia operacional e no enfraquecimento da sua função dinamizadora.

Verifica-se, ainda, uma clivagem persistente entre o entendimento do desenvolvimento rural enquanto realidade multifacetada e o predomínio de uma visão setorial ainda demasiado centrada na agricultura, dificultando o financiamento de iniciativas locais inovadoras, não agrícolas, mas essenciais à coesão territorial.

É fundamental sublinhar que a defesa do papel dos GAL deve ser balizada por uma análise crítica. Embora o potencial transformador dos GAL seja inegável, o estudo aponta para limites estruturais à sua ação: a dependência excessiva de financiamento da UE, a dificuldade em garantir a sustentabilidade de projetos pós-apoio e, crucialmente, a existência de assimetrias de poder interno que podem desvirtuar o princípio da participação (limitando, por vezes, a ação a uma elite local ou a interesses específicos). Os GAL não são imunes à inércia institucional e a burocratização externa acaba por ecoar nas suas próprias dinâmicas internas de gestão, tornando o seu *modus operandi* por vezes mais técnico-administrativo do que verdadeiramente ascendente.

Neste contexto, a recuperação do potencial transformador da abordagem LEADER não é passiva. Exige um reposicionamento estratégico que não se limite à simplificação administrativa.

Os dados sugerem que o modelo de governação futuro deve ser descentralizado de forma real e vinculativa, ancorado numa gestão plurifundos simplificada e concentrada numa única entidade coordenadora, dotada de autonomia técnica e administrativa para além das influências setoriais tradicionais. Esta proposta desafia o modelo de gestão fragmentada atualmente em vigor, defendendo a urgência de um mandato estratégico mais robusto para os GAL, que lhes permita atuar como verdadeiros polos de inovação territorial, e não apenas como meros intermediários financeiros.

Em suma, a experiência portuguesa com o LEADER confirma o valor inestimável de uma abordagem de base local, mas evidencia o perigo da sua essência ser diluída pela institucionalização e tecnocracia. As aprendizagens acumuladas exigem a construção de modelos futuros que estabeleçam um novo equilíbrio entre exigência administrativa e capacidade de risco e inovação local, assegurando que os GAL possam ser agentes centrais na promoção de territórios mais coesos e resilientes, desafiando a inércia setorial vigente.

6.2. Recomendações e projeções para o futuro do LEADER

Com base nos dados empíricos e na análise crítica da evolução da abordagem LEADER em Portugal, é possível identificar um conjunto de recomendações cruciais, as quais se projetam sobre os desafios futuros que moldarão o desenvolvimento territorial.

6.2.1. Estratégias de revitalização e ação imediata

É fundamental implementar as seguintes medidas para garantir a eficácia da abordagem no curto prazo:

- **Reforço da autonomia estratégica e redefinição territorial dos GAL:** É imperativo devolver a capacidade de decisão e implementação descentralizada aos GAL. Esta autonomia deve ser acompanhada por uma reavaliação do seu desenho territorial. Embora a flexibilidade seja crucial, uma eventual redefinição dos perímetros de ação pode otimizar a massa crítica, recursos e a coerência geográfica. O obstáculo principal é a resistência institucional e a complexidade administrativa de tal reconfiguração, mas a sua viabilidade assenta na comprovada capacidade dos GAL de gerir estratégias de desenvolvimento local (DLBC);

- **Simplificação burocrática e racionalização processual:** redução drástica da carga administrativa (candidaturas, aprovação e pagamento) é imperativa. Esta racionalização libertará recursos dos GAL para o seu papel primordial de dinamização, acompanhamento e capacitação junto dos atores locais;

- **Revalorização do carácter inovador:** Os programas devem resgatar a sua margem de flexibilidade e experimentação, incentivando soluções criativas e de risco que abordem a inovação social, a economia circular e a transição ecológica como motores de desenvolvimento;

- **Financiamento integrado (plurifundos) e governança colaborativa:** Assegurar que os diferentes fundos (FEADER, FEDER, FSE+, MAR) operam sob gestão única e coordenada, evitando sobreposições e conflitos de regras. O sucesso exige uma governança multinível e colaborativa, baseada na confiança e na corresponsabilização;

- **Capacitação técnica e renovação geracional:** A formação contínua dos técnicos, aliada ao rejuvenescimento das equipas, é determinante para garantir a capacidade de resposta aos novos desafios tecnológicos, ambientais e demográficos.

6.2.2. Gestão unificada de fundos: Viabilidade e obstáculos

A proposta de assegurar que os diferentes fundos europeus (FEADER, FEDER, FSE+, MAR) operem sob gestão única e coordenada é a chave para eliminar sobreposições, conflitos de regras e a fragmentação das estratégias.

A gestão unificada é tecnicamente viável, exigindo a designação de uma autoridade de gestão única dedicada ao LEADER/DLBC, responsável por harmonizar as regras de elegibilidade, monitorização e pagamento entre os diferentes fundos. Modelos semelhantes de coordenação de fundos já foram explorados noutros Estados-Membros, com sucesso na simplificação. O principal obstáculo reside na fragmentação institucional e na resistência dos diversos organismos gestores setoriais em ceder competências. Requer uma forte decisão política ao nível central e um esforço de uniformização regulamentar a nível nacional.

6.2.3. Projeções e o papel do LEADER no futuro (pós-2027)

O futuro do LEADER deve ser traçado em linha com as tendências globais e as reformas da União Europeia. Propõe-se que a abordagem se foque nos seguintes vetores:

- **Resposta à digitalização e às alterações climáticas:** O LEADER deve ser um veículo para a transformação verde e digital dos territórios rurais. Isto implica financiar a infraestrutura digital de proximidade, projetos de eficiência energética, adaptação climática e o desenvolvimento de competências digitais nas comunidades;

- **Reconhecimento do papel estratégico do rural:** As políticas públicas devem reconhecer o meio rural como um espaço de inovação, sustentabilidade e resiliência nacional e europeia, abandonando a perspetiva residual. A superação das disparidades exige políticas verdadeiramente territoriais, adaptadas às especificidades locais;

- **Posicionamento no contexto pós-2027:** Num cenário de alargamento da UE e contenção orçamental, o LEADER deve demonstrar a sua mais-valia e eficácia, reforçando a sua função de:

- **Instrumento de coesão social:** Promover ativamente a participação cidadã e o envolvimento da sociedade civil, garantindo que as comunidades definem as prioridades estratégicas, para além do formalismo;

- Mecanismo de articulação e integração: Assegurar a ligação real e funcional entre a PAC e a Política de Coesão, evitando incoerências e maximizando o impacto no mundo rural;

• Melhoria da monitorização e da avaliação de impacto: Desenvolver mecanismos robustos que utilizem indicadores qualitativos e quantitativos (incluindo dados de tendências futuras e impacto sistémico) para aferir o efeito real e a pegada territorial das intervenções na coesão e resiliência.

REFERÊNCIAS

Ahlmeyer, F., & Volgmann, K. (2023). What Can We Expect for the Development of Rural Areas in Europe? – Trends of the Last Decade and Their Opportunities for Rural Regeneration. *Sustainability*, 15(6), 5485. <https://doi.org/10.3390/su15065485>

Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2015). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3), 427-449. <https://doi.org/10.1111/soru.12089>

Bosworth, G., Price, L., Hakulinen, V., & Marango, S. (2020). Rural Social Innovation and Neo-endogenous Rural Development. In E. Cejudo, and F. Navarro (Eds.), *Neoendogenous Development in European Rural Areas* (Chapter 2, pp. 21-32), New York: Springer Geography. doi:10.1007/978-3-030-0433463-5_2

CE (2025). *A política agrícola comum de relance*. Agriculture and rural development. Comissão Europeia. Disponível em https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pt (acedido a 12 de maio de 2025)

CEDRU (2022). Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o período 2012-2017. Relatório Final. Lisboa: CEDRU. Disponível em: https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Roteiro_RFfinal_junho2022.pdf (acedido a 29 de maio de 2025)

Chevalier, P., & Vollet, D. (2019). LEADER 2007–2013: An innovation dependent on local and national institutional arrangements? Some European illustrations. *Regional Science Policy & Practice*, 11(2), 219-235. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12156>

Corte-Real, M., Jardim, E., & Oliveira, A. P. (2025). Local governance in rural Portugal: evolution and impact of LEADER program – a qualitative approach. *European Planning Studies*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/09654313.2025.2516781>

Cotella, G. (2020). How Europe hits home? The impact of European Union policies on territorial governance and spatial planning. *Géocarrefour*, 94(3). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15648>

CUE (2025). *Cronologia – História da PAC*. Conselho Europeu, Conselho da União Europeia. Disponível em https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pt (acedido a 12 de maio de 2025)

Daniel, F.-J., & Perraud, D. (2009). The multifunctionality of agriculture and contractual policies. A comparative analysis of France and the Netherlands. *Journal of Environmental Management*, 90, S132-S138. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.11.015>

Dargan, L., & Shucksmith, M. (2008). LEADER and innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274-291. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>

Dax, T., & Copus, A. (2016). The Future of Rural Development in the EU. In European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union (Ed.), *CAP reform post-2020 - challenges in agriculture – Workshop documentation – Research for AGRI Committee* (pp. 221-301). Brussels: European Parliament. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/719222>

Dax, T., & Hovorka, G. (2007). The territorial dimension of the Common Agricultural and Rural Development policy (CAP) and its relation to cohesion objectives. *Munich Personal RePEc Archive*, 6572, 14 pp. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/6572/1/MPra_paper_6572.pdf

DG AGRI (2009). *Health Check of the CAP*. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/health-check-of-the-cap-reform.html> (acedido a 08 de setembro de 2025)

EC (2018). *The Future of Food and Farming*. European Commission, COM(2017)713. Disponível em https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/assembly4_futurecap_castellano.pdf (acedido a 08 de setembro de 2025)

EC (2022). *EU Cohesion Policy: €23 billion for the economic and social development of Portugal in 2021-2027*. European Commission. Disponível em:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/07/15-07-2022-eu-cohesion-policy-eur23-billion-for-the-economic-and-social-development-of-portugal-in-2021-2027 (acedido a 30 de maio de 2025)

EC (2025a). *History of the policy*. European Commission. Disponível em https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/history_en (acedido a 1 de junho de 2025)

EC (2025b). *The impact of the common agricultural policy on generational renewal, local development and jobs in rural areas*. Agriculture and rural development. European Commission. Disponível em :

https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/impact-common-agricultural-policy-generational-renewal-local-development-and-jobs-rural-areas_en (acedido a 30 de maio de 2025)

EC (2025c). *Portugal – CAP Strategic Plan*. Agriculture and rural development. European Commission. Disponível em https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/portugal_en (acedido a 30 de maio de 2025)

ELARD (2025). *Exploring new avenues: LEADER's Role in a renewed and more coherent rural vision for Europe*. ELARD Press Release. Disponível em <https://elard.eu/exploring-the-issue/> (acedido a 2 de junho de 2025)

Esparcia, J. (2014). Innovation and networks in rural areas. *Journal of Rural Studies*, 34, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.12.004>

Estevam, D. O., & Santos, M. J. (2018). The trajectory of the common agricultural policy and its impact on portuguese agriculture following accession to the European Union. *International Journal of Development Research*, 8(3), 19500-19510. <https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/12596.pdf>

EU (2007). *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007*. Jornal Oficial da União Europeia, C 306, 17 de dezembro de 2007

EU (2023). *Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER – Final report*. European Commission: Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Publications Office of the European Union. Disponível em:

<https://data.europa.eu/doi/10.2762/995751> (acedido a 9 fevereiro 2025)

EU (2025). *LEADER/CLLD explained*. European Network for Rural Development (ENRD). EU CAP Network website. Disponível em:

https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_en.html (acedido a 9 fevereiro 2025)

Faludi, A. (2006) From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667-678. DOI: 10.1080/00343400600868937

FAO (2008). *The Evolution and Impact of EU Regional and Rural Policy*. FAO Investment Centre/World Bank Working Paper. FAO: Roma (Itália). Disponível em:

<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4c3134a1-1d3a-4825-98a3-e64460babbce/content> (acedido a 24 de junho de 2025)

Ferrão, J., & Lopes, R. (2004). Understanding Peripheral Rural Areas as Contexts for Economic Development. In L. Labrianidis (Ed.), *The Future of Europe's Rural Peripheries* (1st Edition, Chapter 2, 31 pp.). London: Routledge

High, C., & Nemes, G. (2007). Social learning in LEADER: Exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis*, 47(2), 103-119. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2007.00430.x>

Ledezma, J. F. M. (2023). Rediscovering rural territories: Local perceptions and the benefits of collective mapping for sustainable development in Colombian communities. *Research in Globalization*, 7, 100153. <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2023.100153>

Lowe, P., Buller, H., & Ward, N. (2002). Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy. *Journal of Rural Studies*, 18(1), 1-17. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(01\)00025-0](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(01)00025-0)

Matthews, A. (2013). Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy. *Bio-Based and Applied Economics*, 2(1), 1-27. <https://doi.org/10.13128/BAE-12179>

Medeiros, E. (2013). Assessing Territorial Impacts of the EU Cohesion Policy: The Portuguese Case. *European Planning Studies*, 22(9), 1960-1988. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.813910>

Medeiros, E. (2018). Territorial Development Strategies and EU Cohesion Policy. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(1), 68-85. https://estif.lexxion.eu/data/article/12289/pdf/estif_2018_01-012.pdf

Medeiros, E. (2020). Portugal 2020: An Effective Policy Platform to Promote Sustainable Territorial Development? *Sustainability*, 12(3), 1126. <https://doi.org/10.3390/su12031126>

Monteiro, A. A. (2019). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: a propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Sociologia Online*, 19, 127-151. DOI: 10.30553/sociologiaonline.2019.19.6

OECD (2020). *Rural Well-being: Geography of opportunities*. OECD Country Note. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/rural-well-being-country-notes_d66ebd53/portugal_409e2540/fb15f143-en.pdf (acedido a 2 junho 2025)

Pereira, V. J., & Martinho, D. (2017). Insights from over 30 years of common agricultural policy in Portugal. *Outlook on Agriculture*, 46(3), 223-229. <https://doi.org/10.1177/0030727017729896>

Portugal 2020 – página oficial. <https://portugal2020.pt/>

Portugal 2030 – página oficial. <https://portugal2030.pt/>

Ray, C. (2000). Endogenous socio-economic development in the European Union: Issues of evaluation. *Journal of Rural Studies*, 16(4), 447-458. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(00\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(00)00012-7)

Schuh, B., Gaupp-Berghausen, M., Munch, A., Badouix, M., Hat, K., & Brkanovic, S. (2022). *Research for AGRI Committee – The Future of the European Farming Model: Socio-economic and territorial implications of the decline in the number of farms and farmers in the EU*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)699620](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)699620) (acedido a 4 junho 2025)

Scott, A. J., Carter, C., Reed, M. R., Larkham, P., Adams, D., Morton, N., Waters, R., Collier, D., Crean, C., Curzon, R., Forster, R., Gibbs, P., Grayson, N., Hardman, M., Hearle, A., Jarvis, D., Kennet, M., Leach, K., Middleton, M., Schiessel, N., Stonyer, B., & Coles, R. (2013). Disintegrated development at the rural–urban fringe: Re-connecting spatial planning theory and practice. *Progress in Planning*, 83, 1-52. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2012.09.001>

Shortall, S. (2008). Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies*, 24(4), 450-457. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.01.001>

TerritorialAgenda (2020). *Agenda Territorial 2030*. Disponível em: <https://territorialagenda.eu/pt-pt/> (acedido a 2 junho 2025)

Tiganasu, R., & Lupu, D. (2023). Institutional quality and digitalization: Drivers in accessing European funds at regional level? *Socio-Economic Planning Sciences*, 90, 101738. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2023.101738>

Tribunal Contas Europeu (2022). *O LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária facilitam a participação local, mas os benefícios adicionais não estão suficientemente demonstrados*. Relatório especial 19/2022. Tribunal de Contas Europeu. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_10/SR_Leader_PT.pdf (acedido a 8 setembro 2025)

Van der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., De Roest, K., Sevilla-Guzmán, E., & Ventura, F. (2000). Rural development: From practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391-408. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156>

Viegas, M., Batista, P., & Cordovil, F. (2023). The Portuguese Forest and the Common Agricultural Policy. *Landscape Ecology*, 38, 3637-3656. <https://doi.org/10.1007/s10980-023-01748-1>

Vilares, E., & Moreira, P. (2021). Time to act on the Territorial Agenda. *Territorial Agenda – A future for all places*. Disponível em <https://territorialagenda.eu/news-articles/time-to-act-on-the-territorial-agenda/> (acedido a 3 junho 2025).