

2020

REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

2º Quadrimestre | nº 55 | Avulso €15

Diretor José Cadima Ribeiro

Editores convidados João Lourenço Marques
Carlos Gonçalves



2020

REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

2º Quadrimestre | nº 55 | Avulso €15

Diretor José Cadima Ribeiro

Editores convidados João Lourenço Marques
Carlos Gonçalves



Revista Portuguesa de Estudos Regionais

Portuguese Review of Regional Studies

Nº 55, 2020, 2º Quadrimestre

Direção Editorial

José Cadima Ribeiro, Universidade do Minho

Comité Editorial

Adriano Pimpão, Universidade do Algarve

Alejandro Cardenete, Universidad Loyola
Andalucía

Ana Lúcia Sargento, Inst. Politécnico de Leiria

António Caleiro, Universidade de Évora

António Covas, Universidade do Algarve

António Figueiredo, Universidade do Porto

António Pais Antunes, Univ. de Coimbra

António Rochette Cordeiro, Univ. Coimbra

Armindo Carvalho, Universidade do Porto

Artur Rosa Pires, Universidade de Aveiro

Aurora Teixeira, Universidade do Porto

Carlos Azzoni, Universidade de São Paulo

Carlos Pimenta, Univ. Federal de Itajubá

Carmen Padín, Universidade de Vigo

Celeste Eusébio, Universidade de Aveiro

Conceição Rego, Universidade de Évora

Eduardo Anselmo de Castro, Univ. de Aveiro

Eduardo Haddad, Universidade de São Paulo

Elias Melchor-Ferrer, Universidade de Granada

Elisabeth Kastenholz, Universidade de Aveiro

Eva Sánchez Amboage, Univ. Técnica

Particular de Loja

Fernando Perobelli, Univ. de Juiz de Fora

Francisco Carballo-Cruz, Univ. do Minho

Francisco Diniz, Univ. Trás-os-Montes e AD

Geoffrey D. Hewings, REAL e Univ. de Illinois
em Urbana-Champaign

Isabel Mota, Universidade do Porto

Iva Miranda Pires, Univ. Nova de Lisboa

João Guerreiro, Universidade do Algarve

João Leitão, Universidade da Beira Interior

João Marques, Universidade de Aveiro

João Oliveira Soares, Universidade de Lisboa

Joaquim Antunes, Inst. Politécnico de Viseu

José Freitas Santos, Inst. Politécnico. do Porto

José Pedro Pontes, Universidade de Lisboa

José Reis, Universidade de Coimbra

José Silva Costa, Universidade do Porto

Laurentina Vareiro, Inst. Politécnico do Cá-
vado e do Ave

Lívia Madureira, Univ. Trás-os-Montes e AD

Manuel Brandão Alves, Univ. de Lisboa

María Magdalena Fernández, Univ. de A
Coruña

Mário Fortuna, Universidade dos Açores

Mário Rui Silva, Universidade do Porto

Miguel Marquez Paniagua, Universid de
Extremadura

Natasa Urbancikova, Technical University
of Kosice

Nuno Ornelas Martins, Univ. Católica, Porto

Oto Hudec, Technical University of Kosice

Paula Cristina Remoaldo, Univ. do Minho

Paulo Guimarães, Universidade do Porto

Paulo Pinho, Universidade do Porto

Paulo Dias Correia, Universidade de Lisboa

Pedro Costa, ISCTE-Inst. Univ. de Lisboa

Pedro Guedes de Carvalho, Univ. Beira In-
terior

Pedro Nogueira Ramos, Univ. de Coimbra

Peter Nijkamp, Univ. Livre de Amsterdão

Regina Salvador, Universidade Nova Lisboa

Rui Nuno Baleiras, Universidade do Minho

Rui Ramos, Universidade do Minho

Sandra Saúde, Inst. Politécnico de Beja

Teresa Noronha Vaz, Univ. do Algarve

Tiago Freire, University of Camberra

Tomaz Ponce Dentinho, Univ. dos Açores

Valdir Roque Dallabrida, Univ. do Contesta-
do (Canoinhas)

Vasco Reis, Universidade de Lisboa

Xésus Pereira López, Universidade de Santi-
ago de Compostela

Xulio Pardellas de Blas, Univ. de Vigo

Indexação A Revista Portuguesa de Estudos Regionais está referenciada nas seguintes bases bibliográficas:

EconLit e bases associadas (*JEL on CD*; *e-JEL*; *Journal of Economic Literature*), *Qualis* (Brasil), e *Scopus* [Q3 (2018); SJR (2018) = 0,157; SNIP (2018) = 0,22; Cite Score (% Cited) (2018) = 0,256].

Secretariado executivo Ana Luísa Ramos

Propriedade e Edição ©APDR

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional
Universidade dos Açores, Rua Capitão João D'Ávila
9700-042 – Angra do Heroísmo
+351 295 333 329 (telef/fax) • rper.geral@gmail.com

<http://www.apdr.pt/siteRPER/index.html>

Periodicidade Quadrimestral (janeiro; maio; setembro)

Preço Avulso 15€ • Assinatura 30€ (Portugal) e 45€ (estrangeiro)

Impressão Studioprint • **Tiragem** 30 exemplares

Depósito legal 190875/03 • **ISSN** 1645-586X

ÍNDICE

- 7 Editorial
- 9 Demografia e Economia: Um Modelo Regional Integrado de Estimação da População Portuguesa
- Eduardo Anselmo Castro, Marta Marques
João Lourenço Marques
Miguel Viegas
- 27 Impactos Económicos do Norte 2020: Uma Análise Input-Output
- Francisca Guedes de Oliveira
Alexandra Leitão
- 47 Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?
- Ricardo Cunha Dias
Paulo Castro Seixas
- 61 Eficacia de la Iniciativa Leader Como Instrumento de Desarrollo Rural. Estudio de Caso de Extremadura (España)
- Francisco Javier Castellano-Álvarez
María de la Cruz del Río-Rama
Amador Durán-Sánchez
- 79 Benefícios Fiscais e a Nova Geografia Econômica: Um Estudo Sobre o Crescimento Econômico de Municípios Limítrofes em Diferentes Estados Brasileiros Para 2003 a 2012 no Âmbito do Icms Industrial
- Paula da Silva Esquerdo
Ana Carolina Giuberti
- 95 Governança na Política de Regionalização do Turismo no Estado do Ceará/Brasil
- Laura Mary Marques Fernandes
Jakson Renner Rodrigues Soares
Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano
- 110 Collaborative Governance in Portugal? A Critical Perspective Based on an Empirical Survey
- António Ferreira
João Igreja
Alberto Miranda

129 The Importance of Social Canteens in the Portuguese Emergency Food Program: A Case Study of the Holy Houses of Mercy

Maria Cristina Moreira
Ana Fernandes
Paulo Mourão

143 Distribuição Espacial da Atividade Econômica e Desigualdades Regionais: Evidências Para os Municípios de Minas Gerais – Brasil

Joyce Aparecida Guimarães Silva
Fernando Salgueiro Perobelli
Inácio Fernandes Araújo Junior

EDITORIAL

Informação, Modelação e Políticas Públicas

João Lourenço Marques

Carlos Gonçalves

Universidade de Aveiro, GOVCOPP

Este número especial da Revista Portuguesa de Desenvolvimento Regional assinala o momento da realização do 26º Congresso da APDR, que decorreu na Universidade de Aveiro, entre 3 e 5 de julho de 2019. Sob o tema “*Evidence-based territorial policymaking formulation, implementation and evaluation of policy*”, este encontro anual permitiu, a académicos, a investigadores, a políticos e a técnicos que estudam e trabalham temas da ciência regional, um enriquecedor debate sobre as necessidades e os desafios da territorialização de políticas públicas, nomeadamente, sobre o papel da informação e das ferramentas de apoio à decisão.

Adensam-se os desafios decorrentes da reconfiguração das políticas europeias, das reorganizações administrativas nacionais, da integração de territórios transfronteiriços, do despovoamento de vastas áreas no interior, da transição energética ou da reconfiguração dos serviços de interesse geral (habitação, saúde, educação, etc.). Ao mesmo tempo que se exige uma nova geração de respostas de governança territorial, as TIC geram continuamente novas fontes de dados (*big data*) às quais se associam oportunidades, mas também bloqueios no acesso à informação, obrigando a que o esforço de investigação consiga identificar as potencialidades e os problemas inerentes ao uso deste tipo de *inputs* na definição de políticas de desenvolvimento regional, adequando-as a contextos territoriais específicos.

A formulação, execução e avaliação de políticas públicas requerem, desta forma, que se analise a natureza multidimensional dos problemas, a imprevisibilidade dos fatores que os determinam e as suas interações. Tais desafios justificam, tanto a necessidade de envolver uma diversidade de atores e de conhecimento, como o uso de informação capaz de apoiar decisões mais ajustadas aos novos desafios. A capacidade de integrar e articular critérios técnicos e políticos com outros, resultantes das motivações e das preferências daqueles para quem a política ou a ação é dirigida, são condições cada vez mais necessárias para tornar as decisões mais eficazes, eficientes e sustentáveis.

Conjugando a necessidade de trazer mais território e melhor informação para as políticas de desenvolvimento regional, o 26º Congresso da APDR colocou ênfase na interação de três dimensões: i) dados e informação; ii) ferramentas e modelos; iii) políticas e instrumentos:

i. **mais e melhor informação de base territorial:** discutindo os grandes dados (*big data*), disponibilidade e limitações no seu uso;

ii. **metodologias inovadoras e integradas:** avaliando as TIC como ferramentas efetivamente úteis para satisfazer as necessidades e as expectativas das populações e potenciar dinâmicas de desenvolvimento regional;

iii. **melhores políticas regionais e urbanas:** identificando as necessidades e os desafios de qualificação dos territórios e os instrumentos de política que lhes podem dar resposta.

Do vasto e diversificado espaço de discussão que este encontro proporcionou, extraiu-se uma amostra exemplificativa da aplicação de metodologias integradas e desenvolvidas com informação de base territorial, do uso de conceitos (com destaque para a governança) que informam a construção de políticas públicas e da compreensão das desigualdades sociais.

Metodologias integradoras e informação de base territorial

A definição de políticas, a partir de informação de base territorial com metodologias inovadoras e integradas é um desafio assumido por uma parte dos autores deste número especial. As regiões mais deprimidas (ex.: Interior de Portugal) carecem de metodologias de apoio à decisão para reverter o declínio económico e social traduzido na crescente regressão demográfica. Os modelos *input-output* e de previsão demográfica são capazes de demonstrar a coevolução da demografia e da economia, enfatizando a forte relação entre mercado de trabalho e as migrações. Através desta abordagem integrada é possível concluir que as regiões podem beneficiar com políticas que atendem às necessidades de mão-de-obra ao mesmo tempo que respondem à capacidade de atrair (e de reter) população (Castro et al., 2020). Recorrendo ao mesmo tipo de metodologias, mas desta feita avaliando o impacto do programa “NORTE 2020” no desenvolvimento regional, quantificam-se os efeitos multiplicadores deste instrumento financeiro no VAB e no emprego. Este exercício permite perceber que, no caso do VAB, por cada euro investido a economia desta região gera-se 1,2 euros o que equivale a um valor estimado de 4 mil milhões de euros; já no caso do emprego, o efeito multiplicador é de 0,032 euros, estimando-se a criação de 112 mil postos de trabalho (Oliveira & Leitão, 2020).

Ainda no campo da integração de informação de base territorial, aferindo a eficácia da iniciativa comunitária Líder (um instrumento desenvolvimento regional), percebe-se que estamos perante uma iniciativa que canaliza recursos significativos para as áreas rurais, importantes num contexto de fortes restrições do orçamento da UE para políticas efetivas de desenvolvimento rural. Com base numa análise da região da Extremadura, verifica-se que, apesar de desvios face a metas estabelecidas, estas iniciativas são uma ferramenta que promove a geração de valor acrescentado aos recursos existentes no território-importa reforçar a importância da participação ativa dos agentes locais para a construção e para implementação deste tipo de políticas (Castellano-Álvarez et al., 2020).

Conceitos, informação e políticas públicas

A necessidade de observar a informação com intuito de melhorar os instrumentos de política clama por aprofundamentos teórico-conceituais. Este número especial apresenta três artigos neste sentido. Abordando a territorialização das políticas públicas, procurando, por um lado, clarificar o próprio conceito, e por outro, sistematizar as fases do ciclo de políticas públicas (“de 2ª geração”), capta-se uma mudança do papel do Estado que se deve traduzir numa maior responsabilidade em regulamentar, coordenar e supervisionar as políticas públicas, assegurados por mecanismos de governança territorial/multinível (Dias & Seixas, 2020).

Seguindo o mesmo propósito, mas com uma perspetiva distinta, a análise dos processos de descentralização e de governança na implementação de políticas territoriais no setor do turismo, no Estado do Ceará (Brasil), permite compreender que uma estrutura de coordenação em diversos níveis territoriais (do nacional ao local) provocou, neste caso, um incremento da complexidade, dificultando a concretização de estratégias de desenvolvimento. Este tipo de estrutura de governança, estudada por Fernandes et al., (2020), que prevê uma forte interação entre Estado e sociedade e uma articulação horizontal dos agentes sociais nos municípios e nas regiões, tem-se demonstrado inconsistente.

Ainda no contexto do esforço de melhoramento das políticas públicas, as questões de governança e mais especificamente a importância da participação (governança colaborativa) em processos de tomada de decisão, quando observadas através de uma perspetiva crítica, fornecem ensinamentos distintos dos que são comumente propalados. As metodologias de participação são defendidas de forma generalizada como sendo moral, técnica e democraticamente superior a outras formas de formulação e avaliação de políticas públicas; não obstante de se reconhecer a bondade das intenções dos seus preponentes, considera-se que estas metodologias são potencialmente problemáticas para o interesse público, e que, se apresentadas de forma acrítica, podem fortalecer posicio-

namentos ideológicos perniciosos (Ferreira et al., 2020).

Informação, desigualdades e políticas sociais

Este número especial aborda ainda as disparidades regionais e a relevância da monitorização das políticas sociais, procurando conhecer a sua capacidade no combate a alguma impedância ao desenvolvimento das comunidades.

Observando, à luz da NGE, o crescimento de municípios limítrofes em diferentes Estados do Brasil (pela variação do PIB entre 2003 e 2012) e quantificando os efeitos dos benefícios fiscais, concedidos ao setor da indústria, conclui-se que esta relação não é estatisticamente significativa. O PIB destas regiões é mais sensível a especificidades regionais: os vínculos laborais, o número de estabelecimentos, o VAB industrial, o custo de transporte e a densidade demográfica. Ganha relevo a ideia de que as políticas de desenvolvimento local não podem ser confundidas com as políticas fiscais (Esquerdo & Giuberti, 2020).

Numa leitura complementar, podemos direcionar a atenção para os padrões territoriais da distribuição da atividade económica dos Municípios de Minas Gerais (Brasil), em que, através de um modelo econométrico espacial se demonstra os efeitos das desigualdades (heterogeneidade) e da concentração da estrutura produtiva (forças de aglomeração) onde as infraestruturas de transportes são consideradas os principais constrangimentos ao desenvolvimento local (Aparecida et al., 2020).

Colocando a problemática sobre outro prisma, podemos olhar para a importância das Cantinas Sociais (geridas pela Santa Casa da Misericórdias), como instrumentos de implementação do Programa Nutricional de Emergência em 2012. Este recurso de suporte social garantiu que indivíduos e famílias carenciadas tenham tido acesso a refeições gratuitas. Analisando a região Norte de Portugal constata-se que apesar de se ter verificado um aumento significativo do número de refeições diárias fornecidas, existem neste programa aspetos menos positivos, como sejam, o apoio do Estado e a interligação entre os diferentes atores que combatem a subnutrição e a pobreza das comunidades mais vulneráveis (Moreira et al., 2020).

Com estudos de caso, metodologias e objetos setoriais distintos, a leitura dos contributos que se apresentam neste número especial permite compreender melhor soluções metodológicas integradoras (modelação) que potenciem políticas públicas mais robustas fundamentadas com informação de base territorial.

Agradecimento

O 26º Congresso da APDR teve o apoio do projeto de investigação: DRIVIT-UP (POCI-01-0145-FEDER-031905) e da Unidade de Investigação da GOVCOPP (UID / CPO / 04058/2019), ambos financiados pela FCT.

Demografia e Economia: Um Modelo Regional Integrado de Estimação da População Portuguesa

Demography And Economy: A Regional Integrated Model For Estimating The Portuguese Population

Eduardo Anselmo Castro

ecastro@ua.pt

Professor Associado no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território
Investigador da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas
Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro

Marta Marques

marta.marques@ua.pt

Investigadora da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas
Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro

João Lourenço Marques

jjmarques@ua.pt

Professor Auxiliar no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território
Investigador da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas
Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro

Miguel Viegas

mlbv@ua.pt

Professor Auxiliar no Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo,
Universidade de Aveiro

Abstract/ Resumo

Population decline is one of the most demanding phenomena in recent decades in various European regions. Moreover, even in regions with a positive migratory balance, a negative demographic dynamic persists, dominated by an ageing population.

O declínio populacional é um dos fenómenos mais desafiantes nas últimas décadas em várias regiões da Europa. Mesmo em regiões com saldos migratórios positivos, persiste uma dinâmica demográfica negativa dominada pelo envelhecimento da população. Como tal, o tema

As such, demographic ageing and the role of migrations have become a widely debated research and policy topic.

Demographic change stands both as a cause and a consequence of social, economic and environmental dynamics. Therefore, economics and demography interact, reinforcing each other in circles of cumulative causation and, thus, regional policies to deal with such dynamics must be addressed and models able to simulate this interactive process are required.

An integrated model was developed with the aim of answering this challenge, linking changes in the match between labour demand and supply across changes in net migration by age group and sex. The model was applied to the regions of Portugal, a country that presents contrasting regional features, both in demographic and economic dimensions. The results demonstrate the demographic urgency and point to the importance of migratory balance to counteract the population decline of most Portuguese regions. Moreover, the paper emphasises the strong relationship between labour market and migration, advocating for integrated policies which jointly address economic and demographic dynamics.

Keywords: Demographic estimations and projections, Input-Output model, Public Policy, Regional development

JEL Code: J11, J18, R58, R15

1. INTRODUCTION

Population decline has been one of the most demanding phenomena in recent decades in various European regions. In the last ten years, although the European population has been reasonably stable, 37% of its NUTS III regions had a diminishing population (EUROSTAT, 2018). In most European regions, the drastic reduction in the workforce in agriculture has not been offset by other economic sectors. This led to decades of outmigration, generating a severe drop in population of fertile age, which, combined with low fertility rates, made it impossible to sustain population levels by internal natural balances (Bijak, 2006). Moreover, even in regions with positive a migratory balance, a negative

do envelhecimento da população, e o papel determinantes das migrações, tornou-se uma área de investigação e de política regional amplamente debatida.

As alterações demográficas são ao mesmo tempo uma causa e uma consequência da dinâmica social, económica e ambiental. A economia e a demografia interagem, reforçando-se em círculos de causalidade cumulativa e, portanto, políticas regionais para lidar com essa dinâmica devem ser implementadas e modelos capazes de simular esse processo interativo são necessários. Com o objetivo de responder a esse desafio, desenvolveu-se um modelo integrado que liga as mudanças do equilíbrio entre a procura e oferta de emprego, a nível regional, à migração líquida por faixa etária e sexo. O modelo foi aplicado às regiões NUTS III de Portugal, um país que apresenta características regionais contrastantes, tanto nas dimensões demográficas quanto económicas. Os resultados demonstram a urgência demográfica e apontam para a importância dos saldos migratórios no combate ao declínio da população na maioria das regiões portuguesas. Além disso, o artigo enfatiza a forte relação entre mercado de trabalho e migração, defendendo políticas integradas que abordem conjuntamente a dinâmica económica e demográfica.

Palavras-chave: Estimativas e projeções demográficas, Modelo de input-output, Políticas públicas, Desenvolvimento regional

Códigos JEL: J11, J18, R58, R15

demographic dynamic dominated by an ageing population persists. This ageing tendency results from a increased life expectancy combined with low fertility rates, paving the way for a decline in the working population, with all the known social and economic consequences. As such, demographic ageing and migration have become a widely debated research and policy topic (see for instance Newbold, 2018).

Demographic phenomena cannot be dissociated from their economic counterpart: the economy and demography interact, reinforcing each other in a circle of cumulative causation. In many peripheral European regions this cumulative causation leads to a vicious circle of decline (Johansson, Nilsson & Westlund, 2018; Aksoy, Yunus, Basso, Smith & Grasl. 2019).

Successive waves of outmigration and low fertility rates generate an inverted age pyramid, where the scarcity of young entrepreneurial people, combined with the absence of dynamic economic centres, creates poor prospects for development. Moreover, because the demographic dynamics have a strong inertia – arising from an age structure, which can only change very slowly – such an impulse endures for a long time. Standard economic growth models do not consider demographic evolution as a restrictive factor (or constraint). Nevertheless, it is necessary to consider the possibility of scarcity of human resources. As such, demographic projection must be consistent with the economic trajectory and the corresponding labour needs as the main driver of migration. The challenges, arising from population decline and ageing, can only be addressed seriously if these drawbacks are overcome and the co-evolution of population and economy is considered and, in particular, if migration flows by age groups can be linked to labour supply and demand dynamics.

The demographic problem affecting Europe is neither new nor unknown (Cheshire & Hay, 1989). What is new is the scale of the processes involved and the diverging economic path they create in many regions. Demographic change stands both as a cause and a consequence of social, economic and environmental dynamics (Foreman-Peck, 2019). For political authorities, it is crucial to understand these dynamics to promote comprehensive strategies in local and regional development.

The challenge is to develop a decision support tool able to simulate the demographic dynamics - considering the differentiated age group migration tendencies, and also the specific regional characteristics that will account for the ability to attract or maintain population – conditional to the national economic evolution and the corresponding regional human resources requirements. This article presents a model which is capable of anticipating the quantitative evolution of the two most important key drivers of regional growth; on the economy side, the labour force needs and on the demography side, net migrations. We believe that this can be an essential element to support the design of such policies.

The demographic challenge being faced by Europe and Portugal is presented in section 2, demonstrating the central role of migration in demographic public policies. Then, in section 3, the link between net migration flows and job opportunities is demonstrated based on the regional data (Portuguese NUTS III regions) from the last three decades. In the next section, an interregional model is presented which is able to make interrelated projections of key regional demographic and economic variables. The complex and spatially interdependent set of relationships in the model are reflected in a system of multilinear relations that allow migration flows to be estimated based on regional economic growth and historical migration net flows. Finally, a discussion of the role of public policies in dealing with ageing population and depressed economies at the regional level is presented.

2. THE DEMOGRAPHIC CHALLENGE

2.1 In Europe

The EU-27 is facing the risk of demographic ageing and decline. This process will affect central and peripheral regions differently and, interacting with economic dynamics, it will shape new patterns of inequality, undermining the territorial cohesion objectives defined in the ESDP,¹ unless strong policy measures are taken and the required resources are provided.

European regional disparities in terms of demographic and economic dynamics are briefly described in the following cluster pattern, generated by a principal component analysis (PCA) based on a small set of 2011 indicators, by NUTS III region (for more details please see Castro, Martins, & Silva, 2015): i) rate of population change (2001-2011); ii) weight of the population aged 65 and above; iii) weight of the population between 0 and 14 years old; iv) population density, v) demographic potential and vi) per capita gross domestic product (GDP), vii) Regional Innovation Score.

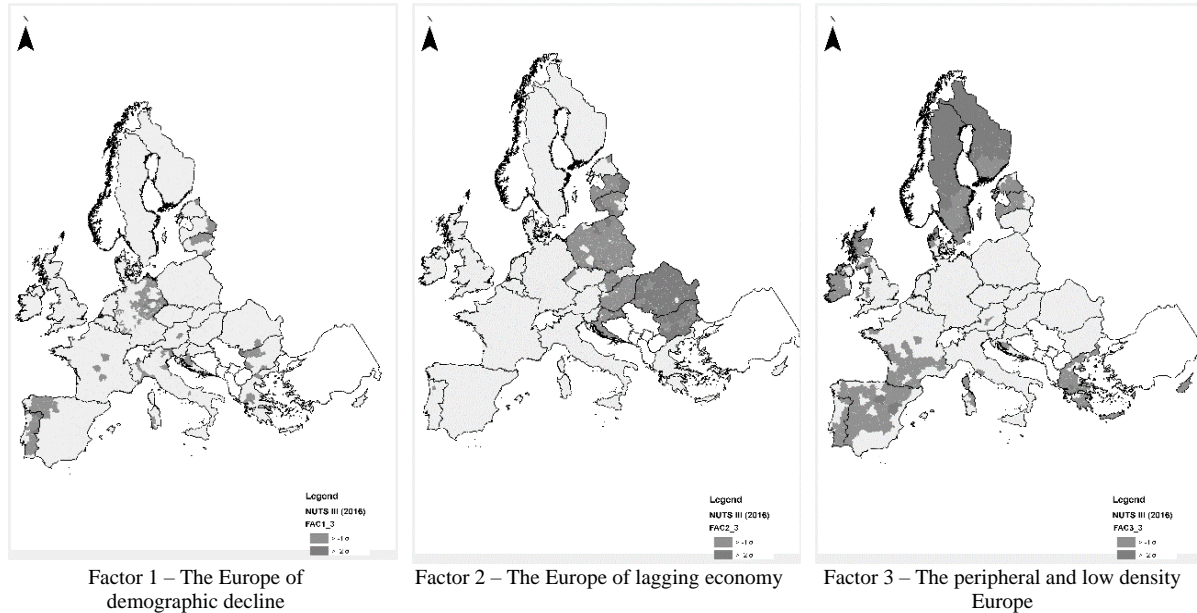
Three factors were extracted: i) *ageing process* (factor 1), combining the weights of young (loading = 0.88) and old (loading = -0.80) population; ii) *economic and demographic*

¹ ESDP, *European spatial development perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

dynamism (factor 2), defined by population growth and GDP *per capita* (loading = 0.85) and Regional Innovation Score (loading = 0.71); and iii) *density of population* (factor 3), which includes population density (loading =

0.89) and Demographic potential (loading = 0.81). Figure 1 below shows the highest scores of each factor, those higher than 1 and 2 standard deviations.

Figure 1: Demographic and economic patterns of the European regions (NUTS III)



Based on these three factors, seven clusters were defined (see figure 2).

- The *first* and *second clusters* represent rich and densely populated urban regions with positive population growth and a young population, such as the metropolitan cores of Brussels, London or Paris (cluster 1) or the metropolitan areas of Berlin, Prague or Budapest (cluster 2).

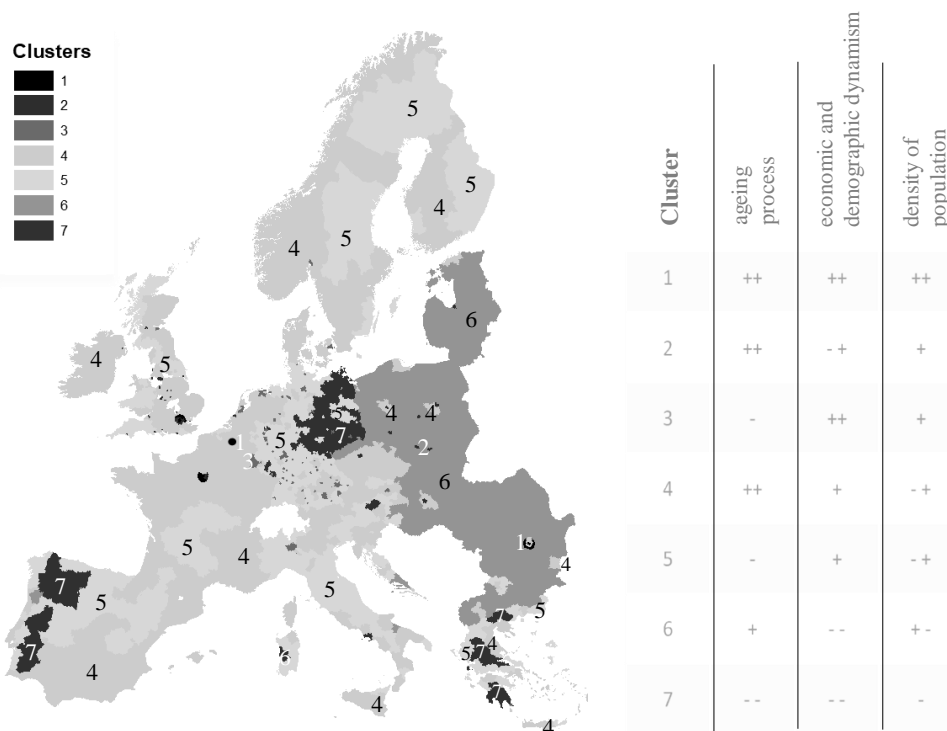
- The *third cluster* includes rich urban centres with a more aged population: Munich, Frankfurt, Hamburg, Vienna, Copenhagen, Oslo and Milan are illustrative examples. It must be noted that the geographical expression of this category is very small, which supports the argument that a dynamic economy is dependent on a favourable demographic evolution, with exception made for some particular regions such as those grouped in this cluster.

- The *fourth* and *fifth clusters* represent the majority of the NUTS III regions in the EU-27 (68.8%). They have average economic and demographic dynamism in terms of European standards, differing from each other according to age structure (cluster 5 has a more aged population).

- The most depressed regions in the EU-27 are represented by the *sixth* and *seventh clusters*. The *sixth cluster* shows a globally depressed situation, but performs better than cluster 7 in terms of density and age structure. It includes 189 NUTS III located in Eastern European countries.

- The *seventh cluster* includes 103 NUTS III regions with negative population growth and low GDP per capita and with a particularly poor performance in terms of population density and aged population. This cluster brings together the most depressed peripheral regions, forming three main groups: the former East Germany and adjacent areas, with the exception of Berlin and a few urban centres; a set of Greek rural areas; a strip of regions which run from north to south along the border between Spain and Portugal. The regions of this cluster provide a particularly interesting case study, given its considerable size and its peripheral location in terms of the EU, where the negative causation process between the economy and demography is more important. Thus, in these areas, adequate public policies are even more necessary.

Figure 2: NUTS III regions of the EU-27 according to the seven clusters



2.2 In Portugal

In Portugal, the ageing process took place suddenly and sharply, affecting the interior part

of the country in particular. Among the twelve NUTS III of the EU-27 with the highest old-age ratio, six are Portuguese peripheral regions (see Table 1).

Table 1: Population variation (2001-2011) and ratios of the NUTS III regions of the EU-27 (2011) with the highest share of elderly population

Country	NUTS III	Old age ratio (65+)	Young age ratio (0-14)	Population variation (2001-11)
Portugal	Pinhal Interior Sul	33.7%	10.4%	-8.0%
Greece	Grevena	29.1%	12.0%	-5.9%
Portugal	Serra da Estrela	28.8%	11.0%	-11.3%
Portugal	Beira Interior Sul	28.7%	11.5%	-2.7%
Portugal	Beira Interior Norte	28.7%	11.5%	-8.1%
Greece	Evrytania	28.5%	10.4%	-3.7%
Germany	Dessau	28.3%	9.6%	-9.9%
Spain	Ourense	28.2%	9.5%	-3.1%
Spain	Zamora	28.0%	10.0%	-2.9%
Portugal	Alto-Trás-os-Montes	27.8%	11.2%	-7.4%
Spain	Lugo	27.5%	9.4%	-3.3%
Portugal	Alto Alentejo	27.4%	12.7%	-4.8%
Germany	Görlitz	26.8%	11.2%	-9.0%

Source: EUROSTAT (2001, 2011)

The Portuguese demographic evolution is a clear example of population concentration along the coast, driven by a process of continuous urban and industrial agglomeration. Conversely, there was a significant decline and ageing in the peripheral NUTS III regions, in spite of the increase in the total Portuguese population (Magalhães, 2003; Castro, Martins, & Silva, 2015 and Gomes, Silva, Castro, & Marques, 2016). Since the last censuses, the migration net flow has been insufficient to counterbalance the negative natural growth, and the population in these peripheral has been decreasing (Craveiro et al., 2017).

Portugal is an ideal case study to model the relationship between employment opportunities and migration flows because it presents sharp

contrasts between the economic development of coastal regions and demographic and economic depressed peripheral regions (Castro, Martins, & Silva, 2015).

Figure 3 identifies the Portuguese NUTS III, which can be considered Portuguese Peripheral Regions (PPR) and the coastal areas. Figure 4 presents a synthesis of demographic changes by NUTS III in the last three decades. The coast-periphery division is clear with few exceptions, to the extent that population in the PPR decreased, while on the coast there was general growth. In addition, more than half of the coastal regions showed a population increase greater than 25%, while the PPR lost nearly a third of their population.

Figure 3 – Portuguese peripheral regions



Figure 4 – Population growth rates (1981-2011)

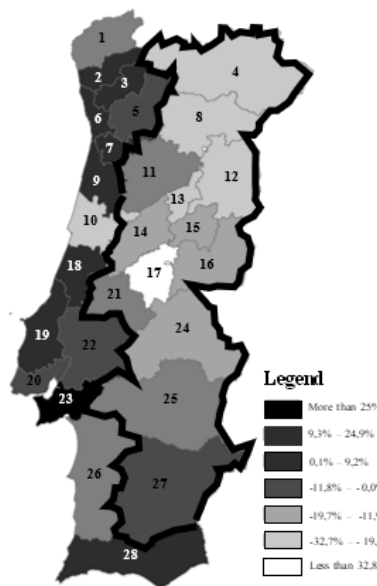
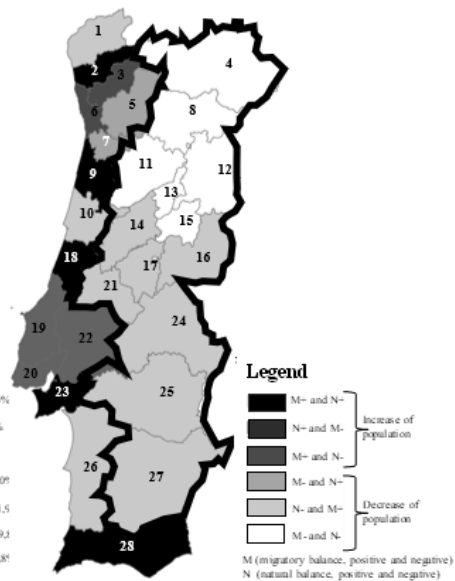


Figure 5 – Population growth by components (2001-2011)



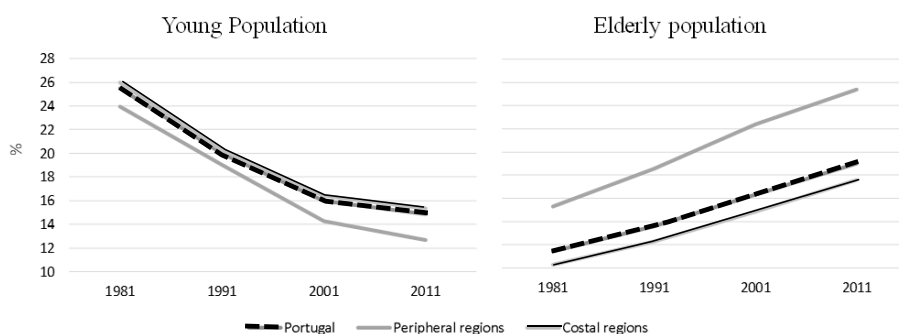
Source: Statistics Portugal

The main source of growth in the last two decades was net migration, as in the majority of developed countries (Sarra & Del Signore, 2010), while the growing contrast between the coast and the periphery was caused both by differences in natural growth and net migration. Throughout this period, a clear coast/periphery dichotomy prevails, but a new differentiation seems to emerge between the north and the south of the national territory with a deeper decline in the interior-north (see Figure 5).

Along with population change, the ageing

process took place quickly and intensively. Since 1981, the proportion of young population (0-14 years old) has decreased in all regions, though less markedly in the coastal NUTS III. The opposite occurred in the evolution of the elderly population (older than 65 years), whose proportion increased across the period, with a stronger incidence in the PPR (Figure 6). Population ageing, with a consequent deficit of young fertile adults, is a serious barrier to long-term growth, which can only be overcome by strong immigration flows.

Figure 6: Population growth by major age groups (1981-2011)

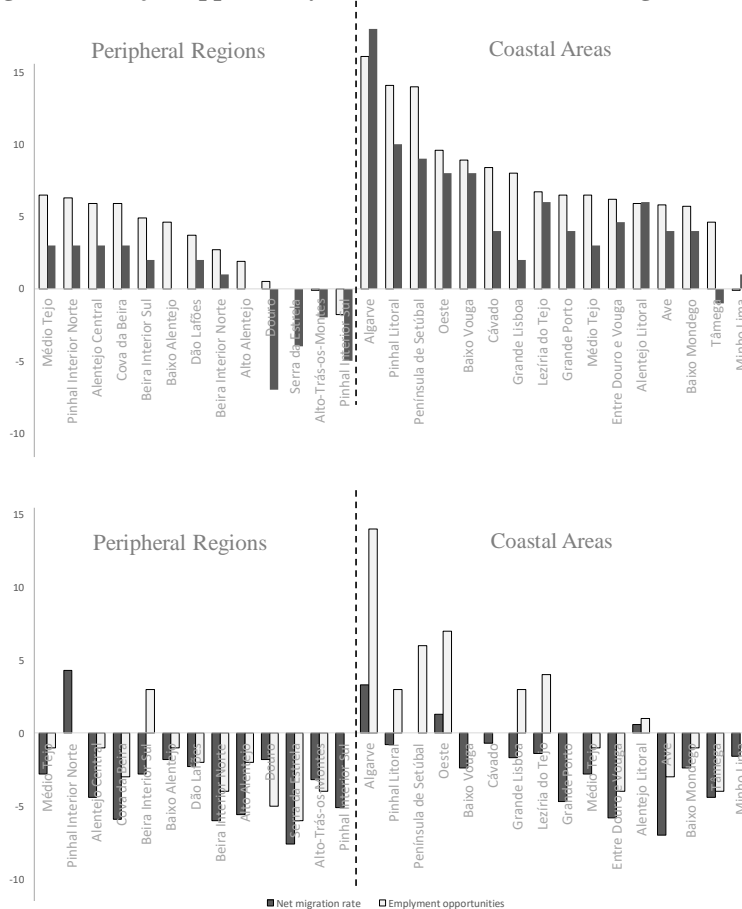


Based on this conclusion, it is critical to analyse interregional migration flows in Portugal in order to provide the necessary information to support the design and implementation of policies which are able to retain and attract a young population. Other studies in this area point out that the main drivers for this type of migration flows are economic, related to employment opportunities and better wages although regional characteristics play also an important role in the

migration decision (Biagi, Faggian, & McCann, 2011; Sarra & Del Signore, 2010).

In Portugal, it is possible to observe a similar migration pattern, which is different between the coastal and peripheral regions (see 7). In the PPR, there is a tendency for emigration, even in situations of the creation of job opportunities (namely in Serra da Estrela, in the second period), and in the coastal regions the opposite situation occurs – immigration is higher than the existing job opportunities.

Figure 7: Migration and job opportunity creation rates for the Portuguese NUTS III regions



Source: Statistics Portugal and Castro et al. (2013)

3. INTERREGIONAL MIGRATION MODEL FOR PORTUGAL – METHODOLOGY

This model relies on two main principles: the first states that economic and demographic dynamics are interrelated in a single regional growth process; and the second is that the nexus between the demographic and economic components corresponds to a dynamic overlapping generations model (Raymer & Rogers, 2007).

When an exogenous economic change occurs in a region in time n , there is an effect on regional production and employment which may induce net in- or out-migration of the active population and dependents – those less than 65 years old (Lee, 1966; Nedomysl, 2011; Termote, 2003). Migrations are also driven by stimuli other than employment opportunities, such as return of elderly people, somewhat reversing the trends which occurred in the past (Wiseman, 1980; Zlotnik, 2003). The demographic dynamics induce endogenous changes in demand, which, added to new exogenous changes, define regional production and employment in time $n + x$, which in turn cause new waves of net migration. It should be stressed that inside the Eurozone, given the absence of an exchange rate device, regional migrations are actually the main adjustment mechanisms available to regional economies when hit by economic shocks (Ramos, Castro, & Cruz, 2011).

The model's functioning is generally described in Figure 8. An exogenous change in demand or in productivity has a direct impact on production, employment and income, which in turn induces changes in endogenous demand and again in production, employment and income, through a cumulative process typically described by multiplier models (Østbye & Westerlund, 2007). The regional employment needs, calculated by this cumulative process, are denominated as *economic employment*. In parallel, the regional demographic dynamics define the expected population structure which will occur in the absence of migrations (closed population), driven by births, deaths and ageing. Assuming that the rate of employment by age group and sex is kept constant between years n and $n + 5$, the value of closed population will give an expected level of employment which is denominated *demographic employment*.

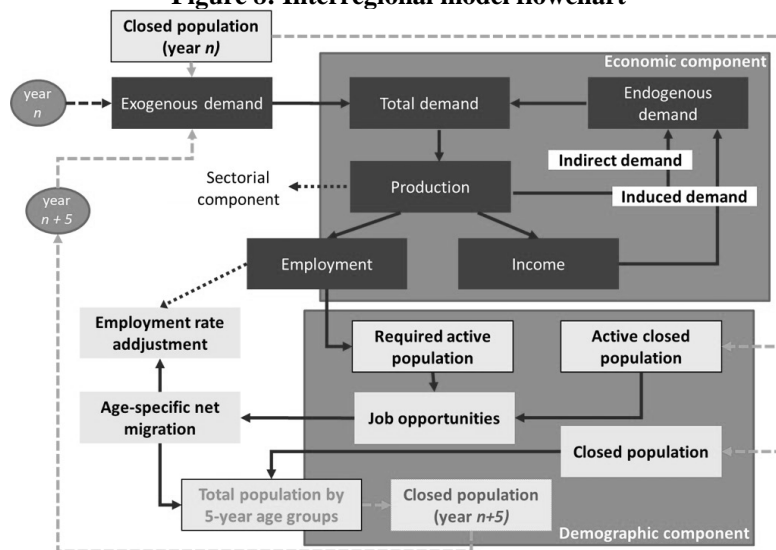
The coherence between economic and de-

mographic dynamics is ensured by assuming that the values of *economic* and *demographic* employment are equal, with migration flows of people under 65 years of age being the mechanism which creates such a balance (Overman, Rice, & Venables, 2010; Termote, 2003) along with employment rate adjustments. Migrations of persons older than 65 (retirement age) are assumed to be indifferent to the employment dynamics. Nevertheless, the migration of the population of this group age is important as it induces a new change in demand which must be incorporated into the model (Ramos et al., 2011). The successive inclusion of exogenous changes (varying according to several proposed scenarios which include information related to regional final demand, productivity and evolution of the fertility rate) and endogenous reactions (concerning ageing and migration) feeds the model up to 2030, the target year for the forecast of regional demographic and economic structures for all the PPR (see Figure 8).

The adopted scenarios are the combination of changes in the outside world with the result of specific national policies. An alternative methodological approach would have an estimation of future economic dynamics using economic growth models, such as dynamic computable general equilibrium models (Pouliakas, Roberts, Balamou, & Psaltopoulos, 2014), which require less information for each interaction but are more demanding on information for the baseline year and calibration process. Given the time horizon adopted and the uncertainty of economic evolution, intensified by the 2008 crisis, the analysis of economic dynamics conditional to a broad set of scenarios is considered to be a more reasonable option. It is also to be considered that the model was design to be used as a decision support tool, and as such, it was not intended to produce exact predictions but only to produce policy impact assessment, conditional to scenarios defined by policy makers.

In summary, the model is composed by two blocks: economic and demographic, which interact with each other exchanging data concerning human resources required (economic block) and human resources available and retired population (demographic block). A more detailed description of the blocks and of its interaction is presented in the following sections.

Figure 8: Interregional model flowchart



3.1 The economic block

The multiplier mechanism described above is modelled using an input-output methodology (Marques, Martins & Castro, 2006). For this purpose, 15 matrixes were built, one for each PPR and another one for the rest of the country. It must be emphasized that such regional matrixes are not provided by Portuguese official statistics and that it was the first time that NUTS III level input-output matrix had been calculated.

The point of departure was the national rectangular input-output table for 2007 with 125 industries and 431 products. This matrix, defined in domestic flows and basic prices, was then regionalised, using a methodology which can only be sketched out in this paper but may be seen in detail in Ramos et al. (2010) and in Ramos, Barata, & Pimentel (2013). The final consumption vector was disaggregated in two categories, discriminating households headed by people over and under 65 years old.

As the regional vectors of total production and consumption are available, the main problem was the absence of information about interregional imports. To identify the fraction produced in the region for each input, two main steps were carried out. First, each of the 431 products were carefully analysed and allocated to three categories: A – regionally non-tradable products, which must be consumed in the region where they are produced (such as construction, retail services, public administration or education); B – fully tradable products internationally or interregionally; C – special cases, where

intermediate situations were admitted. In general, increases in demand for products A are totally satisfied locally, while increases in demand for products B are only locally met in a proportion corresponding to the regional contribution to the respective national output. Finally, C products are either tradable between neighbour regions (high shipping costs) or correspond to services which are delivered locally by nationwide companies with a significant part of the business activity accounted for in the headquarters' region (banks, insurance, etc.). It should be mentioned that backward linkages of PPR result mainly from type A products, as most of the indirect and induced effects of the other products are leaked to central regions or to other countries.

Once the 15 matrixes were built, it was necessary to define scenarios for the future evolution of the exogenous variables. As stated before, a population under 65 years old is endogenous (consumption and labour earnings) and adjusted to economic growth through migration flows. As can be seen below, migrations of elderly people are exogenous to the economy but, rather than being defined by scenarios, they will be estimated in the demographic block of the model and impact the economic model through consumption.

Several scenarios were designed and tested in order to understand both the model's response and to set the range of change of the exogenous variables according to different possible evolutions of the worldwide economy. As an example, two of them are presented (see Table 1):

- Economic scenario I (S_{E_I}), null growth, is a baseline scenario where all control variables are kept constant, with the exception of the period affected by the financial crisis of 2010-14, where economic decay is considered to be followed by a recovery to the values of 2010;
- Economic scenario II ($S_{E_{II}}$), heterogeneous growth, admits moderate growth in competitiveness, leading to growth in exports, con-

sidering that the country is not affected in a homogenous manner by this economic development. Three types of performance were considered: $S_{E_{II.1}}$ – regions where the exogenous demand grows more (metropolitan areas and Algarve); $S_{E_{II.2}}$ – regions with a moderate growth (including the more dynamic PPR); and $S_{E_{II.3}}$ – regions that maintain a null growth scenario (most of the PPR).

Table 1: Selected scenarios for the economic evolution

Scenarios	S_{E_I}	$S_{E_{II.1}}$	$S_{E_{II.2}}$	$S_{E_{II.3}}$
Consumption by the elderly (per capita)	Constant	Constant		Annual decrease (1% up 2020 and 0.5% up 2030)
Productivity		Grows annually with different sector paths: 2% in the primary and secondary sectors and 0.5% in the tertiary sector; the gains spill over to the employers		
Exogenous demand (without public sector)		Exports growth 2% and GFCF growth 1% annually	Exports growth annually 2%, [the other components are constant]	
Public sector demand		Annual growth of 1%	Annual decay of 0.5%, between 2010 and 2020	Annual decay of 1%, 2010-2020 and 0.5%, 2020-2040

The results obtained by the economic block of the model are key inputs for the demographic block, described in the following section.

3.2 The demographic block

The central elements of this block are demographic projections for each of the Portuguese NUTS III regions, by five-year age groups and sex. They are based on the cohort component method and they are made for 5-year intervals up to 2030 (Preston, Heuveline, & Guillot, 2001). The projections for the year $n + 5$ are obtained in two phases from year n data. In the first stage, the close population is projected assuming null net migrations for all age groups, based on estimates fertility and mortality rates – designated as *closed population*. The demographic employment is then calculated, based on employment rate for the year n . The comparison between economic and demographic employment is the basis for the estimation of net migrations for year $n + 5$ (as described in Figure 8).

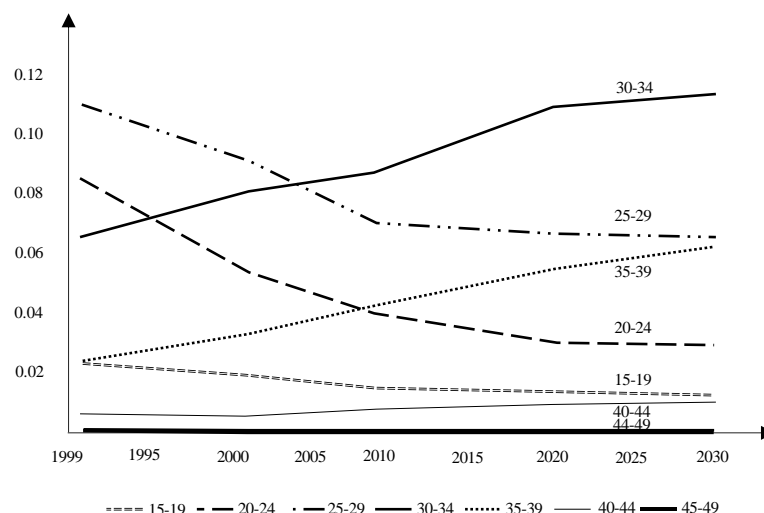
Closed population

To calculate *closed population*, considering only the natural balance, it is necessary to estimate the future values of mortality and fertility

rates, extrapolating the behavioural patterns observed in recent decades.

Mortality time series have a small regional heterogeneity and a relatively smooth pattern of decline. As a consequence, independent regression estimations for each age group, sex and region were performed.

The estimation of fertility rates is more challenging (Castro, Zhang, Bhattacharjee, Martins, & Maiti, 2015), because heterogeneity is considerably larger and because the pattern has changed in recent years (see Figure 9), reflecting cultural, social, and economic development (Gomes, Silva, Castro, & Marques, 2016). The total fertility rate (TFR) is generally declining in Portugal, with birth rates now depending on economic factors rather than on culture; as a consequence, fertility rates are higher in the more affluent regions, a pattern which reverses the past situation. Along with these regional changes, the age distribution of fertility has also significantly changed, decreasing for younger ages (15-29 years old) and increasing or stabilising for older women (30-49 years old) (see Figure 9).

Figure 9: Five-year age-specific group fertility rates

Source: Statistics Portugal and Castro et al. (2013)

In addition to heterogeneity, a significant pattern of spatial autocorrelation was detected. To deal with both problems, a procedure of smoothing on estimations of fertility for each quinquennial age group and region was used. This means that the estimation considered a more complementary and robust information, using shrinkage methods, borrowing strength from spatially related regions, consecutive years, and relevant age groups (the detailed explanation of this procedure is presented in Castro, Martins, & Silva (2015) and Gomes, Silva, Castro, & Marques (2016).

This methodology was applied in order to obtain two alternative scenarios for the evolution of the fertility rate that are used with the corresponding economic scenarios. Demographic scenario I (S_{D_I}) corresponds to the projection of the fertility rates by age group and region according to current tendencies, while demographic scenario II (S_{D_II}) admits a positive evolution of the total fertility rate to 1.5 children/women in 2060, in Portugal. In both cases, the regional and age-group heterogeneity is preserved.

Net migrations

All net migrations are estimated for each 5-year period by comparing the local supply of human resources (*demographic employment, E_d*) with the employment calculated in the economic block (*economic employment, E_e*). The parameter E_d corresponds to the number of em-

ployees available in the region if there were null net migrations and if the employment rate was kept constant in the period (Lisenkova et al., 2010); and E_e is the employment determined by the input-output model for each economic scenario. The difference between both types of employment is the key explanatory variable for the net migrations in each age group; other variables such as *GDP per capita* and *demographic potential* were added, with the time lagged net migration rates also being included in order to capture the effect of elderly people returning to their regions of origin. Migrations for people younger than 15 years old will be made dependent on the migration pattern of migrant mothers, assuming that they have the same fertility rates of the resident women.

The parameters necessary to project future migration flows were estimated using a regression model applied to two successive decades (1991-2001 and 2001-2011) (for more detail please, see Martins, Silva, Marques, & Castro, 2011). There is an independent regression equation for each age group and sex, which simultaneously estimates net migration rates for all regions and both decades – a multiregional perspective (Rogers, 1990). The model provides an accurate explanation of migration behaviour for active age population up to 49 years old (adjusted R square above 80%), maintaining good scores (near 70%) for the older age groups up to 74 years old (Martins, Marques, & Silva, 2013). The model is described by the following equation:

$${}_5M_{xrt} = A_{xrt} + \alpha (\Delta E_p)_{rt} + \beta (\Delta E_{np})_{rt} + \delta (\Delta GDP)_{rt} + \varphi (\Delta Pot)_{rt} + \gamma i \left[{}_5({}_nM_{x-i})_{t-i} \right]_{xrt}$$

where:

${}_5M_{xrt}$ is the observed net migration in each decade t for each age group x , sex and region r ;

A is a constant; it represents the propensity to migrate when the economic and demographic situation of the region does not change, that is when the explanatory variables are all equal to zero (see the sociological and political approach theories of migration, referred in Zlotnik, 2003);

ΔE_{rt} is the variation of employment opportunities in the region r , corresponding to the difference between *economic* (E_e) and *demographic employment* (E_d); because the reaction to variation in employment opportunities is expected to vary considerably between the primary (p) and non-primary (np) sectors, ΔE_{rt} was divided according to these two categories;

ΔGDP_{rt} is the ratio between GDP per capita in the region and the national GDP per capita; it is an explanatory variable which responds to the economic approach theories of migrations (Zlotnik, 2003) and to the migration modelling theoretical framework (Gaag, Wissen, Rees, & Stillwell, 2003; Termote, 2003);

ΔPot_{rt} is the ratio between the *demographic potential* in the region and the weighted average of the *demographic potential* of all the regions, where the weights are the population of each region. This variable models the effect corresponding to the second and third Ravenstein laws (1985), i.e., the attrition of distance will induce a positive value in the coefficient φ , while the trend to move upwards in the urban hierarchy will have an inverse effect and thus the final value of φ will represent the balance between these two opposite effects; in short, this explanatory variable represents a gravitational approach of the distance factor (Niedomysl, 2011; Termote, 2003) and may reflect the influences of the spatial distribution of the population across the territory (Rogers, 1990);

${}_nM_{x-10}$ (or ${}_nM_{x-20}$, ...) is, for the age group x to $x + 5$ years and for the period t to $t + 10$ years, the net migration for the period lagged by 10 (20, ...) years and when the population of this cohort i was 10 (20, ...) years younger. For example, net migration of the age group 60 to 65 in the '90s was considered dependant on net migration of the 50- to 55-year-old population

in the '80s and to the migration of the 40 to 45 years age group in the '70s, etc.

Since migration data for Portugal is scarce, it was necessary to estimate net migrations between censuses as the difference between the population which occurs if net migrations in that period were zero (*closed population*) and the actual population – the *forward method* (Nazareth, 2000).

3.3 Integration of the model

As explained above, this model aims to capture the interaction between economy and demography. This interrelation is highlighted when: i) the economic evolution is exogenous (evolving according to economic scenarios) and net migrations are endogenous (model driven by economy); ii) net migrations are the drivers (corresponding to different demographic scenarios) and employment is an endogenous variable (alternative model driven by demography); and iii) economy and demography evolve together (interregional migration model).

i) Economic driven model

In the first approach, it is considered that all of the economic employment needs (positive or negative) will be satisfied through (in- or out-) migration. This approach is considered to be appropriate in economic dynamic regions that attract new residents by ensuring better changes to find jobs, better wages and also by having better quality of life indexes, connected with cultural and social services, access to public services and other local amenities (Biagi et al., 2011).

Nevertheless, in more depressed regions, the existence of job opportunities by itself is insufficient to ensure in-migration and the natural growth dynamics are insufficient to provide the necessary work force. Rural areas in Portugal have traditionally experienced difficulties in retaining the young population, who tend to move to metropolitan areas independently of the economic regional context.

This methodological approach led to unreasonable migrations estimates for most of the PPR, and it was concluded that it was not suitable for the characteristics of the Portuguese in

land region, as well as other demographic and economically depressed regions.

ii) *Demography driven model*

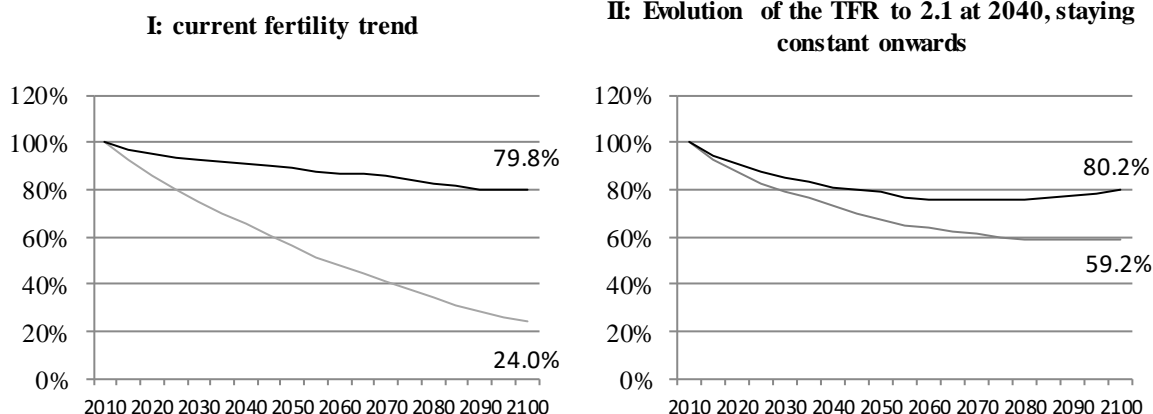
In this application, the model is adapted to evaluate the number of new migrants and jobs required to obtain population levels corresponding to different scenarios (McDonald, 2002); in this approach the economy is treated endogenously in order to provide the targeted number of jobs.

In the first step, the demographic block provides closed population forecasts, considering two demographic hypotheses (see Figure 10): in *Demographic Hypothesis A*, fertility would evolve under the current trend; in *Demographic Hypothesis B*, the TFR grows steadily from the

present value to 2.1 children per woman in 2040 and is constant thereafter. In the former (A), the population decreases continuously, whereas in the latter (B), a stationary population is attained near 2085, although with a considerably smaller size in comparison to the present value.

Considering now the target of obtaining a long-run stationary population which is 80% of the 2011 level, the gap between such values and the closed population projections was calculated. As an example, the results obtain for one PPR – *Pinhal Interior Sul* – are presented in Figure 10 and show the great differences between the two hypotheses.

Figure 10 – Closed population projection in grey; transition curve to a stationary population in black, for *Pinhal Interior Sul* Region based on two hypotheses: I and II



Both results are indicative of the dimension of the problem: to ensure a population corresponding on 80% of the present one, an unrealistic number of immigrants would be necessary (in hypothesis A) or an unrealistic fertility rate (in hypothesis B).

In summary, the low fertility implied in hypothesis A is only compensated by an unrealistic permanent stream of in-migration due to the creation of jobs, which can attract newcomers. On the other hand, a recovery in fertility allows a smoother transition over a long period and is also unlikely to occur to this extent since changes in fertility are not a policy goal, which can easily be attained with an incentive programme. As final remark, it must be stressed that the values provided up to 2100, rather than being predictions, merely represent a benchmark that enables a better understanding of what is at stake in the PPR dynamics.

iii) *Interregional migration model*

Analysis of the results of the models presented above lead to the conclusion that the most suitable methodological approach should not subordinate one of the dimensions to the other, but allow economy and demography to evolve together, with the driving dimension being reflection of the regional characteristics and not chosen in advance.

Thus, after obtaining the job opportunities (the difference between E_e and E_d) by NUTS III, the first step is to allow the employment rate to be adjusted in order to obtain the reaction of the local population to those job opportunities both by participation in the labour market and by migration. Thus, the age-group employment rate is adjusted following a logistic function (age group specifics), considering that there are superior and inferior limits to the employment rates. This solution diminishes the need for in-

migrants when job opportunities are positive, but it also diminishes out-migration when the regional economy is declining. It must be pointed out that economic employment is dependent on the total resident population, and as such, the reduction of the number of migrants also reduces the human resources needs.

4. RESULTS OF THE MODEL APPLICATION

The application of the intraregional migration model jointly considering the economic and the demographic scenarios described in the previous section led to troubling results (see Table 3 and Figures 11 and 12) that, once again,

reinforce the need to reflect on the demographic challenge of the peripheral regions in Portugal.

In the first scenario, assuming constant evolution both in the demographic and economic dimensions, a significant decrease in the Portuguese population is expected between 2010 and 2040 (-1.7 million), which, even so, is dependent on an in-migration flux from 2025 (for more detailed information, see Castro, Martins, & Silva (2015). Thus, without no economic impulse and assuming a business-as-usual evolution of the fertility rate, Portugal would face a disturbing situation – a population decrease of 16%, which is even more dramatic in the inland areas (-25%).

Table 2: Population evolution

Region	Population 2010	Scenario I - 2040			Scenario II - 2040		
		Population	Cumulative migration	Variation	Population	Cumulative migration	Variation
Portugal	10 562 178	8 880 341	-445 960	-16%	10 252 898	775 866	-3%
PPR	1 925 392	1 452 472	-20 131	-25%	1 557 446	72 818	-19%
Coastal regions	8 636 786	7 427 869	-425 829	-14%	8 695 452	703 048	1%

Figure 11 – Population growth projection for 2040, under scenario I assumptions

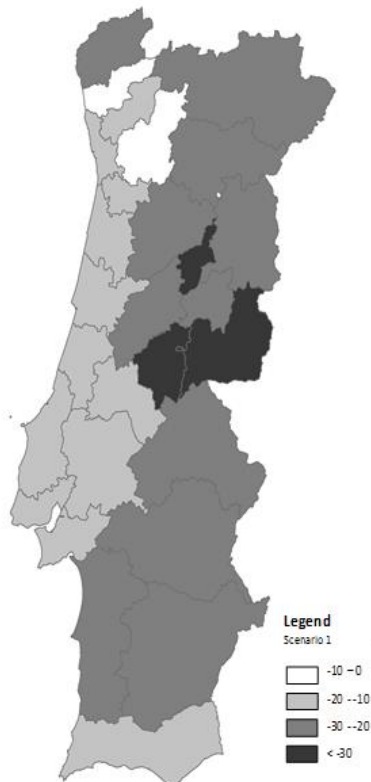
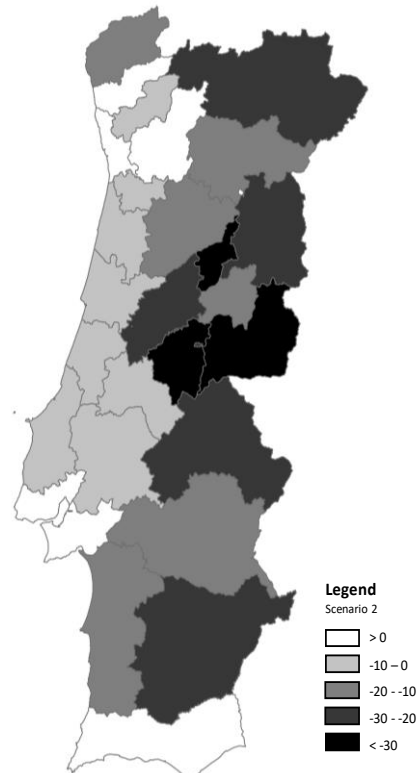


Figure 12 – Population growth projection for 2040, under scenario II assumptions



The heterogeneous growth scenario resulted in a population volume similar to the current one (10.3 millions), heavily dependent on the country's capacity to attract a younger population from abroad, mainly in the coastal regions. This scenario perpetuates the historical trajectory: the coastal regions' economic and demographic development are key in national growth, and the peripheral ones fall behind as they are unable to create or even maintain employment and to retain population. It is interesting to note that the regions that are able to present a positive evolution are the ones that have more favourable economic contexts (metropolitan areas) or a combination between favourable demographic characteristics – younger age structure – and positive economic environment (Cávado and Tâmega).

It is important to retain that even in the catastrophic situation represented, both in scenario I and II, for the PPR, where the population decreases 25% and 19%, respectively, it is assumed that these regions are able to attract migrants. Under these scenarios, the economic decline of the current decade will generate moderate levels of out-migration, while the slightly better conditions of the forthcoming decades can only be met with an influx of newcomers.

This short analysis supports the conclusion that integrated public policies are of crucial importance for focusing on migration, both in Portugal and in other countries with strong regional disparities and ageing population.

5. CONCLUSION

The need to change population and regional development public policies is clear, based both on the current population indicators and on the estimates presented. The assumption that labour resources are perfectly mobile is not valid in peripheral regions, in Portugal and in Europe alike. For this reason, it is necessary to invest further in the development of models able to provide insights into the efficiency of development policies and on their impact on demographic evolution. Thus, the challenge is two-fold: to redirect the regional public policy approach, comprehending the demographic fragilities, and to develop new decision support tools able to increase the regional development policies efficiency and effectiveness.

5.1 Methodological challenge

The research presented in this paper revealed how serious the human desertification problem is in peripheral regions and how difficult it will be to reverse the trend. It also showed that only attracting younger people through job opportunities can diminish or even reverse the situation. This statement highlights the interdependency between economy and demography.

A model was developed to tackle the problem, defining migrations as the main link between the economic and demographic dynamics. Migrations of older people, in spite of being an important demographic element in PPR, rather than being driven by job opportunities, correspond fundamentally to the return of people who left the region in the past decades. Finally, migrations of younger people (under 14 years old) reflect parents' behaviour. Combining these three components, the model provides an accurate description of migrations in the last two decades, conferring a reasonable confidence to its extrapolation to the next thirty years.

The demographic and economic depression problem was addressed by looking at the particular case of Portuguese peripheral regions. Nonetheless, considering that many other regions in Europe are witnessing the same ageing effects, the model could be further validated for these other regions.

The results show the potential of this tool as valuable aid in the support for decision-making in the design of public policies to address these problems, namely by testing their impact in the long run.

As far as the methodology is concerned, this research stimulated the development of new techniques to improve demographic projections and to build input-output matrixes at NUTS III level, based on the national matrix and on regional data. The model is being improved through research in a simultaneous estimation of migration and employment rates for all regions using Bayesian inference.

5.2 Public policy challenge

Public policies can influence the evolution of a population by influencing mortality, fertility and migration. This can occur either by poli-

cies that aim specifically at demographic changes or by policies in other fields which have an impact on the population's behaviour. Mortality is mainly influenced by health policies and policies affecting living conditions. Fertility policies have been implemented in many European countries but their effectiveness has been questioned (Höhn, 1988). Therefore, migration balance remains as a major factor able to counteract the demographic winter.

On a regional scale, the major factors of attractiveness that can be influenced by public policies are the availability of jobs, amenities and housing, as well as different taxation regimes (Cebula, 1974; Clark & Hunter, 1992).¹ Strategies for countering population decline in low-density territories, such as the PPR, have been based on all these dimensions. In particular, countries with a history of receiving a large number of migrants, such as Canada, Australia or New Zealand, adopted policies to divert the migrant influx away from the major urban areas (Wulff, Carter, Vineberg, & Ward, 2008). The impact of these measures is still unclear, but programmes in some of the more remote provinces in Canada, based on facilitating the integration of immigrants into the labour market and the community, appear to show that at least some success is possible (Carter, Morrish, & Amoyaw, 2008; Derwing & Krahn, 2008).

In Europe, efforts to counter the demographic decline in low-density territories have also been adopted to some extent. In many cases, these efforts are integrated into broad policies to increase the attractiveness of the areas through place marketing strategies (Hospers, 2011) or policies directed at diversifying the

regional economy or increasing the liveability of the territories. In more rural areas, the main focus is the development of tourism (Briedenhann & Wickens, 2004), but also of energy production or agriculture (Küpper, 2011). The attraction and retention of population does not exclude other measures. Germany many municipalities have, for example, resorted to developing child support services or paying a premium to every child that gets born (Küpper, 2011).

Case study evidence suggests that (at least at the local level) policy measures can contribute to slowing or reversing demographic decline (see, for example, www.dart-project.eu/). However, if we can find various examples of policies to attract migrants to specific localities in the literature, comprehensive programmes to deal with major problems such as the general decline of Portuguese and Spanish peripheries or the hollowing of East Germany have not yet been addressed. In these cases, countering demographic decline needs creative and integrated approaches which simultaneously deal with the different dimensions that are relevant for the population's behaviour.

Models able to integrate the interdependent economic and demographics dynamics, focused on future labour needs and on regional ability to attract and retain population, conditional to macroeconomic scenarios, are crucial in order to make previous efficiency analysis to the now policy approaches to this complex problem. With the support decision tool presented, decision makers can better plan their regional development policies, basing their decisions on scientifically calculated forecasts.

BIBLIOGRAPHY

Aksoy, Yunus, Basso, H. Smith, R., & Grasl, T. (2019), Demographic Structure and Macroeconomic Trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11 (1): 193-222.

Biagi, B., Faggian, A., & McCann, P. (2011), Long and short distance migration in Italy: the role of economic, social and environmental characteristics. *Spatial Economic Analysis*, 6(1), 111–131.

Bijak, J. (2006). Forecasting international migration: selected theories, models, and methods (No. 4/2006). Warsaw, Poland.

Briedenhann, J., & Wickens, E. (2004), Tourism Routes as a Tool for the Economic Development of Rural Areas: vibrant hope or impossible dream? *Tourism Management*, 25, 71–79.

Carter, T., Morrish, M., & Amoyaw, B.

¹ Naturally, their relevance is very scale dependent. Küpper (2011), for example, argues that job availability is a major factor

on the regional level, while on the local level, housing and land prices become increasingly important.

- (2008), Attracting immigrants to smaller urban and rural communities: Lessons learned from the Manitoba Provincial Nominee Program. *International Migration and Integration*, 9, 161–183.
- Castro, E., Ramos, P., Martins, J. M., Marques, J., Silva, C. J., Ferreira, J. P., Marques, M., Pinto, M. L., Gomes, M. C., Cruz, L., & Barata, E. (2013). DEMOPSIN Demografia Economicamente Sustentável - Relatório de execução científica. Aveiro, Portugal.
- Castro, E., Martins, J. M., & Silva, C. J. (2015), A demografia e o país: previsões cristalinas sem bola de cristal. Lisbon, Portugal: Gradiva.
- Castro, Eduardo A., Zhang, Z., Bhattacharjee, A., Martins, J. M., & Maiti, T. (2015), Regional fertility data analysis: A small area Bayesian approach. In Satyanshu K. Upadhyay, U. Singh, D. K. Dey, & A. Loganathan (Eds.), *Current Trends in Bayesian Methodology with Applications* (203–224). Chapman and Hall/CRC.
- Cebula, R. (1974), Local government policies and migration. *Public Choice*, 19(1), 85–93.
- Cheshire, P & Hay, D., (1989), *Urban Problems In Western Europe: An Economic Analysis*, London: Unwin Hyman.
- Clark, D., & Hunter, W. (1992), The Impact of Economic Opportunity, Amenities and Fiscal Factors on Age-Specific Migration Rate. *Journal of Regional Science*, 32(3), 349–365.
- Craveiro, D., Gomes, M. C., Moreira, M. J. G., Malheiros, J., Oliveira, I. T. de, & Peixoto, J. (2017), Futuro da demografia: situação atual e cenários prospetivos. In J. Peixoto, D. Craveiro, J. Malheiros, & I. T. de Oliveira (Eds.), *Migrações e Sustentabilidade Demográfica*. Lisbon, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Derwing, T., & Krahn, H. (2008), Attracting and retaining immigrants outside the metropolis: is the pie too small for everyone to have a piece? The case of Edmonton, Alberta. *Journal of International Migration and Integration*, 9, 185–202.
- EUROSTAT. (2018), Population statistics.
- Foreman-Peck J. (2019), Economic-Demographic Interactions in the European Long Run Growth. In: Diebolt C., Hauptert M. (eds) *Handbook of Cliometrics*. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Gaag, N. van der, Wissen, L. van, Rees, P., & Stillwell, J. (2003), Study of past and future interregional migration trends and patterns within European Union countries: in search of a generally applicable explanatory model. The Hague, The Netherlands.
- Gomes, M. C., Silva, C. J., Castro, E., & Marques, J. (2016), Evolução da fecundidade em Portugal: uma perspetiva sobre a diversidade regional. *Análise Social*, 51(218), 36–70.
- Höhn, C. (1988), Population policies in advanced societies: Pronatalist and migration strategies. *European Journal of Population*, 3(3–4), 459–481.
- Hospers, G. (2011), Place marketing in shrinking Europe: some geographical notes. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 102(3), 369–375.
- Küpper, P. (2011), Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Berlin, Germany: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung.
- Lee, E. S. (1966), A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 45–57.
- Lisenkova, K., McGregor, P., Pappas, N., Swales, J., Turner, K., & Wright, E. (2010), Scotland the Grey: A Linked Demographic-Computable General Equilibrium (CGE) Analysis of the Impact of Population Ageing and Decline. *Regional Studies*, 44(10), 1351–1368.
- Johansson M., Nilsson P., Westlund H. (2018), Migration and Ageing in Expanding and Shrinking European Regions. In: R. Stough R., Kourtit K., Nijkamp P., Blien U. (eds) *Modelling Aging and Migration Effects on Spatial Labor Markets. Advances in Spatial Science (The Regional Science Series)*. Springer, Cham.
- Magalhães, G. (2003), Migrações inter NUTS II e Projecções de População Residente. *Revista de Estudos Demográficos, INE*, 34, 61–71.
- Marques, J., Martins, J. Castro, E. (2006), Análise Input-Output rectangular inter-regional – Emissões de CO2 em Portugal e o Protocolo de Quioto. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 11, 25-59.
- Martins, J., Silva, C., Marques, M., Castro, E. (2011) " Modelo demográfico no Projecto de Investigação DEMOSPIN", Actas do 17º Congresso Nacional da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, pp 290-305, Bragança-Zamora, 29 de Julho a 01 de Julho

2011. ISBN 978-989-96353-2-6 (Martins, Silva, Marques, & Castro, 2011).

Martins, J., Marques, J., & Silva, C. (2013), Estimating net migrations at regional and age-specific group levels. In 53rd Congress of the European Regional Science Association: Regional Integration: Europe, the Mediterranean and the World Economy. Palermo, Italy: ERSA.

McDonald, P. (2002), Sustaining Fertility through Public Policy: The Range of Options. *Population (English Edition)*, 57(3), 417–446.

Nazareth, J. (2000), *Introdução à Demografia - Teoria e Prática (2ª edição)*, Editorial Presença, Lisbon.

Newbold, K. (2018), Aging and Migration: An Overview. In Stough, R. Kourtit, K. Nijkamp, P. Blien, W. (Eds.), *Modelling Aging and Migration Effects on Spatial Labor Markets (19-30) Advances in Spatial Science book series*, Elsevier.]

Niedomysl, T. (2011), How Migration Motives Change over Migration Distance: Evidence on Variation across Socio-economic and Demographic Groups. *Regional Studies*, 45(6), 843–855.

Østbye, S., & Westerlund, O. (2007), Is Migration Important for Regional Convergence? Comparative Evidence for Norwegian and Swedish Counties, 1980–2000. *Regional Studies*, 41(7), 901–915.

Overman, H. G., Rice, P., & Venables, A. J. (2010), Economic Linkages across Space. *Regional Studies*, 44(1), 17–33.

Park, S., & Hewings, G. (2009), Immigration, aging, and the regional economy. *Citiescape*, 11(3), 59–80.

Pouliakas, K., Roberts, D., Balamou, E., & Psaltopoulos, D. (2014), Modelling the Effects of Immigration on Regional Economic Performance and Wage Distribution: A Computable General Equilibrium (CGE) Analysis of Three European Union Regions. *Regional Studies*, 48(2), 318–338.

Preston, S., Heuveline, P., & Guillot, M. (2001), *Demography: Measuring and Modelling Population Processes*. Malden, USA: Blackwell Publishers.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

Ramos, P., Barata, E., & Pimentel, A. (2013), *Um Modelo Input-Output Bi-Regional Litoral-Interior para Portugal: metodologia de construção e alguns resultados sobre a*

estimativa de comércio inter-regional. In J. Santos, M. St. Aubyn, J. Lopes, & S. Santos (Eds.), *Estudos de Homenagem a João Ferreira do Amaral* (pp. 909–938). Coimbra, Portugal: Edições Almedina.

Ramos, P., Castro, E., & Cruz, L. (2011), Economically Sustainable Demography: Reversing Decline in Portuguese Peripheral Regions. In Proceedings of the 19th International Input-Output Association Conference. Alexandria, EUA.

Ramos, P., Sargento, A. L., Barata, E., Cruz, L., & Ferreira, J. (2010), Deriving InputOutput Matrices for Small Regions: an Application to Two Portuguese Regions (Cova da Beira and Pinhal Interior Sul). In Proceeding of the 36ª Reunión da Asociación Española de Ciencia Regional. Badajoz, Spain.

Ravenstein, E. G. (1885), The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235

Raymer, J., & Rogers, A. (2007), Using Age and Spatial Flow Structures in the Indirect Estimation of Migration Streams. *Demography*, 44(2), 199–223.

Rogers, A. (1990). Requiem for the Net Migrant. *Geographical Analysis*, 22(4), 283–300.

Sarra, A. L., & Del Signore, M. (2010), A Dynamic Origin-constrained Spatial Interaction Model Applied to Poland's Inter-provincial Migration. *Spatial Economic Analysis*, 5(1), 29–41.

Termote, M. (2003), Les déterminants économiques des migrations. In G. Caselli, J. Vallin, & G. Wunsch (Eds.), *Démographie: analyse et synthèse* (pp. 83–100). Paris, France: Institut national d'études démographiques - INED.

Wiseman, R. F. (1980). Why older people move: Theoretical issues. *Research on Aging*, 2(2), 141–154.

Wulff, M., Carter, T., Vineberg, R., & Ward, S. (2008), Special issue: attracting new arrivals to smaller cities and rural communities: findings from Australia, Canada and New Zealand. *Journal of International Migration & Migration*, 9, 119–124.

Zlotnik, H. (2003), Théories sur les migrations internationales,. In G. Caselli, J. Vallin, & G. Wunsch (Eds.), *Démographie: analyse et synthèse*, 4, 55–78. Paris, France: Institut national d'études démographiques - INED.

Impactos Económicos do Norte 2020: Uma Análise Input-Output

North 2020 Economic Impacts: An Input-Output Analysis

Francisca Guedes de Oliveira

foliveira@porto.ucp.pt

Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School, CEGE

Alexandra Leitão

apleitao@porto.ucp.pt

Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School

Resumo/ Abstract

Este estudo tem como objetivos examinar o impacto do programa NORTE 2020 no VAB e emprego da economia portuguesa e se a riqueza global gerada se concentra na região Norte.

Com base na análise *input-output*, estima-se que o investimento total aprovado no âmbito deste programa tenha um impacto no VAB nacional na ordem dos € 4 mil milhões e leve a criação de 112 mil postos de trabalho. O impacto na riqueza produzida concentra-se esmagadoramente na Região Norte.

A competitividade e internacionalização corresponde à maior fração de investimento total aprovado por prioridade temática, mas é onde o impacto no VAB por euro investido é menor, distanciando-se dos multiplicadores das restantes prioridades. O efeito multiplicador no VAB do investimento no domínio do capital humano é o mais significativo.

Palavras-chave: Impacto Económico, NORTE 2020, Modelo *Input-Output*

Códigos JEL: O22, O47, R15, R58

This study aims to estimate the impact of the NORTE 2020 program on the Portuguese economy GAV and employment and whether the global wealth generated is concentrated in the region.

Based on the input-output analysis, the total investment approved under this program is estimated to have an impact on national GAV of around € 4 billion and lead to the creation of 112,000 jobs. The impact is overwhelmingly concentrated in the Northern Region.

Competitiveness and internationalization correspond to the largest fraction of total investment approved by thematic priority, but this is where the impact on GAV per euro invested is the smallest, much smaller than the remaining thematic priorities' multipliers. The multiplier effect on GAV of investment in human capital is the most significant.

Keywords: Economic Impact, NORTH 2020, Input-Output Model

JEL Code: O22, O47, R15, R58

1. INTRODUÇÃO

A Política Regional Europeia é a principal política de investimento no espaço europeu. Assenta em dois conceitos: solidariedade e coesão. Visa apoiar a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. A maior parte do seu financiamento concentra-se nos países e regiões mais desfavorecidos, de modo a ajudá-los a recuperar o seu atraso em relação a outros Estados-Membros (EM) e regiões e a reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais que ainda subsistem na União Europeia (UE).

Esta política é executada através de três fundos principais – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER),¹ Fundo de Coesão (FC)² e Fundo Social Europeu (FSE)³ – que juntamente com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)⁴ e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pesca (FEAMP)⁵ formam os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).⁶

Desde que Portugal integrou a Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, até hoje, o país tem beneficiado das transferências financeiras dos FEEI nos cinco períodos de programação da Política de Coesão (três Quadros Comunitários de Apoio (QCA), o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e o Acordo de Parceria).⁷ Juntando os montantes relativos ao Acordo de Parceria, obtemos um montante global de cerca de € 133 mil milhões, com um contributo notável para o investimento público e privado realizado no país em infraestruturas, competitividade das empresas e capital humano. No final de 2020, Portugal terá beneficiado de apoios estruturais em valor correspondente a cerca de 76% do PIB de 2014 (Pires, 2017). Além disso, a programação do financiamento estrutural da UE, de acordo com o princípio da adicionalidade, pressupõe um efeito de

alavanca dos fundos europeus sobre a economia nacional, pois a estes devem ser associados recursos financeiros públicos e privados nacionais.

O atual Acordo de Parceria 2014-2020, designado por Portugal 2020, no qual se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial a promover em Portugal, prevê a alocação de € 25,79 mil milhões dos FEEI para o período 2014-2020. Com a contribuição nacional de € 6,89 mil milhões, Portugal tem um orçamento total de € 32,69 mil milhões para investimento (Comissão Europeia, 2016) na promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo prosseguindo a Estratégia Europa 2020 (Comissão Europeia, 2010).

O Portugal 2020 constitui uma rotura relativamente aos períodos anteriores, favorecendo o investimento produtivo e inovação, as qualificações e o emprego, para tornar a economia mais competitiva e internacionalizada, para além de atender a questões ligadas às mudanças climáticas e à descarbonização da economia, em detrimento das infraestruturas territoriais, designadamente estradas. Também nas infraestruturas de transportes, a prioridade passou a ser dada aos transportes limpos, com relevo para o modo ferroviário.

Esta mudança de paradigma está em linha com a literatura que mostra que o investimento em educação e capital humano tende a reduzir desigualdades regionais mais do que o investimento em infraestruturas (ver e.g., Barro e Sala-i-Martin 1995; De la Fuente e Vives, 1995; Durranton e Monastiriotis, 2002; De la Fuente et al., 2003; Ciccone, 2004; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004).⁸

O Acordo de Parceria é desenvolvido com base em quatro prioridades — competitividade e internacionalização, inclusão social e

¹ O FEDER visa apoiar o desenvolvimento das regiões mais pobres do espaço europeu. Procura reforçar a coesão económica e social das regiões através do investimento em setores impulsioneiros do crescimento com vista a aumentar a competitividade e criar empregos. Financia também projetos de cooperação transfronteiriça.

² O Fundo de Coesão financia projetos no setor dos transportes e do ambiente nos países em que o rendimento nacional bruto (RNB) por habitante é inferior a 90% da média da UE. Visa reduzir as disparidades económicas e sociais e promover o desenvolvimento sustentável.

³ O FSE é o instrumento da política social e de emprego europeia. Investe em pessoas, com ênfase em melhorar as oportunidades ao nível do emprego e da educação. Visa apoiar projetos relacionados com o emprego em toda a Europa e investe no capital humano

europeu (trabalhadores, jovens e pessoas à procura de emprego). Visa ainda ajudar pessoas desfavorecidas em risco de pobreza ou exclusão social.

⁴ O FEADER centra-se na resolução de problemas específicos com que se deparam as zonas rurais da UE.

⁵ O FEAMP ajuda os pescadores a adotar práticas de pesca sustentável e as comunidades costeiras a diversificar as suas economias, melhorando a qualidade de vida das populações costeiras.

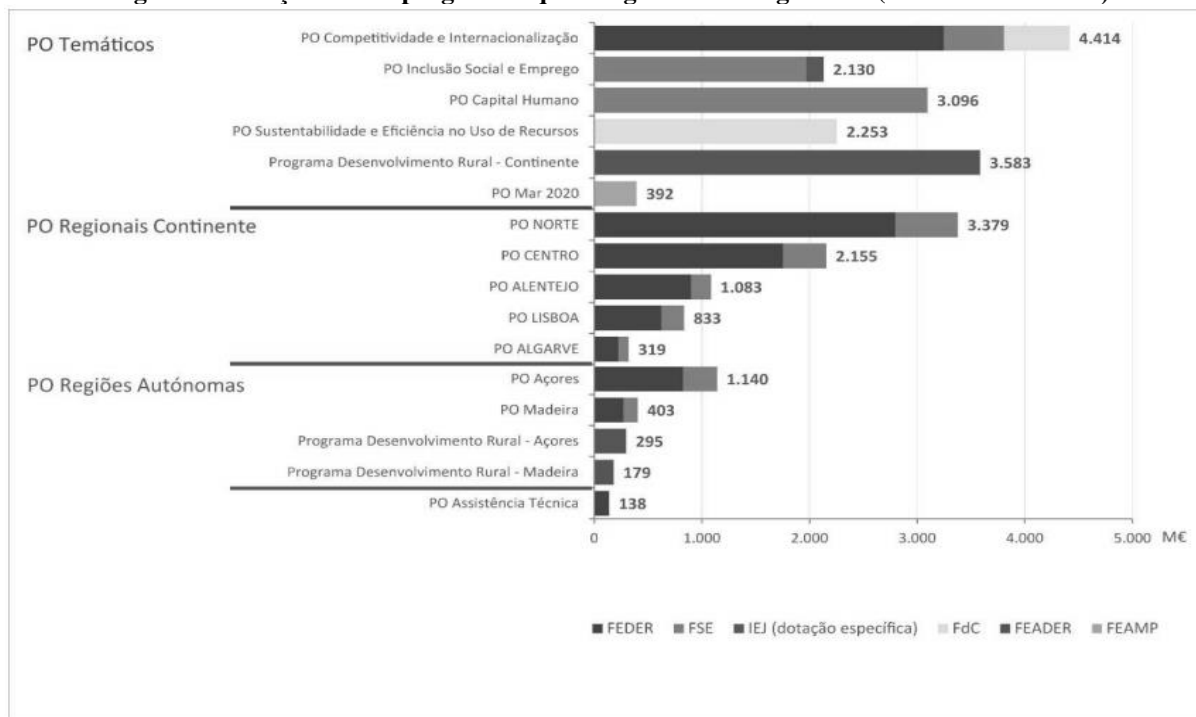
⁶ FEDER, FC e FSE constituem os Fundos da Política de Coesão.
⁷ QCA I – 1989-1993; QCA II – 1994-1999; QCA III – 2000-2006; QREN – 2007-2013; Acordo de Parceria (Portugal 2020) – 2014-2020.

⁸ De acordo com Puga (2002), o investimento excessivo em infraestruturas pode mesmo dificultar a convergência.

emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência na utilização de recursos — concretizadas através de programas operacionais temáticos (4 programas), geridos a nível central, e de componentes dos programas operacionais regionais (7 programas). A estes programas juntam-

se 3 Programas de Desenvolvimento Rural – Portugal Continental, Açores e Madeira, 1 programa nacional para as Pescas e o Mar e 1 programa operacional de assistência técnica.⁹ A Figura 1 sintetiza as dotações dos 16 programas.

Figura 1: Dotação dos 16 programas que integram o Portugal 2020 (unidade: milhões €)



Fonte: <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/o-que-e-o-portugal2020>

Atendendo ao paradigma da política de coesão para a Europa, que canaliza a maioria dos fundos para as regiões menos competitivas, a Região Norte (RN) de Portugal tem permanecido como uma região Objetivo 1 ou região de convergência dado o PIB per capita relativamente baixo. Esta situação mantém-se no atual período de programação de fundos estruturais, 2014-2020. Isto significa que o PIB per capita permanece abaixo de 75% da média da UE, continuando, por isso, a beneficiar das condições mais favoráveis no acesso aos fundos comunitários.^{10,11} De facto, cerca de 70% dos fundos estruturais são afetados a regiões Objetivo 1 designadas por regiões pobres.

De 1989 até ao final do QREN, a RN beneficiou de € 13,153 mil milhões em recursos provenientes do FEDER e FC (Salvador et al., 2013). Ao longo do tempo, as prioridades de investimento evoluíram do investimento em infraestruturas, que correspondiam a uma necessidade real no início dos apoios de modo a ultrapassar o sub investimento histórico, para apoio ao empreendedorismo, inovação e ao aumento da competitividade a nível global e medidas relacionadas com o mercado de trabalho.

Numa perspetiva individual, os programas foram atingindo os seus objetivos, em termos de dotação em infraestruturas e melhoria das condições de vida. Foram desenvolvidas infraestruturas

⁹ Portugal participa, a par com outros EM, em Programas de Cooperação Territorial que também permitem a operacionalização do Portugal 2020.

¹⁰ As restantes regiões de Portugal Objetivo 1 são: Centro, Alentejo e Região Autónoma dos Açores. O Algarve é classificada como região em transição (PIB per capita entre 75% e 90% da média da EU) e Lisboa e Região Autónoma da Madeira como regiões mais desenvolvidas (PIB per capita superior a 90%).

¹¹ No início de cada período de programação, a Comissão Europeia revê a alocação regional dos fundos e a lista das regiões que mais necessitam de apoio. A regra de elegibilidade para determinação de estatuto região Objetivo 1 tem-se mantido inalterada: tratam-se das regiões cujo PIB per capita é inferior a 75% da média da UE nos últimos três anos com dados disponíveis antes do início de um novo período de programação.

turas de transporte (acessibilidade interna e externa) que facilitaram a ligação da RN ao resto do país e à Europa, sustentando o aumento das exportações e a diversificação económica. Numa perspetiva macro, sendo o crescimento económico e o aumento de produtividade os principais objetivos, estas variáveis não registaram uma convergência efetiva com o resto de Portugal ou com a UE pois o PIB per capita da RN permaneceu em torno dos 60% da média da UE15 (Salvador et al., 2013).

No atual ciclo de fundos estruturais, a RN beneficia do NORTE 2020 (Programa Operacional Regional do Norte 2014/2020), um dos 7 programas operacionais regionais em vigor, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional do Norte de Portugal, promovendo a coesão nacional e europeia.

O presente estudo tem como objetivo examinar o impacto dos fundos europeus no âmbito do NORTE 2020 nas principais variáveis macroeconómicas da economia portuguesa: o seu impacto em termos de Valor Acrescentado Bruto (VAB) e emprego, tendo em conta as interações entre os seus beneficiários e o restante tecido económico nacional. Também, tratando-se de um programa de natureza regional, pretende-se avaliar se a riqueza global gerada se concentrou ou não na região.

Para analisar o impacto agregado dos fundos estruturais, em particular dos provenientes do FEDER e FSE, que constituem a fonte do NORTE 2020, utilizou-se a metodologia de análise *input-output*. O modelo baseia-se na matriz *input-output* de produção nacional que descreve a estrutura da economia e como os diferentes setores interagem entre si (Leontief, 1936, 1951; Leontief et al. 1953).

As bases teóricas do modelo proposto por Leontief encontram-se na Teoria de Equilíbrio Geral de Walras (Ferreira do Amaral e Lopes, 2018). Da Teoria de Equilíbrio Geral nascem essencialmente dois instrumentos de análise de questões macroeconómicas, a análise *input-output* e os modelos de Equilíbrio Geral. A grande vantagem da primeira face aos segundos é a introdução de simplificações e, em simultâneo, de um realismo pragmático na análise, que garante uma utilização eficaz do instrumento. Os modelos computacionais de Equilíbrio Geral têm necessidades de dados menores do que as tradicionalmente exigidas por modelos econométricos complexos (Hosoe, 2004), mas ainda assim não parecem cumprir as condições mínimas de realismo para serem efetivamente utilizados na

análise de questões eminentemente pragmáticas como as do presente artigo. Mesmo os desenvolvimentos posteriores do modelo (Arrow e Debreu, 1954) não conseguiram, ao contrário da análise *input-output*, introduzir as simplificações necessárias para uma utilização prática efetivamente útil. Justifica-se assim a utilização do modelo baseado na matriz de Leontief (ou *input-output*) para estudar as implicações práticas dos fundos em análise.

A continuidade e a elevada expressão financeira dos fundos comunitários ao longo dos diferentes períodos de programação justificam a pertinência de avaliar os seus resultados e impactos, de forma a identificar eventuais ajustamentos a introduzir no desenho das políticas no pós-2020, atualmente em negociação. Acresce o propósito de prestação de contas e transparência, contribuindo para a qualidade do debate público sobre o papel dos fundos no apoio à economia portuguesa. Em última instância, este estudo tem como objetivo contribuir para políticas públicas mais eficientes, bem como para uma maior qualidade na prestação de contas aos cidadãos sobre os resultados e impactos da utilização dos fundos da UE em Portugal.

A questão da eficiência dos fundos é muito importante e sensível pois, apesar de maioria dos fundos se destinar a regiões menos desenvolvidas, na verdade, as desigualdades regionais persistem na Europa. As políticas europeias têm vindo a ser alvo de crescentes críticas baseadas na falta de evidência do impacto positivo dos fundos nas regiões assistidas e na ausência de convergência regional. São muitos os estudos na literatura que pretendem avaliar os efeitos dos fundos da UE e que apresentam resultados contraditórios (entre os estudos mais recentes, ver e.g., Becker et al., 2018; Cerqua e Pellegrini, 2017; Dall'erba & Fang, 2017; Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Di Cataldo, 2017; Ciffolilli et al., 2019; Ferrara et al., 2017; Fiaschi, 2018).

Portugal tem previsto um Plano Global de Avaliação do Portugal 2020. Este Plano prevê avaliações de processo e de impacto das políticas públicas apoiadas através do Portugal 2020, incluindo, quando a continuidade das políticas públicas entre quadros comunitários assim o recomenda, a avaliação de instrumentos de apoio que vigoraram no QREN (2007-2013).

No âmbito deste Plano foram já concluídas três avaliações de impacto: duas avaliações de impacto no domínio da Competitividade e Internacionalização, relativas ao período do QREN

(2007-2013), e uma avaliação de impacto no domínio do Capital Humano, relativas ao QREN e Portugal 2020. Estão previstas para o futuro uma série de outras avaliações de impacto: globais, por prioridade temática, por programa operacional (temático e regional) e em termos de coesão territorial. De acordo com o cronograma previsto, a avaliação por programa operacional não estará concluída antes de 2021.

Assim, este estudo antecipa esta data e procura avaliar desde já o Programa Operacional Regional do Norte. Acresce que não está prevista a utilização da metodologia de análise *input-output* como aqui proposto.¹² Trata-se, portanto, do primeiro estudo que incide sobre os impactos gerados pelo programa e segue uma metodologia inédita em todo o Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.

O início da formulação dos modelos económicos *input-output* está associado a Wassily Leontief. Em 1936, Leontief apresentou o primeiro modelo económico *input-output* da economia dos EUA em que procurou sistematizar (modelo matricial) e quantificar (em termos monetários) as interdependências das unidades de produção e de consumo num sistema económico. O ponto de partida para a análise *input-output* é a classificação das atividades económicas em ramos de produção e de consumo de modo a permitir uma apreensão rápida da estrutura sectorial da economia, isto é, como os bens e serviços são gerados e utilizados pelos agentes económicos. Assim, para se produzir um determinado produto é necessária uma combinação específica de *inputs*, que por sua vez requerem outros *inputs*, e assim sucessivamente, até se chegar à matéria-prima.

Este instrumento de análise pode representar apenas uma compilação de informação estatística descritiva da economia, como pode também ser usado como instrumento de análise para avaliar os efeitos de diferentes cenários económicos e de aplicação de políticas públicas (ou outro tipo de iniciativas) que provoquem alterações na procura final. Assim, é largamente utilizado para avaliação dos impactos económicos, numa dada economia, da alteração de variáveis exógenas a essa mesma economia (Miller e Blair, 1985), quantificando não apenas impactos diretos, mas também impactos indiretos e

induzidos, decorrentes de alterações exógenas na procura final.

Neste estudo, a alteração da procura final é dada pelo investimento total aprovado no NORTE 2020, desde o início do programa, em 2014, até 31 de janeiro de 2019, que constitui a informação pública disponível até ao momento. Assim, neste exercício é incluído o montante de cofinanciamento nacional ou regional.

Este estudo está estruturado nas seguintes secções. A secção 2 caracteriza sucintamente o Programa Operacional Regional do Norte 2014/2020 (NORTE 2020). A revisão de literatura sobre o estudo do impacto dos fundos da UE nas economias dos países beneficiários é apresentada na secção 3. A secção 4 apresenta o modelo *input-output* e a secção 5 os resultados da análise. Seguem-se as conclusões.

2. NORTE 2020: PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO NORTE

O NORTE 2020 (Programa Operacional Regional do Norte 2014/2020) é um instrumento financeiro de apoio ao desenvolvimento regional do Norte de Portugal, e um dos sete programas operacionais regionais integrados no Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia no atual ciclo de fundos estruturais.

De acordo com a visão da estratégia de desenvolvimento regional prevista no programa: “*A Região do Norte será, em 2020, capaz de gerar um nível de produção de bens e serviços transacionáveis que permita recuperar a trajetória de convergência a nível europeu, assegurando, de forma sustentável, acréscimos de rendimento e de emprego da sua população e promovendo, por essa via, a coesão económica, social e territorial.*” (CCDR-N, 2014, p. 7)

De facto, a recessão económica de 2011 marcou o fim da tendência de convergência real da RN com os padrões médios de desenvolvimento da UE28 entre 2006 e 2010, período em que o PIB per capita da RN, expresso em paridade de poderes de compra, aumentou de 62,0% para 64,5% face à média da UE28. Em 2011, este indicador retrocedeu para 62,3% e o agravamento da recessão em 2012 acentuou a

¹²As metodologias previstas em todo o Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 são a avaliação contrafactual e a avaliação baseada na teoria.

divergência real para 62,1% (Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020, 2014).

A dotação do NORTE 2020, de cerca de € 3,4 mil milhões, é a mais relevante dos programas operacionais regionais (ver Figura 1). A este envelope financeiro acrescem os fundos provenientes dos 4 programas operacionais temáticos do Continente “Competitividade e Internacionalização”, “Inclusão Social e Emprego”, “Capital Humano”, “Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos”, e outros instrumentos financeiros de que o Norte é beneficiário,¹³ para a concretização desta visão.

O NORTE 2020 organiza-se em dez Eixos Prioritários. Cada Eixo Prioritário dispõe de um orçamento do fundo estrutural, FEDER e/ou FSE, destinado ao cofinanciamento de

candidaturas apresentadas à CCDR-N enquanto Autoridade de Gestão.

A maior parcela (€ 1,26 mil milhões; 37,4% do total) destina-se à competitividade das pequenas e médias empresas (PMEs) da região, com projetos de internacionalização, inovação e investigação. Cerca de € 436 milhões serão aplicados na educação e aprendizagem ao longo da vida (12,9% do total) e € 403 milhões destinam-se a iniciativas públicas de investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação (11,9% do total). Haverá ainda verbas alocadas aos domínios da economia de baixo teor de carbono e qualidade ambiental, emprego e mobilidade dos trabalhadores, inclusão social e pobreza, capacitação institucional e TIC, a que se junta um eixo para a assistência técnica e financeira à implementação do programa.

Quadro 1: Dotação dos Eixos Prioritários do NORTE 2020

Eixo Prioritário	Apoio Comunitário (€)	Peso relativo
Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	402.800.510 (FEDER)	11,9%
Competitividade das Pequenas e Médias Empresas	1.262.318.221 (FEDER)	37,4%
Economia de Baixo Teor de Carbono	158.521.762 (FEDER)	4,7%
Qualidade Ambiental	161.286.915 (FEDER)	4,8%
Sistema Urbano	384.754.583 (FEDER)	11,4%
Emprego e Mobilidade dos Trabalhadores	57.529.474 (FEDER) 137.787.630 (FSE)	5,8%
Inclusão Social e Pobreza	79.861.737 (FEDER) 137.964.542 (FSE)	6,4%
Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida	172.748.474 (FEDER) 263.076.411 (FSE)	12,9%
Capacitação Institucional e TIC	32.247.872 (FEDER) 44.137.600 (FSE)	2,3%
Assistência Técnica	83.735.000 (FEDER)	2,5%
Total	3.378.770.731	100%

Fonte: CCDR-N (2014)

3. REVISÃO DE LITERATURA

Os impactos da aplicação dos FEEI têm sido alvo de análise por diversos autores, em especial após a segunda metade da década de 90. Os estudos diferem quanto ao tipo de fundo analisado, amostra, período temporal e metodologia, o que pode parcialmente explicar o facto de os resultados não serem consensuais.¹⁴

A eficácia dos fundos tem sido maioritariamente avaliada por análises econométricas sobre crescimento e convergência entre regiões europeias. Vários estudos encontraram efeitos positivos no crescimento (ver e.g., Dall’erba, 2005; Beugelsdijk e Eijffinger, 2005; Cappelen et al., 2003; Checherita et al., 2009; De la Fuente e Vives, 1995; Ederveen et al., 2006; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004), embora, em alguns casos, mediante condições. Por exemplo,

¹³ Verbas provenientes do Programa de Desenvolvimento Rural 2020, de Programas de Cooperação Territorial Europeia (Espanha-Portugal, Madeira-Açores-Canárias, Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo, ESPON, URBACT, INTERACT e INTERREG C) e do Programa Operacional Mar 2020.

¹⁴ Ver Barca (2009) e Pieńkowski e Berkowitz (2015) para revisões exaustivas da literatura.

de acordo com Ederveen et al. (2006) a qualidade das instituições dos países recetores é fundamental para a eficácia dos fundos; Rodríguez-Pose e Fratesi (2004) concluem que só despesas em educação e capital humano têm efeito positivo no médio prazo.

Em particular, várias estimativas económicas encontram um efeito positivo significativo dos fundos dirigidos a regiões Objetivo 1 (ver e.g., Esposti & Bussoletti, 2008; Becker et al., 2010, 2012, 2013, 2018; De Dominicis, 2014; Mohl e Hagen, 2010; Pellegrini et al., 2013; Ramajo, et al., 2008; Fiaschi et al., 2018). Mais especificamente, de acordo com Gagliardi e Percoco (2017) o maior impacto no crescimento verifica-se em regiões rurais Objetivo 1 perto de centros urbanos; Ferrara et al. (2017) concluem que os fundos dirigidos a regiões Objetivo 1 têm um impacto positivo no desenvolvimento de infraestruturas e, especialmente, em atividades de inovação; Giua (2017) concluem que a política regional teve um impacto positivo no emprego italiano a nível regional; Di Cataldo (2017) evidencia o efeito negativo do Brexit para as regiões do Reino Unido e a subsequente perda de fundos para as suas regiões Objetivo 1; Barone et al. (2016) concluem que a taxa de crescimento de Abruzzo (Itália) diminuiu significativamente quando a região deixou de ser elegível como região Objetivo 1. Também Becker et al. (2018) concluem que as transferências tendem a produzir efeitos imediatos, mas não mostram muita longevidade para além do período de programação no que respeita ao crescimento do rendimento per capita. Muitos dos ganhos desaparecem quando a região perde o estatuto de região Objetivo 1. Estes resultados evidenciam que deve ser apoiado investimento que proporciona perspetivas de crescimento no longo prazo.

Outros trabalhos não encontram efeitos significativos (Sala-i-Martin, 1996; Dall'erba e Le Gallo, 2008; Garcia-Milà e McGuire, 2001) ou encontram mesmo efeitos negativos (Boldrin e Canova, 2001; Dall'erba et al., 2009).

O estudo dos efeitos das transferências da UE no crescimento, investimento e emprego também tem sido feito com outras categorias de modelos, nos quais se incluem os modelos CGE. Por exemplo, Fortuna et al. (2016) usam um modelo CGE e concluem através de

simulações que a eliminação dos fundos destinados à região dos Açores causaria uma diminuição significativa nos níveis de PIB e consumo. Monrobel et al. (2013) usam um modelo CGE para avaliar o impacto dos fundos da UE na região de Madrid para o período de programação 2007-2013. Outras abordagens incluem, por exemplo, o trabalho de Brandsma et al. (2015) que calibram um modelo dinâmico de equilíbrio espacial.

A própria Comissão Europeia procede à avaliação dos seus programas de política de coesão tendo desenvolvido para o efeito o modelo QUEST, um modelo novo-keynesiano dinâmico de equilíbrio geral (DGE).

Com base neste modelo, a Comissão Europeia (2016b) estima que o período de programação 2007-2013 trouxe ganhos significativos e contribuiu para melhorar a estrutura e performance económica dos países europeus.

No caso de Portugal, em particular, estima-se que o investimento cofinanciado pelos fundos da política de coesão (FEDER, FC, FSE) e políticas de desenvolvimento rural¹⁵ durante o período 2007-2013 levaram a um aumento do PIB em 2015, momento final do período de programação, de quase 2% face ao cenário base ou contrafactual (ausência de fundos). Em 2023, 8 anos após o final do financiamento, estima-se que esse desvio percentual face ao cenário base seja de cerca de 2,5% fruto do investimento realizado (Comissão Europeia, 2016a, 2016b). Os efeitos de curto prazo acontecem durante o período de implementação dos projetos. Estas intervenções fazem aumentar o produto e o emprego, criando procura adicional, o que gera mais investimento e consumo (multiplicador keynesiano). Os efeitos de longo prazo são decorrentes de aumentos de produtividade na economia e permanecem após o final da implementação dos projetos.

Em termos de emprego, as medidas cofinanciadas durante o período levaram diretamente à criação de mais de 15.100 novos empregos, sendo mais de 9.000 em PME e cerca de 380 em investigação (Comissão Europeia, 2016a, 2016b).

Tal como anteriormente referido, no âmbito do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020, foram concluídas duas avaliações do impacto da intervenção dos fundos da UE no domínio da

¹⁵ Também incluídos na análise pela coincidência em termos de âmbito da política de coesão e da política de desenvolvimento rural e por se encontrarem fortemente relacionados.

Competitividade e Internacionalização no período do QREN (2007-2013): a “Avaliação do impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no desempenho das empresas portuguesas” (ISCTE-IUL, 2018) e “Avaliação do contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para as dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento” (Mateus e Associados, 2018). As conclusões apontam para os resultados da aplicação daqueles fundos serem globalmente positivos. Contudo, lançam também um conjunto de sugestões e oportunidades de aperfeiçoamento dos instrumentos quanto à forma de potenciar o impacto dos incentivos às empresas e do apoio a entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional nos domínios do desempenho empresarial e da transferência e valorização de conhecimento.

A “Avaliação do impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no desempenho das empresas portuguesas” teve por objetivo estimar o efeito dos Sistemas de Incentivos do QREN (SI QREN) sobre o desempenho das empresas apoiadas.¹⁶ A metodologia adotada foi avaliação contrafactual.

O estudo concluiu que estes cumpriram, em grande medida, os objetivos a que se propunham e geraram ganhos sustentados ao nível de capacidade de investimento, qualificação de recursos humanos, atividades de inovação, competitividade e internacionalização das empresas apoiadas. Portanto, tiveram um efeito globalmente positivo na economia portuguesa. Além disso, o impacto mantém-se ou reforça-se à medida que os anos passam, tratando-se de contributos para o desempenho empresarial que não desaparecem após a realização dos projetos apoiados.

O estudo estima que, em média, cada euro de apoio dado pelos fundos europeus induziu 47 cêntimos de investimento adicional em Portugal ao fim de três anos do início do projeto.

É na indústria transformadora que se verificam os impactos mais expressivos. A magnitude dos impactos estimados tende a ser

proporcional à dimensão das empresas. Contudo, o estudo conclui igualmente que os incentivos tendem a provocar maiores transformações ao nível das empresas quando são conduzidos por firmas de menores dimensões. O impacto (nomeadamente ao nível do investimento em capital fixo) tende também a ser maior em empresas que têm menor facilidade de acesso a outras formas de financiamento. Geograficamente, o impacto dos fundos foi mais sentido na região Norte.

A “Avaliação do contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para as dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento”¹⁷ incidiu sobre um conjunto mais vasto de instrumentos de apoio que cobriam todo o ciclo de inovação, desde a produção de conhecimento até à sua apropriação e valorização económica. Estes instrumentos foram dirigidos a universidades e centros de investigação, a empresas e a “intermediários da inovação”.¹⁸ A metodologia adotada neste caso foi a avaliação baseada na teoria.

Esta avaliação conclui que os instrumentos de apoio do QREN permitiram dinamizar e consolidar a capacidade de produção científica nacional e de conhecimento potencialmente valorizável. Contudo, esta realidade ainda não se refletiu inteiramente nos indicadores de inovação empresarial nacionais.

Ainda no âmbito do Plano de Avaliação Global do Portugal 2020, enquadrado no domínio do Capital Humano, foi realizado o estudo “Avaliação do contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para a Formação Avançada” (IESE, ImproveConsult, PLL Consult, 2018). O período de referência da avaliação é 2007-2017, abrangendo QREN e Portugal 2020. As conclusões apontam para a expansão da *pool* de ativos altamente qualificados, mas com insuficiente impacto na inovação empresarial.

Ainda para Portugal, outros autores estudaram o impacto de programas anteriores ao QREN. Por exemplo, Dias e Lopes (2005) estudam os impactos dos Programas Operacionais

¹⁶ Os SI QREN são instrumentos de apoio direto às empresas que vigoraram em todo o Continente no período do QREN. Incluem o SI Inovação, o SI Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e o SI Qualificação e Internacionalização de PME. Os apoios totalizaram cerca de € 3,3 mil milhões a quase 10 mil projetos, cofinanciando um investimento total de € 8,1 mil milhões.

¹⁷ A Transferência e Valorização de Conhecimento é o processo através do qual o conhecimento (*know-how*, competências, procedimentos, métodos, experiência ou tecnologias) é transferido entre diferentes organizações, geralmente entre entidades não empresariais do Sistema de Investigação e Inovação (como

universidades ou centros de investigação) e as empresas. Este conhecimento é passível de ser convertido em valor económico pelos diferentes agentes. Os fundos totalizaram cerca de 8 mil projetos e € 3,6 mil milhões em apoios concedidos.

¹⁸ E.g., gabinetes de transferência de tecnologia e de apoio à propriedade industrial, agências de *clusters*, centros tecnológicos e parques de ciência e tecnologia, incubadoras de empresas, entre outros.

Regionais do QCA III com base num modelo *input-output* para Portugal; Ferreira et al. (2003) utilizam um modelo macro econométrico construído para a economia portuguesa para estudar os impactos macroeconómicos do QCA III, assim como os efeitos combinados do QCA III e os anteriores QCA.

Mateus e Associados (2013) consideram que os fundos estruturais foram o principal benefício da integração portuguesa na UE, dado o seu impacto no investimento público e privado e na qualificação. Apesar disto, criticam a forma como estes fundos foram geridos, considerando que a fragmentação dos projetos levou ao desperdício e ao não aproveitamento de sinergias, que poderiam advir de projetos conjuntos. Também, referem o facto de em determinado momento não se cumprir o princípio da adicionalidade pois substituíram políticas nacionais em vez de as complementarem. Outros autores evidenciam a escassa complementaridade e sinergias entre programas como fator limitador de objetivos a atingir (ver e.g., Salvador et al., 2013).

4. O MODELO

Como já foi referido, a análise *input-output* é um método usado para caracterizar a atividade económica num determinado período de tempo e prever a reação de este mesmo sistema a estímulos económicos exógenos criados por, por exemplo, por variações no investimento público ou privado.

$$\sum_j x_{ij} + Y_i = X_i \quad (1)$$

O elemento básico da análise *input-output* é a matriz que descreve o conjunto destas relações. Cada linha da matriz regista o destino dado à produção de cada um dos setores da economia (índice i na identidade anterior): na primeira linha, registam-se os destinos dados à produção do primeiro setor; na segunda linha, os destinos dados à produção do segundo setor, e assim sucessivamente. Cada coluna da matriz corresponde aos setores de destino da produção (índice j na identidade anterior): na primeira coluna, regista-se a produção absorvida pelo primeiro setor; na segunda coluna, a produção absorvida pelo segundo setor, e assim sucessivamente. Acresce uma última coluna para registar

As matrizes *input-output* são mais vulgarmente aplicadas a nível nacional, para o qual é mais fácil a recolha de informação sobre as relações intersectoriais. Este tipo de análise é das poucas que permite uma avaliação efetiva dos impactos setoriais de impulsos externos dado que propõe uma estrutura produtiva bastante detalhada do ponto de vista setorial.

4.1 Matriz *input-output*

No modelo *input-output* a economia é segmentada em setores de atividade. A produção de cada setor tem dois destinos possíveis: (i) é reabsorvida no processo produtivo do próprio ou de outros setores (designado por consumo intermédio); ou (ii) abastece a procura final, em alguma das suas formas (consumo, gastos públicos, investimento e exportações).

Designando por i o setor de origem da produção e o por j o setor de destino, x_{ij} representa a produção do setor i absorvida pelo setor j . Seja, por outro lado, Y_i a parte da produção do setor i destinado a procura final. Então, para determinado setor i , a soma de todos os x_{ij} (consumos intermédios) com Y_i (procura final) será igual à totalidade da sua produção, designada por X_i .

Podemos escrever esquematicamente a seguinte identidade que sintetiza as relações produtivas entre o setor i , os restantes setores e a procura final:

os valores de cada setor que se destinam a procura final Y_i uma vez que nem toda a produção se transforma em consumos intermédios.

A matriz *input-output* é um instrumento descritivo: para um determinado período, representa as relações existentes entre os vários setores de atividade e a procura final. Mas a análise *input-output* pretende ir além da descrição, estudando também o impacto económico de alterações, reais ou hipotéticas, na procura final. A sua utilização para este efeito assenta no pressuposto de que a estrutura daquelas relações é estável: isto é, a análise *input-output* assume que, embora os montantes envolvidos possam variar, a fração do *output* de cada setor que é absorvida como *input* por cada um dos outros setores ou

como procura final é constante no período de tempo em análise. Concretamente, seja $a_{ij}=x_{ij}/X_i$ a fração da produção do setor i

$$\sum_j a_{ij}X_i + Y_i = X_i \quad (2)$$

Esta identidade refere-se a um único setor de origem, i . O conjunto das identidades análogas

$$A.X + Y = X \quad (3)$$

em que A corresponde à matriz de coeficientes técnicos e X e Y são vetores coluna correspondentes, respetivamente, à produção total de cada setor e à parte dela destinada a procura final.

$$[I - A]^{-1}.Y = X \quad (4)$$

A matriz $[I-A]^{-1}$ é a chamada matriz inversa de Leontief (ou matriz de multiplicadores da procura final de Leontief) que relaciona a procura final (Y) pela produção de cada setor com a sua produção total (X). Assumindo a estabilidade da matriz A , esta equação pode ser

$$B.\Delta Y = \Delta X \quad (5)$$

Ou,

$$\begin{bmatrix} b_{11} & \dots & b_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ b_{n1} & \dots & b_{nn} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \Delta Y_1 \\ \vdots \\ \Delta Y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \Delta X_1 \\ \vdots \\ \Delta X_n \end{bmatrix} \quad (5')$$

O coeficiente b_{ij} deve ser interpretado como a variação da produção no setor i necessária à satisfação de uma variação unitária na procura final dirigida ao setor j . Assim, na diagonal principal da matriz B temos o *efeito direto* de uma variação da procura dirigida a um determinado setor sobre a sua própria produção e fora dessa diagonal os *efeitos indiretos* nos restantes setores, ou seja, o aumento da produção de um setor para fornecer *inputs* a outros setores. É através da matriz B , ou inversa de Leontief, que se calcula o impacto económico direto e indireto sobre a produção dos vários setores de atividade na sequência de uma variação na procura final.

O impacto económico total de uma variação na procura final não se limita, contudo, aos impactos diretos e indiretos. A estes acrescem o *impacto induzido*. A variação na produção total de cada setor ΔX na sequência da variação da procura final ΔY , leva a um acréscimo de VAB que será distribuído sob a forma de remunerações dos fatores trabalho e capital. Daqui decorre um aumento do rendimento disponível das famílias que, por sua vez, leva a um potencial acréscimo do seu consumo.

incorporada pelo setor j (coeficientes técnicos). Assim, é possível reescrever a identidade (1) como:

para todos os setores de origem pode escrever-se utilizando notação matricial. Teremos, então,

A equação (3) pode ser manipulada, utilizando álgebra matricial, obtendo-se o vetor coluna das produções, X , como resultado de A e Y , do que resulta

utilizada para determinar o impacto na produção nacional que decorreria de determinada variação na procura final ΔY . Reescrevendo $[I-A]^{-1}=B$, a variação na produção nacional é dada por:

Para calcular o impacto induzido de uma determinada variação da procura final ΔY , é calculado o respetivo impacto sobre a produção intermédia e sobre o VAB de cada setor. Assume-se que as famílias apenas beneficiam de parte desse VAB, designadamente a que corresponde às remunerações do fator trabalho e capital (salários e excedente líquido de exploração) e ainda que apenas parte deste acréscimo no rendimento é consumido. Para o efeito, é utilizada a propensão média a consumir para calcular o acréscimo de consumo que se deve esperar na sequência da variação da procura final ΔY .

Finalmente, assume-se que esse acréscimo de consumo constitui uma nova variação na procura final dirigida aos vários setores de atividade ($\Delta Y'$). Assim, é utilizado o vetor $\Delta Y'$ para calcular o impacto direto e indireto sobre a produção dos vários setores de atividade que seria necessário para satisfazer esse novo acréscimo de procura final – o impacto induzido da variação da procura final inicial ΔY . Note-se que este efeito induzido não se esgota numa única iteração. Contudo, os impactos vão-se diluindo ao longo do tempo sendo que a primeira iteração é

a que, habitualmente, apresenta valores com alguma expressão e, conseqüentemente, a que é tipicamente estimada.

O impacto total sobre a produção dos vários setores de atividade na sequência de uma variação na procura final ΔY resulta da soma dos três efeitos acima referidos: diretos, indiretos e induzidos.

Neste estudo, a alteração da procura final é dada pelo investimento total aprovado no

NORTE 2020, desde 2014 até 31 de janeiro de 2019.

Este estudo pretende também estimar o impacto deste investimento na criação de emprego no país. Este cálculo é efetuado assumindo a existência de uma relação estável, ao nível de cada setor, entre produção e emprego, ou seja, assumindo a estabilidade da produtividade do trabalho em cada setor.

Conhecendo o vetor de emprego por setor de atividade:

$$E' = [E_1 \quad \dots \quad E_n] \quad (6)$$

calcula-se o vetor dos coeficientes de emprego por setor de atividade,

$$c_i = \begin{bmatrix} c_1 \\ \vdots \\ c_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} E_1/X_1 \\ \vdots \\ E_n/X_n \end{bmatrix} \quad (7)$$

em que X_i continua a representar a produção de cada setor. Estes coeficientes correspondem, portanto, à quantidade de emprego necessária

para produzir uma unidade de produto, em cada setor. Criando a matriz,

$$C = \begin{bmatrix} c_1 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & c_2 & \dots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \dots & c_n \end{bmatrix} \quad (8)$$

e assumindo que a produtividade do trabalho se mantém constante, estima-se que uma variação

na procura final ΔY , leva à seguinte alteração no emprego:

$$\Delta E = C \cdot \Delta X = C \cdot B \cdot \Delta Y \quad (9)$$

Ou, de outro modo,

$$\begin{bmatrix} c_1 b_{11} & \dots & c_1 b_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ c_n b_{n1} & \dots & c_n b_{nn} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \Delta Y_1 \\ \vdots \\ \Delta Y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \Delta E_1 \\ \vdots \\ \Delta E_n \end{bmatrix} \quad (9')$$

É, assim, possível calcular a variação total no emprego esperada na sequência da alteração na procura final ΔY , como também a variação esperada de emprego em cada setor de atividade. Tal como para o VAB, é possível subdividir a variação no emprego nas componentes que resultam do impacto direto, indireto e induzido da variação da procura final.

4.2 Matriz *input-output* regional

Sendo também objetivo deste trabalho determinar se a riqueza global gerada pelo NORTE 2020 se concentrou ou não na RN, é necessário proceder à regionalização do modelo *input-*

output pois não estão disponíveis matrizes de relações intersectoriais regionais.

Foram introduzidos ajustamentos nos coeficientes técnicos do modelo, de forma a refletir os padrões de especialização setorial regional. Uma solução habitual é a de ajustar os coeficientes técnicos através do quociente de localização (QL), que relaciona os *inputs* de emprego regionais e nacionais. A técnica do quociente de localização assume que quando, relativamente à média nacional, uma região é menos especializada num setor, a sua capacidade de satisfazer a procura regional é reduzida, dando lugar a fluxos de outras regiões, devendo por isso ser ajustada. Esse ajustamento é feito de acordo com o

valor de QL: nos setores com um $QL < 1$, os coeficientes técnicos nacionais são multiplicados pelo respetivo QL; nos setores com $QL > 1$ os coeficientes técnicos mantêm-se inalterados.

$$QL_i = \frac{\frac{E_i^j}{\sum_i E_i^j}}{\frac{E_i^N}{\sum_i E_i^N}} \quad (10)$$

em que E_i^j corresponde ao emprego na região j para o setor i, e E_i^N corresponde ao emprego nacional no setor i.

Utilizando dados do INE relativos a 2017 para o emprego regional e nacional por setor de atividade, regionalizou-se a matriz dos coeficientes técnicos e, a partir desta, a matriz de Leontief regionalizada (matriz dos multiplicadores de produção).

A partir daqui calcularam-se os impactos na RN do investimento total dos projetos financiados no âmbito do programa NORTE 2020, seguindo exatamente o mesmo procedimento seguido para os impactos a nível nacional.

4.3 Pontos fortes e limitações da metodologia

A primeira limitação pragmática da metodologia está relacionada com o âmbito de aplicação. Como já foi referido, a análise *input-output* é normalmente aplicada ao nível nacional. As matrizes regionais são estatisticamente menos rigorosas já que resultam, tipicamente, da aplicação de coeficientes que tentam ajustar os coeficientes técnicos nacionais por forma a representarem melhor a estrutura setorial regional. Por outro lado, a aplicação da estrutura nacional ao nível regional assume uma homogeneidade da estrutura produtiva setorial entre os dois níveis de análise geográfica que não corresponde, na maioria dos casos, à realidade.

Acresce que as matrizes *input-output* estão limitadas à estimação de impactos sobre a procura não sendo capaz de estimar os impactos ou efeitos sobre a oferta. Estes efeitos são os que podem efetivamente transformar a capacidade produtiva de forma mais duradoura, e promover a correção de desequilíbrios, nomeadamente, no que diz respeito a assimetrias regionais.

Assume-se que a função produção subjacente à matriz e que dita os coeficientes técnicos é estática durante o período de análise, não se contemplando a possibilidade de alterações nas

Os valores de QL são obtidos através da fórmula:

relações entre *inputs* e *outputs* para o período de vigência da matriz (Eurostat, 2008).

Ainda assim, parece-nos que o grande ponto forte da metodologia é a sua capacidade de lidar operacionalmente e com resultados válidos com um sistema de relações setoriais extraordinariamente complexas. É um modelo que permite, apesar das hipóteses simplificadoras, fazer uma avaliação rigorosa dos impactos de estímulos externos, nomeadamente dos fundos estruturais em análise. É adicionalmente um modelo que, pela sua vasta aplicação, permite comparações internacionais, fundamentais ao nível da aplicação de fundos dentro da UE (Ferreira do Amaral et al., 2018).

4.4 Os dados

Para determinar o impacto dos fundos europeus no âmbito do NORTE 2020 no VAB e emprego da economia portuguesa são utilizados dois tipos principais de dados.

Em primeiro lugar, as matrizes *input-output* representativas da estrutura da economia portuguesa. A última matriz publicada pelo INE, no sistema de contas nacionais com base em 2011, reporta ao ano de 2015.

Em segundo lugar, utiliza-se informação sobre a variação na procura final decorrente investimento total aprovado no NORTE 2020, desde o início do programa, em 2014, até 31 de janeiro de 2019.

Neste período, foram aprovados 6.166 operações, correspondendo a cerca de € 3,4 mil milhões de investimento total aprovado (incluído o montante de cofinanciamento doméstico), distribuído de acordo com o Quadro 2, pelas prioridades temáticas do Acordo de Parceria.

Para o cálculo dos efeitos induzidos, utilizam-se ainda dados do consumo final em percentagem do rendimento disponível, de acordo com as contas nacionais (base 2011), provenientes do INE.

Finalmente, para estimar o impacto deste investimento no emprego, foram utilizados dados

relativos ao emprego e VAB por setor de atividade, também do INE.

Para determinação da matriz de Leontief regionalizada foi necessário recolher informação

relativa a emprego regional e nacional por setor de atividade. Foram utilizados dados do INE relativos a 2017.

Quadro 2: Projetos aprovados por prioridade temática (unidade: €)

	Nº opera- ções	Investimento Total Apro- vado (€)	% do Investimento Total Aprovado
Capital Humano	416	365.322.471,30	10,7%
Competitividade e Internacionali- zação	3.900	2.121.205.795,26	62,2%
Inclusão Social e Emprego	1.109	217.244.566,69	6,4%
Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	695	662.160.444,61	19,4%
Assistência Técnica	46	41.951.872,50	1,2%
Total	6.166	3.407.885.150,36	100%

Fonte: NORTE 2020 – projetos aprovados. <http://www.norte2020.pt/programa/projetos-lista>

Para o cálculo dos efeitos induzidos, utilizam-se ainda dados do consumo final em percentagem do rendimento disponível, de acordo com as contas nacionais (base 2011), provenientes do INE.

Finalmente, para estimar o impacto deste investimento no emprego, foram utilizados dados relativos ao emprego e VAB por setor de atividade, também do INE.

Para determinação da matriz de Leontief regionalizada foi necessário recolher informação relativa a emprego regional e nacional por setor de atividade. Foram utilizados dados do INE relativos a 2017.

5. RESULTADOS

Apresentam-se nesta secção os resultados da análise efetuada.

5.1. Impacto global na economia do país

O Quadro 3 sintetiza os resultados obtidos no VAB e emprego nacionais decorrentes do in-

vestimento total aprovado no NORTE 2020, desde 2014 até 31 de dezembro de 2019.

Estima-se um impacto no VAB na ordem dos € 4 mil milhões, o que corresponde a um efeito multiplicador por cada euro investido na economia de cerca de 1,2. O efeito direto representou 49% do impacto total, sendo 17% provenientes de efeitos indiretos e 34% de efeitos induzidos. Em termos relativos, o impacto total gerado pelo NORTE 2020 corresponde a 2% do VAB total português em 2018.

No que respeita a emprego, estima-se a criação de cerca de 112 mil postos de trabalho, o que corresponde a 2,2% do emprego total da economia portuguesa em 2018 e à criação de 0,0329 postos de trabalho por cada € 1.000 investidos na economia. O impacto direto corresponde a 50% do impacto total, 16% corresponde a impacto indireto do investimento realizado e 34% a impacto induzido.

Quadro 3: Impacto no VAB e emprego nacionais do investimento total aprovado no NORTE 2020

Indicador	Unidade	Impacto direto	Impacto indireto	Impacto induzido	Total
VAB	€	1.980.057.261	674.531.119	1.381.733.856	4.036.322.237
Emprego	Nº	56.508	17.737	37.788	112.032

O Quadro 4 apresenta os cinco ramos de atividade em que impacto gerado pelo investimento decorrente do NORTE 2020 foi mais expressivo, nas duas variáveis em análise.

Os serviços da administração pública, defesa e segurança social obrigatória lideram destacadamente a tabela, quer em termos de VAB gerado quer em termos de emprego. Na quinta posição, embora com uma percentagem no total muito inferior, surge o primeiro ramo industrial, produtos metálicos, que beneficia grandemente de investimentos noutros setores da economia. Os restantes setores constantes da tabela são relativos a serviços: financeiros, de educação e vendas.

Os resultados obtidos refletem o elevado investimento que vem sendo feito por serviços da administração pública, nas quais se incluem um vasto conjunto de municípios da RN, que têm promovido projetos que cobrem as quatro prioridades temáticas do Portugal 2020. Têm sido inúmeros os projetos que visam a promoção do capital humano, quer ao nível da formação quer ao nível de reabilitação e requalificação de infraestruturas; da competitividade e internacio-

nalização incentivando a digitalização, o empreendedorismo, o turismo e a melhoria dos serviços públicos via TIC; programas para a promoção da inclusão social e emprego; assim como investimentos que visam promover a sustentabilidade e eficiência na utilização de recursos como a promoção da eficiência energética em espaços públicos e edifícios e a promoção de uma mobilidade urbana sustentável. Os serviços de educação surgem igualmente em destaque dada a multiplicidade de projetos que envolvem a instituições de todos os níveis de ensino, desde escolas a Universidade e Institutos Politécnicos, a centros de formação profissional, numa clara aposta na dimensão capital humano. Os serviços financeiros também surgem destacados, contudo é relativo apenas a financiamento à IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. no âmbito da competitividade e internacionalização.

Por comparação com o VAB, o impacto setorial no emprego mostra que os serviços financeiros perdem peso. O caráter menos “trabalho intensivo” explica este padrão.

Quadro 4: Os cinco ramos de atividade em que o investimento total aprovado no NORTE 2020 gerou maior impacto

VAB				Emprego			
CAE	Setor atividade	% VAB gerado	Impacto no VAB por € investido na economia	CAE	Setor atividade	% Emprego gerado	Impacto no Emprego por €1000 investidos na economia
84	Serviços da administração pública, defesa e segurança social obrigatória	26%	0,3055	84	Serviços da administração pública, defesa e segurança social obrigatória	22%	0,0074
64	Serviços financeiros, exceto seguros e fundos de pensões	8%	0,0984	85	Serviços de educação	10%	0,0033
85	Serviços de educação	7%	0,0821	46	Vendas por grosso, exceto de veículos automóveis e motocicletas	6%	0,0021
46	Vendas por grosso, exceto de veículos automóveis e motocicletas	6%	0,0670	64	Serviços financeiros, exceto seguros e fundos de pensões	4%	0,0013
25	Produtos metálicos transformados, exceto máquinas e equipamento	3%	0,0383	25	Produtos metálicos transformados, exceto máquinas e equipamento	4%	0,0013

5.2 Impacto económico por prioridade temática

Estudou-se ainda o impacto no VAB e emprego nacionais decorrente dos investimentos

aprovados por prioridade temática. O Quadro 5 sintetiza os resultados obtidos.

Da análise dos resultados, conclui-se que, apesar da competitividade e internacionalização ser a prioridade temática com a maior parcela de

operações e investimento total aprovado no âmbito do NORTE 2020 (ver Quadro 2), é onde o impacto no VAB por euro investido é menor, distanciando-se significativamente dos multiplicadores das restantes prioridades. Esta conclusão é algo inesperada tratando-se de investimento que deveria promover o empreendedorismo, investigação e inovação, digitalização, etc, com vista à diferenciação da economia e, consequentemente, maior competitividade a

nível global. Conclui-se, portanto, pela necessidade de uma reflexão sobre os projetos que vêm sendo aprovados e daí retirar as inerentes implicações de política.

Por outro lado, o efeito multiplicador máximo é registado para o capital humano.

Em termos de criação emprego, e como esperado, os investimentos em capital humano e inclusão social e emprego são os que desencadeiam maiores efeitos multiplicadores.

Quadro 5: Impacto no VAB e emprego nacionais por prioridade temática

Prioridade temática	VAB (unidade: €)	Impacto no VAB por € investido na prioridade temática	Emprego (unidade: Nº)	Impacto no Emprego por €1000 investidos na prioridade temática
Capital Humano	535.986.036	1,4672	16.427	0,0450
Competitividade e Internacionalização	2.260.945.516	1,0659	64.005	0,0302
Inclusão Social e Emprego	289.425.551	1,3323	7.477	0,0344
Sustentabilidade e eficiência	907.521.773	1,3705	22.684	0,0343

5.2 Impacto na Região Norte

Por fim, procurou-se determinar a dispersão geográfica da riqueza global gerada. Para tal, utilizou-se a matriz *input-output* regional, estimada de acordo com a metodologia descrita na secção 4, tendo como território de referência a RN. Estima-se que 94% do VAB gerado globalmente se concentrou na RN, correspondendo a € 3,8 mil milhões.

6. CONCLUSÕES

De acordo com a análise efetuada, e reconhecendo algumas das limitações da análise *input-output* já referidas anteriormente, podemos concluir que o investimento total aprovado no âmbito do NORTE 2020 até 31 de janeiro de 2019 tenha um impacto estimado no VAB nacional na ordem dos € 4 mil milhões, o que corresponde a um efeito multiplicador por cada euro investido na economia de cerca de 1,2. Este valor corresponde a cerca de 2% do VAB total português em 2018.

No que respeita a emprego, estima-se a criação de cerca de 112 mil postos de trabalho, o que corresponde a 2,2% do total de emprego em 2018 na economia portuguesa e à criação de

0,0329 postos de trabalho por cada € 1.000 investidos na economia.

Da análise dos resultados de impacto decorrentes dos investimentos por prioridade temática, conclui-se que, apesar da competitividade e internacionalização ser a prioridade temática com a maior parcela de operações e investimento total aprovado, é onde o impacto no VAB por euro investido é menor, distanciando-se significativamente dos multiplicadores das restantes prioridades. Por outro lado, o efeito multiplicador do investimento no domínio do capital humano no VAB é o mais significativo. Estes dois resultados apontam, no nosso entendimento, para uma reflexão do ponto de vista de políticas públicas. A eficiência e eficácia destas políticas são fundamentais, num contexto de recursos escassos. Nesse sentido a escolha de objetivos claros (quais as variáveis, agregados ou realidades que se quer impactar) e medida clara dos impactos (grau de prossecução dos objetivos) é essencial. O exercício aqui levado a cabo contribui para esta definição. Se efetivamente impactar no VAB for o objetivo escolhido, pode-se estar a falar na necessidade de reorientação de fundos de acordo com as prioridades temáticas, e uma aposta mais clara nos domínios do capital humano. Esta conclusão

aproxima-se das dos autores Rodriguez-Pose e Fratesi (2004), que alertam nomeadamente para os efeitos de prazo mais longo do investimento em educação e capital humano.

Em termos de criação emprego, os investimentos em capital humano e inclusão social e emprego são os que apresentam maior efeito multiplicador.

Por fim, estima-se que a esmagadora maioria do VAB gerado (94%) se concentrou na RN.

Num contexto de ausência de políticas autónomas, quer monetária quer cambial, torna-se particularmente relevante o bom uso da política fiscal/orçamental. No entanto, as regras orçamentais em vigor impõem restrições significativas ao uso destes instrumentos de política. Assim, quer do ponto de vista de despesa em investimento público quer de medidas orçamentais de promoção do investimento privado, o Estado está profundamente limitado. No entanto, a economia portuguesa tem necessidades urgentes de Formação Bruta de Capital Fixo quer nos serviços públicos quer do ponto de vista privado de promoção e desenvolvimento da economia. Este paradoxo exige um enorme rigor na utilização dos instrumentos efetivos de investimento que os governos têm ao seu dispor. Os fundos aqui analisados são um bom exemplo destes instrumentos. O rigor na sua atribuição e,

posteriormente, na avaliação dos seus impactos reveste-se por isso da maior importância. Este artigo é, em nosso entendimento, um contributo válido para este propósito.

Assumida a importância da análise *input-output* enquanto modelo e enquanto quadro descritivo da economia, não se pode deixar de questionar a validade da sua aplicação à dimensão regional. Por esse motivo, a definição de uma metodologia mais rigorosa de regionalização das matrizes que permita uma melhor representação das relações intersectoriais regionais deveria ser um dos primeiros desenvolvimentos. A partir daqui poder-se-á proceder a várias comparações dos impactos dos programas nas diferentes regiões quer em Portugal, quer dentro da UE.

O foco deste tipo de análise é identificar até que ponto os efeitos e impactos das intervenções dos fundos estruturais afetam o desenvolvimento e as mudanças estruturais das regiões-alvo. O objetivo é encontrar respostas comparáveis para os Estados-Membros beneficiários. Em nosso entendimento este trabalho é um primeiro passo para a consecução deste objetivo. Acreditamos que este trabalho pode ser um ponto de partida para trabalhos de natureza semelhante e que enriqueçam a análise dos impactos dos programas europeus de apoio regional.

BIBLIOGRAFIA

Arrow, K., Debreu, G. (1954). Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica*, 22(3), 265-290. doi:10.2307/1907353

Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. *Independent report prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy*, Brussels: Danuta Hubner. European Commission.

Barone, G., David, F., Blasio, G. (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funds. *Regional Science and Urban Economics*, 60, 31-38.

Barro, R.J., Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic growth theory*. McGraw-Hill, Boston.

Becker, S.O., Egger, P.H., Ehrlich, M.V. (2010). Going NUTS: The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94 (9-10), 578-590.

Becker, S.O., Egger, P.H., Ehrlich, M.V. (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review*, 56 (4), 648-668.

Becker, S.O., Egger, P.H., Ehrlich, M.V. (2013). Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: Regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5 (4), 29-77.

Becker, S.O., Egger, P.H., Ehrlich, M.V. (2018). Effects of EU Regional Policy: 1989-2013. *Regional Science and Urban Economics*, 69, 143-152.

Beugelsdijk, M., Eijffinger, S. (2005). The effectiveness of Structural Policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995-2001. *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 37-51.

Boldrin, M., Canova, F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions:

reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16, 206-253.

Brandsma, A., Kancs, D. A., Monfort, P., & Rillaers, A. (2015). RHOMOLO: A dynamic spatial general equilibrium model for assessing the impact of cohesion policy. *Papers in Regional Science*, 94(S1), S197–S221.

Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B. (2003). The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41 (4), 621–644.

CCDR-N (2014). NORTE2020. Programa Operacional Regional do Norte. Síntese do Programa. http://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/programa/brochura_web.pdf

Cerqua, A., Pellegrini, G. (2017). Are we spending too much to grow? The case of structural funds. *Journal of Regional Science*, published online, 26 October 2017, <https://doi.org/10.1111/jors.12365>

Checherita, C., Nickel, C., Rother, P. (2009). The role of fiscal transfer for regional economic convergence in Europe. European Central Bank, Working Paper Series, 1029.

Ciccone, A. (2004). Human capital as a factor of growth and employment at the regional level: The case of Italy. Report for the European Commission, DG for Employment and Social Affairs, 25 February 2004.

Ciffolilli, A., Cutrini, E., Pompili, M. (2019). Do European Funds support the formation of firms? New evidence from Italy. *Regional Science Policy and Practice*, 1–21.

Comissão Europeia (2010). EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Comunicação da Comissão COM(2010), 3.3.2010

Comissão Europeia (2016). European Structural and Investment Funds – Country Factsheet – Portugal. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esif_funds_country_factsheet_pt_en.pdf

Comissão Europeia (2016a). Portugal Country Report - Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Synthesis Report.

Comissão Europeia (2016b). The impact of cohesion policy 2007-2013: model simulations with Quest III. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the

European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF).

Dall'erba, S. (2005). Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989-1999: an exploratory spatial data analysis. *The Annals of Regional Science*, 39, 121–148.

Dall'erba, S., Fang, F. (2017). Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth. *Regional Studies*, 51(6), 822–832.

Dall'erba, S., Guillaín, R., Le Gallo, J. (2009). Impact of structural funds on regional growth: How to reconsider a 9 year-old black-box. *Région et Développement*, 30, 77–99.

Dall'erba, S., Le Gallo, J. (2008). Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis. *Papers in Regional Science*, 87(2), 219-245.

De Dominicis, L. (2014). Inequality and growth in European regions: Towards a place-based approach. *Spatial Economic Analysis*, 9, 120–141.

De la Fuente, A., Doménech, R., e Jimeno, J.F. (2003). Human capital as a factor of growth and employment at the regional level: The case of Spain. In Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) and Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC), UFAE and IAE Working Papers, No. 610.04.

De la Fuente A., Vives, X. (1995). Infrastructure and education as instruments of regional policy: Evidence from Spain. *Economic Policy*, 20, 11–54.

Di Cataldo, M. (2017). The impact of EU Objective 1 funds on regional development: Evidence from the U.K. and the prospect of Brexit. *Journal of Regional Science*, 57, 814–839.

Dias, A.M., Lopes, E. (2005). Avaliação do Impacto dos Programas Operacionais Regionais (QCA III) em 2000-2003. Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP), Lisboa.

Duranton, G., Monastiriotis, V. (2002). Mind the gaps: The evolution of regional earnings inequalities in the U.K., 1982–1997. *Journal of Regional Science*, 42, 219–256.

Ederveen, S., De Groot, H.L.F., Nahuis, R. (2006). Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. *Kyklos*, 59, 17–42.

Esposti, R., Bussolletti, S. (2008). Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: a panel-data ap-

proach. *Regional Studies*, 42(2), 159–173.

Eurostat - Methodologies and Working papers (2008). Eurostat Manual of Supply, Use and Input-Output Tables, ISSN 1977-0375.

Ferrara, A.R., McCann, P., Pellegrini, G., Stelder, D., Terribile, F. (2017). Assessing the impacts of Cohesion Policy on EU regions: A non-parametric analysis on interventions promoting research and innovation and transport accessibility. *Papers in Regional Science*, 96(4), 817-842.

Ferreira, A., Pina, A., Dias, A.M., Lopes, E., St Aubyn, M., Martins, N. (2003). QCA III – Impacto macroeconómico – Avaliação intercalar. Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP), Lisboa.

Ferreira do Amaral, J., Lopes, C.J. (2018), Análise Input Output: Teoria e Aplicações, Almedina

Fiaschi, D., Lavezzi, A.M., Parenti, A. (2018). Does EU cohesion policy work? Theory and evidence. *Journal of Regional Science*, 58, 386–423.

Fortuna, M., Silva, F., Medeiros, A. (2016). A CGE approach to measuring the impacts of EU structural funds in a small open economy. *Papers in Regional Science*, 95(3), 507-540.

Gagliardi, L., e Percoco, M. (2017). The impact of European cohesion policy in urban and rural regions. *Regional Studies*, 51(6), 857–868.

Garcia-Milá, T., McGuire T.J. (2001). Do interregional transfers improve the economic performance of poor regions? The case of Spain. *International Tax and Public Finance*, 8, 281–295.

Giua, M. (2017). Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian objective 1 regions. *Journal of Regional Science*, 57(1), 109–131.

Hosoe, N. (2004). Computable General Equilibrium Modeling with GAMS. National Graduate Institute for Policy Studies.

IESE, ImproveConsult, PPLL Consult (2018). Avaliação do contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para a Formação Avançada.

ISCTE-IUL (2018). Avaliação do impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no desempenho das empresas portuguesas.

Leontief, W.W. (1936). Quantitative Input and Output Relations in the Economic Systems of the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 18, 105-125.

Leontief, W.W. (1936). Quantitative Input and Output Relations in the Economic System of the United States, in *The Structure of American Economy, 1919-1939* (1951), White Plains, NY: International Arts and Sciences Press.

Leontief, W.W. et al. (1953), *Studies in the Structure of the American Economy*, White Plains, NY: International Arts and Sciences Press.

Mateus, A. e Associados (2013). 25 Anos de Portugal Europeu - Fundos. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Mateus, A. e Associados (2018). Avaliação do contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para as dinâmicas de Transferência e Valorização de Conhecimento.

Miller, R., Blair, P. (1985). *Input-Output Analysis: foundations and extensions*. Prentice-Hall, New Jersey.

Mohl, P., Hagen, T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), 353–365.

Monrobel, J.R., Camara, A., Marcos, M.A. (2013). Modelling European regional policy 2007–2013: Applied general equilibrium analysis of the economic impact on the Madrid Region. *European Planning Studies*, 21, 264–280.

Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Mucigrosso, T., Busillo, F. (2013). Measuring the effects of European regional policy on economic growth: A regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, 92, 217-233.

Pieńkowski, J., Berkowitz, P. (2015). Econometric assessments of cohesion policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers. Regional Working Paper WP 02/2015, Directorate-General for Regional and Urban Policy: European Commission.

Pires, L. M. (2017). 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, 19-38.

Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020 (2014). https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/1._ap_portugal_2020_28julho_0.pdf

Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020 (2014). http://norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/programa/po_norte2020.pdf

Puga, D. (2002). European regional policy in light of recent location theories. *Journal of Eco-*

nomic Geography, 2(4), 372–406.

Ramajo, J., Marquez, M. A., Hewings G.J.D., Salinas, M. (2008). Spatial heterogeneity and inter-regional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions? *European Economic Review*, 52, 551-567.

Rodriguez-Pose, A., Fratesi, U. (2004). Between development and social policies: The impact of European structural funds in objective 1 regions. *Regional Studies*, 38, 97–113.

Rodríguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion

expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290.

Sala-i-Martin, X. (1996). Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, 40, 1325-1352.

Salvador, R., Simões, R., Charles, D. (2013). Evaluation of the main achievements of cohesion policy programmes and projects over the long term in 15 selected regions (from 1989-1993 programming period to the present) – Case Study Norte (Portugal). London School of Economics and European Policies Research Centre.

Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?

Territorialisation of Public Policies, Process or Approach?

Ricardo Cunha Dias

rdias@iscsp.ulisboa.pt

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL),
Bolseiro de Doutoramento da FCT

Paulo Castro Seixas

pseixas@iscsp.ulisboa.pt

ISCSP/UL, Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)

Resumo/ Abstract

Este texto aborda o tema da territorialização de políticas públicas (TPP) a partir de uma visão de “processo” e de “abordagem”, procurando contribuir para a clarificação teórico-conceitual do que são políticas ‘territoriais’ e ‘territorializadas’. Através de uma revisão da literatura sobre o tema, o texto discute a TPP em face da importância que o território adquiriu nas opções de desenvolvimento num quadro de globalização, pondo em evidência um processo de reformulação do papel do Estado em que as políticas públicas de base territorial (*place-based policies*) são a mais recente abordagem. Por via do levantamento das tipologias existentes sobre a relação políticas públicas-território, e da apresentação de um caso concreto para discussão (Programa Rede Social), conclui-se que estamos perante uma ‘2ª geração de políticas públicas’ em que esta abordagem não é exclusiva das políticas de desenvolvimento territorial (no quadro da influência da Política de Coesão), ou das políticas tipicamente territoriais (como as políticas de ordenamento do território), mas que está também presente nas políticas tradicionalmente setoriais.

Palavras-chave: TPP; Desenvolvimento Territorial; Reformulação do Estado; Políticas Territoriais; Políticas Territorializadas.

Códigos JEL: R580; R590

This text addresses the theme of the Territorialisation of Public Policies (TPP) from a “process” and “approach” perspectives, seeking to contribute to the theoretical-conceptual clarification of what are ‘territorial’ and ‘territorialized’ policies. Through a literature review on the theme, the text discusses the TPP in view of the importance that the territory has acquired in the development options in a globalization framework, highlighting a process of reformulation of the role of the State in which place-based policies are the latest approach. By surveying the existing typologies about the public policy-territory relationship, and by presenting a concrete case for discussion (Programa Rede Social), it is concluded that we are facing a ‘2nd generation of public policies’ in which this approach is not exclusive to territorial development policies (within the influence of Cohesion Policy), or typically territorial policies (such as spatial planning policies), but which is also present in traditionally sectoral policies.

Keywords: TPP; Territorial Development; Reformulation of the State role; Territorial Policies; Territorialized Policies.

JEL Code: R580; R590

1. INTRODUÇÃO

Na última década, a Coesão Territorial passou a ser um princípio orientador das políticas de desenvolvimento da União Europeia (UE) (Santinha, 2014; Medeiros, 2016a) e a ‘territorialização de políticas públicas’ (TPP) tornou-se o paradigma a ser seguido para a sua promoção (Bachtler, 2010; Vanthillo & Verhetsel, 2012; Medeiros, 2016b; Ferreira & Catarino, 2018). No entanto, definir o que se entende por TPP não é tarefa fácil, desde logo porque o tema não possui um corpo de literatura estabilizado, sendo antes “o resultado de intuições e avanços de vários quadros disciplinares e sobretudo da experimentação e aprendizagem em torno das chamadas “place-based policies” popularizadas pelo Relatório Barca” (Figueiredo & Babo, 2014, p. 3). Neste quadro, alguns trabalhos têm procurado desenvolver de uma abordagem conceptual para analisar a dimensão territorial das políticas europeias (Medeiros, 2016a; 2017; 2019); enquanto outros se têm centrado nos novos instrumentos e arranjos de governança (Ferreira & Seixas, 2017; Dias & Seixas, 2018; Ferry & Borkowska-Waszak, 2018) ou no posicionamento e nas estratégias político-partidárias (Basile, 2016), em relação a essa mesma dimensão.

Não obstante os avanços sobre o tema, várias questões continuam ainda por esclarecer. Desde logo, as diferentes designações na literatura anglófona, tais como “place-based development policy”; “place-based policies”; “territory-focused public policies”, “local-based policies”, e respetivas traduções para o contexto nacional, com destaque para a de ‘políticas públicas de base territorial’ (PPBT) (IFDR, 2010), acabam por explicitar, mais uma “abordagem” (aproximação ao território) do que o “processo” (mudança da qual esta nova abordagem decorre) que o termo ‘territorialização’ (territorializar + ação) pressupõe no quadro das políticas públicas. Acresce ainda as diferenças de tradução inerentes às especificidades de conceitos como ‘região’, ‘território’, ‘lugar’ e ‘local’, que complexificam mais a questão. Além disso, a existência de políticas ditas “territoriais” e “territorializadas” (Faure, 2004) gera ainda mais confusão ao não se perceber bem em que casos estas podem, ou não, ser consideradas PPBT.

Um aspeto permanece, assim, por clarificar: o que é a TPP, trata-se de um “processo” ou de uma “abordagem”? Por “processo” das políticas públicas, entende-se o ciclo em que o Estado,

por via das suas instâncias de governo, procura dar resposta à dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico e promover a justiça social (Bachtler, 2010); e por “abordagem”, as formas pelas quais o faz, tendo em conta as etapas tradicionalmente presentes nesse processo/ciclo. Neste quadro, a proposição que se coloca é que quando falamos de TPP, estamos a falar de uma mudança do processo das políticas públicas e não apenas de uma nova abordagem dentro daquelas que são as suas etapas tradicionais. Nesse sentido, este texto aborda o tema da TPP procurando evidenciar as mudanças em curso no ciclo das políticas públicas face à importância que o território adquiriu nas opções de desenvolvimento e da reformulação do papel do Estado. Ao fazê-lo, pretende-se contribuir para a clarificação teórico-conceptual do que se entende por ‘políticas territoriais’ e ‘políticas territorializadas’.

O texto encontra-se organizado em duas partes principais. Na primeira, as noções de território, territorialidade e territorialização são apresentadas no âmbito da aceleração da globalização para pôr em discussão o conceito de desenvolvimento territorial e as mudanças que a TPP implica no quadro da tradicional ação do Estado. Na segunda, faz-se o levantamento das tipologias existentes sobre a relação políticas públicas-território, e, apresentando-se o caso do Programa Rede Social como caso prático para discussão, procura-se evidenciar um novo ciclo das políticas públicas e o novo papel do Estado em cada uma das suas etapas.

2. TERRITORIALIZAÇÃO (DO DESENVOLVIMENTO) E REFORMULAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Segundo Figueiredo e Babo (2014, p. 4) o tema da TPP resulta, “não de um domínio ou programa de investigação bem delimitado, mas antes da convergência de um conjunto de tendências que atravessaram várias disciplinas, das várias economias [...] à geografia, integrando o paradigma do desenvolvimento (policy-oriented) muito inspirado na máxima de que one size does not fit all”. Este enquadramento explicita bem a grande dificuldade de situar os fundamentos teórico-conceptuais da TPP. De facto, a relevância desta temática parece ter sido reforçada, mais por via do papel que algumas instituições internacionais, como a OCDE e a UE, tiveram no lançamento das *place-based policies* como novo paradigma de desenvolvimento

regional, do que por uma qualquer agenda investigativa (Barca, McCann & Rodriguez-Pose, 2012; Figueiredo & Babo, 2014; Ferreira & Catarino, 2018). Em todo caso, o impulso para esta nova abordagem parece decorrer de um maior reconhecimento da importância do território nas modernas teorias do desenvolvimento e, principalmente, dos fatores económicos e institucionais espacialmente contingentes que contribuem para a aglomeração económica num quadro de globalização (Bachtler, 2010; Rodríguez-Pose, 2013).

2.1 Território, Globalização e Desenvolvimento

O território é um conceito complexo, multi-dimensional e com diferentes interpretações, porém, complementares. Fuini (2014) evidencia isso mesmo ao apresentar as várias noções de território como dimensões do mesmo conceito, a saber: 1) política (relações espaço-poder; o território como espaço controlado e delimitado por um determinado poder, geralmente o poder político do Estado; 2) económica (dimensão espacial das relações económicas; o território como fonte de recursos, incorporado no confronto de classes e como produto da divisão territorial do trabalho; 3) cultural (dimensão simbólica e subjetiva; o território como produto de apropriação de um grupo em relação ao seu espaço vivido); e 4) natural (base das relações entre sociedade e natureza). Tendo em conta tal complementaridade, a configuração do território implica a noção de ‘territorialidade’, que é apresentada por Saquet (2011) em quatro níveis: (i) relações sociais (identidades, diferenças, redes, desigualdades e conflitos); (ii) apropriações do espaço (concreta e simbolicamente); (iii) comportamentos, objetivos, desejos e necessidades; (iv) práticas espaço-temporais (multidimensionais, efetivadas nas relações sociedade-natureza). Ao evidenciar o território como construção social, a territorialidade traduz um processo relacional e histórico sem o qual não é possível compreender o desenvolvimento. É esse processo que podemos designar de ‘territorialização’, indicando o enraizamento e identificação de uma organização, grupo ou indivíduo com um território, tanto em termos políticos, económicos, mais materiais, quanto em termos culturais e simbólicos, fortemente imateriais (Haesbaert, 2005).

O desenvolvimento é, antes de mais, um projeto societário transformado em projeto político. Durante a consolidação do Estado moderno, tal projeto traduziu-se na dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico vs. promover a justiça social (Bachtler, 2010). Porém, sabe-se que tal processo é historicamente cíclico, ora mais centrado na dimensão económica, e, portanto, privada, ora centrado na dimensão social, portanto, pública (Santos, 2013). É em função deste ‘ciclo privado-público’ que o papel do Estado se define: umas vezes menos interventor na economia e nas liberdades individuais; outras, mais interventor como principal responsável pela defesa do bem/interesse comum.

A globalização económica de matriz neoliberal implicou uma transição de um Estado público para um mais privado. No entanto, ao contrário das transições anteriores, este processo foi acompanhado por uma compressão espaço-temporal sem precedentes. Tendo em conta a tradicional relação entre território e distribuição do poder político do Estado, tal inflexão influenciou, de forma completamente nova, as relações entre visões de desenvolvimento e o papel do Estado em tais visões. A novidade está, desde logo, no movimento de ‘desterritorialização’, referindo-se à perda de laços de vinculação e identificação aos territórios que o aumento do fluxo de comércio, capital, pessoas, imagens e informação acentuou (Fuini, 2014). No quadro da economia emergente, caracterizada por Castells (2007) como global, informacional e em rede, tal movimento decorre de uma nova divisão internacional do trabalho em que os territórios se passam a diferenciar em função do seu nível tecnológico e da capacidade de produzir, processar e aplicar conhecimentos baseados em informação. Em resposta ao agravamento de desigualdades e da diferenciação entre regiões e lugares que isto provocou, a lógica de forças endógenas associado a vantagens competitivas na base das economias nacionais, deu lugar a uma outra de redes e fluxos transnacionais associada a inovações competitivas.

Nesta passagem, Brenner (1999) refere que apesar da fase atual do capitalismo basear-se na redução nas formas territoriais de regulação características do Estado Social, a sua disseminação passou, paradoxalmente, a implicar a criação de novas formas de regulamentação territoriais, mas em novas escalas, como áreas metro

politanas e cidades-região. Segundo o autor, tal acontece porque o movimento de mercadorias, capital, dinheiro, pessoas, imagens e informações através de um espaço geográfico que é continuamente expandido e acelerado, implica que infraestruturas socioterritoriais relativamente fixas e estáveis sejam produzidas, reconfiguradas e transformadas para possibilitar tal movimento. A construção desses novos espaços regulatórios é o que Brenner (1999) chama de ‘reterritorialização’.

Fuini (2014), por sua vez, afirma que a sucessão entre movimentos entre *territorialização-desterritorialização-reterritorialização* (T-D-R) tem-se tornado cada vez mais rápida. Neste quadro, o autor levanta a hipótese de que as respostas locais/regionais em termos de desenvolvimento, podem indicar não apenas a territorialização dos recursos de capital e de conhecimento, mas também a desterritorialização como forma de competição programada para aceder ao capital das cadeias globais de valor. Desse modo, a ‘territorialização do desenvolvimento’ pode ser entendida, não apenas uma forma de apropriação e dominação de um território específico, mas também a apropriação e cruzamento de redes relacionais em múltiplos territórios, o que o autor refere como ‘multiterritorialização’.

De facto, no movimento de T-D-R, as redes tornaram-se uma marca da mediação entre desorganização e uma pluralidade de novos tipos de organização: centro/periferia; local/global, entre a hierarquia e a panarquia ou entre o governo e o indivíduo, em que se afirma a heterarquia e a adhocracia. Neste quadro, a necessidade de regulamentar as novas relações de poder e de coordenação entre redes de atores com vista a criar elementos de ‘reterritorialização’ de forma a tornar os territórios mais competitivos, coesos e sustentáveis, impôs-se no centro dos projetos de desenvolvimento (Medeiros, 2016b). Isto significa que a criação de redes, enquanto formas de organização que abrem as hierarquias dos Estados e das suas instâncias de governo à ‘governança’, isto é, a relações de cooperação e parceria entre atores públicos e privados, tornou-se uma dimensão fundamental do desenvolvimento territorial (Covas & Covas, 2013; Fuini, 2014).

A conceção a que se convencionou chamar de ‘desenvolvimento territorial’ remonta ao séc. XIX e à tensão entre determinismo (Ratzel e Humbolt) vs. possibilismo (La Blache) geográfico e territorial. De acordo com Dallabrida

(2015), esta conceção ressurgiu nos anos 70/80 a partir de trabalhos que retomaram a noção marshalliana de distrito industrial, reconhecendo o papel das novas dinâmicas espaciais nos processos de desenvolvimento regional. Segundo esta perspectiva, Davoudi et al. (2008) conceptualizam esta nova visão segundo duas dimensões do território: 1) como “construção social e política” (territorialidades); e 2) como “capital territorial” (potencial endógeno), evidenciando os territórios e as regiões como espaços ativos que exercem o protagonismo na decisão sobre seus projetos de desenvolvimento. Medeiros (2019), por seu turno, define ‘desenvolvimento territorial’ como um processo para criar, reter e distribuir riqueza, enfatizando o planeamento espacial como uma dimensão essencial e necessária para atingir tal objetivo. Por outro lado, Dallabrida (2015) refere que pensar em políticas de desenvolvimento territorial só é possível segundo duas condições: i) se houver o redimensionamento do papel e das capacidades estatais; e ii) se esse desenvolvimento se pautar pela inovação resultante de aprendizagens coletivas. A essas condições, Covas e Covas (2013) acrescentam a importância das relações de governança para integrar múltiplas territorialidades na construção de uma visão partilhada sobre um dado território. Para os autores, é na possibilidade dessas territorialidades serem convertidas em novas centralidades, ou seja, num projeto coletivo e numa nova economia para o território, que se passou a entender o desenvolvimento territorial.

2.2 Reformulação do Estado e Governança Territorial/Multinível

Sobre o redimensionamento do Estado, Faure (2004) afirma que a visão tradicional de território, enquanto espaço de exercício da soberania nacional, tem-se transformado desde os anos 80 em função de dois momentos: 1) um primeiro, referente ao crescente papel desempenhado pelas análises das condições de implementação de políticas públicas ao nível local nos estudos de ação governamental; e 2) um segundo, mais contemporâneo, que decorre do fortalecimento crescente das comunidades locais. Neste quadro, refere que o termo ‘territorialização’ resultou da evolução da linguagem utilizada por cientistas e especialistas para descrever a ação pública em torno de novos descritores como ‘territorial’ e ‘territorializado’. Para o autor, tais descritores são sintomáticos da

crise do modelo administrativo do Estado tradicional, pois revelam questões políticas totalmente novas de territorialidade associadas ao processo geral de descentralização que ocorreu na generalidade dos sistemas políticos nacionais. Nesse sentido, o termo ‘territorialização’ sugere que o território passou a ser uma dimensão importante para a ação governativa, na medida em que os órgãos centrais se tornam mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem da formulação e da implementação de políticas públicas.

O tema da territorialização insere-se, portanto, nos processos de transformação e reformulação do papel do Estado que ganhou importância desde os finais dos anos 80 face às opções de desenvolvimento num quadro de globalização e está fortemente relacionado ao estudo das políticas públicas. Neste quadro, Feio e Chorincas (2009), referem que a tendência crescente para a TPP tem sido acompanhada pela importância atribuída ao conceito de ‘governança territorial’. O conceito remete para uma nova forma de pensar as capacidades do Estado, segundo a qual “o Estado “executor” de políticas cede lugar, cada vez mais, ao de coordenador de diferentes atores envolvidos desde a fase de conceção à fase de implementação de políticas públicas” (Feio & Chorincas, 2009, p. 139). Santos (2013), por sua vez, identifica três movimentos de fundo em função dos quais o Estado tem vindo a perder o tradicional protagonismo em matéria de políticas públicas: 1) um processo de integração política à escala europeia, com gradual alargamento das esferas de competência das entidades supranacionais; 2) um processo de descentralização que valoriza progressivamente os espaços locais/regionais e as iniciativas de proximidade; e 3) um processo de globalização económica fundada nas lógicas de mercado (Santos, 2013, p. 256).

No caso da UE, a literatura sugere que a intensificação da globalização e seus desafios revelou que a política de desenvolvimento territorial europeia até finais da década de 90, sustentada no chamado modelo do “Pentágono”, estava a ter custos inoportáveis em termos da coesão das regiões periféricas. A generalidade das críticas a este modelo centraram-se na dualidade centro-periferia do capitalismo, afirmando que o desenvolvimento das regiões centrais tinha como contrapartida o subdesenvolvimento das regiões periféricas na divisão internacional do trabalho (Seixas, 2012). Este

diagnóstico foi também sendo reforçado ao nível interno dos Estados-Membros pelos vários *Relatórios sobre Coesão* da Comissão Europeia (CE) que observaram que grande parte dos fundos da Política de Coesão estava a ser focalizada no crescimento de regiões metropolitanas em detrimento das restantes regiões (Medeiros, 2016a). A necessidade de se construir uma visão estratégica partilhada para um desenvolvimento policêntrico do espaço europeu levou a UE a colocar em prática posições políticas e estratégicas (Ferrão, 2002; 2003; 2010) que culminaram com a adoção do princípio da Coesão Territorial (Santinha, 2014; Faludi, 2006).

Uma parte integrante desses desenvolvimentos é uma mudança para uma lógica de governança multinível, sendo amplamente reconhecido o papel que a Política de Coesão, através do chamado fenómeno da *europização das políticas públicas*, desempenhou nesse processo (Marks, Hooghe & Blank, 1996; Hooghe & Marks, 2003). Neste quadro, o modelo tradicional de governança das políticas regionais, dominado em grande parte ou exclusivamente pelo governo central, foi parcialmente substituído por um sistema de governança com órgãos subnacionais, por um lado, e a UE, por outro, desempenhando um papel importante na conceção e implementação de políticas. As mudanças abrangem um conjunto complexo de relações verticais e horizontais entre e em diferentes níveis territoriais e envolvem atores governamentais e não governamentais (Piattoni, 2016). No entanto, os constrangimentos são ainda múltiplos, sobretudo nas relações entre diferentes níveis político-administrativos (ver Charbitt, 2011). A este respeito, Faludi (2012) evidencia três problemas da governança multinível/territorial: 1) a redundância da expressão “territorial” (que não acrescenta nada ao multinível, pois este deve ser entendido como tendo uma componente territorial agregada; 2) a ambiguidade da governança multinível (existe quando se considera que esta apenas se referente às relações verticais entre órgãos de governo e não ao processo mais compreensivo chamado governança); e 3) as conceções de espaço e de território que lhe estão subjacentes. Sobre este último ponto, o autor alerta que a literatura sobre governança multinível necessita de ser completada por uma preocupação acerca do entendimento dos arranjos territoriais que estão a moldar a forma como se conceptualiza a Europa e como esta a ser organizada no território. Neste quadro, talvez se possa dizer que aos processos

de territorialização (construção de vínculos aos/nos e entre territórios), desterritorialização (perda da conexão aos/nos e entre territórios) e reterritorialização (reconstrução desses e/ou de novos vínculos), foram sendo associados a tipologias específicas de políticas públicas, as quais configuram diferentes abordagens em função de diferentes influências e visões sobre o desenvolvimento territorial. A próxima secção aborda justamente esta questão.

3. TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESSO OU ABORDAGEM?

3.1 Tipologias da Relação Políticas Públicas-Território

Na literatura, é possível identificar diferentes tipos de políticas públicas centradas no território e/ou na crescente tendência para a TPP. Feio e Chorincas (2009, p. 137), citando Araújo (2007), apresentam as seguintes tipologias:

i) **Políticas públicas setoriais** (existindo uma articulação entre as esferas nacional, regional e local); **ou uma “leitura territorial” das mesmas** (ex.: programas nos domínios da educação, da ciência e da tecnologia);

ii) **Políticas públicas construídas a partir de bases territoriais específicas** (ex.: políticas orientadas para os territórios rurais ou para os sistemas produtivos locais);

iii) **Políticas públicas correspondentes à construção de planos territoriais específicos e a espaços próprios de planeamento** (ex.: políticas de planeamento regional e urbano); e

iv) **Políticas territoriais** (políticas que privilegiam um enfoque de desenvolvimento endógeno ou *bottom-up*, emanadas, por exemplo, da agregação de municípios).

Uma outra tipologia mais detalhada é apresentada por Ferrão (2014, p. 332), referindo que a relação entre políticas públicas e território tende a efetuar-se em torno de quatro situações principais:

i) **Políticas territoriais explícitas**, que incluem três subfamílias:

1) **Políticas de ordenamento do território**: associadas à regulação do uso, ocupação e transformação do solo aplicada a diferentes níveis administrativos ou em espaços com características específicas (orla costeira, áreas protegidas, bacias hidrográficas, espaço marítimo, etc.);

2) **Políticas de desenvolvimento territorial**: centradas em determinadas categorias de

espaços (desenvolvimento regional, local, urbano, rural, etc.);

3) **Políticas de cooperação territorial entre regiões e cidades de diversos Estados-membros, numa ótica transfronteiriça** (envolvendo atores de ambos os lados de uma mesma fronteira), **transnacional** (partilha de experiências no seio das macrorregiões europeias: Arco Atlântico, Sudoeste Europeu, etc.) e **inter-regional** (ex.: rede de cidades);

ii) **Políticas territoriais implícitas**: políticas setoriais com forte capacidade de estruturar, mas não necessariamente de ordenar, o território (ex.: políticas de transportes e a Política Agrícola Comum (PAC));

iii) **Políticas setoriais territorializadas**: políticas que mantêm a sua natureza setorial mas que procuram ajustar alguns dos seus instrumentos de intervenção às características particulares dos diferentes territórios, por decisão central ou por iniciativa de serviços desconcentrados (nível regional) ou descentralizados (municípios e associações de municípios);

iv) **Intervenções integradas de base territorial**: intervenções que, ao contrário das situações anteriores, envolvem a articulação de várias políticas, e não apenas uma única, no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos e privados.

Por seu turno, Doucet, Bohme e Zaucha (2014, p. 4) apresentam uma tipologia mais restrita, mas útil para evidenciar os diferentes enfoques possíveis na relação políticas públicas-território:

i) **Spatially blind** (não faz distinção entre os territórios; coloca o seu enfoque numa aplicação homogénea em todos os lugares);

ii) **Spatially targeted** (reflete a diversidade territorial e considera a existência de padrões territoriais assimétricos, de interdependências bem como a tentativa dos atores públicos de modelarem as suas intervenções levando em linha de conta as diferentes características territoriais existentes);

iii) **Place-based** (parte do princípio que não deve existir uma equivalência entre os territórios e entidades administrativas, sendo que os territórios devem ser áreas funcionais, não ficando limitados pela existência de enquadramentos administrativos que não têm em conta a natureza holística do desenvolvimento).

Esta última tipologia vai de encontro ao já referido *Relatório Barca – Uma Agenda para a Reforma Política da Coesão* (Barca, 2009), que

reformulou os princípios da Política de Coesão da UE, incluindo propostas orientadoras para a sua reforma generalizada. Neste quadro, o relatório propõe uma *place-based development policy* enquanto abordagem para reinterpretar os objetivos estabelecida pelo Tratado da UE para promover o desenvolvimento harmonioso e combater as disparidades entre regiões, definindo-a da seguinte forma (Barca, 2009, p. 9¹):

1. uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, cujo objetivo é reduzir a *ineficiência* persistente (subutilização de todo o potencial) e a *desigualdade* (proporção de pessoas abaixo de um determinado nível de bem-estar e/ou extensão das disparidades interpessoais) em *locais* específicos;

2. através da produção de *bens e serviços públicos integrados* e adaptados ao local, projetados e implementados mediante o levantamento e agregação de *preferências e conhecimentos locais* por meio de *instituições políticas participativas*, e estabelecendo vínculos com outros locais; e

3. promovidos de fora do local por um sistema de *governança multinível*, no qual as subvenções sujeitas a *condicionalidades*, tanto nos objetivos quanto nas instituições, são transferidas dos níveis mais altos para os mais baixos do governo.

Nesta conceção, os “lugares” (*places*) são definidos através do processo de políticas a partir de uma perspectiva funcional como regiões nas quais um conjunto de condições propícias ao desenvolvimento se aplica mais do que em escalas maiores ou menores. Isto implica uma abordagem que remete para a produção de novas territorialidades tendo por base as características funcionais dos diversos territórios e deixa claro que o ponto de partida das *place-based policies* reside no facto de que o processo de desenvolvimento territorial assenta na existência de um processo participado e deliberativo que envolva atores endógenos e exógenos (Barca, McCann & Rodriguez-Pose, 2012).

Por outro lado, Bachtler (2010) refere as seguintes dimensões a ter em conta para avaliar se e como a abordagem *place-based* é incorporada nas políticas regionais europeias: (i) a existência de uma estratégia integrada (consistência e coerência das políticas entre diferentes níveis e por diferentes territórios e atores); (ii) os objetivos da política (medidas redistributivas vs. desenvolvimento de forças e potencialidades

territoriais); (iii) o foco espacial das intervenções (qual a escala territorial adequada); (iv) o modelo de governança multinível (determinado pelos diferentes arranjos constitucionais e estruturas institucionais de cada país); e (v) responsabilização (*accountability*) e aprendizagem (maior escrutínio político e público em todas as etapas do processo da política).

3.2 Tradução da Abordagem e sua Decodificação Processual

Em Portugal, esta conceção foi adotada pelo Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR, 2010) no Relatório de Base *Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*, elaborado para dar suporte ao Exame Territorial da OCDE (2008). Este estudo, mais de carácter técnico do que académico é, em si mesmo, uma evidência do que já foi dito sobre o papel da OCDE e da Política de Coesão na dinamização deste tema, tratando-se, até à atualidade, da principal referência sobre a TPP em Portugal. Neste documento, a **TPP** é definida como:

“A conceção e implementação de programas e projetos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e atores identificados com tal território” (IFDR, 2010, p. 11).

Segundo esta visão, para que uma dada política pública possa ser considerada territorializada não basta que os investimentos tenham um impacto territorial relevante. Ou seja, ‘TPP’ e ‘impactos territoriais de políticas públicas’ (ITPP) são coisas diferentes. Para deixar clara esta distinção, o IFDR entende a ‘TPP’ como equivalente a **PPBT**, definidas como:

“As políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais” (IFDR, 2010, p. 11).

Uma outra definição é que a TPP pressupõe uma triangulação entre a existência de (Figueiredo & Babo, 2014, p. 3): 1) um território pertinente (de escala variável consoante a política pública); 2) uma visão descendente (*top-down*, setorial, vertical ou não) sobre esse território; e,

¹ Tradução nossa. Itálico no original.

3) uma dinâmica ascendente (construção integrada e prospetiva de natureza *bottom-up*) a partir do sistema de atores desse território capaz de configurar um centro de racionalidade estratégica. Por seu turno, Medeiros (2017; 2016b) refere que, a par das dimensões identificadas por Figueiredo (2009) e pelo IFDR (2010), a TPP depende ainda dos seus efeitos na promoção do

desenvolvimento territorial e/ou coesão territorial, propondo a identificação de cinco dimensões estratégicas: i) competitividade económica; ii) coesão social; iii) sustentabilidade ambiental; iv) governança territorial; e v) planeamento espacial, e, a partir destas, um modelo de avaliação da territorialização (Quadro 1.).

Quadro 1. Modelo de Avaliação do Nível de Territorialização de uma dada Política

Alta Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Abrange na sua intervenção os pilares do desenvolvimento territorial • Incorpora na sua intervenção as dimensões do desenvolvimento territorial • Abrange mais de uma escala territorial
Média Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Tem uma associação moderada com os três pilares do desenvolvimento territorial • Incorpora de forma moderada as dimensões do desenvolvimento territorial • Abrange mais de uma escala territorial
Baixa Territorialização	<ul style="list-style-type: none"> • Tem uma contribuição baixa para os pilares do desenvolvimento territorial • Tem uma contribuição baixa para as dimensões do desenvolvimento territorial • Abrange mais de uma escala territorial

Fonte: adaptado de Medeiros (2016b)

Segundo estas definições, é, portanto, notório o paralelismo desta abordagem com as *place-based policies* apresentada pelo Relatório Barca (2009). No entanto, tendo em conta a equivalência entre TPP e PPBT (Figueiredo, 2009; IFDR, 2010), resultante da necessidade de se diferenciar TPP de ITPP, quando olhamos para as tipologias existentes na literatura facilmente percebemos que a mesma abrange diversas tipologias e não apenas as políticas ditas ‘territoriais’. Em outras palavras, estas tipologias não são claras sobre as diferentes influências que concorrem na base da TPP como abordagem que remete para a mudança/atualização do processo das políticas públicas. O problema parece estar no facto das tipologias existentes serem insuficientes para dar conta do carácter dinâmico que atravessa o tema da territorialização no quadro do desenvolvimento territorial. Ou seja, cada uma dessas tipologias caracteriza uma determinada relação entre soberania e territorialidade, enquanto o tema da territorialização se refere à narrativa que atribui significado ao somatório de tais momentos no período histórico atual. Uma outra forma de ver a questão, é considerar tais tipologias como *frames* da reconfiguração do Estado e a territorialização como a história das relações da transformação contemporânea do Estado. Nesta perspetiva, as PPBT são a mais recente tipologia de TPP, mas não suficientes para substituir todas as restantes

tipologias que, coexistindo, estão também elas a ser alvo de mudança/ atualização.

Aliás, esta tipologia (PPBT) está muito dependente do contexto em que foi traduzida para o contexto nacional, por si, muito restrito à atualização das políticas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, as ‘intervensões integradas de base territorial’, apresentadas por Ferrão (2014), parecem ilustrar melhor este processo de atualização das políticas públicas, ou seja, a existência de duas gerações distintas de políticas, ou mesmo uma mudança paradigma, que decorre da reforma administrativa (descentralização e emergência de arenas políticas regionais) e da reformulação do papel do Estado em cada uma das tipologias tradicionais. Nesse sentido, a pergunta que se coloca é o que difere então esta nova geração de políticas públicas da geração anterior. Uma resposta é dada por Figueiredo (2010) no relatório *Territorialização de Políticas Públicas e Monitorização Estratégica do QREN*, ao referir que o conceito de TPP está estritamente associado ao conceito de ‘transversalização de políticas públicas’, definido como a “integração concertada de atuações da administração pública aos seus vários níveis, seja através do reforço de parcerias institucionais, seja através da geração de projetos complementares e sinérgicos ou em cogestão” (Figueiredo, 2010, p. 5). Desse modo, a abordagem das ‘intervensões integradas de base territorial’,

difere das restantes por envolver a integração de várias políticas e não apenas uma única no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos, privados e sociedade civil. No entanto, quer a designação de

‘políticas territoriais’ (Feio & Chorincas, 2009), quer a de ‘PPBT’ (IFDR, 2010), são importantes para caracterizar esta 2ª geração de políticas públicas (Quadro 2.), ilustrando as diferentes abordagens na base do novo paradigma do desenvolvimento territorial.

Quadro 2. Abordagens nas Políticas Públicas de 2ª Geração

Políticas Territoriais	Políticas Públicas de Base Territorial	Intervenções Integradas de Base Territorial
Políticas que privilegiam um enfoque de desenvolvimento endógeno ou <i>bottom-up</i> , emanadas por exemplo da agregação de municípios.	Políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente desiguais de participação do sistema de atores regionais e locais.	Intervenções que envolvem a articulação de várias políticas, e não apenas uma única, no contexto de estratégias desenvolvidas por parcerias constituídas por um leque mais ou menos alargado de atores públicos e privados

Fonte: adaptado de Feio & Chorincas (2009), IFDR (2010) e Ferrão (2014)

O que se está pretende aqui argumentar é que estas abordagens de 2ª geração, não são já exclusivas às políticas de desenvolvimento territorial (regional, no quadro da Política de Coesão, ou relativo a outras categorias de espaço, como o urbano e o rural), ou as políticas tipicamente territoriais (como é o caso das políticas de ordenamento do território), mas também às políticas tradicionalmente setoriais. Em outras palavras, atualmente, a TPP tando pode ser utilizada para se referir a ‘políticas territorializadas’ como a ‘políticas territoriais’, configurando estas, não tipologias de políticas públicas, mas duas modalidades distintas territorialização. Isto é relevante, em primeiro lugar porque deixa em aberto a TPP a futuras abordagens (formas de aproximação das políticas públicas ao território), não restringindo-a às PPBT ou a outra qualquer designação. Em segundo lugar, porque ao englobar influências internas (reforma administrativa e reformulação do Estado) e externas (*europeização das políticas públicas*), a TPP tem um caráter longitudinal que evidencia a tensão entre um duplo processo de mudança em que a racionalidade do desenvolvimento territorial (integrado) se impõe à racionalidade dos mecanismos redistributivos característicos do Estado tradicional (*top-down*, setorial).

3.3 Programa Rede Social e o Novo Ciclo das Políticas Públicas

O caso do Programa Rede Social é um caso emblemático de uma área de atuação setorial do

Estado em que as abordagens de 2ª geração foram introduzidas com mudanças significativas ao nível do processo/ciclo das políticas. Criado em 1997², o programa teve por objetivo compatibilizar e articular políticas sociais setoriais em diversas áreas (emprego, pobreza, cultura, educação, etc.) ao nível local, regional e nacional. Para o efeito, foi introduzido o conceito de ‘redes de apoio social integrado de âmbito local’, assumidas como uma estratégia baseada “num trabalho planeado, feito em parceria, visando racionalizar e trazer maior eficácia à ação das entidades públicas e privadas que atuam numa mesma unidade territorial” (IDS, 1999, p. 11). Tendo em conta o ciclo normal das políticas públicas, constituído pelas seguintes etapas (Souza, 2006): 1) agendamento; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação; e 6) avaliação, a análise deste programa parece evidenciar, não um, mas um duplo ciclo. Se, por um lado, o agendamento e o desenho da política foram realizados ao nível central, por outro, cada município teve depois de implementar o programa segundo três orientações: 1) sinalizar de casos problema e criar condições para a sua resolução a partir dos recursos locais; 2) articular a intervenção dos diferentes agentes locais e das várias parcerias; e 3) promover um planeamento integrado e sistemático, baseado em diagnósticos locais participados, envolvendo todos os parceiros e população.

Segundo estas orientações, a implementação implicou a adoção de uma metodologia de planeamento estratégico integrado e participado,

² Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº197/97, de 18 de novembro.

envolvendo as seguintes etapas: 1) diagnóstico participado (identificação das necessidades e dos problemas prioritários e respetivas causas, bem como dos recursos e das potencialidades locais, que constituíssem oportunidades de desenvolvimento); 2) plano de desenvolvimento (definição dos objetivos e as estratégias capazes de responder às necessidades e aos problemas detetados no diagnóstico); 3) plano de ação (a realizar anualmente a partir da relação entre os objetivos, os meios e a estratégia de implementação da rede em cada município e o plano de desenvolvimento); e 4) monitorização e avaliação (transversal a todo o processo de planeamento a partir de um plano de avaliação concebido desde o início da implementação que permitisse evidenciar os elementos orientadores fundamentais para possíveis reformulações do plano de desenvolvimento e respetivos planos de ação). Mais tarde, em 2006, o âmbito deste ciclo de planeamento e de ação foi alargado com a criação de plataformas intermunicipais ao nível das NUTS III com o objetivo de dar escala à organização dos recursos e o planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supra-municipal.

Neste quadro, a avaliação global do programa no período 2010-2012, realizada pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), refere mesmo “a Rede Social como instrumento experimental de apoio ao Estado Experimental” (IESE, 2013, p. 11) e que o programa configura, ele próprio, uma das medidas experimentais de um novo ciclo de políticas públicas. Este distinguia-se pelo foco na inovação, dinamizada por via da participação *bottom-up*, sendo completado por um processo *top-down* de gestão de candidaturas, de supervisionamento e

de padronização das orientações relativas à elaboração do diagnóstico, do plano de desenvolvimento e do plano de ação. O Programa Rede Social é, assim, emblemático por duas razões: 1) pela criação e evolução da rede que passa de uma mera instância de articulação para um mecanismo *potencialmente* efetivo de governança territorial e de planeamento estratégico de políticas públicas setoriais numa base de desenvolvimento territorial (municipal e depois supra-municipal); e 2) por adotar os mesmos princípios da abordagem *place-based* muito antes da publicação do Relatório Barca e sem a influência dos ciclos da Política de Coesão da UE, onde esta abordagem apenas ganha maior relevo recentemente (ciclo 2014-2020).

O que se pretende evidenciar com este exemplo é que a TPP, enquanto abordagem de base territorial, só pode ser entendida à luz da TPP enquanto uma mudança do papel do Estado que se traduz no processo/ciclo das políticas públicas. Esta reformulação impõe uma nova visão em que as opções de desenvolvimento deixam de ser tanto político (governamentais/*top-down*) para serem estratégicas, seguindo um racional de planeamento prospetivo, participado e *bottom-up* com base num dado território e nos atores (públicos, privados e sociedade civil) nele presentes. O resultado é um novo ciclo de políticas públicas, aquilo que chamamos ‘políticas públicas de 2ª geração’, em que o Estado (tendencialmente) regulamenta, coordena e supervisiona a ação de redes de atores regionais e locais, os quais, através de mecanismos de governança territorial/multinível, passam a ser os principais responsáveis pela conceção e implementação de políticas públicas (Quadro 3.).

Quadro 3. Papel do Estado nas Políticas Públicas de 2ª geração

Ciclo/Processo	Papel do Estado/Governo e Administração Central
1. Agendamento	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento e definição dos problemas/prioridades (a formulação do <i>policy-problem</i> como um projeto coletivo ou um bem comum)
2. Formulação/Regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> Legislar/dar enquadramento legal às políticas (na forma de programas e/ou projetos) Definição/desenho dos programas e/ou projetos que serão desenvolvidos e as grandes metas a serem alcançadas tendo em conta a visão nacional e europeia <ul style="list-style-type: none"> Elaboração das linhas de orientação a serem aplicadas
3. Implementação/Criação da(s) Rede(s)	<ul style="list-style-type: none"> Identificação dos atores relevantes (<i>stakeholders</i>) em função de um território pertinente/definição de um território pertinente em função dos <i>stakeholders</i> (condições mínimas que devem estar reunidas para o <i>problem-solving</i>) <ul style="list-style-type: none"> Criação dos mecanismos de articulação, capacitação e financiamento das ações <ul style="list-style-type: none"> Ativação, coordenação e supervisão das redes
5. Diagnóstico Territorial Participado	<ul style="list-style-type: none"> Padronização das orientações relativas à elaboração do diagnóstico, plano de desenvolvimento e respetivos planos de ação Garantir a coerência e a integração com outros programas e projetos no mesmo nível ou entre níveis territoriais <ul style="list-style-type: none"> Gestão de candidaturas a financiamento de Programas, projetos e/ou ações; <ul style="list-style-type: none"> Definição dos termos das contratualizações quando aplicável
6. Plano de Desenvolvimento	
7. Plano de Ação	
8. Monitorização/ Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento da concretização dos projetos/medidas planeadas <ul style="list-style-type: none"> Avaliação global e periódica dos programas e/ou projetos
Retorna ao diagnóstico ou à revisão do plano de desenvolvimento e dos respetivos planos de ação e não ao agendamento	

Fonte: elaboração própria

Tal mudança, porém, não pode/deve ser confundida apenas ao nível das políticas de desenvolvimento territorial, embora haja um movimento de aproximação das restantes tipologias a esta. Ela é transversal à generalidade das políticas públicas, sejam tradicionalmente setoriais, que tendem agora a ser territorializadas e integradas, sejam as tipicamente referentes a territórios específicos – como é o caso das políticas de ordenamento do território e das políticas de desenvolvimento regional, urbano, rural etc. – passando-se de um quadro em que se priorizava a regionalização para um outro que destaca a relevância da consideração de uma escala menos abrangente, por via de um modelo de cooperação intermunicipal. Ambas as modalidades de TPP, políticas territoriais e territorializadas, tendem, portanto, para a mesma abordagem, a qual se evidencia numa mudança do tradicional ciclo/processo das políticas públicas.

4. CONCLUSÕES

Este texto abordou o tema da TPP procurando contribuir para a clarificação teórico-conceitual do que se entende por políticas ‘territoriais’ e ‘territorializadas’. Com este propósito, a reflexão que se seguiu foi dividida em duas partes, a primeira dedicada à territorialização do desenvolvimento num quadro de globalização e de reformulação do papel do Estado, e a segunda sobre as tipologias de políticas públicas existentes tendo em conta a dimensão território, pondo em discussão a TPP como “processo” e como “abordagem”.

Apesar de não existir uma agenda investigativa bem delimitada no âmbito da TPP, parece claro que este tema se enquadra na dimensão política do desenvolvimento territorial. Em face da aceleração dos movimentos de T-D-R pelo fenómeno da globalização, esta dimensão evidencia-se na necessidade de regulamentar as relações de poder e de coordenação entre redes de atores com vista a criar elementos de reterritorialização que os territórios perderam ou que ainda não têm. Nesse sentido, a TPP remete para um processo histórico e relacional de redimensionamento do papel e das capacidades estatais segundo o qual, os órgãos centrais se tornam cada vez mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem no ciclo das políticas públicas.

Em tal processo, os mecanismos de governança territorial/multinível surgem como importantes para enfrentar os efeitos do fenómeno

de desterritorialização, mas também como formas de democracia participativa e de inovação social. É aqui de destacar a influência da Política de Coesão na reestruturação administrativa e na promoção dos níveis subnacionais dos seus Estados-membros, reconduzindo o modelo de governança europeia à escala regional/local. Neste quadro, a designação ‘desenvolvimento territorial’ tende a substituir as expressões como desenvolvimento regional, local, e, mesmo, urbano e rural. Esta alteração traduz uma nova visão de desenvolvimento em que, tendencialmente, os processos de base territorial se impõem à racionalidade dos mecanismos redistributivos característicos do modelo de Estado tradicional, sectorializados e compartimentados por escalas ou níveis administrativos ou por categorias de espaço.

Assim, a governança territorial/multinível e os espaços relacionais não coincidentes com delimitações político-administrativas ganham relevo como territórios fundamentais na formulação e concretização de políticas públicas cuja eficácia, eficiência e efetividade resulta, exatamente, da sua adequação às necessidades, prioridades e capacidades dos múltiplos atores de territórios pertinentes para o efeito. É esta a ideia de base da abordagem *place-based* popularizada pelo Relatório Barca e que as traduções nacionais procuraram captar com o conceito de TPP e de PPBT. Porém, esta abordagem não se resume às políticas de desenvolvimento territorial. Como evidenciado com o Programa Rede Social, também as políticas tradicionalmente setoriais tendem a incluir uma conceção mais estratégica, baseada numa metodologia de planeamento prospetivo, planeado *bottom-up* em função de redes e de territórios pertinentes. Desse modo, apesar de dizerem respeito à atualização de tipologias de políticas públicas tradicionalmente distintas, políticas ‘territorializadas’ e ‘territoriais’ são modalidade de TPP que tendem hoje para a mesma abordagem.

O contributo deste texto foi, assim, o de procurar sistematizar um novo processo/ciclo das políticas públicas, ao que chamamos ‘políticas públicas de 2ª geração’, em que o principal papel do Estado passa a ser o de regulamentar, coordenar e supervisionar a ação de redes de atores regionais e locais, os quais, através de mecanismos de governança territorial/multinível, assumem o protagonismo na implementação de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

Bachtler, J. (2010). Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*, 10(44), 54-58. Retrieved from <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/place-based-policy-and-regional-development-in-europe>

Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, Commissioner for Regional Policy. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Barca, F., McCann, P., & Rodriguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, Vol. 52, n.º 1, 134-152. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>

Basile, L. (2016). Measuring party strategies on the territorial dimension: a method based on content analysis. *Regional & Federal Studies*, 26(1), 1-23, Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1141767>

Brenner, N. (1999). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society*, Vol. 28, no. 1, 39-78. Retrieved from: <http://www.urbanlab.org/articles/brenner%20state%20centrism%20territoriality.pdf>

Castells, M. (2007). Communication, Power and Counter-Power in the Network Society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralized Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers. Paris, OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/48724565.pdf>

Covas, A. & Covas, M. M. (2013). Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do algarve. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Ano 3, n. 2, 66-85.

Dallabrida, V. R. (2015). Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 215, 1 (2.º), 304-328. Retirado de http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf

Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, N. (2008). Territorial Governance in

the Making: Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 351-355. Retrieved from <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/19-TERRITORIAL.pdf>

Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2018). Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Regional em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Nº 48, 5-16. Retirado de <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER48/48.1.pdf>

Doucet, P., Böhme, K. & Zaucha, J. (2014). EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. *European Journal of Spatial Development*, 1-24. Retrieved from <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/debate201401.pdf>

Faludi, A. (2012). Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13:2, 197-211. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677578>

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

Faure, A. (2004). Territoires/Territorialisation. In L. Boussguet, S. Jacquot and P. Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Les Presses de Sciences Po. Retrieved from: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/32/96/PDF/dicooAF.pdf>

Feio, P. A., & Chorincas, J. (2009). Governança Territorial e Inovação de Políticas Públicas. *Prospetiva e Planeamento*, Vol. 16, 137-157.

Ferrão, J. (2014). Ambiente e território: Para uma nova geração de políticas públicas com futuro. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente* (pp. 328-343). Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. Retirado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/19991/1/ICS_JFerrao_Ambiente_A.pdf

Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prospetiva e Planeamento*, 17, 129-139. Retirado de <https://economiadoterritorio.files.wordpress.com/2014/11/governanca-e-ordenamento-do-territo3b3rio.pdf>

Ferrão, J. (2003). A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do

Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial? *GeoInova*, 7, 11-37. Retirado de <http://geoinova.fcsh.unl.pt/revistas/files/n7-1.pdf>

Ferrão, J. (2002). Policentrismo e Coesão Territorial: um novo papel para as “regiões”? *Revista Europa - Novas Fronteiras*, 12, 31-35. Retirado de <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000015001-000020000/000018035.pdf>

Ferreira, F., & Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Vol. 9, n.3, 487-499. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n3/2175-3369-urbe2175-3369009003AO08.pdf>

Ferreira, F., & Catarino, J. R. (2018). European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, Vol. 7, n. ° 2, 114-136. Retrieved from http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/267/pdf_1

Ferry, M., & Borkowska-Waszak, S. (2018). Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6(1), 35-50.

Figueiredo, A. M., & Babo, E. (2014). Territorialização das Políticas Públicas, Inovação e Cultura. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal, Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Figueiredo, A. M. (2009). O QREN e a Territorialização das Políticas Públicas. Lisboa, Observatório do QREN.

Fuini, L. L. (2014). A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica. *Interações*, Vol. 15, n.1, 21-34. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/inter/v15n1/v15n1a03.pdf>

Haesbaert, R. (2005). Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, Universidade de São Paulo, 20 a 26 de março de 2005. Retirado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/19.pdf>

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel

Governance. *American Political Science Review*, Vol. 97(2), 233-243. Retrieved from http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks_unravelingcentralstate.apsr_2003.pdf

IDS. (2001). Programa Rede Social. Lisboa, Soartes. Retirado de http://www.seg-social.pt/documents/10152/147168/programa_rede_social/bfa76312-e5e2-45a6-8678-f2698525c443

IFDR. (2010). A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal - Relatório Base. Lisboa, IFDR.

IESE. (2013). Projeto Rede em Prática: Relatório final da avaliação do Programa Rede Social 2010-2012. Lisboa, IESE.

Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), pp. 341-378. Retrieved from <http://hooghe.web.unc.edu/files/2016/09/marks.hooghe.blank-european-integration-from-the1980s.-state-centric-v.-multi-level-governance.pdf>

Medeiros, E. (2019). Spatial Planning, Territorial Development, and Territorial Impact Assessment. *Journal of Planning Literature*, Vol. 34(2), 171-182. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0885412219831375>

Medeiros, E. (2017) The Territorial Dimension of European Policies: a conceptual approach. In E. Medeiros (Ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy* (pp. 9-22). Routledge, London.

Medeiros, E. (2016a). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, n° 60, 1-30. Retrieved from <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Referreed%20articles/refereed60.pdf>

Medeiros, E. (2016b). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra*, 89-112. Retrieved from https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/35712/1/Medeiros%20Eduardo_2016.pdf

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47:7, 1034-1047. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>

Piattoni, S. (2016). Cohesion policy, multi-level governance and democracy. In S., Piattoni & L., Polverari (Eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (p. 65-78). Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. (*EURE*) *Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 40, nº119, 75-97.

Santos, J. A. (2013). As políticas públicas: uma perspetiva histórica. In C. Madureira & M. Asensio (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*. Lisboa, INA editora.

Saquet, M. A. (2011). O desenvolvimento numa perspetiva territorial, multidimensional e democrática. *Resgate*, Vol. XIX, nº 21, 1-15.

Seixas, P. C. (2012). Políticas e Modelos de Desenvolvimento Territorial na Europa e Portu

gal. *Revista Paranense de Desenvolvimento*, nº 122, 147-175. Retirado de <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

Vanthillo, T., & Verhetsel, A. (2012). Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium). *Belgeo*, 1-2. Retrieved from <http://belgeo.revues.org/7083>;DOI:10.4000/belgeo.7083

Eficacia de la Iniciativa Leader Como Instrumento de Desarrollo Rural.

Estudio de Caso de Extremadura (España)

Effectiveness of the Leader Initiative as an Instrument of Rural Development.

Case Study of Extremadura (Spain)

Francisco Javier Castellano-Álvarez

fcocastellano@unex.es

Department of Economy, Faculty of Business, Finance and Tourism
University of Extremadura, Cáceres (Spain)

María de la Cruz del Río-Rama

delrio@uvigo.es

Department of Business Management and Marketing
University of Vigo, Ourense (Spain)

Amador Durán-Sánchez

amduransan@unex.es

Department of Financial Economy and Accounting, Cáceres (Spain)

Resumen/ Abstract

La Comunicación “El futuro de los alimentos y de la agricultura” (Comisión Europea, 2017) supone el punto de partida de una nueva reforma de la Política Agraria Común (PAC) que, nuevamente, condicionará el devenir de las acciones europeas de desarrollo rural. En este contexto, ante la irrelevancia presupuestaria a la que parece verse abocada la política europea de desarrollo rural, esta investigación pretende reivindicar la Iniciativa Comunitaria Leader como instrumento útil y eficaz para afrontar los retos del medio rural. Tomando como referencia las primeras ediciones de la citada Iniciativa y su aplicación a una región concreta, esta investigación evalúa la capacidad de estos programas para movilizar los recursos del medio rural y, al mismo tiempo, promover su diversificación económica. La metodología empleada plantea esos objetivos como especificidades del método Leader y, en base a un análisis de su ejecución financiera y de los proyectos acometidos, evalúa en qué medida

The Communication "The future of food and agriculture" (European Commission, 2017) is the starting point for a new reform of the Common Agricultural Policy (CAP) that, once again, will condition the future of European rural development actions. In this context, given the irrelevance to which the European policy of rural development is headed, this research aims to claim the Leader Community Initiative as a useful and effective instrument to face the challenges of the rural environment. Taking as reference the first editions of the aforementioned Initiative and its application to a specific region, this research evaluates the capacity of these programs to mobilize rural resources and, at the same time, promote their economic diversification. The methodology used establishes these objectives as specificities of the Leader method and, based on an analysis of its financial execution and the projects, evaluates to what extent the implementation of the Initiative remains true to

la implementación de la Iniciativa se mantiene fiel a sus principios y filosofía. Los resultados de la investigación muestran que, en la consecución de estos objetivos, tendrán una gran relevancia los proyectos dirigidos a la valorización y comercialización de las producciones agrarias.

Palabras clave: Enfoque Leader. Desarrollo rural. Valorización. Comercialización agraria.

Códigos JEL: O18, Q01, R13, R58

1. INTRODUCCIÓN

A comienzos de los años ochenta era evidente el agotamiento de un modelo agrario productivista que había condicionado las funciones asignadas al medio rural europeo. Muestra de ello fue el informe “Perspectivas sobre la Política Agraria Comunitaria” (Comisión Europea, 1985) -más conocido como “Libro Verde de la PAC”- que, más allá de los primeros cambios introducidos apenas un par de años antes, plantea la necesidad de atajar el problema de los excedentes agrarios con nuevas reformas de la política agraria.

La novedad más significativa del “Libro Verde” fue que la problemática agraria deja de ser entendida como algo sectorial y pasa a considerarse como una cuestión que incumbe al conjunto del medio rural. Desde esta nueva concepción, se hacía preciso sustituir el enfoque basado en el desarrollo agrario por otro centrado en el desarrollo rural.

En línea con las propuestas del “Libro Verde”, la Comunicación “El futuro del mundo rural” (Comisión Europea, 1988) muestra la preocupación por los efectos que sobre el medio rural podían tener tres factores: 1) el inevitable ajuste de la política agraria; 2) el aumento de las zonas rurales atrasadas; y 3) el deterioro del medio ambiente y del patrimonio natural.

En el citado documento la Comisión reconoce que, desde el inicio de su aplicación, la PAC había disminuido la importancia de la agricultura, tanto en términos de producción como en términos de empleo. A pesar de que en el medio rural la agricultura seguía conservando gran importancia, se consideró evidente la pérdida de su posición hegemónica sobre el mismo y su incapacidad para articular, por sí sola, la economía rural (Pisani, 1994).

its principles and philosophy. The results of the investigation show that, in the achievement of these objectives, will be highly relevant the projects directed to the valorisation and commercialization of agricultural productions.

Keywords: Leader approach. Rural development. Valuation and agrarian commercialization.

JEL Code: O18, Q01, R13, R58

Ante esta situación, la Comisión entiende prioritaria la diversificación económica de las zonas rurales con el objetivo de generar empleos estables y duraderos que permitieran retener a la población y complementar las rentas agrarias. Es este el escenario en el que, en marzo de 1991, la Comisión aprueba la Iniciativa Leader I (Comisión Europea, 1991).

Para el Consejo Económico y Social Europeo (1990), Leader surgía en un contexto en el que era evidente “la incapacidad de los Fondos Estructurales para llevar a cabo la aproximación, y la cohesión económica y social, a la que hace referencia el Acta Única”. Con esta Iniciativa se pretendía contrastar la validez de un modelo de desarrollo que, en base a la diversificación económica y a un novedoso enfoque, debía ser capaz de impulsar el desarrollo de las zonas rurales con el fin último de evitar la emigración de su población.

A pesar de su carácter experimental y sus limitados recursos, Leader I supuso la creación de pequeñas empresas con base en los productos agrarios propios, el desarrollo del sector turístico, la implicación de la población en los procesos de desarrollo, la revitalización cultural, la inversión de capitales públicos y privados, etc.; todo ello propició la diversificación de sus economías, la prestación de servicios, la estabilización y creación de empleos, o la mejora del medioambiente (Beltrán, 1995).

Estos resultados consolidaron el modelo de desarrollo implícito al enfoque Leader de manera que, en junio de 1994, Leader I tendría su continuidad en base a la Iniciativa Leader II (Comisión Europea, 1994). Gracias a la difusión lograda por Leader I, Leader II actuará en más de la mitad del territorio comunitario, pasando de 217 Grupos de Acción Local (GAL) en el período 1991-1993, a unos 1.000 en la se-

gunda fase (AEIDL, 2000). En su segunda convocatoria, con una inversión de en torno a cuatro mil millones de euros, la Iniciativa Leader da un salto cualitativo.

En esa segunda mitad de los años noventa, la Agenda 2000 (Comisión Europea, 1997) eleva las políticas de desarrollo rural a la categoría de segundo pilar de la PAC, ratifica la apuesta por la diversificación económica del medio rural, e insiste en la necesidad de integrar dentro de esa filosofía al sector primario. Con la generalización del enfoque Leader y la aprobación de la citada Agenda 2000, la política de desarrollo rural tendrá un destacado protagonismo dentro de los discursos comunitarios.

Sin embargo, posteriormente, la ausencia de un compromiso presupuestario, acorde con esa aparente relevancia, frustra las expectativas generadas en torno a estas políticas. A pesar de que en el sexenio 2000-2006 se aprueba Leader + (Comisión Europea, 2000), si se toma como referencia la UE-15, de los 51.5 mil millones de euros destinados a desarrollo rural tan sólo 2 mil correspondieron a Leader (García Álvarez-Coque, 2004). En el sexenio 2007-2013, la Iniciativa Leader se transforma en un eje de carácter metodológico de los Programas de Desarrollo Rural (PDR); lo que no impide que, nuevamente, sus recursos vuelvan a ser anecdóticos: apenas un 1% de lo consignado por el FEADER y el resto de administraciones públicas para los PDR de la UE (Viladomiu y Rosell, 2009).

Por tanto, a pesar del “apogeo” del que disfrutó la política de desarrollo rural durante la segunda mitad de los años noventa, las restricciones presupuestarias de los sexenios posteriores la convierten en la auténtica “cenicienta de la PAC” (García Grande, 2005).

El objetivo de esta investigación es contrastar si esta pérdida de relevancia es consecuencia de la ineficacia de la Iniciativa o, por el contrario, se trata de una cuestión de prioridades presupuestarias de las instituciones comunitarias.

Los trabajos de diversos autores parecen apuntar a esa segunda hipótesis; de tal forma que, ese papel subsidiario respecto de la PAC caracterizaría a la política de desarrollo rural desde sus orígenes (García Álvarez-Coque, 2004; Compés, 2010). De hecho, hay quienes consideran que el desarrollo rural es utilizado por las instituciones europeas como una especie de coartada frente a las crecientes presiones sufridas por la PAC, primero en el seno del GATT y después en la OMC (Castillo y Ramos, 2010; Colino y Martínez, 2005).

No obstante, a pesar de sus limitados recursos y de su carácter claramente subsidiario respecto a la política regional o la política agraria, la Iniciativa Leader logró una notable presencia territorial y suscitó las ilusiones de buena parte del medio rural europeo.

La explicación a esa aparente contradicción entre recursos y expectativas se encuentra en el interés generado por la metodología aplicada. De hecho, a menudo, las diversas evaluaciones realizadas sobre esta Iniciativa destacan, no tanto los resultados derivados de esta o aquella inversión, sino las virtudes inherentes al enfoque Leader y la posibilidad de extrapolar este método a otro tipo de programas (Tortosa, 1999); tanto es así que, González Regidor (2006:50) llega a afirmar: “la desaparición del programa tendría menos consecuencias para el desarrollo de muchas zonas rurales que la del propio método”.

El análisis de la eficacia de la Iniciativa Leader debe partir de esta premisa. Estudiar esta cuestión no es otra cosa que evaluar la eficacia de la metodología Leader en la consecución de sus objetivos. Es decir, se debe distinguir el instrumento utilizado (enfoque Leader) del fin último por el que se utiliza (empleos, empresas, población, etc.).

Este planteamiento constituye la principal novedad de esta investigación al poner el acento en la herramienta empleada. Es la eficacia del método lo que se pretende analizar y, en ese empeño, se pondrá una especial atención en estudiar su capacidad para: a) movilizar los recursos de las zonas rurales; y b) contribuir a su diversificación económica.

Los resultados obtenidos pueden resultar de gran interés para los académicos implicados en el estudio de los programas de desarrollo rural de carácter endógeno; así como para aquellos otros técnicos y políticos implicados en su gestión y aprobación.

A continuación, tras abordar brevemente la filosofía y características del enfoque Leader, se detallan los aspectos metodológicos que condicionan la realización del presente estudio. En un tercer apartado se abordan los resultados de la investigación y, por último, en un cuarto epígrafe se apuntan las conclusiones más relevantes.

2. CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE LEADER

Debe entenderse esta Iniciativa no como un programa inversor -o de infraestructuras- al estilo de los ejecutados con cargo a los Fondos

Estructurales, sino como una Iniciativa cuyo principal objetivo es tener un carácter demostrativo respecto a la posible realización de pequeñas inversiones de carácter local.

El “enfoque Leader” representa el modelo de desarrollo definido por la Comisión Europea a través de las sucesivas convocatorias de la citada Iniciativa. Según el Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural (AEIDL, 1999) el citado enfoque se materializa en siete “especificidades”: 1) enfoque territorial; 2) ascendente; 3) integral y multisectorial; 4) Grupos de Acción Local; 5) carácter innovador de las acciones; 6) introducción en red, incluida la cooperación transnacional; y 7) gestión y financiación descentralizada.

Leader y las políticas de desarrollo rural, han sido objeto de estudio desde diversas perspectivas. Desde el punto de vista teórico se podrían citar los trabajos de Zapatero y Sánchez (1999) o Cebrián (2003). Por su parte, autores como Del Canto (2000); Garrido, y Moyano (2002); Nieto y Gurría (2010); De los Ríos, Díaz y Cadena (2011); Ramos y Garrido (2014); Navarro, Woods y Cejudo (2016); Nieto y Cárdenas (2017); o Cejudo, Navarro, y Camacho (2017) dan a sus investigaciones una orientación empírica al estudiar diversos aspectos vinculados a la aplicación de Leader y de las citadas políticas. Desde una perspectiva sectorial, los impactos de los programas de desarrollo rural sobre el sector del turismo, también han sido ampliamente estudiados (Haghiri y Okech, 2011; Giannakis, 2014; Muresan, et al., 2016; Quaranta, Citro y Salvia, 2016; Giaccio et al., 2018; Lakner et al., 2018; Castellano et al., 2019).

Al margen de todos estos estudios, a efectos de la presente aportación, resulta obligado esbozar brevemente las características más relevantes de la metodología Leader.

El enfoque Leader concede una relevancia esencial a la definición y articulación del territorio. Frente a un ámbito local (demasiado pequeño) u otro regional (muy amplio), la comarca es entendida como “aquella área territorial lo suficientemente homogénea como para compartir problemáticas y soluciones” (Guiberteau, 2002:95).

El territorio es valorado no como un mero continente de recursos y población, sino como un factor cuyas múltiples características condicionan su propia competitividad. El enfoque territorial implica que el desarrollo de una comarca debe basarse en cuestiones materiales y

cuantificables, como los recursos existentes o las ventajas comparativas de empresas y productos locales; pero igualmente, se deben tener en cuenta factores como la definición de sus fronteras, el sentimiento de pertenencia e identidad de su población, su cultura, su historia, la riqueza paisajística y patrimonial, el nivel de equipamientos públicos y sociales, e incluso la personalidad afable de sus habitantes (Esparcia y Noguera, 1999).

El enfoque Leader tiene un carácter multisectorial; no vincula el futuro de un territorio a una actividad o a un único sector. Muy al contrario, dentro de una misma estrategia de desarrollo trata de aprovechar las múltiples actividades productivas.

Otra novedad de Leader es el deseo por implicar a la población. A diferencia del modelo desarrollista, basado en grandes actuaciones diseñadas por agentes e instituciones ajenas al territorio, el modelo endógeno y participativo procura que los procesos de desarrollo se activen “desde abajo hacia arriba” y cuenten con un amplio respaldo social.

Con base en el ámbito comarcal, los GAL son los responsables de encauzar la participación de la población. Los GAL pretenden ser un fiel reflejo de su sociedad al estar compuestos por tres sectores bien definidos: el institucional (con presencia de todos los ayuntamientos de la comarca); el económico (empresarios y promotores) y el cultural/asociativo (asociaciones culturales, sociales, ecologistas, etc.). Dentro de un modelo de gestión, basado en un sistema de financiación descentralizado, el GAL se constituye como el responsable de la definición de las estrategias de desarrollo y de la aplicación de los recursos económicos invertidos.

En Leader los procesos de innovación generados por la población local tienen un papel esencial. Para comprender la dimensión que el concepto de innovación adquiere dentro de esta Iniciativa debemos enmarcarlo dentro de esas otras características del enfoque Leader. Sólo desde esta premisa puede entenderse el mismo como un proceso de aprendizaje colectivo, capaz de hacer evolucionar “a las técnicas, los productos y los métodos de trabajo; pero también a las representaciones simbólicas, las costumbres y la capacidad de los agentes para conocerse mejor” (AEIDL, 1997:30).

Este concepto contrasta con el de quienes entienden la innovación como el resultado de una actividad científica, creada en centros especializados, en base a importantes, a importantes

inversiones, y concentrada en entornos urbanos e industriales.

Por último, cabe destacar el hecho de que la sostenibilidad sea considerada como una cuestión transversal. Para Leader la conservación del medio ambiente no constituye una limitación sino una oportunidad. La calidad de los paisajes y de los recursos naturales es un factor de generación de empleo; hará más competitivos a los territorios en aspectos puramente económicos, pero también, en otros factores como su especificidad e identidad.

La relevancia concedida a esta cuestión se explica por una serie de hitos que, a finales de los años 80 - principios de los 90, condicionaron la posición europea respecto al medio ambiente; destacando entre otros: el Informe "Brundtland" (ONU, 1987); la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) -que aprueba "Agenda 21"-; o el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de las Comunidades Europeas -celebrado en diciembre de 1992- del que surge el informe "Hacia un desarrollo sostenible".

3. METODOLOGÍA

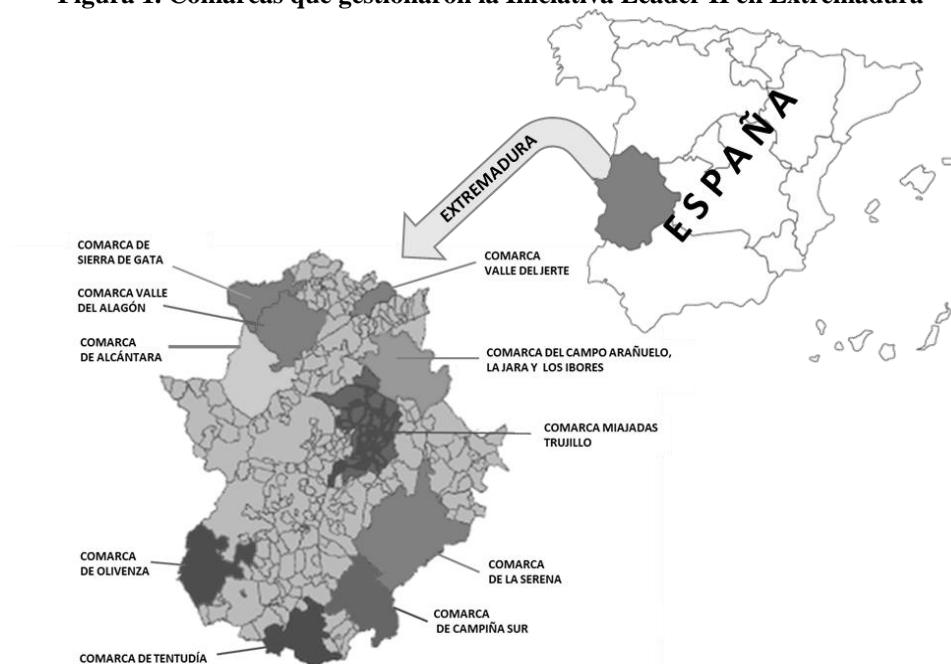
El análisis de la eficacia de la Iniciativa Leader se centrará en estudiar su aplicación en Extremadura (España). Dado su carácter rural y su condición de región Objetivo 1, la citada región

constituye un magnífico estudio de caso con el que analizar los resultados obtenidos con la aplicación de las políticas de desarrollo rural (González Regidor, 2006).

Debido a la difusión lograda por Leader I en cuatro comarcas extremeñas (Jerte, Alcántara, Gata y La Serena), la segunda convocatoria de esta Iniciativa tuvo en amplio eco en Extremadura. Buena muestra de ello, es el hecho de que los programas presentados englobaran una superficie superior a los 31.000 km² (más del 75% del territorio) y afectarían a unos 560.000 habitantes (más de la mitad de la población). Si se exceptúa a las grandes ciudades y las zonas regables del Plan Badajoz, podría decirse que el resto de la región extremeña mostró su interés por participar en este programa.

Tras el proceso de selección y la ejecución de la medida de Adquisición de capacidades (una especie de etapa previa con la que se pretendía que las diferentes comarcas definieran una estrategia de desarrollo y adquirieran las capacidades necesarias para gestionar un programa de desarrollo), un total de diez GAL ejecutaron un Programa de Innovación Rural (Jerte, Alcántara, Gata, Valle del Alagón, Campo Arañuelo, Miajadas-Trujillo, La Serena, Campiña Sur, Tentudía y Olivenza). Estos grupos (representados en la Figura 1) acogían a una población de 301.000 habitantes y suponían una superficie de 17.123,8 km².

Figura 1. Comarcas que gestionaron la Iniciativa Leader II en Extremadura



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al ámbito temporal de la investigación, el análisis se centrará en una etapa concreta: la segunda mitad de los años noventa. Se elige este período porque es una etapa de “apogeo” de la Iniciativa Leader, en la que este tipo de políticas despuntaron definitivamente y su aplicación se extendió notablemente sobre las zonas desfavorecidas del medio rural europeo. Tomar como referencia este período tiene como propósito evidenciar si su posterior y paulatino ostracismo puede ser consecuencia de la ineficacia de la misma o si, por el contrario, aun demostrando su utilidad, Leader se ve relegada dentro del presupuesto comunitario en virtud de otras prioridades.

Habitualmente, las evaluaciones oficiales sobre la Iniciativa Leader se caracterizan por su orientación hacia un análisis de la eficiencia y eficacia de las inversiones realizadas, o a la medición de su impacto en base a una serie de indicadores (promoción de empresas, creación plazas de alojamiento, creación y consolidación de empleos). Críticos con este hecho, Navarro, Cejudo y Maroto (2012:349) afirman que “las evaluaciones de los programas de los programas de desarrollo rural elaboradas por las diferentes administraciones competentes no tienen suficientemente en consideración los impactos que estos programas generan sobre el territorio”. En esa misma línea, Delgado et al. (1999:333) consideran que el análisis de las políticas de desarrollo rural exige “trascender de las evaluaciones clásicas que utilizan únicamente criterios cuantificables económicamente, para aportar informaciones adicionales, que permitan medir los impactos cualitativos derivados de los elementos específicos de esta iniciativa”.

Las posiciones de estos autores son asumidas por la misma Comisión Europea (2002:5) cuando, en sus directrices para la evaluación de Leader +, asumiendo que el valor añadido de la citada Iniciativa radica esencialmente en la aplicación de un método específico para el desarrollo rural, afirma: “la evaluación debe centrarse en algo más que los resultados y el impacto, debe hacerse extensiva también al proceso de aplicación (...) de la iniciativa”. En este punto, es importante volver a insistir en que esta investigación no trata de evaluar los resultados obtenidos por la ejecución de determinados programas, sino que se centra en estudiar en qué medida su aplicación se ajusta a su filosofía inicial. En este empeño, estaríamos asumiendo el reto planteado por Esparcia (2001:298) cuando afirma: “lo que resulta verdaderamente relevan-

te, y a la vez complejo de analizar, son las denominadas especificidades del método Leader”.

Por tanto, partiendo de la información aportada por diversos documentos relativos a la evaluación final de la Iniciativa Leader II en Extremadura -tales como: los informes de ejecución de los diez Grupos Leader (ADESVAL, 2002; ADICOMT, 2002; ADISGATA, 2002; ADERCO, 2002; ARIABOR, 2002; CEDER Campiña Sur, 2002; CEDER La Serena, 2002; CEDER Tentudía, 2002; SOPREDAJE, 2002), el Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Consejería de Agricultura de la Junta de Extremadura y MAPA, 2002), o la Evaluación final de la Iniciativa Leader II en Extremadura (ECOTONO, 2002)-, esta investigación pretende trascender a los mismos poniendo el acento en dos de las especificidades del enfoque Leader: a) movilización de los recursos endógenos del territorio; y b) capacidad para propiciar la diversificación económica de las zonas rurales.

Para lograr el objetivo planteado, de los citados documentos, tendrá un especial interés la información relativa a la ejecución financiera de los programas comarcales, así como los recursos comprometidos para cada una de las medidas que componen sus Programas de Innovación, y para cada uno de los proyectos ejecutados con cargo a las mismas.

Por último, es obligado hacer referencia al Servicio Extremeño de Desarrollo Rural (SEDER) cuya colaboración posibilitó el acceso a los documentos citados anteriormente. Buena parte de los datos recogidos en los gráficos y tablas incluidos en el siguiente epígrafe son resultado del tratamiento conjunto de la información incluida en los mismos; de ahí que, al mencionar la fuente, se haga mención al referido Servicio.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Movilización de los Recursos del Medio Rural

Recurriendo al análisis de la ejecución financiera de la Iniciativa Leader II y de su Programa regional (Consejería de Agricultura de la Junta de Extremadura, 1995), la Tabla 1 muestra la distribución por medidas de sus recursos iniciales. La principal idea que se puede obtener es la gran relevancia del Programa de Innovación (casi el 94% del total del programa).

Tabla 1. Programa financiero inicial Leader II en Extremadura (Euros)

Medidas	Total
A) Adquisición de Capacidades	631.062,71
B) Programa de Innovación	50.575.168,58
C) Cooperación Transnacional	2.536.271,06
D) Evaluación y Seguimiento	240.404,84
Total	53.982.907,19

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Leader II en Extremadura (1995).

Esta investigación se centra en analizar la ejecución del Programa de Innovación. El objetivo de esta medida es la realización de modestas inversiones en aquellos sectores y actividades que puedan contribuir al desarrollo rural. A su vez, el Programa de Innovación está compuesto por seis submedidas que engloban un conjunto muy amplio de actuaciones (MAPA, 1994):

- Apoyo técnico: Financia el funcionamiento del equipo técnico encargado de la gestión del programa (CEDER), así como la elaboración de informes técnicos.
- Formación profesional y ayudas a la contratación: Pretende atender las necesidades formativas detectadas en los procesos de desarrollo.
- Turismo rural: Su objetivo es impulsar el desarrollo de una amplia oferta de alojamiento, así como de sus servicios complementarios.
- Pequeñas empresas, artesanías y servicios: Aspira a crear y consolidar pequeñas empresas en base al aprovechamiento de los recursos y tradiciones locales. Otro de los propósitos

es permitir el acceso de estas empresas a servicios de proximidad.

- Valorización y comercialización de la producción agraria, silvícola y pesquera local: Con la intención de incrementar el valor añadido de las producciones locales, se plantean toda una serie de actuaciones que van, desde la mejora de los sistemas de producción, hasta la comercialización directa de los productos finales.

- Conservación y mejora del medio ambiente: En base a modestas inversiones de carácter público se abordan acciones de rehabilitación del patrimonio, promoción de elementos culturales, protección de parajes con especial valor paisajístico, etc.

Si Leader II no ha sido capaz de comprometer los recursos iniciales de su Programa de Innovación, la valoración respecto a su capacidad para movilizar los recursos del medio rural debe ser muy distinta al caso contrario; es decir, que los compromisos finales fueran superiores a lo presupuestado. En la siguiente tabla se comparan estas dos magnitudes:

Tabla 2. Presupuesto inicial y compromisos finales de Leader II en Extremadura (Euros)

Medidas	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Compromisos finales	Variación
Medida B	50.575.168,58	61.301.110,00	66.660.217,95	+31,80%
Medida B.1	4.032.791,22	5.724.593,00	5.815.982,05	+44,22%
Medida B.2	3.545.971,41	2.813.426,00	2.957.953,10	-16,58%
Medida B.3	12.645.294,68	14.970.492,00	16.244.368,18	+28,46%
Medida B.4	15.181.565,75	14.282.945,00	15.240.425,69	+0,04%
Medida B.5	10.115.033,72	16.979.642,00	18.483.485,38	+82,73%
Medida B.6	5.054.511,80	6.530.012,00	7.918.003,55	+56,65%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

Como se aprecia, existe una notable diferencia entre los recursos inicialmente asignados y los finalmente comprometidos (+31,8%). A lo largo de su ejecución, el presupuesto de la Iniciativa se ve incrementado hasta en dos ocasiones como consecuencia de la aplicación de una reserva adicional de fondos y de la indexación (neutralizar los efectos que la inflación pudiera tener sobre las dotaciones iniciales del programa). El resultado de estos incrementos se refleja en el presupuesto definitivo.

El análisis de la ejecución financiera evidencia la capacidad de la Iniciativa para movilizar los recursos de las zonas rurales. Leader II no sólo es capaz de materializar en proyectos e inversiones los incrementos presupuestarios que se producen a lo largo de su ejecución, sino que,

además, los compromisos finales superan en un 8,74% al presupuesto definitivo.

Tal y como muestra la Tabla 3, la ejecución financiera de la Iniciativa no es uniforme en cada una de las comarcas. Por lo general, las mayores diferencias entre presupuestos iniciales y compromisos finales se encuentran en aquellos GAL que accedieron al Programa de Innovación a través de la Adquisición de Capacidades. No obstante, tanto entre éstos como entre aquellos Grupos que accedieron directamente a la gestión de esta medida, el análisis de las diferencias existentes entre los GAL pudiera permitir generalizar los aciertos cometidos por aquellos Grupos que han logrado una mayor movilización de recursos.

Tabla 3. Niveles de ejecución comarcal de la Iniciativa Leader II en Extremadura (Euros)

GAL	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Compromisos finales	Variación
Valle del Jerte	6.310.600,00	6.773.221,00	7.070.836,55	+12,05%
La Serena	6.310.600,00	8.002.408,00	8.892.459,32	+40,91%
Alcántara	6.310.600,00	6.538.044,00	6.590.610,51	+4,44%
Sierra de Gata	6.310.600,00	7.019.663,00	7.540.626,75	+19,49%
Campaña Sur	6.310.600,00	6.665.357,00	6.749.790,10	+6,96%
Arañuelo e Ibores	5.709.600,00	5.980.706,00	6.679.706,92	+16,99%
Olivenza	3.328.100,00	4.639.869,00	4.840.257,87	+45,44%
Tentudía	3.328.100,00	5.383.659,00	6.080.030,27	+82,69%
Valle del Alagón	3.328.100,00	5.133.637,00	6.442.021,67	+93,56%
Miajadas - Trujillo	3.328.100,00	5.164.546,00	5.773.877,99	+73,49%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

Al margen de las características del territorio, el hecho de que en La Serena los compromisos finales superen al presupuesto inicial en un 40,91% puede deberse a aciertos en la aplicación del programa por parte del equipo técnico. El caso contrario sería el de la comarca de Alcántara. Como ya se ha comentado, analizar estas diferencias puede constituir una interesante línea de investigación que ha pasado inadvertida para los distintos trabajos de evaluación.

Abundando en el análisis de la capacidad de Leader II para movilizar los recursos del medio rural, cabe preguntarse si el sistema de gestión

empleado es capaz de lograr una mayor implicación de las instituciones e inversores más próximos al territorio. Ello estaría en línea con otra de las especificidades del enfoque Leader: su carácter endógeno (potenciar el desarrollo económico en base a los propios recursos del territorio).

Para verificar si Leader II cumple con esta particularidad, es interesante analizar la procedencia de los fondos comprometidos en base a la siguiente pregunta: ¿qué tipo de recursos se comprometen más con la ejecución de estas políticas?

En la financiación del Programa hay que distinguir los recursos públicos de los de origen privado (aportados por los promotores en la ejecución de sus proyectos). A su vez, los fondos públicos proceden de la Unión Europea -Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo

de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)- o de otras administraciones implicadas en la gestión de Leader II (Central, Regional y Local).

En la tabla 4 se compara la importancia de las diferentes fuentes de financiación en el presupuesto inicial y en los compromisos logrados al cierre de la Iniciativa.

Tabla 4. Implicación de las fuentes de financiación en la ejecución de Leader II (Euros)

Fuente financiación	Presupuesto inicial	%	Compromisos finales	%
Fondos europeos	21.402.041,04	42,32	25.165.362,29	37,75
FEOGA	9.952.760,45	19,68	11.693.574,04	17,54
FEDER	9.952.760,45	19,68	11.657.348,42	17,49
FSE	1.496.520,14	2,96	1.814.439,83	2,72
Fondos nacionales	7.134.013,67	14,10	12.186.577,18	18,28
Central	2.380.007,93	4,70	2.742.937,27	4,11
Regional	2.380.007,93	4,70	4.391.977,70	6,59
Local	2.373.997,81	4,70	5.051.662,21	7,58
Fondos privados	22.039.113,87	43,6	29.308.278,48	44,0
Total	50.575.168,58		66.660.217,95	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

Con independencia de las cantidades en términos absolutos (se trata de una Iniciativa Comunitaria y la principal fuente de financiación, como no podía ser de otra forma, son los fondos comunitarios), la comparación de la importancia relativa que cada una de las fuentes de financiación tienen dentro del presupuesto inicial y de los compromisos finales parece apuntar a que, en la ejecución de Leader II, se implican más las administraciones más próximas al territorio. Los compromisos de las administraciones regional y local ganan importancia relativa en detrimento de los asumidos por las aportaciones europea y nacional.

También merece ser destacada la capacidad de Leader II para implicar a los inversores privados. Aunque los incrementos presupuestarios parten de un mayor compromiso de fondos públicos, los promotores privados no sólo han acompañado esa apuesta de las instituciones por la Iniciativa, sino que han incrementado ligeramente la importancia relativa que inicialmente se concedía a este tipo de recursos dentro de la programación financiera de Leader II.

Por tanto, parece que el modelo planteado por Leader es capaz de movilizar los recursos del medio rural por encima de sus expectativas

iniciales y a ello contribuyen, más intensamente, los inversores privados y las instituciones públicas más cercanas al territorio.

4.2. Capacidad para promover la diversificación económica del medio rural

El análisis de las particularidades del enfoque Leader destacaba su carácter multisectorial e integrado. En base al mismo, las estrategias de desarrollo debían aprovechar las diversas actividades productivas inherentes a sectores con presencia real, o potencial, en una comarca.

A este respecto, esta investigación trata de evaluar si la materialización de la Iniciativa en proyectos concretos contribuye a la diversificación económica del medio rural. Para ello se analizan dos cuestiones: 1) Distribución de los compromisos finales entre las submedidas del Programa de innovación; y 2) Acciones realizadas.

4.2.1. Distribución de los Compromisos Finales entre las Diferentes Submedidas

La siguiente tabla desglosa la importancia relativa de las seis submedidas que componen el

Programa de Innovación Rural regional. Lo hace, además, comparando el presupuesto ini-

cial con los recursos que se comprometen finalmente en las mismas.

Tabla 5. Distribución de la inversión de la Iniciativa Leader II por submedidas (Euros)

Programa de innovación	Presupuesto inicial	%	Compromisos finales	%
Submedida B.1	4.032.791,22	8,0	5.815.982,05	8,7
Submedida B.2	3.545.971,41	7,0	2.957.953,10	4,4
Submedida B.3	12.645.294,68	25,0	16.244.368,18	24,4
Submedida B.4	15.181.565,75	30,0	15.240.425,69	22,9
Submedida B.5	10.115.033,72	20,0	18.483.485,38	27,7
Submedida B.6	5.054.511,80	10,0	7.918.003,55	11,9
Total	50.575.168,58	100,0	66.660.217,95	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el SEDER

Se consideran medidas improductivas aquellas en las que la aportación pública es mayoritaria (B.1, B.2 y B.6), a diferencia de las medidas productivas en las que los recursos aportados por los promotores privados son la principal fuente de financiación (B.3, B.4 y B.5).

Con independencia de las variaciones producidas en las submedidas B.1, B.2 y B.6, en su conjunto, su importancia relativa se sitúa en torno a un 25% de los recursos del Programa de Innovación. No obstante, si de lo que se trata es de evaluar la coherencia existente entre la filosofía de la Iniciativa y su puesta en práctica, hay que subrayar que las medidas “improductivas” también promueven la realización de actividades económicas en sectores alternativos a la agricultura.

Así por ejemplo, las acciones realizadas con cargo a las submedidas B1 y B2 consisten en tareas de asesoramiento técnico y de formación

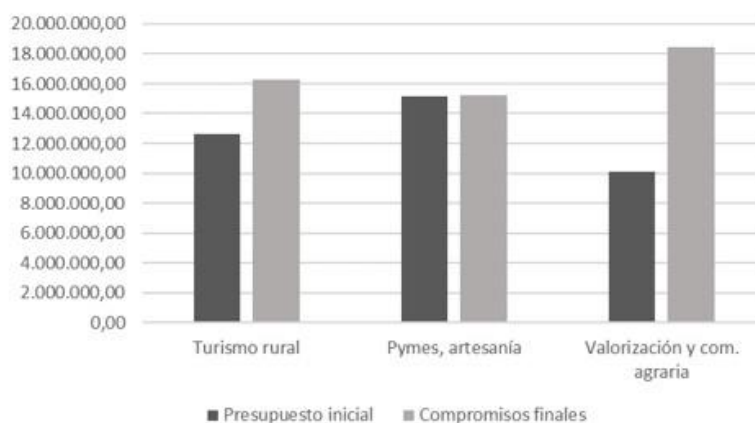
(propias del sector servicios). Por su parte, las actuaciones de conservación y recuperación del medioambiente, en su mayoría, se corresponden con actividades propias del sector de la construcción.

Dejando a un lado estas submedidas, la Figura 2 permite centrar el análisis en aquellas que más claramente definen su orientación sectorial y que, en su conjunto, suponen tres cuartas partes de la inversión total: turismo rural (B.3); pymes, artesanía y servicios (B.4); y valorización y comercialización de la producción agraria (B.5).

La citada figura aporta una clara imagen de algo que ya mostraban las tablas 2 y 5: dentro de las medidas productivas, la valorización y comercialización agraria es la que experimenta el incremento más significativo de los recursos comprometidos.

Figura 2. Ejecución de las medidas productivas en la Iniciativa Leader II

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura (2002)



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura (2002)

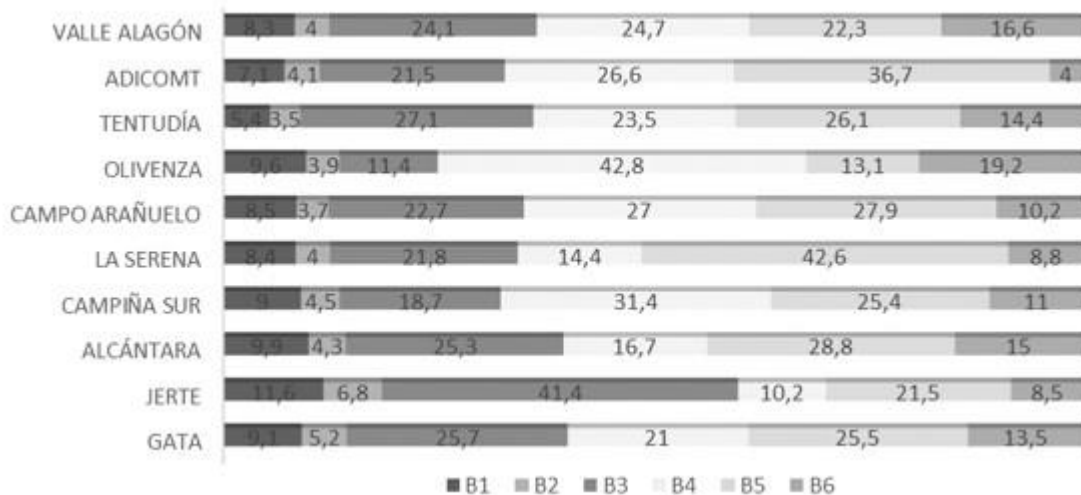
El comportamiento de la citada medida permite que las medidas productivas mantengan en los compromisos finales el mismo peso que se les asignaba en el inicio del Programa. Bien es cierto que con ciertas variaciones en la importancia relativa de cada una de ellas. Será la medida de valorización y comercialización agraria la que compense la leve pérdida de importancia relativa del turismo rural o la modesta ejecución lograda en la medida de pymes, artesanía y servicios.

Cualquier análisis de la capacidad mostrada por Leader II para diversificar la economía de las zonas rurales debe tener presentes estos trasvases de recursos puesto que muestran los sectores o actividades en los que la Iniciativa puede tener mejor acogida.

El notable nivel de ejecución logrado por la medida de valorización y comercialización agraria también es clave para explicar la capacidad de la Iniciativa para movilizar los recursos de las zonas rurales. Es evidente que, en esta medida, Leader se revela como un instrumento capaz de activar el potencial existente en las zonas rurales. Un análisis más detallado de las acciones realizadas permitirá conocer en qué tipo de proyectos se materializan las inversiones realizadas.

Como muestra la siguiente figura, también se detectan diferencias si en los distintos GAL se analiza la distribución de la inversión final por medidas.

Figura 3. Distribución de la inversión en los Programas de Innovación comarcales



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura (2002).

Aunque existen variaciones, en casi todos los Grupos, las medidas productivas suponen entre el 70 y el 80% de los compromisos finales. Si se atiende a los GAL en los que algunas de las medidas productivas asumen mayor relevancia, destacan el caso de Jerte en turismo rural; Olivenza en pymes, artesanía y servicios; La Serena y Miajadas-Trujillo en valorización y comercialización agraria.

Al margen de las diferencias comarcales, parece claro que la estructura y ejecución del Programa de Innovación está en sintonía con el enfoque multisectorial de la Iniciativa y su objetivo de contribuir a la diversificación económica del medio rural.

4.2.2 Análisis de las Acciones Realizadas en las Medidas Productivas

En el interés por analizar la eficacia del método Leader y su capacidad para contribuir a la diversificación económica del medio rural, además de poner el acento en la distribución de recursos entre las medidas productivas, también procede abordar un análisis de las acciones realizadas. Ello permitirá conocer mejor las características de los proyectos y el tipo de actividad o sector en el que se materializan.

Con ese propósito, en la tabla 6 se desglosa, por tipo actividad, el número de acciones realizadas por cada uno de los GAL y en cada una de las medidas productivas.

Tabla 6. Acciones realizadas por los Grupos de Acción Local (GAL) con cargo a las submedidas productivas

	Turismo rural										Pymes, artesanía, servicios						Valorización y comercialización agraria						Acciones		
	a ₃	b ₃	c ₃	d ₃	e ₃	f ₃	g ₃	h ₃	i ₃	j ₃	a ₄	b ₄	c ₄	d ₄	e ₄	f ₄	a ₅	b ₅	c ₅	d ₅	e ₅	f ₅		g ₅	h ₅
GATA	2	1	15		1		1	10		42	17		5	2	56	9		1				26	1	5	194
JERTE	5	4	24	2		4	5	3		19	1	5	5	13			9	2				4	19		124
ALCÁNTARA			6			2		5	1	7		1	10	3		6	1	11				6	10		69
CAMPIÑA SUR		2	8	2		4	2	3		9	16	33	3	42	1	11		1	2			12	1	4	156
LA SERENA	1	5	2	5		2	7	6		9	14	1		3			9	2		7		11	19		103
CAMPO ARAÑUELO			7	2						6	1	10		4	87	4	4	7	1			4	8	2	147
OLIVENZA			2	1		4		4		5	32	2	2	10								1	9		72
TENTUDÍA		2	5			1			2	3	12	2	5	2	2	4	1	2	4	2				1	50
MIAJADAS-TRUJILLO			7			3	2	10	8	13	26	32	15	8			13	8	2	1	1	11			160
VALLE DEL ALAGÓN	1	1	6		1	2		1		3	7	3	7	1		3	1	6		3		11		1	58
	9	15	82	12	2	22	17	42	11	116	126	89	52	88	146	37	38	40	9	13	1	86	67	13	
	328										538						267								

¹ En las acciones dirigidas a la promoción del turismo rural se diferencia entre: a) Camping y zonas de acampada; b) Hoteles, hostales y pensiones; c) Edificaciones rurales para el alojamiento (casas rurales, hosterías, núcleos de turismo rural, etc.); d) Albergues y centros de educación complementarios; e) Balnearios, centros residenciales y complejos turísticos; f) Restaurantes, bares, pubs, cafeterías y mesones; g) Mejora de espacios e infraestructuras complementarias al turismo; h) Servicios y actividades complementarias al turismo; i) Creación y apoyo al desarrollo de empresas turísticas; j) Publicidad, promoción, centros de divulgación e información.

² Las acciones incluidas dentro de la submedida de pymes, artesanía y servicios, se dirigen a: a) Apoyo a pymes de carácter industrial; b) Apoyo a pymes de carácter comercial; c) Apoyo a pymes artesanales; d) Apoyo a pymes de servicios a la población local; e) Ayudas al teletrabajo; y f) Otro tipo de actuaciones.

³ En los proyectos dirigidos a la valorización y comercialización agraria, se diferencia entre: a) Promoción y divulgación de las producciones agrarias; b) Construcción, ampliación o rehabilitación de instalaciones destinadas a la comercialización de las producciones agrarias o agroalimentarias; c) Mejora de las producciones agrarias; d) Mejora de las producciones ganaderas; e) Mejora de las producciones forestales; f) Creación o mejora de instalaciones o equipos en las industrias agrarias y agroalimentarias artesanales; g) Creación o mejora de instalaciones o equipos en las industrias agrarias y agroalimentarias no artesanales; y h) Otro tipo de actuaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEDER

Un análisis minucioso de las acciones realizadas permite constatar que, también en las medidas productivas, la iniciativa pública promueve un buen número de proyectos. Esto es especialmente llamativo en el fomento del turismo rural donde, de un total de 328 acciones, 151 tienen a un ente de carácter público como promotor principal.

De ese notable número de proyectos, una tercera parte tiene como finalidad la construcción de equipamientos e infraestructuras turísticas; el resto se trata de actuaciones de promoción turística. Sin despreciar el interés de estas actuaciones, parece que el compromiso de las instituciones públicas (especialmente las de carácter local) no se materializa en una mayor cofinancia-

ción de proyectos de carácter privado sino que, muy al contrario, los responsables municipales, a través de las posibles justificaciones que las medidas Leader les brindan, compiten con los inversores privados por captar la financiación comunitaria para sus proyectos.

Al margen de los proyectos que cuentan con un promotor público, la mayor parte de los proyectos de carácter privado realizados con cargo a la medida de turismo rural se orientan a la creación de plazas de alojamiento (un total de 109). Además, como muestra la tabla 7, en este propósito se comprometen buena parte de los recursos de la citada medida por parte de los GAL (excepción hecha de la comarca de Olivenza).

Tabla 7. Porcentaje de la inversión en turismo dedicada a la creación de alojamientos

Gata	Jerte	ADECA	Campaña Sur	La Serena	ARJA-BOR	Olivenza	Tentudía	ADI-COMT	ADES-VAL
68,8	71,2	59,5	49,8	54,7	97,1	17,4	91,8	48,9	62,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEDER.

En sus fases iniciales, es normal que el desarrollo del turismo rural pase por la creación y mejora de infraestructuras de alojamiento. No obstante, sería preciso hacer una reflexión sobre el elevado número de proyectos que se consagran a este fin. De las 177 acciones que cuentan con un promotor privado, no llega a la decena las que se dirigen a la creación de servicios complementarios al turista. Esto supone una limitación para el desarrollo del sector turístico dentro del medio rural (Millán, 2002).

Por su parte, antes de abordar un análisis de la distribución sectorial de los proyectos, el gran número de acciones dirigidas a la promoción de pymes, artesanía y servicios requiere de una advertencia previa: Aunque carecen de relevancia presupuestaria, más de 200 acciones (casi el 40% de las realizadas en esta medida) se dirigen a la modernización de equipos informáticos; a ello habría que añadir otras 50 referidas a la celebración de una feria multisectorial por parte de uno de los GAL. En total, en torno al 50% de las acciones imputadas a esta medida. Este hecho exige prudencia al emplear el número de acciones realizadas como criterio para evaluar la eficacia de la medida (por otra parte, algo muy común dentro de las evaluaciones oficiales realizadas por entidades de muy diverso tipo).

Tal y como muestra la Figura 4, en relación al resto de acciones, la principal idea a destacar es su dispersión entre diversas actividades económicas. Si se agrupan las acciones realizadas

por sectores de actividad, las de carácter industrial suponen en torno a tres cuartas partes de las mismas; por su parte, el resto de acciones se refieren al sector servicios. Los proyectos dirigidos a inversiones de carácter agrario apenas tienen relevancia.

Respecto a la valorización y comercialización agraria, la primera idea que se debe destacar es la escasa relevancia de las acciones que cuentan con un promotor público o de aquellas otras que podrían ser consideradas como “desviaciones” del programa (las referidas al equipamiento informático o la asistencia a ferias). Dado que se trata de medidas productivas, se podría calificar a estos dos tipos de acciones como proyectos “impropios” (Tabla 8).

Es evidente que la ejecución de esta medida se diferencia de las otras dos, tanto en la importancia que los proyectos “impropios” tienen en el total de acciones realizadas, como en la relevancia presupuestaria de los mismos dentro la inversión final.

La Figura 5 analiza la distribución sectorial de los proyectos acometidos con cargo a esta medida. Como se puede apreciar, la mayor parte de las acciones se refieren a inversiones vinculadas con la industria agroalimentaria. Además, la mayoría de ellas son un claro ejemplo de cómo la Iniciativa Leader puede contribuir al desarrollo de las zonas rurales en base al aprovechamiento de los recursos locales.

Figura 4. Distribución sectorial acciones realizadas en la medida pymes, artesanía y servicios



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEDER

Tabla 8. Importancia de las acciones “impropias” dentro de las medidas productivas

	Turismo rural	Pymes, artesanía	Valorización agraria
% sobre nº de acciones	46,03 %	53,90 %	11,23 %
% sobre inversión final	18,13 %	10,59 %	6,75 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura (2002).

Figura 5. Finalidad de los proyectos de valorización y comercialización agraria



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de cierre de Leader II en Extremadura (2002).

Los GAL financian acciones que aumentan el valor añadido de sus productos locales: aceituna de mesa, aceite, quesos, miel, polen, setas, productos silvestres, embutidos, espárragos, pimentón, tabaco, piscifactorías, carne de cordero... Un análisis detallado de estas acciones permite constatar cómo cada comarca concentra las inversiones en sus productos más característicos: la cereza en el Jerte, los higos en Miajadas, el pimentón en el Alagón, el tabaco en

Campo Arañuelo, el queso de los Ibores, etc.

Por último, con respecto a la dimensión media de las acciones ejecutadas dentro de las medidas productivas, tal y como muestra el siguiente cuadro, la dimensión media de los proyectos de valorización y comercialización agraria es superior a la de las otras dos medidas productivas (y muy superior si la comparamos con la medida de pymes, artesanía y servicios).

Tabla 9. Dimensión media de las acciones realizadas en medidas productivas

	Turismo rural	Pymes	Valorización agraria	Total
Inversión final	16.244.368,18	15.240.425,69	18.483.485,38	49.968.279,25
Nº acciones	328	538	267	1.133
Dimensión media	49.525,51	28.327,93	69.226,54	44.102,63

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEDER

Este dato evidencia la ambición con la que se plantean los proyectos de valoración agraria y puede ayudar a comprender el notable grado de ejecución de esta medida.

5. CONCLUSIONES

Aunque los retos que debe afrontar la UE han aumentado sensiblemente, el presupuesto con el que cuenta actualmente la Unión ha sido inferior al del sexenio anterior. Sin duda, la salida de Reino Unido reforzará el sesgo restrictivo del presupuesto comunitario.

Ni la anunciada reforma de la PAC, ni mucho menos, los recursos destinados a las políticas de desarrollo rural, se podrán mantener al margen de este escenario. Es previsible que las autoridades comunitarias sean aún más exigentes con respecto al destino de sus recursos.

La Iniciativa Leader, y la metodología implícita a la misma, demuestran ser un instrumento útil para movilizar los recursos de las zonas rurales, y una herramienta que propicia la generación de valor añadido en base a los recursos existentes en el territorio.

Si se toma como referencia el origen de esta Iniciativa y el debate que entonces suscitó en las instituciones comunitarias, los resultados aportados por esta investigación coinciden con los objetivos fundamentales del Acta Única Europea y con aquellas otras reflexiones hechas por el Consejo Económico y Social de la Unión a principios de los años noventa.

Por tanto, en un escenario en el que, necesariamente, se va a priorizar cada vez más el destino de los recursos, esta investigación puede considerarse como una modesta aportación que revela las bondades de la metodología Leader en el ámbito de Extremadura (España). Al margen de la coherencia existente entre la estructura del programa y su objetivo de diversificar la economía del medio rural, entre esas bondades de la metodología Leader destaca su capacidad para movilizar los recursos del medio rural e implicar, en su ejecución, a los inversores e instituciones más cercanos al territorio. Esta función dinamizadora es una de las principales

credenciales que los defensores de la Iniciativa Leader pueden plantear ante las instituciones comunitarias en la defensa de su continuidad. En el caso de Extremadura, la aplicación de la metodología Leader supuso un salto cualitativo en la movilización del medio rural y su articulación en torno a los GAL de ámbito comarcal. Como decía alguno de los autores citados, esta movilización, y la implementación de una metodología que descansa sobre una activa participación de los agentes locales, es más importante para la vertebración de la sociedad rural y la activación de sus recursos que la ejecución de determinadas inversiones.

No obstante, un análisis detallado de las diferentes medidas del Programa de Innovación también revela ciertas “desviaciones”. Entre ellas, merece una mención la influencia que ejercen las instituciones públicas de carácter local para condicionar la realización de un buen número de proyectos, incluso dentro de las medidas productivas.

La ejecución de la medida de fomento del turismo rural también requiere una observación respecto al hecho de que los proyectos de creación de alojamientos supongan la mayor parte de la inversión comprometida por los GAL. Por el contrario, apenas se promueven proyectos de creación de servicios y actividades complementarias para el turista.

Por otra parte, el análisis realizado muestra la capacidad de las acciones de valoración y comercialización agraria para movilizar y comprometer inversiones. La evolución de esta medida supera, con creces, las expectativas inicialmente depositadas en ella y muestra que este tipo de actuaciones pueden constituir una buena opción para promover el desarrollo y la diversificación económica de las zonas rurales.

Respecto a las limitaciones de la investigación, cabe destacar el hecho de que la misma se centra en un área concreta. Aunque, como se ha expuesto, en lo que al análisis de las políticas de desarrollo rural se refiere, Extremadura reúne una serie de características que la convierten en un interesante objeto de estudio del caso, la posible generalización de las conclusiones debe tener presente lo limitado del ámbito geográfico al que se refieren.

REFERENCIAS

- ADECA (2002), Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Alcántara, Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- ADERCO (2002), Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Olivenza. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- ADESVAL (2002), Asociación para el Desarrollo de la Comarca del Valle del Alagón. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- ADICOMT (2002), Asociación para el Desarrollo Integral de la Comarca Miajadas-Trujillo. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- ADISGATA (2002), Asociación para el Desarrollo Integral de Sierra de Gata. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- AEIDL (1997), Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local. Innovación y desarrollo rural (Cuaderno nº 2). Bruselas: Observatorio Europeo Leader.
- AEIDL (1999), Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local. La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de Leader (Cuaderno nº 6). Bruselas: Observatorio Europeo Leader.
- AEIDL (2000), Asociación Europea de Información sobre el Desarrollo Local. La financiación local en los territorios rurales (Cuaderno nº 9). Bruselas: Observatorio Europeo Leader.
- ARJABOR (2002), Asociación para el Desarrollo de la Comarca del Campo Arañuelo, La Jara y Los Ibores: Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- Beltrán, C. (1995), “Mecanismos e instrumentos de la Iniciativa Leader II”. En Ramos, E.; Cruz, J. (Coord.). *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid, España: MAPA, Serie Estudios, pp. 483-494.
- Castellano, F.J.; Del Río, M^a.C.; Álvarez, J.; Durán, A. (2019), “Limitations of Rural Tourism as an Economic Diversification and Regional Development Instrument. The Case Study of the Region of La Vera”, *Sustainability*, nº 11, 3309.
- Castillo, J.S.; Ramos, E. (2010), “El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea”. En García Álvarez-Coque, J.M.; Gómez Limón, J.A. (Coord.). *Chequeo médico de la PAC*. Madrid: MARM y Eumedia S.A., pp. 177-212.
- Cebrián, A. (2003), “Génesis, método y territorio del desarrollo rural con enfoque local”, *Papeles de Geografía*, nº 38, pp. 61-76.
- CEDER Campiña Sur (2002), Centro de Desarrollo Rural Campiña Sur. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- CEDER La Serena (2002), Centro de Desarrollo Rural La Serena. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- CEDER Tentudía (2002), Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudía. Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II. España.
- Cejudo, R., Navarro, F.A., Camacho, J.A. (2017), “Perfil y características de los beneficiarios finales de los Programas de Desarrollo Rural en Andalucía. Leader + y Proder II (2000-2006)”, *Cuadernos Geográficos*, Vol, 56, nº 2, pp. 155-175.
- Colino, J.; Martínez, J.M. (2005), “El desarrollo rural: segundo pilar de la PAC”. En García Delgado, J.L.; García Grande, M.J. (Directores). *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. España, Barcelona: Colección de Estudios Económicos de La Caixa, pp. 70-99.
- Comisión Europea (1985), *Perspectivas para la Política Agrícola Común*. COM (85) 333. Bruselas.
- Comisión Europea (1988), *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 final. Suplemento 4/1988. Bruselas.
- Comisión Europea (1991), *Comunicación por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (91/C 73/14)*. DOCE, nº 73/33, 19 de marzo de 1991, Bruselas.
- Comisión Europea (1994), *Comunicación por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales a los programas operativos integrados, para los que se pide a los Estados que presenten solicitud de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (94/C 180/12)*. DOCE, 1 de julio 1994, Bruselas.
- Comisión Europea (1997), *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. COM

(97) 2000. Suplemento 5/97. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2000), Comunicación a los Estados miembros, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +) (2000/C 139/05). DOCE, 18 de mayo del 2000, Bruselas.

Comisión Europea (2002), Directrices para la evaluación de los programas Leader +". Documento STAR VI/43503/02-Rev.1. España: Dirección General de Agricultura, Enero.

Comisión Europea (2017), El futuro de los alimentos y de la agricultura. COM (2017) 713 final., Bruselas.

Compés, R. (2010), "De la deconstrucción a la refundación: Elementos para un cambio de modelo de la reforma de la PAC 2013". En García Álvarez-Coque, J.M.; Gómez Limón, J.A. (Coord.). Chequeo médico de la PAC. Madrid: MARM y Eumedia S.A. pp. 129-153.

Consejería de Agricultura de la Junta de Extremadura y Mapa (2002), Informe de cierre de la Iniciativa Leader II en la Comunidad Autónoma de Extremadura. España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Junio.

Consejería de Agricultura de la Junta de Extremadura (1995), Programa Leader II de Extremadura. España: CCAA JUEX.

Consejo Económico y Social (1990), Dictamen en relación al proyecto de Comunicación de la Comisión por la que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de la Iniciativa comunitaria Leader. Pleno 280º, celebrado el 18 de octubre de 1990, España.

De Los Ríos, I.; Díaz, J.M.; Cadena, J. (2011), "La Iniciativa Leader como modelo de desarrollo rural: aplicación a algunos territorios de México", *Agrociencia*, nº 45, pp. 609-624.

Del Canto, C. (2000), "Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, pp. 69-84.

Delgado, Mª.M., Ramos, E., Gallardo, R., Ramos, F. (1999), "De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las Iniciativas Europeas de desarrollo rural". En Ramos, E. (Coord.). *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. España, Madrid: MAPA, pp. 323-344.

ECOTONO (2002), Evaluación final de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Extremadura. España: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Esparcia J.; Noguera, J. (1999), "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural". En Ramos Real, E. (Coord.). *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. España, Madrid: MAPA, pp. 9-44.

Esparcia, J. (2001), "Las políticas de desarrollo rural: Evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras". En García Pascual, F. (Coord.). *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. España, Madrid: MAPA, pp. 267-309.

García Álvarez-Coque, J.M. (2004), "La reforma de la PAC y el futuro de las ayudas agrarias", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 11, pp. 163-183.

García Grande, M.J. (2005), "El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC". En García Delgado, J.L.; García Grande, M.J. (Directores). *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. España, Barcelona: Colección de Estudios Económicos de La Caixa, pp. 44-69.

Garrido, F.; Moyano, E. (2002), "Capital social y desarrollo en zonas rurales. Un análisis de los programas Leader II y Proder en Andalucía", *Revista Internacional de Sociología*, nº 33, pp. 67-96.

Giaccio, V.; Mastronardi, L.; Marino, D.; Giannelli, A.; Scardera, A. (2018), "Do Rural Policies Impact on Tourism Development in Italy? A Case Study of Agritourism", *Sustainability*, nº 10, 2938.

Giannakis, E. (2014), "The role of rural tourism on the development of rural areas: The case of Cyprus", *J. Rom. Reg. Sci.*, vol. 8, nº 1, pp. 38-53.

González Regidor, J. (2006), "El método Leader: Un instrumento territorial para un desarrollo rural sostenible. El caso de Extremadura". En González Regidor, J. (Dir.). *Desarrollo Rural de Base Territorial: Extremadura (España)*. España, Badajoz: MAPA y Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, pp. 13-90.

Guibertau, A. (2002), "Fortalezas y debilidades del modelo de desarrollo rural por los actores locales". En Márquez Fernández, D. (Coord.). *Nuevos Horizontes en el desarrollo rural*. Universidad Internacional de Andalucía. España, Madrid: AKAL, pp. 87-104.

Haghi, M.; Okech, R. (2011), "The role of the agritourism management in developing the economy of rural regions", *Tourism & Management Studies*, nº 1, pp. 99-105.

Lakner, Z.; Besan, A.; Merlet, I.; Oláh, J.; Máté, D.; Grabara, J.; Popp, J. (2018), "Building Coalitions for Diversified and Sustainable Tourism: Two case studies from Hungary", *Sustainability*, nº 10, 1090.

MAPA (1994), Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria Leader II. España, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Millán Escriche, M. (2002), "La diversificación en el medio rural como factor de desarrollo", *Papeles de Geografía*, nº 36, pp. 223-238.

Muresan, I.; Oroian, C.; Harun, R.; Arion, F.; Porutiu, A.; Chiciudean, G.; Todea, A.; Lile, R. (2016), "Local Residents Attitude toward Sustainable Rural Tourism Development", *Sustainability*, nº 8, 100.

Navarro, F.A., Cejudo, E., Maroto, J.C. (2012), "Aportaciones a la evaluación de los programas de desarrollo rural", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 58, pp. 349-379.

Navarro, F.A., Woods, M., Cejudo, E. (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", *Sociología Ruralis*, Vol, 56, nº 2, pp. 270-288.

Nieto, A., Cárdenas, G. (2017), "Análisis del método Leader (2007-2013) en Extremadura mediante técnicas SIG y análisis multivariado", *Cuadernos Geográficos*, Vol, 56, nº 1, pp. 148-171.

Nieto, A., Gurría, J.L. (2010), "El modelo rural y el impacto de los programas Leader y Proder en Extremadura (Propuesta metodológica)", *Scripta Nova*, Vol, XIV, nº 340, pp. 1-25.

ONU (1987), *Nuestro futuro en común*. Informe Comisión Mundial Medio Ambiente y

Desarrollo, US: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506189>

Pisani, E. (1994), "Pour une Agriculture Marchande et Ménagère", Francia: l'Aube, pp. 101-120.

Quaranta, G.; Citro, E.; Salvia, R. (2016), "Economic and Social Sustainable Synergies to Promote Innovations in Rural Tourism and Local Development", *Sustainability*, nº 8, 668.

Ramos, E.; Garrido, D. (2014), "Estrategias de desarrollo rural basadas en las especificidades rurales. El caso de la marca Calidad Rural en España", *Revista de Estudios Regionales*, nº 100, pp. 101-129.

SEDER, Servicio Extremeño de Desarrollo Rural.

SOPREDEVAJE (2002), Sociedad para la Promoción y el Desarrollo del Valle del Jerte, "Informe de cierre del programa comarcal de la Iniciativa Leader II". España.

Tortosa, J. (1999), "El desarrollo rural: una apuesta para garantizar un mundo rural vivo". En Ramos real, e. (Coord.). *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. España, Madrid: MAPA, pp. 159-170.

Viladomiu, L.; Rosell, J. (2009), "Los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea y sus enfoques alternativos". En Moreno, L.; Sánchez, M^a.; Y Simões, O. (Coord.). *Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural*. Portugal, Lisboa: SPER, pp. 51-61.

Zapatero, J.; Sánchez, M.J. (1999), "Instrumentos específicos para el desarrollo rural integrado: La Iniciativa Comunitaria LEADER y el Programa Operativo PRODER", *Polígonos*, nº 8, pp. 21-3

Benefícios Fiscais e a Nova Geografia Econômica: Um Estudo Sobre o Crescimento Econômico de Municípios Limítrofes em Diferentes Estados Brasileiros Para 2003 a 2012 no Âmbito do Icms Industrial

Fiscal Benefits of Industrial Icms and New Economic Geography: A Study About Economic Growth of Brazilian Cities in Different Brazilian States' Boreders From 2003 to 2012

Paula da Silva Esquerdo

contato.esquerdo@gmail.com

Universidade Federal do Espírito Santo, Brazil

Ana Carolina Giuberti

ana.giuberti@ufes.br

Universidade Federal do Espírito Santo, Brazil

Resumo/ Abstract

O território brasileiro é caracterizado por concentração e desconcentração econômica regional, acentuados por diferenças climáticas, demográficas, modo de produção, custos e na utilização de benefícios fiscais. Desse modo, a análise objetiva entender se a presença de benefícios fiscais de ICMS (indústria de transformação) influencia na taxa de crescimento do PIB a partir da Nova Geografia Econômica, teoria onde fatores territoriais são ferramentas de promoção ao crescimento econômico. A amostra conta com 1.159 municípios localizados entre estados do país. A modelagem, via painel dinâmico, unida ao referencial teórico, evidencia que os benefícios fiscais analisados não influenciam na taxa de crescimento do PIB real (2003 a 2012). A variável dependente é afetada por fatores especificamente regionais, como vínculos empregatícios, número estabelecimentos, VA industrial, custo de transporte e densidade demográfica.

Palavras chave: Benefícios Fiscais, ICMS, Crescimento Econômico, Guerra Fiscal, Nova Geografia Econômica.

The Brazilian territory is composed of regional economic concentration, accentuated by climatic, demographic differences, mode of production, costs and utilization of tax benefits. Thus, an objective analysis understands the presence of ICMS (manufacturing industry) tax benefits that affect GDP growth rates based on the New Economic Geography, a theory in which territorial factors are tools for promoting economic growth. A sample of 1,159 municipalities located between the states of the country. A dynamic panel modeling, coupled with the theoretical framework, shows that the tax benefits analyzed do not influence real GDP growth rates (2003 to 2012). A dependent variable is affected by regional factors such as employment relationships, number of items, industrial additional value, transportation cost, and demographic density.

Keywords: Tax Benefits, ICMS, Economic Growth, Fiscal War, New Economic Geography

1. INTRODUÇÃO

Para a Teoria da Nova Geografia Econômica (NGE), em um país existem locais de concentração de atividades econômicas, porém, ao mesmo tempo, a população não necessariamente está concentrada nesses territórios. A partir da análise Centro-Periferia (forças centrífugas e centrípetas), os princípios dessa abordagem são comparados à literatura clássica, na qual os fatores locais da firma são tomados como dados, sendo um modelo simplificado quanto à realidade. Já a NGE especifica a localização como um dos fatores relevantes para a análise, apoiando-se nos modelos de equilíbrio geral que consideram as especificações dos recursos e a restrição orçamentária do território, como a distribuição territorial da população e as informações sobre a interação entre a oferta e a demanda dos agentes.

Sob essa ótica, a partir da Constituição de 1988 clivagens territoriais emergiram no processo de redemocratização do país, havendo uma reconfiguração de competências tributárias entre a União, os estados e municípios brasileiros *pari passu* à abertura econômica e financeira na década de 1990, o que fez com que a administração de tais esferas vissem nos benefícios fiscais ferramentas de atração de empresas para seus territórios, termo que foi incluído à análise econômica a partir da Nova Geografia Econômica, uma das teorias de crescimento econômico, contraponto as Teorias do Crescimento Exógeno.

Inspirando-se, então, em um contexto pós Constituição de 1988, onde governos tentam promover o dinamismo econômico via políticas de gastos ou tributação e, assim, utilizam-se de suas competências tributárias com o objetivo de potencializar suas vantagens competitivas, o objetivo do trabalho é identificar se existe influência dos benefícios fiscais de ICMS industrial (representados por uma variável dummy) na taxa de crescimento do PIB (variável dependente), ou seja, se a presença de “guerras fiscais” são capazes de promover disparidades econômicas sob a ótica do setor que mais apresenta valor agregado, o industrial de transformação.

Para atender essa proposta, o trabalho recorreu tanto a uma análise das leis estaduais de ICMS de transformação que regem a concessão de benefícios fiscais pelo país quanto a uma modelagem econométrica, através de dados em painel. Foram utilizados dados de municípios brasileiros presentes no limite entre estados diferentes, resultando em uma amostra com 1.159 municípios para o período entre 2003 e 2012¹.

A hipótese é de que fatores locais, representados por outras variáveis como densidade demográfica, gastos com infraestrutura urbana, saúde, educação, custos de transporte, emprego entre outras, tenham influência mais relevante na taxa de crescimento real do que benefícios fiscais a longo prazo (no caso, no período analisado).

Como estrutura, o trabalho conta com 3 partes principais: o referencial teórico com um panorama das teorias de crescimento, com foco na Nova Geografia Econômica e em alguns estudos para municípios do Brasil. Já o desenvolvimento, dividido em dois capítulos, sendo o primeiro um panorama do pós-Constituição de 1988 e como esta proporcionou consequências no quesito “guerra fiscal”, assim como a identificação das leis de benefícios fiscais de ICMS da indústria de transformação para a construção da variável dummy (sendo 1 para municípios presentes em estados que concederam benefícios e 0 para o contrário); já a outra parte mostra a análise empírica, contando com a construção do modelo e seus resultados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A partir dos modelos de crescimento endógenos analisados no espaço pela Nova Geografia Econômica, o crescimento econômico se mostra dependente das especificidades do território o qual se analisa. Antes de mostrar a análise empírica, é necessário apresentar as relações de crescimento econômico nas unidades territoriais brasileiras a partir da análise teórica tanto da literatura internacional quanto das contribuições do tema para o Brasil.

¹ Devido a disponibilidade de dados para todas as variáveis.

2.1 Teorias de crescimento econômico

O tema crescimento econômico abrange uma série de debates na história econômica, os quais baseiam em dois tipos de modelos gerais: exógenos e endógenos. Pioneiros nessa discussão foram Harrod (1939), Domar (1946), Solow (1956), os quais desenvolveram análises de modelos de crescimento exógenos, os quais não consideravam a influência da política fiscal no longo prazo, “isto porque mudanças nos gastos do governo e na tributação possuem efeitos temporários, ou seja, afetam o nível do produto no curto prazo, mas não alteram a taxa de crescimento de longo prazo” (MARQUES Jr., OLIVEIRA, JACINTO, 2009, p. 51), no qual o crescimento econômico é influenciado apenas pelas variáveis capital e trabalho e também pela falta de indícios da tendência do crescimento econômico ao steady state.

A partir, então, de uma crítica a esses modelos de cunho neoclássico, Romer (1986) e Lucas (1988) elaboraram modelos onde o contrário era defendido: passou-se a considerar a possibilidade de a política fiscal ter efeitos permanentes no crescimento econômico. A tributação sobre a renda pode ter efeitos negativos permanentes no crescimento econômico, isto porque reduz o consumo e, portanto, reduz a poupança, o que implica uma menor acumulação de capital. (CAMPELO; AMARAL FILHO, 2003).

De acordo com Campelo e Amaral Filho (2003), a Teoria do Crescimento Endógeno gerou novos debates em relação ao crescimento econômico e um deles foi no quesito finanças públicas, e destacou-se Aschauer (1989) como um dos pioneiros dessa abordagem, o qual relaciona a produtividade agregada da economia dos EUA com variáveis de política fiscal – principalmente sobre a influência dos gastos em infraestrutura sobre o crescimento econômico – para o período entre 1949 e 1985. A análise indicou que, ao planejar o crescimento de longo prazo, o investimento em infraestrutura deve ser intensivo para atingir o objetivo almejado.

Empiricamente, Barro (1990) também mostra o papel dos gastos no crescimento econômico, onde considera diferentes diretrizes:

uma delas se refere aos retornos de investimentos privados e sociais se divergirem, isto porque há uma interação que leva a taxas ótimas de poupança e investimento. Por mais que isso leve a retornos de escala privados cada vez menores, podem haver *spillovers*² de conhecimento. Outra diretriz se refere a modelos sem externalidades, na qual apenas as escolhas privadas de poupar e crescer são ótimo de Pareto.

Barro conclui que a interferência governamental pode gerar diferentes resultados: o aumento dos gastos públicos pode levar ao crescimento do produto por causar externalidades positivas, enquanto o mesmo pode acarretar em um aumento da carga tributária, por, como já explícito, depender de uma contrapartida de financiamento dos mesmos, o que pode frear o crescimento do produto da economia. Além disso, o autor considera que haja um ponto de equilíbrio nessa interferência governamental, o qual depende do quão eficiente é a gestão de seu orçamento (BARRO, 1990).

2.2 A Nova Geografia Econômica

Com a contribuição de Paul Krugman, a Nova Geografia Econômica (NGE) é outra corrente teórica do crescimento endógeno. Baseando-se na Teoria Centro-Periferia³, o autor defende que o uso do território para a atividade econômica é feito a partir das suas características. Ou seja, a localização industrial se tornou uma das questões chaves para a análise do crescimento econômico, contraponto as Teorias do Crescimento Exógeno. Para Krugman (1998), existem diversas áreas de concentração de atividades econômicas em um território, porém, concomitantemente, a população não necessariamente está concentrada. Existem duas forças capazes de controlar essa concentração geográfica: a Força Centrípeta e a Força Centrífuga.

A Força Centrípeta representa três forças clássicas⁴: conexões de mercado (custo de transporte); amplos mercados de trabalho; e economias externas puras. Indústrias locais criam maiores facilidades de acesso aos produtos pelos mercados próximos, reduzindo assim os custos de transportes. Consequentemente, há uma amplitude quanto ao mercado de trabalho, pois

² Transbordamento.

³ A teoria “centro-periferia está mais próxima à ideia de polos de desenvolvimento, ou seja, determinada região do País apresenta-se mais dinâmica gerando mais renda e concentrando parcela maior da população e da atividade econômica do que outras” (MACIEL, 2009, p. 47).

⁴ Marshallianas

umenta a capacidade do local em gerar empregos. Ainda pode haver o transbordamento desses efeitos para outros mercados, as chamadas externalidades.

Já a Força Centrífuga, concentra-se em: fatores imobilizados; rendas da terra; e deseconomias externas puras. Os fatores imobilizados forçam a desconcentração da produção, pois esta tende a escoar para onde tem demanda. A concentração de atividade econômica em um local também pode forçar a uma desconcentração devido à renda da terra, pois a demanda aumenta nos locais onde a produção está concentrada e, com o aumento do custo, tende a dispersar. Esse processo de expansão territorial, devido à desconcentração, pode levar a deseconomias externas, pois os custos de produção podem aumentar de firma pra firma, elevando os preços do mercado.

A NGE, então, é uma teoria que especifica a localização como um dos fatores relevantes para a análise, apoiando-se nos modelos de equilíbrio geral que consideram as especificações dos recursos e a restrição orçamentária do território, como a distribuição territorial da população e as informações sobre a interação entre a oferta e a demanda dos agentes. A NGE “é sobre a existência de equilíbrios espaciais – os quais talvez emergiram através de um processo dinâmico – quando os indivíduos estão escolhendo locais para maximizar seu bem-estar, desde que os outros indivíduos estejam fazendo.” (KRUGMAN, 1998, p. 9)

À vista disso, a NGE vai além das teorias de crescimento exógeno, pois leva em conta que a mobilidade dos fatores de produção capital e trabalho estejam em função do território e, assim, influenciando em sua produção. Isso ocorre pela existência de heterogeneidade territorial: algumas localidades apresentam maiores forças de atração (incentivos a investimentos, infraestrutura estabelecida, proximidade da fonte de matéria-prima, proximidade do mercado consumidor, etc.) do que outras (OLIVEIRA, 2004).

Ludema e Wooton (1998) utilizaram da geografia econômica para analisar a influência da guerra fiscal intragovernamental na localização das empresas. De acordo com a análise, quando há um aumento da mobilidade do fator trabalho ou uma redução nos custos de transação, consequentemente, há o aumento da integração regional. Como consideração, eles assumem que essa maior integração pode reduzir a competição fiscal e, portanto, sem esta, as alíquotas dos impostos podem aumentar como consequência.

Em “Tax Competition and Economic Geography”, Andersson e Forslid (2003) também analisam a competição fiscal sob o aspecto geográfico, mais especificamente sobre o efeito da carga tributária e da oferta de bens públicos na localização dos fatores móveis (força de trabalho). O estudo mostra que as externalidades positivas causadas por essa relação podem criar forças de aglomeração, o que remete a decisão locativa dos agentes. Além disso, a desconcentração pode ocorrer caso haja aumento dos impostos, pois pode dispersar (fruto da competição fiscal) os fatores móveis para outros territórios.

A grande diferença que esses trabalhos trazem de contribuição para a literatura empírica é a análise espacial, que trata de características específicas dos territórios analisados. Dessa forma, considerar a NGE para uma análise a nível municipal traz a questão da heterogeneidade territorial aos dados analisados.

3. ESTUDOS PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Para municípios brasileiros, o trabalho que demonstrou o quão importante são os governos locais para a promoção do próprio crescimento econômico, via investimento público, para os anos censitários de 1991 e 2000, foi “Política Fiscal Local e o Seu Papel Crescimento Econômico – Uma Evidência Empírica para o Brasil” de Cristiano Aguiar de Oliveira, Liderau dos Santos Marques Júnior e Paulo de Andrade Jacinto (2009). No trabalho foram detectadas ineficiências quanto aos gastos públicos e a tributação.

Rodolfo Ferreira Ribeiro da Costa, Francisco Soares de Lima e Daniel Oliveira Paiva da Silva (2014), em “Política Fiscal Local e Taxa de Crescimento Econômico: um estudo com dados em painel”, sob a ótica da NGE, estudaram o efeito da política fiscal no crescimento econômico dos municípios da região nordeste do Brasil para o período que compreende 1999 e 2005. Seus resultados mostraram relações positivas entre gastos e crescimento, e negativas entre tributações – ISS e crescimento.

Com o objetivo de analisar as relações entre gasto público e o crescimento econômico das maiores cidades da região Sul do Brasil, o artigo “Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil” de Bogoni, Hein e Beuren (2011) faz um estudo de dados em cross-section para uma estimação do PIB de 2004 com base

nos gastos de 2000 e, ao final, comparou-se com os valores reais de 2004. Os resultados do modelo indicaram uma importante influência dos gastos públicos locais no crescimento econômico.

4. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, SEUS DESDOBRAMENTOS E AS LEIS SELECIONADAS PARA A ANÁLISE

Durante a elaboração da Constituição de 1988, dentro do processo de redemocratização do país, clivagens territoriais emergiram dentre os interesses dos estados e velhas disputas em relação às fronteiras dos estados. Regiões que se ressentiam da pouca atenção do governo estadual clamaram igualmente por independência, e de modo a considerar toda heterogeneidade do território brasileiro e os diferentes interesses envolvidos, houve uma reconfiguração de competências tributárias entre a União, os estados e municípios brasileiros *pari passu* à abertura econômica e financeira na década de 1990, o que fez com que a administração de tais esferas vissem nos incentivos fiscais maneiras de atrair empresas para seus territórios (SOUZA, 1997): a necessidade de atração de investimentos, que possibilitassem esse desenvolvimento, de certa forma, foi via manipulação das receitas tributárias. Os Estados, por exemplo, poderiam manipular a alíquota de ICMS de modo a favorecer a instalação de indústrias em seus territórios e, assim, gerar emprego, renda e, conseqüentemente, prosperar economicamente. “A hipótese é que se desponha, no Brasil, uma tendência de formação e generalização de uma política de desenvolvimento regional de tipo federalista, comandada, ainda que de maneira embrionária e desajustada, pelos estados federados.” (AMARAL FILHO, 1996, p. 46)

A conexão com as teorias do crescimento endógeno está no fato de os governos, tanto locais quanto o central, tentarem promover o dinamismo econômico regional via políticas fiscais (de gastos ou tributação) e, nesse sentido, estados e municípios têm, no controle dos impostos de suas competências, instrumentos de atingir certo nível de desenvolvimento econômico a partir da manipulação de tais impostos e, conseqüentemente, o aumento do poder de atração de empresas. Utilizam-se, assim, de suas competências tributárias “de modo a potencializar suas vantagens competitivas” (ARBIX, 2000, p. 3).

4.1 Anos seguintes: as conseqüências práticas para o ICMS

A vastidão do território brasileiro caracteriza-se por disparidades regionais, ocasionadas por diferenciações climáticas, de relevo ou demografia, mas que, por fim, acabam acentuadas pelo modo de produção, adotado por cada região, intensificando mais um setor do que outro na economia e, assim, podendo diferenciar ainda mais os territórios no país.

Uma maneira de medir tais disparidades é pelo Produto Interno Bruto (PIB) e o desempenho dos setores, analisando a capacidade produtiva com as fontes de receita, gastos e investimento no local de análise (Sandroni, 1994 apud VIEIRA, 2012). *Pari passu*, a taxa de crescimento do PIB mede a variação deste em um período de tempo, o que revela se a produção de bens e serviços variou a taxas crescentes, decrescentes ou se não houve alteração.

Para Varsano (1977), as mudanças nas disposições dos tributos são capazes de alterar a alocação dos recursos no espaço. Se alterada, dispersões de recursos podem ocorrer. Com a Constituição de 1988 o ICMS passou a ser a principal ferramenta utilizada para este fim, pois constitui o pilar da receita dos Estados.

Outra questão que se sucedeu com nesse contexto de conflitos federativos foi a proliferação de novos municípios no período após a Constituição de 1988 (MELO, 1996), pois houve uma maior segmentação dos repasses tanto da União quanto dos Estados. A saída tornava-se cada vez mais contraditória: ou aumentar as alíquotas dos impostos de suas competências para não haver perda nas receitas, ou beneficiar as empresas para se instalarem em seus territórios e promover o desenvolvimento local.

Dessa forma, mostra-se a existência de dependência dos municípios em relação aos Estados e a União, o que desmistifica a maior autonomia concedida a eles após o período centralizador. Na verdade, houve um incremento de autonomia, porém este não se mostra capaz de influenciar de forma efetiva no desenvolvimento dos municípios, principalmente nos de pequeno porte, salvo exceções. Além disso, as próprias diferenças regionais são intensificadas pela falta de políticas de planejamento estratégico regional ou pelo baixo dinamismo das mesmas, como ocorreu com a Sudene. A política econômica dos anos 1990 concentrou-se nas interações de mercado e, como conseqüência, a política de

desenvolvimento para a Região Nordeste e o Norte de Minas Gerais foi prejudicada. Entretanto, nos anos 2000 o desenvolvimento da região volta a ser pauta, havendo um crescimento acima da média do país no quesito industrialização e redução da desigualdade social – medida pelo Índice de Gini, mas, ao mesmo tempo o desenvolvimento setorial não é o bastante, havendo a necessidade de investimentos em infraestrutura, educação e demais eixos para o completo desenvolvimento do local. (SILVA, TEIXEIRA, 2014)

A Lei Complementar nº 24/ 75, que expressa sobre a concessão de leis de benefícios fiscais, diz ser necessária uma consulta prévia aos Estados e à União para a obtenção de sua aprovação. Tem-se, ainda, no Art. 2º § 2º que, para haver a concessão de benefícios fiscais de ICMS, há necessidade de uma decisão unânime e prévia dos Estados representados. A Lei é integralizada através do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias – o CONFAZ, órgão com a função de celebrar convênios de permissão ou anulação de benefícios e isenções fiscais de ICMS e é composto por um representante de cada estado, Distrito Federal e União.

Entretanto, a concessão de benefícios fiscais é obstáculo árduo à conquista do benefício fiscal na prática, o que leva a muitos estados desrespeitarem a legislação e concederem ilegalmente os incentivos. Porém, em 08 de agosto de 2017, o então Presidente da República, Michel Temer, sancionou a Lei Complementar 160/2017, que aprova que os estados que queiram conceder benefícios fiscais de ICMS não mais necessitam de aprovação de 100% dos demais estados do país, apenas de 2/3 destes, o que pode ser considerado um “relaxamento” do governo federal quanto à questão dos conflitos federativos.

A regulamentação do ICMS é prevista pela Lei Complementar nº 8744, de setembro de 1996. O imposto é pago indiretamente pelo consumidor, estando incluído no preço total do produto ou do serviço. Dessa forma, a manipulação dele pelo governo estadual pode gerar grandes

disparidades no preço final das mercadorias e, caso ocorra incentivos, os municípios beneficiados teriam vantagem comparativa aos municípios vizinhos que não os apresentassem, atraindo empresas do segmento industrial devido à competitividade proporcionada pelos incentivos.

4.2 As leis selecionadas

Como forma de atingir o objetivo do trabalho, foi utilizado o critério de leis que englobam ao menos os municípios analisados ou todo o estado e também que, de certo modo, tenham o objetivo de fomentar os indicadores econômicos de produção a partir de incentivos de ICMS ao setor industrial.

Sobre as leis apresentadas, torna-se possível indicar a existência de conflitos, que regem as políticas fiscais nos estados brasileiros, pois elas mostram um ponto importante em comum: o objetivo de atrair investimentos em forma de estabelecimentos para seus territórios. Além dos estados demonstrarem foco generalizado nos benefícios fiscais, de ICMS especificamente, para a atração de novos empreendimentos, os governos estaduais se atentam ao que o estado vizinho legisla sobre.

Os conflitos são de ação e reação, e não cooperativos, mesmo que ocorra em um espaço de tempo considerável (como, por exemplo, o caso do Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde o primeiro concedeu os benefícios em 2005, mas Minas apenas demonstrou reação no ano de 2009). Outra questão interessante é que tais leis foram, de grande maioria, implantadas após o ano de 1995, em um contexto de abertura comercial e econômica, período em que multinacionais se instalaram no país em grande volume. Na década de 2000, na Era Lula, a circulação de moeda estava a níveis prósperos. Nesse contexto, os incentivos eram usados tanto com o objetivo de atrair esses investimentos, além de vantagens políticas eleitorais aos governos que abriam mão de receita para a geração de emprego e renda.

Tabela 1: Leis selecionadas por região e estado brasileiro

Região	Estado	Lei nº	Data
Norte	Acre	1.358	29/12/2000
Norte	Amapá	144	28/01/1994
Norte	Amazonas	2.826	29/09/2003
Norte	Pará	6.489	29/10/2002
Norte	Rondônia	186	21/07/1997
Norte	Roraima	232	30/09/1999
Norte	Tocantins	1.385	09/07/2003
Nordeste	Alagoas	5.671	01/02/1995
Nordeste	Bahia	7.980	12/12/2001
Nordeste	Ceará	12.631	01/10/1996
Nordeste	Maranhão	6.429	20/09/1995
Nordeste	Paraíba	6.000	23/12/1994
Nordeste	Pernambuco	11.675	11/10/1999
Nordeste	Piauí	4.859	27/08/1996
Nordeste	R. G. do	7.075	17/11/1997
Nordeste	Sergipe	3.140	23/12/1991
Centro-Oeste	Goiás	13.591	18/01/2000
Centro-Oeste	Mato-Grosso	7.958	25/09/2009
Centro-Oeste	Mato-Grosso	93	05/11/2001
Sudeste	Espírito	1951-R	25/10/2007
Sudeste	Minas Gerais	45.218	20/11/2009
Sudeste	Rio de	4.533	04/04/2005
Sudeste	São Paulo	-	-
Sul	Paraná	630	24/02/2011
Sul	R. G. do Sul	11.916	04/06/2003
Sul	Santa	13.342	10/03/2005

Fonte: Secretarias de Estado da Fazenda dos estados brasileiros e IBGE, 2019

5. ANÁLISE EMPÍRICA: A INFLUÊNCIA DE BENEFÍCIOS FISCAIS NA TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB DOS MUNICÍPIOS VIA PAINEL DINÂMICO

Levou-se em consideração as informações referentes aos benefícios fiscais de ICMS para a indústria. O intuito é captar, ou não, a influência dos benefícios fiscais de ICMS na taxa de crescimento do PIB desses municípios entre 2003 a 2012, de acordo com as leis expostas.

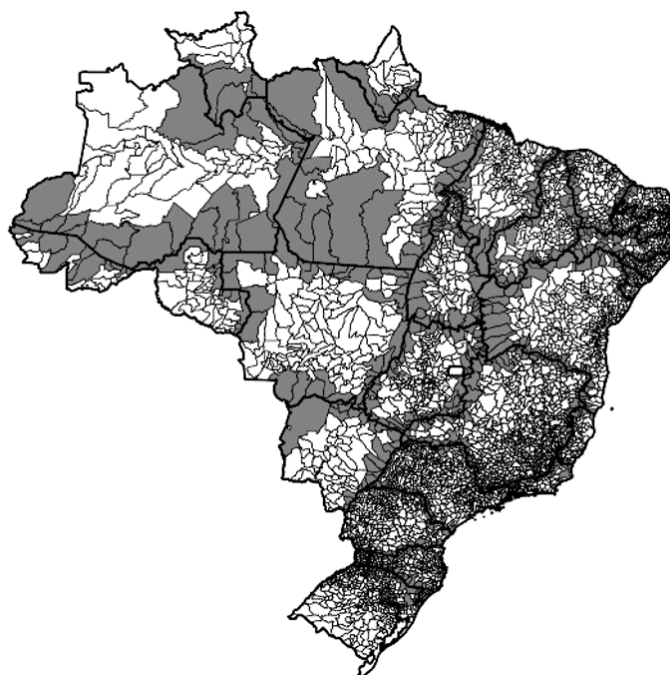
Para atender essa proposta, o trabalho recorreu à modelagem econométrica, através de dados em painel. Foram utilizados 1.159 municí-

pios brasileiros (destacados em verde na Figura 1).

5.1 Escolha das variáveis para a montagem da base de dados

A escolha das variáveis baseou-se na NGE, de forças centrípetas e centrífugas como variáveis de controle. Além disso, para captar a influência da política fiscal construiu-se uma variável dummy para esses benefícios. As variáveis constam no Tabela 2.

Figura 1: Municípios brasileiros analisados



Fonte: Elaborado para a análise a partir de dados do IBGE, 2019

Quadro 1: Descrição das variáveis

Nome	Descrição
Log (PIB)	Logaritmo do PIB per capita real
Dummy	1 para municípios presentes em estados concessionários de Benefícios fiscais de ICMS para a indústria de transformação; 0 para municípios em estados não concessionários
EC	Gastos reais per capita em educação e cultura
HU	Gastos reais per capita em habitação e urbanismo
SS	Gastos reais per capita em saúde e saneamento
AP	Gastos reais per capita em assistência e previdência
CT	Custo de transporte real do município até a capital do estado ao qual pertence
DD	Densidade demográfica (Hab/Km ²)
Índice de Gini	Índice de Gini referente aos censos demográficos de 2000 e 2010
Vínculos formais industriais	Número de empregos formais no setor industrial
Estabelecimentos industriais	Número de estabelecimentos no setor industrial
Valor adicionado industrial	Valor adicionado real do setor industrial
ISSQN	Valor arrecadado real de ISSQN
IPTU	Valor arrecadado real de IPTU
População	Número de habitantes por município

A variável PIB real per capita foi logaritmiçada, enquanto as demais variáveis permaneceram em nível. Isto é, ao estimar o modelo tem-se as influências de tais variáveis na taxa de crescimento do PIB como resposta.

Para Costa, Lima e Silva (2014), a densidade demográfica pode representar influências no PIB de formas contrárias, sendo uma geradora de problemas urbanos derivados do aumento populacional, como poluição e criminalidade, ou uma fonte de força produtiva:

Conforme exposto pela NGE, locais que apresentam uma elevada densidade demográfica são propícios para o surgimento de criminalidade, favelas e/ou poluição, que formam forças inibidoras para o crescimento. Por outro lado, uma maior densidade demográfica pode levar a um maior número de indivíduos que se dedicam ao desenvolvimento de novas tecnologias e contribuem para a proliferação destas na sociedade, provocando um efeito positivo para o crescimento econômico. (COSTA, LIMA e SILVA, 2014)

Para a justificativa do uso do Índice de Gini, Barro (2000) evidenciou efeitos negativos da desigualdade de renda sobre o crescimento, mostrando que este tende a cair com uma maior desigualdade, isto até o PIB atingir um certo valor. Ao atingir tal, há o aumento da desigualdade, o que mostra que a relação de desigualdade social e o crescimento do PIB seja como um U invertido (curva de Kuznets). Barro (2000) propõe que a explicação para tal movimento seria a incorporação tecnológica e a transição de uma economia agrária para a industrializada e de serviços.

5.2 O modelo

Foi escolhido o modelo de regressão em painel dinâmico⁵ pela presença de heterogeneidade. A utilização de modelos dinâmicos para dados em painel tem sua justificativa associada ao fato de que suas séries econômicas se relacionam umas com as outras e com seus valores

passados. Assim, modelos que consideram a variável dependente defasada como sendo uma das variáveis explicativas podem fornecer estimadores não viesados.

Dessa forma, em um modelo dinâmico, essa existência da variável dependente defasada, $y_{t,t-1}$, torna os valores defasados da própria variável dependente, e eles tornam-se instrumentos válidos nas equações diferenciadas correspondentes a períodos posteriores.

Arellano e Bond (1991) derivaram um estimador consistente via GMM para os parâmetros de tal modelo, e este estimado a partir de algumas suposições: (i) painéis com pouco períodos de tempo (T) e muitos indivíduos (N); (ii) equação linear; (iii) uma variável y do lado esquerdo, estando também presente do lado direito, mas em forma defasada; (iv) variáveis independentes que sejam correlacionadas com suas formas passadas e com o termo de erro; (v) presença de heterogeneidade não observada; (vi) porém sem a presença de heteroscedasticidade e autocorrelação entre os indivíduos.

De acordo com Roodman (2006), ao estimar um modelo pelo estimador de Arellano-Bond ele, primeiro, diferencia os regressores pelo Método Generalizado de Momentos (GMM), de modo a deixar as estimativas consistentes e não viesadas, instrumentalizando-as. Porém, tal metodologia pode não ser ideal para variáveis que não sejam estritamente exógenas. Sendo assim, a estimação via Arellano-Bond necessita que não haja autocorrelação nos erros idiossincráticos e que as variáveis em nível não tenham correlação com a variável dependente defasada em primeira diferença. Caso tais pressupostos não possam ser cumpridos, é necessário estimar o modelo via Blundell-Bond, isso porque tal estimador considera que a variância seja assintótica e que haja autocorrelação nos erros, sendo este estimador, chamado de System GMM, mais eficiente em relação ao anterior. O modelo pode ser representado por:

$$\begin{aligned}
 lPIB_{it} = & \beta_0 it + \delta y_{i,t-1} + \beta_1 dummi_{it} + \beta_2 EC_{it} + \beta_3 HU_{it} + \beta_4 SS_{it} + \beta_5 AP_{it} + \beta_6 C_T_{it} + \beta_7 DD_{it} + \\
 & \beta_8 \text{Índicedegini}_{it} + \beta_9 \text{Vínculosind}_{it} + \beta_{10} \text{Estabelecimentosind}_{it} + \beta_{11} \text{VAind}_{it} + \beta_{12} \text{ISSQN}_{it} + \\
 & \beta_{13} \text{IPTU}_{it} + \beta_{14} \text{POP}_{it} + \text{ano2003} + \text{ano2004} + \text{ano2005} + \text{ano2006} + \text{ano2007} + \text{ano2008} + \\
 & \text{ano2009} + \text{ano2010} + \text{ano2011} + \text{ano2012} + \gamma_{it} + \eta_j + u_{it}
 \end{aligned}$$

⁵ Caso fosse utilizado um modelo estático, seria necessário assumir que variáveis explicativas independem dos termos de

perturbação.

Com a instrumentalização do modelo, via estimador de Blundell-Bond (System GMM) fez-se o teste de sargan para identificar se tais instrumentos são válidos. Porém estimadores System GMM de primeira diferença podem estar sujeitos ao problema dos instrumentos fracos, o que, no caso, foi constatado pela rejeição da hipótese nula do teste de Sargan, mesmo após a inserção de novas variáveis, com o objetivo de melhorar os instrumentos do modelo. Isto é: havendo instrumentos fracos os estimadores podem ser tendenciosos, tornando o modelo não eficiente. A causalidade de tal problema pode ser explicada pela presença de heteroscedasticidade, a qual foi constatada por um teste gráfico (Duarte, Lamounier e Takamatsu, 2007). Assim, o System GMM robusto procura corrigir a presença de heteroscedasticidade dos termos de perturbação, via inserção de uma matriz de White. Dessa forma, essa metodologia é válida, em grandes amostras, na presença de heteroscedasticidade, na qual apresenta forma desconhecida. Foi utilizado o estimador de two-step de

modo a obter uma estimativa mais robusta e eficiente.

Com o objetivo de testar a presença de autocorrelação, fez-se o teste de Arellano-Bond (1991) para verificar se a consistência dos estimadores está ou não adequada ao modelo. Primeiro testou-se a correlação serial dos erros em ordem 1, ou seja, diferenciou-se os erros em um. Pode-se constatar a existência de autocorrelação de ordem 1, com um p-valor de 0,000. Porém, ao diferenciar o termo de erro em ordem 2, não se pode rejeitar a hipótese, podendo prosseguir com a estimação, com um p-valor de 0,3774.

5.3 Resultados⁶

A variável dependente defasada do PIB mostrou-se estatisticamente significativa a 1%, ou seja, a taxa de crescimento do ano anterior tem influência sobre a taxa de crescimento para o próximo ano, o que mostra a persistência da variável dependente no tempo.

Tabela 3: Variáveis de modelo e seus coeficientes

<u>Variáveis</u>	<u>Coefficientes</u>
Defasagem Log PIB	0,6226407*
	-0,0473081
Índice de Gini	0,1828078***
	-0,1086396
Vínculos formais indústria	0,0000299**
	-0,0000133
Estabelecimentos formais indústria	0,0006758***
	-0,000391
Valor Adicionado indústria	0,0082713*
	-0,002748
IPTU	-0,0000423
	-0,0003401
ISSQN	0,0000328
	0,0000672
Educação e Cultura	-0,0000284
	-0,000019
Habitação e Urbanismo	-0,0000262
	-0,0000252
Saúde e Saneamento	0,0000246

⁶ (*) 1%, (**) 5% e (***) 10% de significância Erro-padrão entre parênteses. O teste de Wald é utilizado para avaliar se os parâmetros são estatisticamente significativos. O resultado do teste mostrou

evidências de que a hipótese nula pode ser rejeitada a 1% de significância.

	-0,0000214
Assistência e Previdência	0,0000922***
	-0,0000483
Custo de Transporte	-0,0000711***
	-0,0000397
Densidade Demográfica	-0,008422*
	-0,0017322
População	-8,33 E-07
	-3,26 E-6
Dummie	-0,0174246
	-0,0124367
ano2004	-0,1050889*
	-0,0225804
ano2005	-0,098804*
	-0,023349
ano2006	-0,0601817*
	-0,0229818
ano2007	-0,050297**
	-0,0206825
ano2008	-0,0529672*
	-0,0151322
ano2009	-0,0549291
	-0,0119229
ano2010	-0,0205057**
	-0,0082221
ano2011	-0,0003887
	-0,0064222
Constante	1154674*
	-0,1441328

Fonte: Elaboração própria

O índice de Gini obteve um sinal positivo em relação à variável dependente. Mostrou-se estatisticamente significativa a 10%. Tal evidência pode ser explicada por Barro (2000), o qual constatou que a relação desigualdade social e crescimento do PIB seja como um U invertido (no longo prazo, o aumento da desigualdade pode afetar o PIB positivamente).

Os vínculos formais de trabalho e o número de estabelecimentos industriais apresentaram ambos um valor positivo sobre a taxa de crescimento do PIB no modelo, sendo tais variáveis estatisticamente significantes a 5% e a 10%, respectivamente. Dessa forma, pode-se dizer que o fomento ao trabalho e o estabelecimento de empreendimentos industriais mostra-se como algo positivo para o crescimento do PIB. Tais

informações incorporam-se ao valor adicionado gerado pela indústria. Tais efeitos revelam a influência positiva da localização no crescimento econômico. Para Costa, Lima & Silva (2014): “blocos industriais atraem novas indústrias, que se beneficiam de uma série de fatores encontrados nestes, tais como: mão de obra qualificada, tecnologia desenvolvida, ótimas conexões para trás e para frente etc.” (2014, p. 34).

Os gastos com Saúde & Saneamento, Educação & Cultura e Habitação & Urbanismo não se mostraram estatisticamente significantes, assim tais gastos não influenciaram a taxa de crescimento do PIB no período para os municípios selecionados. A exceção foram os gastos com Assistência e Previdência. As variáveis de arrecadação, IPTU e ISSQN, também não foram

estatisticamente significantes, não apresentaram influência na taxa de crescimento.

A variável custo de transporte se mostrou significativa a 10%, e o resultado do sinal da variável demonstra que quanto maior é o custo de transporte, levando em conta o preço da gasolina e a distância entre cada município de sua capital de referência, menor é a taxa de crescimento do PIB. Ou seja, o custo de transporte é uma variável que não incentiva a aglomeração, repelindo empreendimentos do local por ser um custo variável relevante no processo de produção e escoamento das mercadorias. O mesmo ocorreu a Densidade Demográfica: de acordo com a NGE, locais com aglomeração de pessoas podem ocasionar perdas de eficiência nos serviços públicos de promoção ao bem-estar social, o que leva a problemas de saúde pública, aumento na criminalidade, etc, podendo, estes fatores, serem repelentes de empreendimentos nos locais.

Foram inseridas também dummies de ano, que, de acordo com Giuberti e Rocha (2007) são interessantes considerar, pois captam especificidades dos períodos, no caso de 2003 a 2012, o que pode influenciar na taxa de crescimento per capita dos locais. Para isso, foram aplicadas “variáveis dummies de ano para controlar fatores comuns afetando a taxa de crescimento dos diferentes Estados”. (p. 6)

Em relação à presença dos incentivos fiscais, os quais foram construídos na variável dummy, apresentaram-se estatisticamente não significantes, ou seja, isso evidencia que incentivos fiscais não causam efeitos efetivos na taxa de crescimento econômico, nesta análise. Ou seja, os municípios que receberam benefícios fiscais, não obtiveram impacto efetivo em suas taxas de crescimento e uma explicação para tal fenômeno pode estar em retornos não completos, com precário respaldo tributário para as despesas incorridas. Por mais que houvesse crescimento, este pode não ter sido fruto da presença desses benefícios, e sim por fatores como o próprio dinamismo prévio local ou algum fator específico, como as variáveis estatisticamente significativas do modelo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo identificou que os benefícios fiscais de ICMS não foram estatisticamente significantes sobre a taxa de crescimento do PIB nos

municípios localizados em estados brasileiros limítrofes nos 10 anos considerados na análise. A presença do benefício, por si só, não teria a influência desejada – duradoura – na economia local. Os efeitos de maior impacto podem ter sido transitórios e, além disso, outros fatores relacionados às especificidades de local podem ter influenciado o seu desempenho, assim como as constatadas no modelo em relação às forças endógenas: centrífugas, forçam a desconcentração, e centrípetas, forçam a concentração. Ou seja, a complexidade do território brasileiro pode ser uma forte ideia de que ambos fenômenos podem ocorrer, pois aglomerações industriais podem atrair novos empreendimentos e, ao mesmo tempo, podem gerar problemas de bem-estar social relacionados à saúde da população, ou aumento da criminalidade devido à atração populacional para o território. Uma forte evidência da Teoria Centro-Periferia.

Sobre o ato de beneficiar empresas, via redução de alíquotas ou de subsídios, é mais um ato político do que um prospecto de planejamento a longo prazo. Utilizam-se de suas competências tributárias “de modo a potencializar suas vantagens competitivas” (ARBIX, 2000, p. 3).

É interessante apontar que foi nas entranhas da Constituição de 1988 onde a base para o acirramento da competição entre os diferentes entes federativos foi formada, como estado versus estado e município versus município, o que, consequentemente, influencia no desempenho/crescimento econômico dos mesmos.

De modo geral existe um trade-off entre a atração de investimentos frente a capacidade arrecadatória no âmbito da geração de empregos e crescimento econômico, mostrando-se que, no Brasil, as políticas de desenvolvimento local se confundem com o conceito de benefícios fiscais, e isso se mostra uma interpretação endógena do que é o desenvolvimento.

Como futuras pesquisas, é interessante analisar cada faixa de fronteira entre os estados brasileiros, de modo a captar em quais regiões do país a “guerra fiscal” é mais acentuada ou em qual nível os benefícios fiscais influenciam a economia dos municípios. Como existem mais 50 limites entre estados no país, o horizonte de estudo a ser explorado para este tema é extenso e, como a política fiscal no país é uma ferramenta importante para a promoção de dinamismo econômico, há potencial para relevantes contribuições à economia brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- ACRE. Lei nº 1.358 de 29 de dezembro de 2000. *Programa de Incentivo Tributário para Empresas, Cooperativas e Associações de Produtores dos Setores Industrial, Agroindustrial, Florestal, Industrial Extrativo Vegetal e Indústria Turística do Estado do Acre e dá outras providências*. Rio Branco, 29 de dezembro de 2000.
- ALAGOAS. Lei nº 5.671, de 1º de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o programa de desenvolvimento integrado do estado de alagoas - PRO-DESIN, e dá outras providências*. Maceió, 01 de fevereiro de 1995.
- AMAPÁ. Lei nº 144 de 28 de janeiro de 1994. *Dispõe sobre os mecanismos e instrumentos relativos à política de incentivos ao desenvolvimento industrial do Estado do Amapá e seus objetivos, e dá outras providências*. Macapá - AP, 28 de janeiro de 1994.
- AMARAL FILHO, Jair. *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. Planejamento e políticas públicas nº 14 - dez. de 1996.
- AMAZONAS. Lei nº 2.826 de 29 de setembro de 2003. Regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado e dá outras providências. Manaus, 29 de setembro de 2003
- ANDERSSON, F; FORSLID, R. *Tax competition and economic geography*. Journal of Public Economic Theory, 5(2):279–303, 2003
- ARBIX, Glauco. *Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro*. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol.43 n.1, IUPERJ, Rio de Janeiro, julho de 2000
- ASCHAUER, D. A. *Is public expenditure productive?* Journal of Monetary Economics, 23:177–200, 1989.
- BAHIA. Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001. *Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE, revoga a Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX e dá outras providências*. Salvador, 12 de dezembro de 2001.
- BARRO, R. J. *Government spending in a simple model of endogenous growth*. Journal of Political Economy, 98:103–125, 1990.
- Economic growth in a cross section of countries*. Quarterly Journal of Economics, 106:407–444, 1991.
- BRASIL. Lei Complementar nº 24 de 7 de jan. de 1975. *Dispõe sobre convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias*. Brasília, em 7 de janeiro de 1975.
- BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. *Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências - LEI KANDIR*. Brasília, 13 de setembro de 1996.
- CAMPELO, A. N. R; AMARAL FILHO, J. *A Macroeconomia do Crescimento Econômico: Progresso Tecnológico, Capital Humano e o Papel do Gasto Público Produtivo na geração de Crescimento Econômico Sustentável*. Seminário Internacional de Economistas de Língua Portuguesa, 2003, Recife, PE, Brasil
- CEARÁ. Lei nº 10.367 de 7 de dezembro de 1979. *Cria o fundo de Desenvolvimento industrial do Ceará - FDI e dá outras providências*. Fortaleza, aos 07 de dezembro de 1979.
- CEARÁ. Lei nº 12. 631, de 1º de outubro de 1996. *Altera dispositivos da Lei n.º 10367, de 07 de dezembro de 1979, da Lei n.º 10.380, de 27 de março de 1980, da Lei n.º 11.073, de 15 de julho de 1985, e da Lei n.º 12.478, de 21 de julho de 1995, e dá outras providências*. Fortaleza, aos 01 de outubro de 1996
- Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/constcon1988/CON1988_13.07.2010/art_23_.shtm. Acesso em: 04 de setembro de 2015.
- COSTA, R. F. R.; LIMA, F. S.; SILVA, D. O. P. *Política fiscal local e taxa de crescimento econômico: um estudo com dados em painel*. Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 42 | jan./jun. 2014
- DOMAR, Evsey D. *Capital Expansion, Rate of Growth, and employment*. Econometrica. Vol.14,1946.
- ESPÍRITO SANTO. Decreto Lei nº 1951-R, de 25 de outubro de 2007. *Institui, com base no art. 22 da Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001, de acordo com as modificações introduzidas pelo art. 2º, VIII, da Lei nº 7.457, de 31 de março de 2003, o Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo – INVEST-ES e dá outras providências*. Vitória, aos 25 dias de outubro de 2007

GIUBERTI, A. C.; ROCHA, F. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. *Economia Aplicada*, 2007 - SciELO Brasil

Composição ótima do gasto público para o crescimento econômico. In: Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

GOIÁS. Lei nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000. *Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR e o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUZIR e dá outras providências*. Goiânia, 18 de janeiro de 2000

HARROD, R. F. *Na Essay in Dinamic Theory*. *Economic Journal*. Nº 49, 1939.

JACINTO, P. A.; MARQUES JUNIOR L. S.; OLIVEIRA, C. A. *O papel da política fiscal local no crescimento econômico de cidades: uma evidência empírica para o Brasil*. *Economia*, Brasília(DF), v. 10, n. 1, p. 49–68, jan/abr 2009.

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: Leuven University Press and The MIT Press, 1991a.

. *Increasing returns and economic geography*. *Journal of Political Economy*, 99:483–499, 1991.

. *The role of geography in development*. In: Annual world bank conference on development economics. Washington, 1998.

LUCAS, R. *Econometric Policy Evaluation: A critique*. Carnegie- Rochester Conference Series. North-Holland, Amsterdã, 1976.

On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*. V.22. p.3-42, 1988.

LUDEMA, R. & WOOTON, I. *Economic geography and the scale effects of regional integration*. CEPR Discussion Paper 1822, 1998.

MACIEL, V. F. *Abertura Comercial e Desconcentração das Metrôpoles e Capitais Brasileiras*. *Revista de Economia Mackenzie*, 2009.

MARANHÃO. Lei nº 6.429 de 20 de setembro de 1995. *Cria o Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão - SINCOEX e dá outras providências*. São Luís, 20 de setembro de 1995.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 93, de 5 de novembro de 2001. *Institui o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda*

(MS-EMPREENDEDOR) e dá outras providências. Campo Grande, 5 de novembro de 2001

MATO GROSSO. Lei nº 7.958 de 25 de setembro de 2003. *Define o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, cria Fundos e dá outras providências*. Cuiabá, 25 de setembro de 2003.

MELO, Marcus André Barreto Campelo. *Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?* São Paulo perspect; 10(3): 11-20, jul.-set. 1996.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.218. *Dispõe sobre a adoção de medidas de proteção da economia do Estado, em face da concessão por outra unidade da Federação de benefícios e incentivos fiscais em relação ao ICMS, sem amparo na Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975*. Belo Horizonte, aos 20 de novembro de 2009

OLIVEIRA, C. A.; MARQUES Jr., L. S. *Política fiscal local e o crescimento econômico dos municípios gaúchos (1996-2001)*. *Estudos do CEPE*, v. IV, p. 73-88, 2006

OLIVEIRA, C. *Crescimento econômico das cidades nordestinas: Um enfoque da Nova Geografia Econômica*. *Revista Econômica do Nordeste*, 35(3):339–355, 2004.

PARÁ. Lei nº 5.615 de 29 de outubro de 2002. *Aprova o Regulamento da Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002, que dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado Pará*. Pará, 2002.

PARAÍBA. Lei nº 6.000 de 23 de dezembro de 1994. *Consolida as normas que dispõem sobre o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba - FAIN, e dá outras providências*. João Pessoa, 23 de dezembro de 1994

PARANÁ. Decreto nº 630 de 24 de fevereiro de 2011. *Criação do Programa Paraná Competitivo*. Curitiba, em 24 de fevereiro de 2011

P.C. Duarte, W.M. Lamounier, R.T. Takamatsu. *Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças*. CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4., 2007.

PERNANBUCO. Lei nº 11.675 de 11 de outubro de 1999. *Consolida e altera o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - PRODEPE, e dá outras providências*. Recife 11 de outubro de 1999.

PIAUI. Lei nº 4.503 de 17 de setembro de 1992. *Institui incentivo fiscal, relativo ao ICMS às empresas responsáveis por empreendimen-*

tos industriais ou agroindustriais. Teresina(PI), 23 de setembro de 1992.

PIAUI. Lei nº 4.859 de 27 de agosto de 1996. *Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais de dispensa do pagamento do ICMS para empreendimentos industriais e agroindustriais, estabelecidos no Estado do Piauí, e dá outras providências.* Teresina (PI), 27 de agosto de 1996

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5636, de 6 de janeiro de 2010. *Dispõe sobre política de recuperação industrial regionalizada e dá outras providências.* Rio de Janeiro, 06 de janeiro de 2010.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5701, de 4 de abril de 2010. *Revoga dispositivos da lei nº 4533, de 4 de abril de 2005.* Rio de Janeiro, 4 de abril de 2010.

RIO DE JANEIRO. Na Lei nº 4533, de 4 de abril de 2005. *Dispõe sobre a política de recuperação econômica de municípios fluminenses e dá outras providências.* Rio de Janeiro, 04 de abril de 2005.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 5.397, de 11 de outubro de 1985. *Cria o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI).* Natal, 11 de outubro de 1985.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 8.770 de 28 de dezembro de 2005. *Institui regime tributário especial, diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável ao contribuinte- cidadão, à microempresa e à empresa de pequeno porte, relativamente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e dá outras providências.* Natal, 28 de dezembro de 2005

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.916, em 4 de junho de 2003. *Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS -, Cria o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS -, e dá outras providências.* Porto Alegre, 02 de junho de 2003

ROMER, D. *Advanced Macroeconomics.* McGraw-Hill, 1996.

ROMER, P. M. *The Origins of Endogenous Growth.* Journal of Economic Perspectives: v. 8, Nº 8, 1994.

ROMER, P. M. *Increasing Returns and Long-Run Growth.* Journal of Political Economy, vol.94, nº 5, 1986.

RONDÔNIA. Lei Complementar nº 186 de 21 de julho de 1997. *Institui Programa de*

Incentivos Tributários para a implantação e ampliação ou modernização de empreendimentos industriais no Estado. Porto Velho, 21 de julho de 1997.

RORAIMA. Lei nº 232, de 30 de setembro de 1999. *Cria o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado de Roraima e o Conselho Diretor do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado de Roraima e dá outras providências.* Boa Vista, 30 de setembro de 1999.

SANTA CATARINA. Lei nº 13.342, de 10 de março de 2005. *Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC - e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense - FADESC - e estabelece outras providências.* Florianópolis, 10 de março de 2005

SANTOS, K. G. B; SANTOS, C. E. R. *Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012.* Anais da IV Semana do Economista, 7 a 10 out. 2014, Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5>. Acesso em: 07 jun. 2017.

SERGIPE. Lei nº 3.140, de 23 de dezembro de 1991. *Institui o Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial - PSDI, cria o Fundo de Apoio à Industrialização - FAI, e dá outras providências.* Aracaju, 23 de dezembro de 1991

SILVA, A. M. & RESENDE, G. M. *Crescimento econômico comparado dos municípios alagoanos e mineiros: uma análise espacial.* In: 'Texto para discussão', número 1162, Brasília, 2006.

SILVA, José Aldeir; TEIXEIRA, Maria do Socorro Gondim. *Desconcentração no Brasil: nordeste, da sudene aos anos 2000.* Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 118-134, jul- set., 2014

SOLOW, R. *A contribution to the Theory of Economic Growth.* Quarterly Journal of Economics, 70:65-94, 1956.

SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças.* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 44, nº 3, 2001.

SOUZA, Heitor Miranda de. *Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil.* XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu, Minas Gerais. Outubro, 1998.

Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988

Revista de Sociologia e Política nº 24: 105121, Junho 2005.

Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. Versão on-line vol. 41 n. 3 Rio de Janeiro, 1998.

TIEBOUT, Charles M. *A Pure Theor of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-42

TOCANTINS. Lei nº 1.303 de 20 de março de 2002. Reduz a base de cálculo, concede isenção e crédito presumido de ICMS nas operações que especifica. Palmas, 20 de março de 2002.

TOCANTINS. Lei nº 1.355 de 19 de dezembro de 2002. *Dispõe sobre o Programa PROSPERAR e o Fundo PROSPERAR, e adota outras providências*. Palmas, 19 de dezembro de 2002.

TOCANTINS. Lei nº 1.385 de 9 de julho de 2003. *Institui o Programa de Industrialização Direcionada – PROINDÚSTRIA, e adota outras providências*. Palmas, 9 de julho de 2003.

VARSANO, Ricardo. *O Imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios*. Pesquisa e planejamento econômico. Rio de Janeiro, pág 581 a 622, 1977.

VIEIRA, Danilo Jorge. *Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”*: contextos e elementos diferenciadores. XXXVII Encontro Nacional De Economia – Foz Do Iguaçu (Paraná) – dezembro de 2009 – Anpec

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José. *Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica*. G&DR, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago/2012, Taubaté, SP, Brasil

Governança na Política de Regionalização do Turismo no Estado do Ceará/Brasil

Governance in the Regionalization Tourism Policy of the State Of Ceará / Brazil

Laura Mary Marques Fernandes

laura.fernandes@uece.br

Professora do Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos da Universidade Estadual do Ceará (UECE – Brasil)

Jakson Renner Rodrigues Soares

jakson.rodrigues.soares@usc.es

Organización de empresas e comercialización da Universidade de Santiago de Compostela, Universidade Estadual do Ceará (UECE-Brasil).

Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano

luzianeidecoriolano@gmail.com

Universidade Estadual do Ceará (UECE-Brasil), Grupo de Pesquisa Turismo, Território e Cultura – CNPq

Resumo/ Abstract

Este artigo indaga sobre a atuação das instâncias de governança dos destinos indutores do turismo do estado do Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda e tem como objetivo compreender a participação dessas instâncias na elaboração das políticas de turismo. A efetivação do compartilhamento de poder entre Estado e sociedade na construção das políticas de turismo está proposta na política nacional e sua análise é tema relevante, pois trata da forma de conduzir a atividade. A metodologia incluiu aplicação de formulários e observação participante. Participaram da pesquisa 42 representantes das instâncias de governança. Os resultados demonstraram que os grupos não alcançaram posição de destaque no processo de tomada de decisão. Contudo, verificou-se que o Fórum de Turismo do Estado do Ceará (FORTUR-CE) se mantém atuante e tem influenciado na estruturação de conselhos municipais e de fóruns regionais do turismo. E que a política de turismo ne-

This article examines the governance instances of the tourism-inducing destinations of the state of Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara and Nova Olinda. It aims to analyze the participation of these instances in the development of tourism policies. The realization of power sharing between state and society in the construction of tourism policies is proposed in national policy and its analysis is a relevant theme, as it deals with how to conduct the activity. The methodology included application of forms and participant observation. Forty-two representatives of the governance bodies participated in the research. The results showed that the groups did not reach a prominent position in the decision making process. However, it was found that the Ceará State Tourism Forum (FORTUR-CE) remains active and has influenced the structuring of municipal councils and regional tourism forums. And that tourism policy needs to be more coherent and consistent in

cessita apresentar mais coerência e constância nos processos propostos, bem como destinar recursos financeiros para projetos regionais.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Turismo; Governança; Regionalização em Turismo.

Códigos JEL: G34; L88; R11

1. INTRODUÇÃO

O processo de democratização e de descentralização na gestão pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 criou ambiente favorável para a construção de instâncias autônomas incentivando o fortalecimento da capacidade organizacional da sociedade. A Carta Magna ao assegurar os direitos sociais do cidadão e promover a descentralização incentivou a criação de conselhos para representar a sociedade no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Dessa forma, os sujeitos sociais se diversificaram e assumiram posições alterando o espaço público.

Nesse contexto, a organização e a participação da sociedade na gestão do turismo no Brasil foram incentivadas nos anos 1990 pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que orientou a institucionalização de conselhos, planos e fundos municipais de turismo. O PNMT promoveu o debate sobre o turismo no país e disseminou a ideia da importância do planejamento e da inserção dos residentes nesse processo. Esse programa é um marco na história das políticas públicas de turismo no Brasil. Como lembra Candiotta e Bionetti (2015), no contexto da trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil merecem especial destaque a Política Nacional de Turismo de 1991, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) de 1994 e o Programa Nacional de Regionalização do Turismo de 2004.

Nos anos 2000, o termo governança surgiu na Política Nacional do Turismo quando o Ministério do Turismo (MTur) lançou o Programa de Regionalização (Candiotta e Bionetti, 2015). Ademais, conforme destaca Colantuono (2016), foi a partir dessa década e com o advento do PNT que os governos brasileiros começaram a adotar gestões públicas para desenvolver o

the proposed processes, as well as allocate financial resources to regional projects.

Keywords: Public Tourism Policies. Governance. Regionalization in Tourism.

JEL Code: G34; L88; R11

turismo. Nesse sentido, entende-se que a temática sobre a organização e participação da sociedade na gestão do turismo foi posta por diferentes governos instigando a elaboração desta pesquisa que tem como questionamento principal: em que medida as instâncias de governança dos destinos indutores do turismo participam do processo de elaboração e implementação das ações do turismo?

A efetivação do compartilhamento de poder entre Estado e sociedade e no caso desta pesquisa, a organização e participação dos residentes dos núcleos turísticos por meio das instâncias de governança na construção das políticas de turismo estão propostas na política de regionalização do turismo e sua análise é um tema relevante, pois trata da forma de conduzir uma atividade que impacta os lugares de diversas maneiras.

O objetivo principal desta pesquisa é compreender a participação das instâncias de governança instituídas pela política de regionalização na elaboração e execução das políticas públicas de turismo, especificamente, das instâncias de governança municipais dos destinos indutores do turismo do estado do Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. E tem como objetivos específicos: analisar a política de regionalização do turismo no Brasil, apresentar as diferentes escalas adotadas no processo de regionalização e identificar se há efetivação da governança na atuação das instâncias de governança da regionalização do turismo no estado do Ceará

A metodologia incluiu revisão de literatura, pesquisa de campo com visita aos municípios estudados, aplicação de questionários e formulários com membros das instâncias de governança em 2013 e 2014 e observação participante por meio do acompanhamento de reuniões da Instância de Governança Regional Fórum de Turismo do Estado do Ceará (FORTUR-CE) entre 2013 e 2018. Participaram da pesquisa 42

representantes de diferentes segmentos dos grupos gestores das instâncias de governança municipais das áreas estudadas.

Além desta introdução, o artigo apresenta uma seção sobre governança na política de regionalização do turismo no Brasil na qual explica o processo de regionalização e suas diferentes escalas e a concepção de governança adotada neste trabalho. Os procedimentos metodológicos são apresentados detalhadamente na terceira seção e na quarta seção os resultados sobre a atuação das instâncias de governança da regionalização do turismo no estado do Ceará seguida da conclusão deste trabalho.

2. REGIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NA POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL

A regionalização nas políticas públicas tem como objetivo estabelecer áreas para fins de planejamento subsidiando a atuação política tornando-se a região um conceito bastante utilizado no planejamento governamental, assim as políticas setoriais dos governos apresentam regiões distintas para o mesmo território, pois são regiões funcionais e definidas a partir de diferentes critérios.

Na política de regionalização do turismo o foco é definir territórios nas Unidades da Federação. Estudar as regiões turísticas na política de turismo no Brasil significa reconhecer essas áreas a priori e levar em conta, além do termo região, outras denominações como circuitos e polos que foram definidas pelas Unidades da Federação antes da política nacional de regionalização e indicam a concepção de planejamento para além do território municipal.

Entende-se que a região turística é elaboração da política pública e a regionalização no turismo brasileiro se constitui em atuação do Estado sobre o território. Apresentados conceitualmente em separado, os conceitos se articulam empiricamente na análise do fenômeno. Estudar região envolve a noção de escala e significa analisar o todo de uma parte, uma parte que reproduz o todo e regionalizar envolve interesses de quem regionaliza, sejam governos globais ou locais.

No Programa de Regionalização, regionalizar significa “Olhar além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização [...]. Essa visão se alinha a tendências internacionais que buscam maior

aproveitamento dos recursos” com o objetivo de que se “possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos, qualificados e competitivos” (Brasil, 2007b: 12). Regionalizar significa também inserção no mercado globalizado e esse é um dos objetivos da regionalização no turismo: inserir municípios no mercado por meio dos roteiros turísticos. Portanto, a diferenciação não é entrave no mundo globalizado, mas recurso.

Antes da regionalização, a mobilização do país era realizada tendo como orientação o município. Desenvolvia-se o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Com a chegada do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), a região tornou-se o recorte territorial por excelência. O MTur promoveu e apoiou as Unidades da Federação com recursos técnicos e financeiros na estruturação de instâncias regionais para mediar a implantação do programa de regionalização no país. As instâncias de governança são organizações com a participação do poder público, dos agentes privados e do terceiro setor que podem adotar estruturas e naturezas jurídicas como fóruns, conselhos e comitês. Porém, em seguida, o Ministério do Turismo definiu 65 destinos indutores do desenvolvimento do turismo regional e impulsionou também a criação de instâncias municipais, denominadas grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento regional deslocando, dessa forma, a prioridade da região para o município.

Esses 65 destinos deveriam ser capazes de induzir o desenvolvimento dos roteiros priorizados e das regiões. A concepção de destinos indutores encontra respaldo nas teorias de desenvolvimento regional, especialmente, nos Polos de Crescimento de Perroux. A concepção de polos remete à capacidade dos núcleos de exercer centralidade. Contudo, as regionalizações amparadas em modelos econômicos neoclássicos nos quais a funcionalidade volta-se à noção de rentabilidade e de mercado são alvo de críticas, pois tendem a contribuir para o desenvolvimento espacial desigual, camuflado na complementaridade funcional hierárquica (Gomes, 2006).

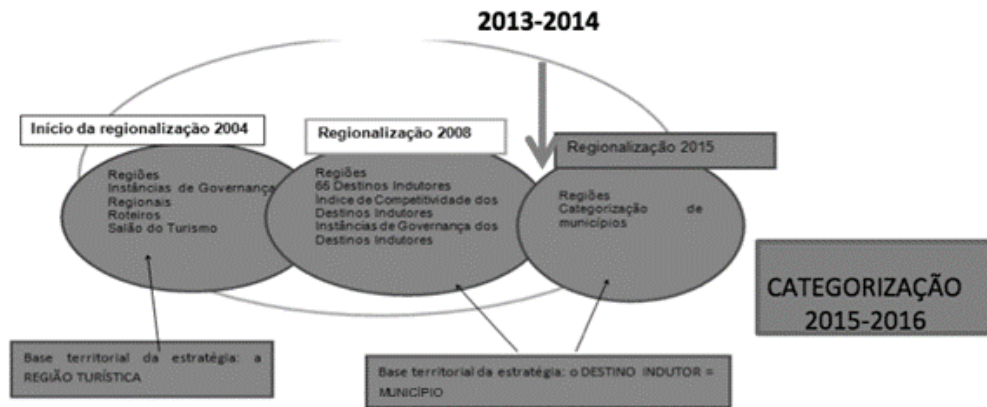
Constatou-se que o processo de regionalização proposto pelo Governo Federal passou por alterações que incluíram a criação de regiões em 2004, priorização de roteiros em 2006, definição de 65 destinos municipais denominados destinos indutores em 2007. Em 2009, completando cinco anos do programa foi lançado o 3º

Mapa da Regionalização do Turismo com 276 regiões e 3.635 municípios e ainda, destacando as 65 cidades consideradas destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, entre elas, todas as capitais do país. No estado do Ceará esses destinos indutores apresentados foram: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda estudados nesta pesquisa.

No ano de 2015, surgiu a categorização que hierarquizou os municípios do mapa da regionalização em cinco categorias, A, B, C, D e E adotando como critério o desempenho da

economia do turismo nas Unidades da Federação tomando como base elementos vinculados ao mercado formal como número de meios de hospedagem e empregos gerados nos meios de hospedagem, além da quantidade estimada da demanda turística nacional e internacional. Esse é mais um desdobramento da regionalização que adota o município como foco territorial. A Figura 1 apresenta as diferentes escalas trabalhadas nas ações do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil.

Figura 1 – Escalas trabalhadas nas ações do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil



Fonte: Fernandes, 2014

Essas alterações demonstram as orientações da regionalização no Brasil tanto no que se refere à base territorial do programa que se direciona inicialmente à região e depois ao município, quanto às decorrências dessas bases territoriais no processo de organização da sociedade promovendo a criação de instâncias de governança regionais e as municipais. Isso, na época de realização da pesquisa, foi identificado como fator que contribuiu para o enfraquecimento da mobilização das pessoas nos municípios gerando descrédito da política de turismo pela sociedade.

As instâncias de governança foram instituídas com o objetivo de manter na região e no município, ou seja, no destino indutor um grupo com a função¹ de desenvolver articulação com representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor e garantir a continuidade da ação da política pública de turismo. As instâncias locais foram intituladas grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Em alguns municípios, o Conselho Municipal de Turismo assumiu o papel de grupo gestor. Em Fortaleza, capital do estado do Ceará, o grupo gestor é uma célula do Fórum de Turismo do Ceará- FORTUR-CE.

O fortalecimento da organização social por meio de conselhos e associações civis na busca de políticas que atendam os interesses das populações faz parte do contexto da inserção do termo governança na política de turismo brasileira, uma forma da sociedade exercer seu poder. É orientação voltada para a articulação horizontal dos sujeitos sociais nos municípios e nas formas intermunicipais de gestão como consórcios municipais de saúde, comitês de bacias hidrográficas e conselhos regionais de desenvolvimento (Fernandes, 2014).

Dallabrida (2007) faz uso do termo governança territorial para se referir às iniciativas que atestam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos por meio do envolvimento conjunto e cooperativo dos diferentes atores sociais. Na política nacional de turismo é utilizado o termo governança sem adjetivos.

A governança no Programa de Regionalização foi definida como compartilhamento de poder entre Estado e sociedade organizada e neste artigo é estudada como forma de governar, como processo e estrutura. Há debate na literatura e entre os profissionais sobre governança e o consenso de que a prática se refere a formas

de decisão em grupo envolvendo redes e parcerias entre atores estatais e não estatais (De Loë et al., 2009).

Os estudos sobre governança avançam na descrição das diversas formas pelas quais as sociedades se organizam na busca de objetivos que podem ser voltados ao meio ambiente, ao turismo e também em diferentes escalas: mundial, regional e local (Fernandes, 2014). Dessa forma, governança implica em uma “estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas que é resultado da interação da multiplicidade em governar e atores que influenciam uns aos outros.” (Kooiman e Van Vliet (1993) *apud* Stoker (1998: 5). A governança pode ser entendida como processo de descentralização do poder estatal para grupos de representantes de diferentes segmentos da sociedade. Governança nesse sentido é repartição da autoridade estatal e setorial.

A criação de grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento regional denota uma forma de atuação do Estado, apesar de o Estado ser um dos limites do poder da sociedade (Dallabrida, 2001). Vários estudos sobre governança enfatizam o papel do Estado na sociedade, em particular, a relação entre a interven-

ção do Estado e autonomia social. Hall (2011: 14) explica que “o conceito abrangente da governança em termos de políticas públicas é a relação entre a intervenção do Estado como autoridade pública e a autonomia social ou autorregulação”.

Disseminado em âmbito internacional o conceito e a prática da governança são conhecidos no Brasil. Governança diz respeito “ao ato de governar, conduzir, reger” (Brasil, 2007a: 13). Significa que institucionalizar as instâncias de governança na política de turismo é “estabelecer organização para decidir e conduzir o desenvolvimento turístico de uma região” (Brasil, 2007a: 14).

Os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional foram incorporados à política de turismo pelo Ministério do Turismo em 2008 e definidos a partir dos seguintes critérios: possuir infraestruturas básicas e turísticas além de atrativos qualificados e serem capazes de atrair turistas (Brasil, 2007a). A Figura 2 apresenta a localização dos destinos indutores do turismo do estado do Ceará informados pelo governo estadual para compor a lista dos 65 destinos indutores do Brasil.

Figura 2 – Destinos indutores do turismo do estado do Ceará



Fonte: Elaborado própria (2014)

Nos destinos indutores Aracati, Fortaleza e Jijoca de Jericoacoara situados nas regiões turísticas Litoral Leste, Fortaleza/Metropolitana e Litoral Extremo Oeste, respectivamente, predomina o turismo de sol e praia e destaca-se também, a prática de esportes ligados ao mar e ao vento como o *wind surf* e *kite surf* (Fernandes, 2014) dadas as condições naturais do litoral cearense. Já o município de Nova Olinda situa-se na região do Cariri e possui atributos que permitem o desenvolvimento de vários segmentos de mercado, destacando-se o turismo religioso, o ecoturismo e o segmento de negócios. E como destaca Cammarata (2006), as atividades de ócio e o turismo se desenvolvem nos lugares com atributos de base natural e ou cultural. O turismo religioso tem como grande expoente o Padre Cícero, destaca-se também na região a Floresta Nacional do Araripe, cachoeiras, sítios paleontológicos e arqueológicos, festas como a tradicional Festa do Pau da Bandeira, o Geopark Araripe e a Fundação Casa Grande (Fernandes, 2014). A região tem produção artesanal e várias manifestações culturais como bandas de pífanos ou pífaros, penitentes, cordel e xilogravura (Fernandes, 2014). Nesse município, o destaque é a atuação da Fundação Casa Grande que entre seus programas desenvolve atividades relacionadas ao turismo comunitário (Fernandes, 2014). Como destacam Moraes, Irving e Mendonça (2018), cabe salientar que o turismo comunitário tem como premissa fundamental a base endógena em planejamento e desenvolvimento do turismo.

Essas regiões se destacam com relações sociais fortemente relacionadas ao turismo. O município de Fortaleza é o principal portão de entrada do estado do Ceará e recebeu 3.384.593 turistas em 2017 (Ceará, 2018). Aracati e Jijoca de Jericoacoara são os principais destinos turísticos internacionais do estado do Ceará e conforme demonstram as pesquisas de demanda turística via Fortaleza (Ceará, 2018) estão entre os cinco municípios mais visitados pelos turistas em geral.

3. METODOLOGIA

A primeira etapa da pesquisa correspondeu aos estudos sobre regionalização e governança no turismo. Na revisão de literatura destacaram-se os conceitos de região, região turística, regionalização e governança e na pesquisa documental foram consultados planos de governo,

atas de reunião dos grupos gestores, relatórios e material didático do Programa de Regionalização do Turismo – PRT.

A pesquisa de campo contemplou visitas aos destinos indutores. Essa observação in loco permitiu vivenciar a área da pesquisa e aprofundar dados. Envolveu também a aplicação de questionários e a realização de entrevistas nos anos de 2013 e 2014 nos quatro destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do estado do Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. Realizou-se um estudo qualitativo visto que não se tinha como objetivo central enumerar, e/ou medir (Leitão, 2003). Na pesquisa qualitativa procura-se entender o fenômeno estudado segundo a percepção dos sujeitos (Poupart, 2008), neste caso, os atores locais do turismo. Os instrumentos de coleta continham perguntas fechadas e de múltipla escolha com teor de avaliação, fato, ação e intenção e perguntas abertas. Huang e Cai (2011) orientam que as perguntas devem ser elaboradas de tal maneira que os sujeitos possam exteriorizar pensamentos livres sobre o que lhes está sendo questionado.

A amostragem utilizada foi a não probabilística intencional, composta por integrantes dos grupos gestores dos destinos indutores estudados, sujeitos representativos ligados a diferentes instituições que formavam esses grupos. Como a pesquisa não foi quantitativa, buscou-se saturação da informação na seleção e categorização da amostragem (Minayo, 2017). Isto é, na escolha dos participantes considerou-se abarcar ao máximo os níveis diferentes dos representantes: governos, indivíduos do setor público e privado e sociedade civil. Assim participaram representantes de diversas lideranças pertencentes ao grupo gestor, permitindo que fossem obtidas informações com sujeitos ligados a diferentes instituições e não somente ao coordenador do grupo gestor.

No total, participaram da pesquisa 42 sujeitos. Neste caso, ao igual que na investigação de Remoaldo e Cadima Ribeiro (2017), estava formado por atores locais do turismo. Neste caso, formado por representantes dos governos estaduais e municipais, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Mais de 70% dos entrevistados participavam dos grupos gestores desde 2008 e 90% eram membros de outros grupos, o que significa que são pessoas engajadas politicamente. Essas pessoas participaram ou ainda estavam nos grupos gestores dos destinos

indutores no período entre 2008 e 2013.

Os instrumentos para a coleta dos dados foram desenhados com base nos objetivos do estudo, no perfil dos componentes da amostra e fundamentados em autores como Minayo (2008), para quem a utilização de diferentes fontes oferece amplitude no processo de conhecer, explicar e compreender o fenômeno estudado, sem objeção à utilização da combinação de diferentes técnicas. Esses instrumentos giraram em torno dos seguintes temas: o que significa governança para os participantes das instâncias municipais e regionais, quem exerce influência na tomada de decisão, articulação entre grupos gestores municipais e instâncias regionais, reconhecimento das instâncias de governança pelos governos e quem realiza as ações do turismo. Para este artigo foram selecionadas 20 perguntas entre abertas e múltipla escolha.

Finalmente, houve uma etapa de observação participante no município de Fortaleza por ocasião das reuniões do Fórum de Turismo do Ceará (FORTUR-CE), totalizando o período entre os anos de 2013 e 2018 e mantendo o objetivo de acompanhar as pautas tratadas, identificar quem participa das reuniões e os encaminhamentos dos temas tratados. A pesquisadora participou como membro da academia integrante do FORTUR-CE. Essa continuidade, apenas no destino indutor Fortaleza, se deu pela facilidade de acesso haja vista a pesquisadora morar em Fortaleza.

Os dados coletados foram analisados por técnica qualitativa partindo da exposição e análise das respostas e das observações realizadas tendo em vista responder os questionamentos da pesquisa. Quanto aos aspectos éticos, foram anexados aos instrumentos de coleta de dados o Termo de Consentimento pós-informado e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que tratam sobre a participação na pesquisa e confidencialidade.

4. AS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DO TURISMO NO ESTADO DO CEARÁ: RESULTADOS E DISCUSSÃO

No estado do Ceará, as regionalizações no turismo remontam aos anos 1970 e têm apresentado diferentes espacializações. O turismo não é atividade hegemônica em todas as regiões e

nem em todos os municípios, no entanto ao integrar municípios de regiões localizadas nos sertões cearenses ao turismo coloca-se a possibilidade de acessarem os benefícios disponibilizados para a regionalização.

Nos anos 1990 foram definidas seis macrorregiões turísticas: Fortaleza/Metropolitana, Litoral Oeste/Ibiapaba, Litoral Leste/Apodi, Sertão Central, Serras Úmidas/Baturité e Araripe/Cariri. Entre as regionalizações dos anos 1990, 2009 e 2013 apenas a primeira dividiu todo o estado em macrorregiões turísticas, delimitadas de forma contínua e sem apresentar vazios no território, as demais elegeram determinadas áreas em detrimento de outras que ficaram fora do mapa da regionalização.

Essas espacializações demonstram que as regionalizações são recortes do espaço em determinado recorte de tempo, são historicamente datadas, constituídas e configuradas a partir da funcionalidade e da perspectiva de quem as define. Como explica Castro (1992: 34):

O exercício do poder público pode inibir ou estimular identidades regionais, assim como forjá-las. Poderíamos dizer que a região é modelada pelas imposições objetivas da natureza e da sociedade, e re-definida pelas imposições subjetivas das relações de poder.

Dessa forma, a regionalização dos anos 1990 destacou núcleos turísticos e núcleos turísticos regionais mostrando hierarquização entre os municípios e lógica de centro polarizador. No que concerne à organização e participação da sociedade na gestão do turismo, o Programa de Municipalização, iniciado nos anos 1990, promoveu a criação de Conselhos Municipais de Turismo e influenciou na criação de órgãos públicos municipais. O que se relaciona com o desenvolvimento turístico, como bem destacam Piña e Hernández (2008), que precisa não só de recursos, fatores, condições e capacidades locais, mas também impulsos para o ajuste da economia local às mudanças econômicas e institucionais suscitadas à escala global.

A regionalização proposta pelo Ministério do Turismo nos anos 2000 trouxe como mudança inicial da política nacional a criação de instância de governança regional e depois de instância municipal, os grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional que são estudados neste artigo.

Sobre essas alterações na forma de organização, instância regional e instância municipal, entrevistados que participaram desta pesquisa informaram que isso causou desconforto.

Mencionaram também a dificuldade em participar, simultaneamente, das atividades da instância regional e da instância local, pois são as mesmas pessoas. Indicaram a necessidade de compatibilização das agendas de trabalho das instâncias de governança regionais e locais e formação de novas lideranças. O que se observou nos destinos indutores foi o que aconteceu em vários lugares no estado do Ceará e no Brasil, geralmente, são as mesmas pessoas que participam em diferentes grupos e esse número de pessoas é reduzido.

Ao serem perguntados sobre o significado do termo governança, os participantes das instâncias municipais e regionais, responderam que a palavra governança é entendida como a instância de governança regional, como o governo, mas também como:

O envolvimento de atores públicos e privados ligados ao turismo com a finalidade de implantar o Plano Nacional de Turismo nos Polos Indutores e desenvolver em conjunto o turismo em toda a região.

Uma tentativa de criar condições para a descentralização e desconcentração das políticas públicas, envolvendo a participação da sociedade organizada, porém as instâncias superiores de poder (estadual e federal) ainda não incorporaram a gestão participativa e compartilhada que eles mesmos pregam.

Um conjunto de instituições não governamentais, governamentais e privadas que de modo democrático vem desenvolvendo a gestão compartilhada das ações que venham favorecer a estruturação e desenvolvimento do setor na região.

Com relação à influência na tomada de decisão relacionada ao turismo na cidade, os representantes dos grupos demonstraram que têm o esclarecimento sobre o direito de opinar e não apenas de apoiar propostas governamentais, mas avaliam que o respeito ao grupo gestor como instância para deliberar sobre o planejamento e execução de ações em prol do turismo varia em função da postura, principalmente, dos gestores públicos.

Os resultados da pesquisa demonstraram que na visão dos representantes os grupos gestores não alcançaram posição de destaque no processo de tomada de decisão relacionada ao turismo, pois quando perguntados se o Grupo Gestor influenciava na política pública responderam: Na gestão anterior sim, atualmente não. A situação vivenciada na época da pesquisa era de desmobilização.

A partir das respostas sobre quem exerce influência na tomada de decisão das ações para o turismo sobressaíram-se em ordem decrescente: Secretário de Turismo do Município, Prefeito e associações empresariais. As associações empresariais têm posição de destaque no conjunto, revelando a organização e mobilização da iniciativa privada.

Foi evidenciada a desarticulação dos grupos gestores, foram coletadas informações como: até a gestão passada quem tomava as decisões era o secretário, agora não sei quem é. A ideia que o entrevistado passou não foi de decisões arbitrárias pelo secretário anterior, mas de envolvimento, em particular com o desenvolvimento dos trabalhos da regionalização em contraposição à situação vivenciada no momento da entrevista que era de desmobilização.

A participação do poder público é entendida pelos participantes da pesquisa como facilitadora para execução das ações. Os entrevistados informam que a partir de 2011 a dinâmica dos grupos se arrefeceu em razão da desmobilização no MTur e da ambiência que antecede as eleições municipais, pois lança dúvidas sobre a continuidade do trabalho.

Sobre a articulação entre grupos gestores municipais e instâncias regionais, alguns representantes mencionaram a dificuldade em participar, simultaneamente, das atividades das duas instâncias. Contudo, especificamente, em Nova Olinda, a existência de dois grupos, o municipal e o regional, não foi considerada superposição. Em algumas atas das reuniões do grupo gestor foi mencionado que ser Destino Indutor tem auxiliado o município a obter verbas, mencionou-se a execução do projeto de calçamento da sede, por exemplo. Na região do Cariri, onde se localiza Nova Olinda, observou-se que a instância regional - o Fórum de Turismo e Cultura era atuante e realizava reuniões itinerantes.

Verificou-se que a articulação dos grupos gestores com as instâncias de governança regionais quando acontece se dá, principalmente, com a região na qual estão inseridos. Ter um destino indutor se configura como algo positivo para a região, o trabalho promocional em conjunto é uma das ações que ganha impulso com a regionalização.

A articulação e o reconhecimento dos grupos por parte das esferas públicas de poder é uma das demandas dos grupos. Com a efetivação da governança muitas decisões seriam tomadas localmente o que resultaria em aproximação com o Estado para negociar projetos de interesse dos

grupos. Entre os segmentos representados nos grupos gestores são considerados mais atuantes o poder público e a iniciativa privada. A academia é considerada pouco atuante. No entanto, a atuação do poder público no grupo é tida como inconstante e dependente de articulação política. Além de ser difícil obter a participação constante das pessoas há vários entraves na realização das pautas elencadas, inclusive aquelas estruturantes do Programa de Regionalização como a realização de ações a partir do Relatório de Competitividade que é um instrumento para auxiliar na elevação da qualidade e competitividade dos destinos.

O grupo gestor reúne diversos segmentos o que fica a desejar é a realização das ações, fazendo que os encontros não sejam produtivos. Os entrevistados citam que os grupos: planejam, mas há dificuldade na articulação com entes públicos, principalmente, quando envolve a política (Prefeitos e Governadores). Mencionam também: A ausência de representantes do setor público, as setoriais e a não execução das ações consideradas importantes pelos grupos.

No estado do Ceará, a experiência anterior com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e outras iniciativas locais, como a integração entre as pastas estaduais de turismo e cultura fomentaram a criação de Conselhos Municipais e de Fóruns Regionais. Em Fortaleza, a criação do Fórum de Turismo (FORTUR-CE), instância de governança regional, antecedeu a regionalização no turismo brasileiro. O FORTUR se originou do Pacto de Cooperação pelo Ceará e foi fundado em 1996 com o objetivo de unir esforços e influenciar na participação da sociedade no desenvolvimento do turismo sustentável no estado ⁱⁱ.

O FORTUR-CE e o Conselho Municipal de Turismo de Fortaleza se articulam entre si. Realizam reuniões na Assembleia Legislativa do Ceará e no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-CE). Em entrevista à imprensa um dos coordenadores ⁱⁱⁱ do Fórum de Turismo declarou: como instância de governança nosso papel será propor e enviar projetos, fiscalizar o que estiver sendo realizado e acompanhar essas ações, bem como os recursos vindos do MTur (O Estado, 2010) ^{iv}.

O Fórum do Turismo do Ceará ^v foi institucionalizado pelo Ministério do Turismo como a primeira Instância de Governança do Turismo Regional de Destino Indutor em capital do Brasil em março de 2009, tornando-se a partir de então FORTUR-CE, instância de Governança

do Turismo Regional do Destino Indutor Fortaleza integrante do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo. O Fórum é uma organização representativa dos poderes público e privado, da sociedade civil organizada e dos municípios componentes da sua região turística, com o papel de coordenar o Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo em âmbito regional.

Vários pleitos têm sido gerados e apoiados pelo Fórum ^{vi}: ampliação do 1º Centro de Convenções do Ceará e construção do novo Centro de Eventos do Ceará (CEC); construção do novo Terminal do Aeroporto Pinto Martins e ampliação posterior; interiorização do turismo com o PNMT; apoio para criação do Fórum de Turismo da Costa do Sol Poente, do Fórum de Turismo da Região da Ibiapaba, do Fórum de Turismo do Camocim e do Fórum de Turismo do Cariri. Em 19 de julho de 2003, em reunião do FORTUR no Palácio do Governo foi realizada a reativação do Conselho Estadual do Turismo; por sua demanda foram abertas as negociações sobre a permanência das barracas de Praia da Beira Mar e da Praia do Futuro e ainda exerceu influência na criação da Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR) e da Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza (SERCEFOR).

No período entre 2013 e 2018 diversas temáticas foram tratadas nas reuniões do FORTUR-CE, entre elas mencionam-se: considerações a respeito das ações da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) relacionadas ao turismo, análise das missões do FORTUR-CE ao Cariri e ao Litoral Extremo Oeste, problemática no litoral do estado do Ceará quanto à ocupação e uso inadequado do espaço público; aplicação da Lei Federal 8.623/93 e da Lei Municipal 10.659/2017 conhecida como a lei do Guia de Turismo, decorrente da fiscalização que vem ocasionando diversas manifestações dos operadores de vans; ação junto ao Patrimônio da União sobre a Praia do Futuro; deliberações da Prefeitura de Fortaleza para o ordenamento do entorno do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e da Praia de Iracema; processo de Regionalização do Turismo do Estado, elencando a categorização dos municípios, critérios para remapeamento do Mapa Turístico Brasileiro; explanação sobre os investimentos que serão feitos pela Secretaria Estadual do Turismo (SETUR-CE) na Região do Litoral Extremo Oeste, apresentação de uma nova tecnologia da realidade virtual para divulgação de produtos e pontos turísticos; validação

do remapeamento desenvolvido pelo processo de regionalização do turismo do estado do Ceará; Projeto Fortaleza 2040 – O Turismo que queremos de hoje até 2040; estacionamento e paradas para ônibus de turismo; utilização e dragagem do canal de acesso do terminal passageiros do Porto do Mucuripe e ainda debate sobre a proposta de convidar os parlamentares que estão no Congresso Nacional integrantes da “Comissão Mista pelo Turismo” para dialogar e estabelecer estratégias e ações para as demandas do turismo.

As reuniões do FORTUR-CE possuem um protocolo que inclui o posicionamento dos representantes das entidades sobre o tema em pauta, abertura para apresentação de propostas, discussão das propostas, votação, homologação das propostas vencedoras e encaminhamentos, conforme transcrito da pauta da assembleia do dia 14 de junho de 2018 (FORTUR, 2018). Saliente-se que as reuniões realizadas nas salas das comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará são televisadas pela TV Assembleia e pela FUNTV, gravadas e taquigrafadas. E são exibidas para o estado do Ceará pela TV Assembleia e pelos canais da WEB (*YouTube, WhatsApp, Facebook*) de forma permanente pela FUN TV.

Essas reuniões evidenciam o trabalho do Fórum de Turismo e o debate que é propiciado sobre temas relacionados ao turismo no estado do Ceará. Em que pese o FORTUR-CE não ter como assegurar a realização de ações solicitadas nessas reuniões, destaca-se o fato de ser um espaço de discussão e de articulação entre os diferentes atores do turismo o que é relevante. Como afirma Dallabrida (2001) mesmo que o poder da sociedade organizada territorialmente tenha limites esse não é desprezível. No caso do FORTUR-CE, gestores públicos e privados são mobilizados para o debate coletivo. A participação dos representantes das entidades de classe e a liderança dos coordenadores têm sido marcadas pelo diálogo com o poder público e demais entes envolvidos nos assuntos relacionados ao turismo. Esse diálogo envolve interesses, relações de poder, valores e ideologias as mais diversas e expõe conflitos. Observou-se ainda que nem todos os membros do FORTUR participam ativamente das reuniões, prevalecendo determinados atores que são mais assíduos.

A constância das atividades do FORTUR-CE tem incentivado representantes de outros municípios, como Beberibe, Camocim, Caucaia, Juazeiro do Norte e Paracuru, apenas para

citar alguns, a se organizarem tanto do ponto de vista municipal quanto regional. Nesse sentido, identificou-se que vários secretários municipais se articulam com o FORTUR-CE apresentando pleitos municipais e também buscando parceria para os processos de estabelecimento de instâncias regionais como o Fórum Regional de Turismo do Extremo Oeste (FORTEXO) que foi instalado nesse processo. Outras experiências constam, por exemplo, da realização de eventos fora de Fortaleza que congregam vários municípios para o fortalecimento do turismo regional.

A maturidade do FORTUR-CE, o seu reconhecimento como instância de governança no turismo nos moldes do Programa de Regionalização e ainda a associação com a instância municipal contribuiu para um trabalho contínuo em Fortaleza. Essa instância de governança não se desarticulou com a descontinuidade das ações de regionalização do governo federal e nem com as alterações nos procedimentos da regionalização e na política local. Nem todos os grupos municipais e regionais tiveram esse tempo e nem, provavelmente, a determinação necessária, pois a efetivação da governança se dá em um campo de luta onde os interesses são diversos. Os membros de uma instância de governança precisam de tempo para desenvolver sinergia e compromissos com a ação coletiva. E como Zimbrão e Silva (2019) comentam ao estudarem as políticas culturais que a institucionalização de mecanismos de participação em processos de políticas públicas não ocasionam resultados iguais, não levam a uma participação igualitária ocorrendo resultados diferentes nos municípios.

O compartilhamento do poder entre governo e sociedade é anunciado na política pública de turismo, no entanto a participação dos grupos gestores nos processos de tomada de decisão, de modo geral, é muito pequena. Anunciar a descentralização, fomentar a participação não é o mesmo que efetivar o compartilhamento do poder.

A concretização da governança exige organização da sociedade e decisão de gestores públicos. Apesar dos entraves, a regionalização tem sido considerada positiva pelos entrevistados por contribuir para a integração dos municípios. Os depoimentos dos entrevistados informam a necessidade de dar continuidade às ações que reforcem a participação da sociedade nas políticas públicas. Essa participação não significa apenas tomar conhecimento e aprovar o que os gestores apresentam, mas elaborar a agenda

de trabalho para o turismo de “baixo para cima” o que exige também representação e participação de diferentes atores nas instâncias de governança.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias de municipalização e a de regionalização disseminaram descentralização, mobilização e capacitação. Definiram também uma estrutura de coordenação por níveis que se tornou mais complexa com a regionalização, pois além da coordenação nacional, estadual e municipal foi incluída a gestão regional.

A regionalização enquanto estratégia de desenvolvimento exige autonomia política, recursos financeiros e marco institucional. É um desafio, pois a integração regional depende de coesão entre os municípios, ampla concertação política e de política de turismo partilhada com a sociedade que permita atravessar gestões governamentais.

Apesar dos programas de municipalização e de regionalização promovendo a organização para a gestão do turismo, a articulação horizontal dos agentes sociais nos municípios e nas regiões por meio das instâncias de governança demonstrou-se inconsistente.

A alteração da estratégia da política nacional de municipal para regional, seguida da mudança do foco da região para o município com o Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento do Turismo Regional, somada ao momento político que o Ministério do Turismo vivenciou em meados do ano de 2010 desacelerou a regionalização na esfera federal, favoreceu a desmobilização das instâncias regionais e municipais e promoveu a descontinuidade do trabalho dando lugar à desmobilização e descrédito da política de turismo junto à sociedade.

O Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional e a criação de instâncias municipais em 2009 significaram a priorização do município em detrimento da região e isso está sendo reforçado com a ação de categorização dos municípios que surgiu em 2015 e que continua vigente. Cabe destacar que a regionalização foi ratificada no Plano Nacional de Turismo 2018-2022, que apresenta o fortalecimento da regionalização como uma de suas diretrizes.

O estabelecimento de destinos indutores denotou coragem política, pois foram selecionados 65 municípios entre 3.345 inseridos na regionalização do turismo, no entanto, deslocou a

territorialidade da política da região para um determinado município e reforçou a concentração de esforços técnicos e financeiros nos destinos mais competitivos, retornando ao foco territorial do município.

No estado do Ceará e, especificamente, em Fortaleza o fato da instância de governança regional ter sido assumida por um grupo que vinha de um processo de organização anterior e com articulação com o Conselho Municipal de Turismo, favoreceu a conciliação das duas estratégias no momento e na forma como o Ministério do Turismo propôs. Essas circunstâncias também favoreceram a continuidade do trabalho. Entretanto, essa não é a realidade da maior parte dos destinos turísticos do estado. Muitas instâncias de governança municipais e regionais não conseguiram estabelecer vínculos fortes entre si e com as forças políticas. A instituição de um novo grupo, o grupo gestor do destino indutor, não ocasionou a operacionalização das reivindicações levantadas, nem mesmo a articulação de um grupo gestor coeso. Os grupos não se apropriaram das ferramentas disponibilizadas sob a tutela do Ministério do Turismo verificando-se a necessidade dos grupos desenvolverem a autogestão.

A efetivação da governança é objetivo a ser buscado pelos residentes dos destinos indutores e contribuirá não apenas para que o núcleo receptor realize projetos resultantes de consensos e debates, mas também na socialização da política. Exige mudança na forma de fazer política e na administração pública. Envolve mudança na postura dos administradores públicos, dos empresários e da população para viabilizá-la.

O papel das instâncias de governança é conduzir a regionalização promovendo ação coletiva e estruturando a rede de governança. O processo proposto tanto do ponto de vista político quanto organizacional prevê interação entre Estado e sociedade. A ação mediada pelo Estado e pelas instâncias de governança envolve a expansão de relações estratégicas com atores não-estatais. Trata-se de uma abordagem que mantém o papel importante do Estado e enfatiza a sociedade sem advogar o esvaziamento do Estado. As instâncias de governança possibilitam o exercício pelo cidadão, não apenas dos deveres, mas do direito de determinar e priorizar programas e projetos para o lugar onde vive.

Entretanto, a ação das instâncias de governança depende da posição dos governantes de aceitarem o compartilhamento do poder como modo de funcionamento da gestão pública. Em

um raciocínio otimista o funcionamento das instâncias de governança pode culminar em desenvolvimento político abrangente de pessoas discutindo questões importantes em um destino turístico, portanto complexidade que engloba assuntos desde saúde, educação, infraestrutura e qualificação profissional.

Dessa forma, obter transformações na governança ligada ao turismo engendra mudanças mais amplas na e da sociedade. A resolução de problemas discutidos na esfera do turismo, muitas vezes, significa lidar com problemas estruturais recorrentes nos destinos turísticos como infraestrutura e sustentabilidade ambiental.

A efetividade dos grupos gestores não significa eliminação de todos os problemas, em uma visão otimista significa resoluções de maior interesse das comunidades. Alves (2010), nos seus estudos sobre os arranjos produtivos locais para o desenvolvimento regional, identificou que a não articulação dos atores locais era prejudicial para o desenvolvimento do turismo.

A governança pretendida não diz respeito apenas ao turismo, mas à sociedade. Organizações como as instâncias de governança municipais e regionais fortalecem o processo democrático, podem gerar ações públicas mais condizentes com as expectativas dos residentes e contribuir na socialização da política, contudo a reestruturação do Programa de Regionalização e da política pública de turismo ainda carece do fortalecimento da organização municipal e regional.

No desenvolvimento do turismo no estado do Ceará há grande assimetria entre implantação de equipamentos e serviços e a efetivação da regionalização e da governança. O incremento do turismo é intenso e desigual, o incremento do compartilhamento do poder entre governos, sociedade organizada e população residente é incipiente, não se consegue efetivar as ações pretendidas, assim a descentralização do poder de decisão também não se efetiva. As instâncias de governança foram instituídas, mas não se mantiveram articuladas. As alterações na estratégia de regionalização não descartaram as instâncias de governança, contudo privilegiaram nomenclaturas e processos, porém não enfatizaram recursos financeiros para projetos de interesse regional.

A desarticulação dos grupos gestores em municípios considerados destinos indutores, como Jijoca de Jericoacoara e Aracati, verificada por ocasião da pesquisa assinala que

apesar desses destinos conferirem visibilidade às regiões, ainda há muito a fazer na organização para o turismo e indicando também que o desenvolvimento regional requer ações em diferentes municípios de uma região e não apenas nos destinos indutores.

Nesse cenário, afirma-se que o Fórum de Turismo do Ceará (FORTUR) é uma instância de governança que se manteve atuante, o que não significa dizer que não existam divergências de opiniões entre seus membros e inclusive, a ausência de alguns de seus membros. O que se ressalta é que essa instância tem servido de exemplo para os municípios e, nos últimos anos, tem influenciado a estruturação de conselhos municipais e de fóruns regionais. É protagonista no município, na região e no estado do Ceará constituindo-se em uma experiência que pode ser apontada como referência no país.

O turismo avançou com a implantação de equipamentos, aumento da oferta de serviços e da demanda turística, mas a regionalização e a governança pouco têm avançado na gestão do turismo apesar de serem preconizadas nos Planos Nacionais e respectivos programas há mais de uma década. Credita-se parte desse insucesso à falta de continuidade das ações pelo Poder Público e à pouca politização dos cidadãos oriunda de uma educação que não preza pela cidadania. Destaca-se que a iniciativa privada organizada em entidades de classe tem cobrado ações por parte dos gestores públicos em problemas ligados ao turismo, mas a sociedade de forma geral não adota essa prática. E, corroborando com Pertuz (2003), entende-se que um trabalho conjunto para planejamento e ordenação turística regional lograria posicionar o turismo como um dos subsetores da economia regional com maior potencial e dinamismo em algumas das regiões estudadas.

Conclui-se que a política de turismo necessita apresentar mais coerência e constância nos processos propostos, bem como, destinar recursos financeiros para projetos regionais. Cabe salientar, que apesar do ambiente favorável a partir do processo de democratização e de descentralização da gestão pública no Brasil com a Constituição de 1988 possibilitando a construção social de instâncias autônomas com o objetivo de fortalecer a capacidade organizacional da sociedade em torno de questões de comum interesse em busca de equidade social precisa-se de mais apoio político e de educação para a cidadania.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Jorge Amaro Bastos. (2010). Arranjo produtivo local e desenvolvimento regional: uma reflexão do APL de Turismo Rota da Amizade (SC, Brasil). *Turismo & Sociedade*, 3(1), 8-36.
- Brasil, Ministério do Turismo. (2007a). *Institucionalização das instâncias de governança regional*, Brasília, MTur.
- Brasil, Ministério do Turismo. (2007b). *Programa de regionalização do turismo: Roteiros do Brasil – Introdução à regionalização do turismo*, Brasília, MTur.
- Cammarata, Emilce Beatriz. (2006). *El turismo como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo*. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- Candiotto, Luciano Zanetti Pessôa, & Bonetti, Lucas Araújo. (2015). Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. *Revista: Turydes Revista Turismo y Desarrollo*, 19.
- Castro, Iná Elias. (1992). *Mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Ceará. Secretaria Estadual do Turismo (2018). *Indicadores Turísticos*. Fortaleza.
- Colantuono, Aline Correia de Sousa. (2016). A segmentação da demanda turística no mercado brasileiro e as políticas de fomento ao setor. *Turismo: Estudos & Práticas*, 5(2), 219-250.
- Dallabrida, Valdir R. (2001). A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. *REA-Revista de Estudos da Administração*, 2(3), Ijuí (RS).
- Dallabrida, Valdir R. (2007). A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 2(2), 44-60.
- De Loë, Rob et al. (2009). *From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance. Final Report*. Prepared for Alberta Environment, Environmental Stewardship, Environmental Relations. Guelph, ON: Rob de Loë Consulting Services.
- FERNANDES, L.M.M. (2014). O Ceará turístico: política de regionalização e governança nos destinos indutores. *Revista GeoUECE - Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE Fortaleza/CE*, 3(5), 213-214.
- Fortur (2018). *Pauta de reunião Fortur*, Fortaleza, Fortur.
- Gomes, Paulo César da Costa. (2006). *O conceito de Região e sua discussão in Castro, Iná Elias, Gomes, Paulo César da Costa, & Corrêa, Roberto Lobato (orgs.), Geografia: conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, pp. 49-76.
- Hall, Collin Michael. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 437-457.
- Huang, J. H. & Cai, L. A. (2011). Destination choice model for transitional travel: College students in China. *Tourism Management*, 32, 697-699.
- Moraes, Edilaine Albertino de, Irving, Marta de Azevedo, & Mendonça, Teresa Cristina Miranda, (2018). *Turismo de base comunitária na América Latina: uma estratégia em rede*, *Revista Turismo, visão e ação*, 20(2), 249-265.
- Leitao, B. J. M. (2003). *Grupos de foco: o uso da metodologia de avaliação qualitativa como suporte complementar à avaliação quantitativa realizada pelo sistema de bibliotecas da USP. 2003. 131 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação)*. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Minayo, Maria C. de S. (2008). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11 ed. São Paulo: Hucitec*.
- Minayo, Maria C. de S. (2017). *Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. Revista Pesquisa Qualitativa*, 5(7), 01-12.
- Pertuz, Emigdio (2003). Turismo sostenible: una alternativa de desarrollo a escala humana en los municipios de Nuquí y Bahía Solano. *Turismo y Sociedad*, 2, 125-132.
- Piña, David Iglesias, & Hernández, Javier Jesús Ramírez. (2008). La formación de sistemas productivos locales. *Teoría y Praxis*, 5, 51-67.
- Poupart, J. (2008). *A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas*. In: ____ *A Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, p. 215-253.

Remoaldo, Paula, & Cadima Ribeiro, José. (2017). Perceções de residentes e atores locais do legado de Guimarães Capital Europeia da Cultura de 2012. *Revista de Guimarães*, 124-125, 1-8.

Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Zimbrão, Adélia; & Silva, Lessandra. (2019). *Lutas por direitos, institucionalização e*

participação cidadã: entre velhos dilemas e atuais debates, um estudo dos modelos sistêmicos de políticas culturais do Rio de Janeiro. In: (ORG) Calabre, Lia; Domingues, Alexandre. Estudos sobre políticas culturais e gestão da cultura [recurso eletrônico]: análises do campo da produção acadêmica e de práticas de gestão / Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

ⁱ Informações repassadas pelos representantes do Ministério do Turismo-MTur e/ou Fundação Getúlio Vargas - FGV por ocasião da chamada devolutiva em 2008, ou Seminário de Competitividade na apresentação dos resultados do relatório de competitividade na primeira edição nos destinos indutores. Material obtido nos destinos indutores durante realização da tese.

ⁱⁱ Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

ⁱⁱⁱ Sr. Pedro Fonseca.

^{iv} Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

^v Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

^{vi} Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

Collaborative Governance in Portugal? A Critical Perspective Based on an Empirical Survey

Governança Colaborativa em Portugal? Uma Perspetiva Crítica Baseada Numa Pesquisa Empírica

António Ferreira

acf@fe.up.pt

CITTA – Centre for Research on Territory, Transports and Environment, University of Porto

João Igreja

CITTA – Centre for Research on Territory, Transports and Environment, University of Porto
Department of Architecture, University of Palermo

Alberto Miranda

CITTA – Centre for Research on Territory, Transports and Environment, University of Porto

Abstract/ Resumo

Collaborative governance can be defined as a concerted type of decision-making and collective action in which government bodies and private sector stakeholders interact as equal partners with the aim of achieving outcomes of interest for both parties. Academic authors in favour of the adoption of collaborative governance in Portugal tend to present a rather positive view on its merits. They argue that it is potentially the best approach to address the heavily bureaucratic and paternalistic traits of Portuguese planning. This is against the view of authors who – as ourselves – consider collaborative governance potentially problematic for the public interest. One can argue that collaborative governance has become in fact a surreptitious tool for the advancement of neoliberal goals. This debate raises a dilemma: should or should not collaborative governance be adopted by Portuguese local authorities in matters related with spatial planning? Based on an online survey, this research portrays the perceptions held by planners and planning-related professionals (e.g. planning academics, consultants) and some political decision-makers about collaborative governance in Portuguese local authorities. The empirical results suggest that, in general terms, these individuals consider collaborative governance capable of delive-

A governança colaborativa constitui um tipo de processo de tomada de decisão e de ação coletiva em que entidades governamentais e agentes privados interagem como parceiros em pé de igualdade com o intuito de alcançar resultados benéficos para ambas as partes. Investigadores a favor do uso da governança colaborativa em Portugal tendem a apresentar os méritos da mesma de uma forma bastante positiva. Estes investigadores argumentam que essa forma de governança é a potencialmente mais apropriada em Portugal devido às tendências burocráticas e paternalistas do sistema de planeamento português. Esta perspetiva é a oposta à de autores mais críticos – dentro dos quais nos incluímos – que consideram a governança colaborativa potencialmente problemática para o interesse público. A governança colaborativa pode na verdade ser apreciada como um instrumento para a promoção de desígnios neoliberais. Este debate levanta um dilema: deve-se ou não adotar o uso da governança colaborativa nas câmaras municipais portuguesas em assuntos relacionados com o planeamento do território? Com base num inquérito digital, esta investigação apresenta as percepções de profissionais ligados ao planeamento (por exemplo, planeadores, consultores e académicos) e alguns políticos relativamente ao uso da

ring a number of positive outcomes, but is also associated with risks for the public interest. It is therefore important to conduct further research so that an appropriate legal framework can be developed.

Keywords: Governance, Collaboration, Conditions for Application, Neoliberalism, Portugal

JEL Code: D73, G38, H11, O21, R58

1. INTRODUCTION

Portugal has been struggling economically for a reasonably long time. As a result of the 2008-2009 economic crisis it has requested financial bailout in 2011 and the negative consequences have been dramatic (Abreu et al., 2013), namely in terms of job destruction (Carneiro et al., 2014), decreasing quality of public policies concerned with unemployment rates (Valadas, 2012), health care provision (Moreira, 2016), and education (Lopes, 2016) – not to mention loss in national government credibility and political sovereignty. All this has done harm to the country’s competitiveness and sense of well-being. Indeed, the Portuguese Global Competitiveness Index has been steadily declining in the last few years, taking Portugal from the 36th global position in 2014-2015 to the 38th in 2015-2016, and then abruptly down to the 46th in 2016-2017 (Schwab and Sala-i-Martin, 2014; 2016). In the last World Happiness Report (Helliwell et al., 2017), Portugal was placed in the humble 89th position of the global ranking, behind comparable European countries such as Greece (ranking 87th), Italy (48th), Spain (37th) and Ireland (15th). Additionally to this, Portugal presents ‘extremely low stocks of social capital’ (Teles, 2012: 870). This portrays a worrying situation requiring the use of resourceful methods to rapidly improve the situation so that sustainable development is experienced – that which meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs (WCED, 1987).

governança colaborativa em câmaras municipais portuguesas. A análise empírica sugere que, em termos gerais, os respondentes consideram que a governança colaborativa tem elevado potencial tanto para gerar resultados positivos como negativos para o interesse público. É por isso importante conduzir mais investigação sobre esta matéria para a poder enquadrar dentro de legislação apropriada.

Palavras Chave: Governança, Colaboração, Condições de Implementação, Neoliberalismo, Portugal

JEL Code: D73, G38, H11, O21, R58

As we shall see, the problems experienced in Portugal seem to correspond to a situation where excessively strong bonds to closed political connections, heavy bureaucracy, and submissive-patriarchal thinking exist alongside limited willingness to change the state of affairs. The situation in Portugal seems to indicate as well that there is not enough competitiveness, innovation, meritocracy, social equality, and willingness to cooperate among people and organisations. One can argue that the solution to address these problems is to invest in the collaborative governance model so that social capital can be unleashed and social and political innovations can take place. In fact, one of the authors of this article witnessed a meeting with influential Portuguese individuals whose allegiance to collaborative governance was passionately presented as being *unconditional* and *normative*, using their own terms. This can be a perilous way of addressing the matter and one of the major purposes of this article is to challenge it in constructive terms. This article is therefore focused on exploring the capacity that governance, and particularly *collaborative governance*, has to promote sustainable development in Portugal (and in other countries in similar circumstances) according to the views of people working in spatial planning and spatial planning-related jobs. Note that the hypothesis that collaborative governance is effective in promoting sustainable development in the face of environmental, social and economic ‘wicked’ problems (Rittel and Webber, 1973), while taking into account the growing lack of credibility of governments to do it alone, has

been well defended (for example, by Gollagher and Hartz-Kar, 2013; Weymouth and Hartz-Karp, 2015). It is plausible that this hypothesis is valid also in Portugal (as proposed by Teles, 2012). However, in this article, it is recommended caution before accepting such hypothesis as valid. The relevance of this discussion is most likely to transcend the Portuguese context and contribute to inform similar debates in other South-European countries.

Collaborative governance seems to be an ideal type of governance as it is counter-intuitive to protest against values such as societal engagement and social capital. This might lead one to believe that in order to solve the problems affecting countries like Portugal, where the state has relatively limited powers and credibility and where there is great need to build social capital, collaborative governance might be a particularly suitable model to follow. This possibility raises some crucial questions though: whether Portuguese local authorities are prepared to conduct collaborative governance processes in ways that are aligned with the public interest; whether the benefits of these processes are substantial when considering their risks and costs; and whether the legal framework and knowledge-base of Portuguese planning is aligned with it. An online survey was conducted to obtain a partial answer to these – and some other – important questions.

An influential branch of the literature on collaborative governance presents it as intrinsically desirable in a ‘normative idealised manner’ (as criticised by Swyngedouw, 2005), and focuses on barriers that block its implementation – including, for example, institutional, legal, disciplinary and conceptual barriers. Suggestions are then presented regarding how to remove these barriers and make collaborative governance happen well – then all sorts of problems should be solved (Lasker et al., 2001; Innes, 2004; Bingham, 2009; Amsler, 2010; Fish et al., 2010; Page, 2010). The present article proposes a different perspective from that, as the implementation barriers removal approach is risky – and actually *tyrannical* (Cooke and Kothari, 2001) – because it fails to ask the fundamental questions of whether collaborative processes are intrinsically legitimate (Cooke, 2001) or whether people want it in the first place, but still aims at making them happen (see as well Tewdwr-Jones and Allmendinger, 1998). The present article proposes that, before actually implementing a collaborative governance process, two

basic preconditions need to be met. The first is concerned with acceptability and preparedness. The second is concerned with public interest safety, that is, whether collaborative governance might not be used to inflict damage on the public interest for the benefit of the privileged few.

This article is structured as follows. In the next section we will analyse the extent to which collaborative governance is a problematic concept. Then, in section 3, we explore the two necessary preconditions to implement a collaborative governance process and whether these preconditions are likely to be met in the Portuguese context. Section 4 addresses some methodological issues concerning the empirical work critically presented in section 5. Section 6 invites a more open and curious perspective on the topic and section 7 proposes a future research agenda. The article concludes with section 8 where some final remarks are made.

2. COLLABORATIVE GOVERNANCE: A PROBLEMATIC CONCEPT

Governance is defined here as ‘the totality of interactions in which government, other public bodies, private sector and civil society participate, aiming at solving societal problems or creating societal opportunities’ (Meuleman, 2008: 11). Along such lines, collaborative governance can be defined as a type of governance in which public bodies and private stakeholders interact in ways where open communication and communicative rationality, cooperative interaction and equality are seen as guiding principles. In this logic we can trace back the legacy of influential authors such as Patsy Healey, who proposed that communication and collaborative participation are the best tools to deal with societal challenges (Healey, 1990; 2006; 2007). Some authors add here a slight twist, arguing that stakeholders might enter governance processes having in mind just their own interest (Innes, 2004; Purcell, 2009). However, the setup of the governance process continues to be collaborative, as the idea is that the stakeholders will co-create a win-win solution through creative articulation of their selfish interests (which is seen with great scepticism by Purcell, 2009).

Several problems can emerge as a result of this governance model (Stoker, 1998), namely a lack of coherence between the logic of collaborative governance processes and the institutional structures of governments. These

structures were typically designed with an eye on more straightforward, centralised and unilateral forms of decision-making and action. Additionally to this, high process complexity can aggravate the tendency for people involved in policy making to play blame games (Hood, 2011). Blame games are personal dynamics (Tewdwr-Jones, 2002) aimed at deflecting from the individual (or his or her organisation) responsibility for undesirable outcomes resulting from unfortunate choices. Collaborative governance processes can therefore result in situations where accountability is very difficult to achieve, and where little results are accomplished. Collaboratively involving stakeholders in highly complex processes might solve some problems related with lack of state power and credibility. However, it potentially generates other problems related with high process complexity and all the imponderables associated with how multiple individuals might or might not behave when interacting in the ambiguous circumstances created by the institutional voids of heterarchy (Jessop, 1998; Hajer, 2003).

Collaborative governance can lead to disappointing decision-making processes where participation of citizens is legally required but is in practice not taken seriously (for an example see van den Brandeler et al., 2014). It can lead to paradoxical negative outcomes, namely damaging those that were supposed to be empowered, as Cooke and Kothari argue (2001). They propose that the major problems associated with collaborative governance approaches (and particularly those where direct public participation occurs) are the ‘naivety of assumptions about the authenticity of motivations and behaviour in participatory processes; how the language of empowerment masks a real concern for managerialistic effectiveness; the quasi-religious associations of participatory rhetoric and practice; and how an emphasis on the micro level of intervention can obscure, and indeed sustain, broader macro-level inequalities and injustice’ (Cooke and Kothari, 2001: 14). But there is more. These approaches can lead to ‘dialogues of the deaf’ where stakeholders develop over repeated communicative rounds immunity to each other’s arguments while they become increasingly entrenched in their own views (van Eeten, 1999).

Collaborative governance can undermine the representative democracy principles and structures without necessarily leading to better results (Hertting and Kugelberg, 2017). One can

therefore present collaborative governance as a manifestation of neoliberalism at work (Swyngedouw, 2005; Purcell, 2009; Roy, 2015): under an appearance of equality and openness can operate hidden forces that in fact promote inequality and concentration of power and wealth on privileged minorities. The neoliberal ideology promotes the undermining of state powers and credibility so that corporations can assume greater control of the economic, political and academic establishments with massive impacts on which planning policies are conducted against the public interest (Mirowski, 2013; Sager, 2011). See also Irvin and Stansbury for a critical view on the benefits and drawbacks of citizen participation in decision-making (Irvin and Stansbury, 2004). These authors show a praiseworthy capacity to see both the bright and the less bright sides of participation, a trait that some scholars working on collaborative governance topics would benefit from displaying more – as we will see. Indeed, we can only benefit from considering the adoption of collaborative governance with a critical mind, particularly in countries such as Portugal where neoliberal forces are already strongly in place (Abreu et al., 2013; Carneiro et al., 2014; Moreira, 2016). Moreover, when a country is in need of a rapid transition towards sustainable development, it is potentially problematic to adopt such governance processes because they can be very slow to produce results due to the need to achieve consensus and building trust – a lengthy (and costly) process (Innes, 2004; Hordijk et al., 2015).

It is relevant to note that the literature on this topic does not necessarily agree on a number of issues, for example whether social capital is the result of collaborative governance or a precondition for enabling it, but it is clear that social capital is one of the pillars of collaborative governance theory (as in Lowndes and Wilson, 2001; Bowles and Gintis, 2002). It is therefore no surprise that the influential work of Putnam (1993b; 1993a; 2000) is frequently cited. It is here relevant to note the paradox of collaborative governance narratives in their use of the concept of social capital. While these narratives claim that social capital is needed to foster successful collaborative governance processes, they also claim that societies need *less government and more governance* as the state is weak and is becoming weaker (and or is loaded with problems at its core). For examples of this type of narratives applied to Portugal see Teles

(2012) or Pereira (2013). These narratives tend to omit or be unclear about the point that societies with a stronger and healthier welfare state have more social capital instead of the opposite, as tested for example by van Oorschot and Arts (2005). These authors empirically show that the so called ‘crowding out hypothesis’ (which proposes that a strong welfare state contributes to alienate social capital from civil society) is invalid. The collaborative governance agenda is with this placed in an ironic predicament by their own proponents: it works best where it is less needed (that is, where there is a strong state with abundant social capital) while it does not work where it is supposedly most needed (that is, in societies with weak states and lack of social capital). This paradox should alert the reader to the dangers of pro-collaborative narratives (see Purcell, 2009), particularly when applied to societies in already vulnerable circumstances to neoliberalism and austerity such as the Portuguese.

But there is more to this. Indeed, advocates of collaborative governance tend to argue that even when processes that follow its tenets fail to deliver their primary objectives, at least social capital will be built thanks to the collaborative nature of the process adopted. This argument raises some concerns. First, because it proposes that just because a collaborative setting was deployed, social capital is to be expected as a result. This argument typically pays little to no attention to the minimum levels of social capital needed to make the process successful. Instead, it assumes that social capital will be built anyway. The risk of social capital being lost through collaborative settings is not contemplated. Second, this argument raises some concerns because the possibility that the state loses further credibility and agency is not considered in many cases, at least not explicitly. One must be aware of the possibility that an unsuccessful collaborative governance process can lead to less social capital, to a weaker state, to more powers being granted to corporate enterprises that are not concerned with the public interest, and to further alienation of citizens from future governance processes.

Note that we are not arguing that the academic proponents of such approach are ill-intended. However, we do believe that their work can be easily used by neoliberal powers in ways that are not constructive for the public interest. For a classic discussion on the meaning of the

term *public interest* and its importance for these matters, see Campbell and Marshall (2002).

3. COLLABORATIVE GOVERNANCE IN PORTUGAL? A MATTER REQUIRING FURTHER ANALYSIS

The abovementioned debates raise the following question: are planning-related Portuguese stakeholders approaching collaborative governance processes with a negative and stubborn attitude as typically depicted in informal popular accounts or are collaborative governance processes the wrong model to engage these stakeholders? In our view, collaborative governance processes can be desirable and constructive (and this applies also to Portugal), but only when some preconditions have been gathered. We will focus now on two of these preconditions:

- *First*, stakeholders are motivated and prepared to cooperate and existing conditions make collaborative governance efficient and effective (that is, there is sufficient acceptability and preparedness), and

- *Second*, the adoption of collaborative governance is safe for the public interest.

These preconditions will be explored in relation to the Portuguese case in the following subsections.

3.1 First precondition: Are Portuguese stakeholders motivated and prepared to cooperate, and existing conditions in this country are likely to make collaborative governance efficient and effective?

Portugal is a country with a complex recent past that includes a troubled transition from dictatorship to democracy after the coup of state of 1974. This transition has led to significant public administration purges and to various large scale nationalisations aimed at giving to the state vast control over key sectors of the economy. This has created deep and long lasting negative consequences experienced both by the state (which became *persona non grata* for many stakeholders while losing valuable professionals) and by the entrepreneurial sector (which was seriously mutilated) (Pinto, 2008). The difficulties with competitiveness experienced at the moment (Schwab and Sala-i-Martin, 2014; 2016) can be partly explained by

this past, which contrasts starkly with the recent wave of privatisations required by Troika following the 2011 financial bailout (Abreu et al., 2013). Today, Portugal is a country where:

- A strong logic of party patronage in the recruitment of civil servants exists and where there is mistrust among political leaders and the civil servants they inherit from previous political cycles (Silva and Jalali, 2016b; 2016a);
- There is evidence of political business cycles at the local authority level associated with mayor re-election campaigns (Coelho et al., 2006);
- There is little social capital available but there are worryingly high levels of political paternalism: in many cases mayors use their powers rather autocratically and without the public interest in mind (Teles, 2012);
- One can find an institutional environment characterised by heavy administrative structures deeply affected by partisanship in a country where a strong anti-party sentiment exists among the electorate (Silva, 2017); and
- Institutions are hierarchical and resilient to change towards collaborative forms of organisation (Oliveira and Breda-Vázquez, 2011).

As suggested by Lowndes and Wilson (2001), the institutional design of the state is very important in nurturing social capital, and the conditions experienced in Portugal are obviously not ideal for that goal, particularly after the structural changes imposed by Troika (described by Abreu et al., 2013). Therefore, it is unsurprising that cooperation of stakeholders with the Portuguese government is characterised by difficulty, as reported by Silva and associates after participating as academic stakeholders on a process of this kind (2016). In summary, it is important to determine the extent to which Portuguese local authorities are prepared to conduct this type of governance without taking for granted its benefits. This article aims at partially filling this knowledge gap.

3.2 Second precondition: Is the adoption of collaborative governance in Portugal safe for the public interest?

Neoliberal forces are likely to find collaborative processes very attractive to reinforce their hegemonic project while increasing their political legitimacy, as argued for example by Purcell (2009). This happens under the pretence of working for the promotion of democracy and

citizen empowerment. It is therefore critical to check whether those proposing collaborative governance are not aiming at using it as a stealth weapon against the state and the public interest. In relation to this, it is important to note that the collaborative governance model has a circularity and a self-fulfilling prophecy quality to it that is worrying. It presupposes and creates the same conditions: while it is argued that it should be used to address the problem of the weak welfare state, it is likely to weaken further the welfare state. In other words, once started, their proponents can cyclically reinforce their necessity despite results: if it works, more of it should be done because it is so constructive, they can argue. If it does not work, they can claim that it was because of too much state crowding out social capital. Then they can ask for either even more pure forms of collaborative governance, or for collaborative governance to be continued as before with the argument that if it is done for long enough, or if it will become sufficiently strong, it will eventually work (for an example of this being done in Portugal see Pereira, 2013: 59).

As warned by Noam Chomsky on his reflections about anarchism (2005), the move towards a societal order with less state would lead American society to a situation of extreme vulnerability to totalitarian corporate powers. For that reason, and even though Chomsky is a sympathiser of anarchism and considers the state as an illegitimate institution, he strongly recommends that this move towards a weaker state and anarchism *must not* be performed until conditions are prone to it. In the meantime, the state needs to be protected, otherwise corporate powers will take over increasing aspects of society, the author claims. This point is applicable to many other societies besides the American.

For similar reasons, the notion that collaborative governance is risky is widely applicable as well when neoliberal forces are in place, and therefore using it today in Portugal is necessarily problematic, at least to some extent. In fact, today, a move towards a governance type like that in Portugal, that is, in a setting that might not be particularly ready for it and might be vulnerable to neoliberalism, can have perverse results even though it can be well intentioned. This means that the adoption of collaborative governance processes in contemporary Portugal *cannot be safe* due to the very nature of these processes, the present conditions of the country, and the global economic and political

orders. One can therefore argue that this second precondition is methodologically problematic because it is redundant. Indeed, one can claim that collaborative governance is *always risky* and so there is no need to consider the specific case of Portugal to determine that. Following this quite radical logic, collaborative governance should *never* be used. This radical argument comes across to us as unwarranted, at least to some extent. It follows an extremist logic that is unlikely to be constructive: it is too similar to that which argues that collaborative governance should always be performed because it is inevitably beneficial to do it. Therefore, a shift in the nature of the reasoning is needed. For the sake of engaging more deeply and more constructively with the topic, one should loosen this second precondition and reframe it according to the following words: *whether the benefits and opportunities of implementing collaborative governance outweigh its costs and potential threats for a given circumstance*. Considering specifically the case of Portugal, the following facts should be considered when making such analysis on a case-by-case basis:

- Portugal has recently experienced a financial bailout and, even though the latest trends have been positive, the country is still in debt and the state is not in a strong position. The country is therefore vulnerable to be exposed in the future to further neoliberal austerity policies (or other neoliberal inventions we did not see yet) which have proved to be destructive both for the welfare state and for the citizens' well-being (Abreu et al., 2013). This makes the further weakening of the state a risky possibility.
- The country has experienced a dramatic wave of job destruction associated with the implementation of various measures aimed at increasing 'job flexibility' that has weakened the ability of citizens who stayed in the country to stand against neoliberal powers (Valadas, 2012; Carneiro et al., 2014);
- There was a significant wave of emigration, especially of highly qualified professionals, making Portugal one of the countries most affected by *brain drain* (Amaral and Marques, 2013). The state has done little to prevent this (paradoxically, at some stages it has even promoted it). This has led some of the most capable to articulate narratives and devise measures against the destruction of their citizenship and work-related rights to move away from the country. The consequences of such emigration

in terms of deterioration of social and intellectual capital should not be underestimated.

Considering the abovementioned, it is important – when considering its relative benefits and risks – to determine the extent to which collaborative governance is likely to be safe for the public interest when applied in Portuguese local authorities. This takes us to the empirical part of this article.

4. SOME BRIEF METHODOLOGICAL NOTES

An online survey was purposefully built with the aim of gathering the perceptions of planners, consultants, academics, policy-makers and some other agents (e.g. urban developers) working on matters directly related to spatial planning at the local authority level. This survey was structured by the points articulated in the previous sections. It was divided in the following major parts: *first*, it introduced questions concerning demographics, which included work category, years of professional experience in planning, education level, gender and number of local authorities the respondents will be considering when giving their answers.

Second, the survey asked the extent to which the respondents see the use of collaborative governance in Portugal as common or unusual; their perceptions about acceptability levels among distinct professional categories; and the extent to which local authorities in Portugal are prepared to conduct this type of governance in the name of the public interest. This part of the survey aimed at addressing the first precondition for collaborative governance as presented in sub-section 3.1.

Third, the survey focused on the extent to which the respondents perceive collaborative governance to be a source of problems and, conversely, a source of benefits. In its turn, this part of the survey aimed at addressing the second precondition for collaborative governance as presented in sub-section 3.2.

Fourth, the survey asked the respondents whether they believe that further research is needed on this topic and whether a legal framework is needed to frame the use of this form of governance. *Fifth*, and finally, the survey invited the respondents to offer some open qualitative inputs as they saw fit. Collaborative governance was defined in the survey as in the beginning of section 2 of this article.

The methodology adopted to recruit respondents used two distinct strategies. The first was to ask the largest planning-related Portuguese organisations to disseminate the survey among their members through their mailing lists. These organisations included the Portuguese Association of Regional Development (APDR), the Portuguese Association of Urbanists (APU), and the National Association of Portuguese Local Authorities (ANMP). Key policy-makers working on issues concerning spatial planning for the local authorities that are capitals of district (a regional entity in the Portuguese planning system) were directly contacted by means of searching for their online contacts in their institutional webpages. The same procedure was applied to contact professionals working at the Regional Coordination Commissions (CCR) and to invite private consultants to participate. Finally, some individuals with recognised knowledge about Portuguese planning were personally invited to participate using a snow-ball technique. All individuals contacted (either personally or through mailing lists) were assured that their input was totally anonymous and their participation should be done on a strictly voluntary basis. The 68 responses obtained were collected from the 21st of February to the 28th of April 2019. Statistical calculations were performed using SPSS and the online platform used to gather responses was Smart-Survey.

5. EMPIRICAL RESULTS

This section is divided in sub-sections that mirror those that have structured the online survey. We will start with demographics. In some sub-sections, qualitative data is used to support the quantitative data. Note, however, that these qualitative insights are offered only to pinpoint some possible explanations for the patterns observed in the quantitative data and should therefore not be seen as the objective reasons why these patterns are present. The full validation of these qualitative insights is beyond the scope of the present research.

5.1 Demographics

The 68 respondents of this survey included 19 planners (27.9% of total respondents), 11 academics/researchers (16.2%), 12 consultants (17.6%), and 6 political decision-makers (8.8%). The remaining 19 individuals (27.9%)

either gave mixed answers (e.g. planner *and* academic, consultant *and* policy-maker) or included themselves in the category of “other”. One respondent chose not to answer this question. The sample of respondents includes a substantial number of people with considerable professional experience: 13.3% had between 11 and 15 years of experience, 22.1% 16 to 20 years, and 17.6% 21 to 25 years. We had 35.3% with more than 25 years of experience while only 11.3% had less than 10 years of experience. 48 respondents had a higher education degree (70.6%) and 19 had a doctorate (27.9%). The vast majority were men (75%), which unfortunately mirrors the reality found in Portuguese planning jobs concerning gender inequality. Regarding the number of local authorities that the respondents used as their references to answer the following questions of the survey, 23 considered only one local authority (33.8%), 12 considered two (17.6%), 12 three (17.6%), and 21 considered four or more local authorities (30.9%).

5.2 Frequency of use, acceptability, and preparedness

In this part of the survey we first asked the extent to which the local authorities being considered by the respondents actually use collaborative governance. The vast majority of them (that is, 50 respondents, totalising 73.5% of the 61 answers given to this question) responded that it is “only used in highly particular cases”. Nine consider that collaborative governance is “used with some regularity” (13.2%) while only 2 consider that it is “used in the majority of cases where strategic decisions are to be made” (2.9%). Seven individuals did not know or chose not to answer this question (10.3%). This confirms the understanding that collaborative governance has not yet really entered mainstream Portuguese planning practice. As strongly expressed by one respondent (local decision-maker and academic researcher, 21 to 25 years of professional experience, our translation):

Collaborative governance is practically nonexistent in Portugal.

The respondents were then asked about the extent to which – and according to their own understanding – collaborative governance enjoys acceptability among political decision-makers, planners, citizens and the private sector. This was done through a multiple-choice table where

they could rate acceptability levels using a Likert-type scale ranging from 1 meaning “Total rejection” to 5 meaning “Total acceptance”. The mid-value 3 meant “Case-by-case acceptance”. The results are presented below in Table 1. This table shows that the respondents believe that political decision-makers are the category less willing to accept this form of governance

(lowest mean). According to the respondents’ views, planners are the category with the highest levels of inner discordance regarding this matter (highest standard deviation). Not surprisingly, the overall perception among the respondents is that the private sector is the most willing to adopt collaborative governance (highest mean).

Table 1: Perceived acceptability levels

Perceived acceptability levels	Mean value	Standard deviation	N Number of valid responses
	1: Total rejection 3: Case-by-case acceptance 5: Total acceptance		
Political decision-makers	2.85	0.87	68
Planners	3.20	1.00	65
Citizens	3.27	0.93	62
Private sector	3.40	1.02	62

The last questions included in this part of the survey concerned the existing levels of preparedness of local authorities to adopt collaborative governance processes. These questions used a Likert-type scale where 1 corresponded to “Not prepared” (lowest value of the scale), 3 corresponded to “Reasonably prepared” (middle value), and 5 corresponded to “Very well prepared” (highest value). The first question of this set asked the extent to which local authorities are prepared to “set up collaborative governance processes with high likelihood of promoting the public interest”. The mean value of the responses was 2.31 as 10 respondents (14.7%) declared local authorities “Not prepared”, 33 respondents (48.5%) declared them “poorly prepared” and only 5 (7.3%) respondents considered them either “Well prepared” or “Very well prepared”.

A similar pattern emerged regarding the question of whether Portuguese local authorities are “able to distinguish collaborative governance processes that are constructive for the public interest from those that are not”. Again, 10 respondents (14.7%) considered them “Not prepared” while 37 considered them “Poorly

prepared” (54.4%). The mean value of the total responses was 2.28.

Finally, and regarding the question of whether “local authorities are prepared to interrupt a collaborative governance process if it is concluded that this is not beneficial for the public interest”, the results were even less optimistic: 15 respondents (22.1%) considered them “Not prepared” and 34 (precisely 50.0%) declared them “Poorly prepared”. The mean value of the responses was 2.12. In summary, it is clear that – in general terms – the respondents believe Portuguese local authorities to be poorly prepared to conduct these processes, or at least poorly prepared to conduct them in the name of the public interest. These overall conclusions were supported by the statements offered by some respondents as shown below (our translation).

I think that a large part of the population is neither prepared for, nor sufficiently informed about, collaborative governance. There is a lack of civic education for that. In the case of policy-makers and managers, there is a lack of will and a generalized lack of preparation for it, as it changes established practices and vested

interests. [...] we need to prepare people so that they can consciously participate in decision-making processes. Planner, 11 to 15 years of experience

Even though I recognize that – academically speaking – this is unquestionably an interesting topic, collaborative governance is very risky [...] particularly in small to medium local authorities where both policy-makers and planners present very low skills to follow up such processes. I can admit that in areas with high demographic density this could be considered (even though with reservations). But I have the impression – which is becoming stronger – that [...] there are excessively strong inequalities across the [Portuguese] territory in terms of skills for me to welcome this trendy shenanigan [“modernice”] of collaborative governance. Planner, 26 to 30 years of experience

This part of the survey was aimed at testing whether the respondents perceive that, in general terms, Portuguese local authorities satisfy the first precondition (as presented in sub-section 3.1). This precondition was focused on the extent to which Portuguese stakeholders are motivated and prepared to cooperate, and existing conditions in this country are likely to make collaborative governance efficient and effective. The conclusion to be drawn is that there seems to be reasons for approaching colla-

borative governance with considerable prudence.

5.3 The potential drawbacks and benefits of collaborative governance in Portugal

The literature review presented in sections 2 and 3 facilitated the identification of a number of problems and setbacks that might result from the adoption of collaborative governance processes in Portugal. These were used to prepare a multiple-choice table concerning problems. A Likert-type scale was used to express levels of agreement with ten short statements. Each one of these statements introduced a potential problem that collaborative governance might lead to. The scale ranged from 1, which was the choice corresponding to “Totally disagree” (that this problem is likely to emerge), to 5 for those respondents wanting to express that they “Totally agree” with the statement. The middle of the scale corresponded to 3, associated with “I am uncertain”. Respondents could choose as well not to answer or to state that they “Do not know”. The results of this part of the survey are shown in Table 2 below. The table lists the statements from those where highest levels of agreement were expressed to those with lower levels of agreement.

Table 2: Participants’ perceptions about potential drawbacks of collaborative governance

Statement	Mean value (agreement) 1: Totally disagree 3: Uncertain 5: Totally agree	Standard deviation	N Number of responses
Potential problems resulting from collaborative governance			
Participants are chosen based on privileged relationships with political parties	3.83	1.05	65
Favoring political parties against the public interest	3.60	1.07	63
Deterioration of citizens’ political will	3.59	1.12	64
Emergence of conflicts among participants	3.55	0.85	65
Dismissal of inputs offered by professional planners	3.52	1.05	64
Favoring elites against the public interest	3.48	1.10	64
Arbitrary decisions	3.33	1.19	63
Weakening of democratic powers held by those elected to govern	3.25	1.12	65
Corruption	3.15	1.09	60
Reduced abilities of local authorities to promote the public interest	3.13	1.11	63

The analysis of the table suggests that the participants see the influence of political parties with substantial concern: these seem to be the source of problematic forms of patronage. In any case, it is relevant to note that all problems listed were rated above 3 (middle value of the scale). Therefore, in aggregate terms, the respondents expressed agreement that these problems are all likely to be experienced if collabora-

tive governance processes are to be implemented in Portuguese local authorities.

The next multiple-choice table was focused on the potential benefits of collaborative governance in Portugal. It was constructed following exactly the same logic as that applied to the drawbacks, explained above. The results are shown in Table 3, where statements were also listed according to their level of agreement (higher to lower).

Table 3: Participants’ perceptions about potential benefits of collaborative governance

Statement Potential benefits resulting from collaborative governance	Mean value (agreement) 1: Totally disagree 3: Uncertain 5: Totally agree	Standard deviation	N Number of responses
Promotion of social capital among participants	3.94	1.00	63
Less abuse of power by political forces	3.78	1.08	63
Capture of private capital for the public interest	3.77	0.73	64
Greater flexibility in decision-making processes	3.70	0.75	64
Greater transparency in decision-making processes	3.68	0.97	62
Greater speed in decision-making processes	3.41	1.04	64

Once again – and similarly to what was shown in Table 2 – the results concerning benefits are all within the same range (between 3 and 4). This seems to indicate that respondents believe that collaborative governance is likely to promote a number of important benefits, but that this form of governance is also likely to be associated with relevant drawbacks. This, however, does not allow one to establish with confidence that the benefits outweigh the drawbacks, or vice-versa. That would require further inquiries and would constitute a relevant avenue for future research (more on this overall topic in the next sub-section and in section 7).

In any case, the second precondition (as expressed in sub-section 3.2) establishing that the adoption of collaborative governance should only be done when it is safe for the public interest, remains inconclusive in general grounds. Therefore, only a case-by-case assessment can

lead to meaningful conclusions. Prudence is, nevertheless, always justified.

5.4 Need for further research and a more developed legal framework

Regarding the need for further research on collaborative governance in Portugal, the respondents were presented with a Likert-type scale (from 1 meaning “Totally disagree” to 5 meaning “Totally agree”) to express their levels of agreement with possible future research directions. The summary of the results gathered is shown in Table 4. From the analysis of this table it becomes clear that the respondents would like to see further research on this topic. This is particularly the case on research dedicated to set up a legal framework aimed at making sure that collaborative governance processes serve the public interest.

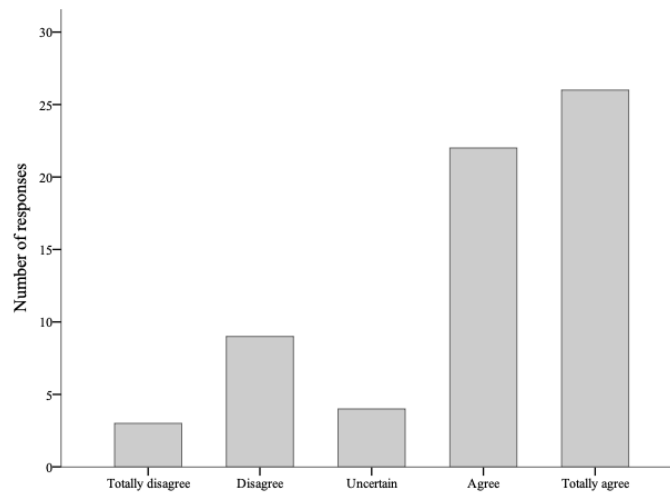
Table 4: Participants’ perceptions about future research priorities

Statement	Mean value (agreement) 1: Totally disagree 3: Uncertain 5: Totally agree	Standard deviation	N Number of responses
Research needs on collaborative governance in Portugal			
Research need: Definition of the legal framework needed so that collaborative governance is aligned with the public interest	4.25	0.68	60
Research need: Comparative analysis of the alternatives to collaborative governance	3.94	0.83	64
Research need: Identification of benefits and drawbacks of collaborative governance for the public interest	3.89	1.04	64

The participants generally agreed that the establishment of a more developed legal framework for collaborative governance in Portugal is needed. As shown in Figure 1, the vast majority of the 64 respondents who answered this particular question either “Agreed” (22 respon-

ds, 32.4% of the total) or “Totally agreed” (26 respondents, 38.2%) that this framework is needed. Note, however, that 12 respondents (17.6%) expressed their disagreement (that is, they either answered “Disagree” or “Totally disagree”) regarding this need.

Figure 1: Participants’ perceptions regarding need to develop an enhanced legal framework



The analysis of the qualitative input provided by the respondents offers some insights on why these results might have emerged. Somewhat emotional comments regarding the dangers of collaborative governance were offered, for example those presented below. The sentiments shown in these statements might contribute to explain why there is such a strong inclination towards creating a legal framework for collaborative governance processes.

The problem of collaborative governance [in Portugal] is essentially rooted on the lack of political trust on political decision-makers and on public entities. [...] A large number of proposals are rejected just because the political decision-maker and his offspring [“prole”] does not see their egos fed by the projects. [...] The

political agenda in local authorities is very complex, petty and biased. It seeks short-term results and the personal promotion of the political decision-maker and votes. Collaborative governance requires a different kind of society... The local planning system in Portugal is feudal. Urban developer, 21 to 25 years of experience

Collaborative governance could be good, [...] however decision-makers lack common sense, ethics and responsibility... Political families are in fact family members, these people accumulate positions in all sorts of institutions: they are presidents and aldermen but also are in ONGs and are managers of municipal corporations while also work in or own private corporations... everything at the same time, all

mixed, and they end up acting as if they were owners of everything... This is the reality of Portugal. Therefore, I do not believe in collaborative governance here. I would like instead to see severe justice... and a severe attack on corruption. Planner, 26 to 30 years of experience

In contrast to these views, and as already noted and shown in Figure 1, some respondents disagreed that collaborative governance should be subject to additional legal regulations. As argued by the following respondents, this can contribute to block even further the possibility to act in and develop local authority areas.

Collaborative governance is a practice that I am aware of in some local authorities I know. [...] It is frequently conditioned by the existing legal framework and by the restrictions to their autonomy that have been put in place [...] Many possibilities of collaborative governance are limited by the mechanisms of centralized control imposed by the central government... Academic / researcher, 16 to 20 years of experience

What is needed is to simplify the existing legal framework, we need to reduce it to what is in fact essential. We also need to remove the frequent contradictions and arbitrariness [of the existing legal framework]. Planner, more than 40 years of experience

6. TRANSCENDING THE CREATIVITY BLOCK: AN APPEAL TO EXPLORATION

Before moving on to proposing a research agenda for collaborative governance in Portugal (which is considered to be the most relevant future research development by the respondents – see Table 4), it is important to note that perhaps too much attention has been dedicated to collaborative governance already. The importance of considering alternatives is in fact supported by the results of the survey. Indeed, the respondents rated quite high the relevance of exploring alternatives to it (see again Table 4). The purpose of this section is therefore to raise awareness about possible alternatives. There are two major alternatives that deserve much more attention than what they are currently receiving. These will be introduced now.

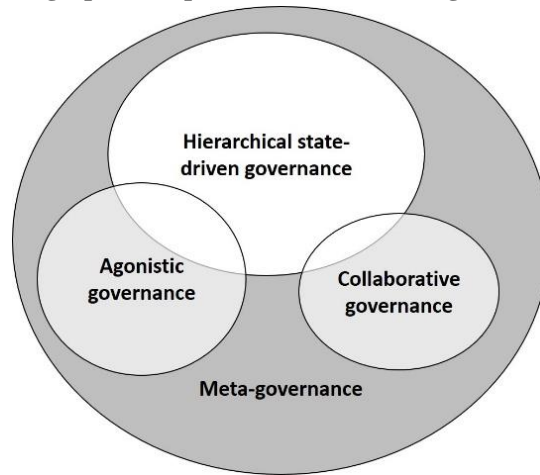
Agonistic governance. This is a form of governance where (at least some of) the stakeholders involved are antagonists, and so the governance process facilitates a range of interactions aimed at converting their incompatible

positions into agonistic ones. This means that the objective is not developing consensus or harmony through dialogue and/or cooperation, but instead humanising conflict while recognising the importance of tension and disagreement in society (on the importance of disorder and conflict for the promotion of a healthy society, see for example Sennett, 1970). This is a highly developed (even though not frequently used) line of thinking to a large extent based on the work of Mouffe (1999; 2005b; 2005a; 2013), who has inspired a range of influential authors (e.g. Carpentier and Cammaerts, 2006; Hillier, 2003; Purcell, 2009; Allmendinger and Gunder, 2005). Taking into consideration more seriously and more frequently this line of thinking in governance studies could be very constructive, particularly in countries such as Portugal where stakeholders find it difficult to work collaboratively and conflict is common.

Meta-governance. This is proposed here for consideration following the ideas of Jessop (2002b; 2002a). It can be defined as a type of governance that articulates other forms of governance at different overlapping or separate levels and places. In Figure 2 this is represented through a diagram where we can see that hierarchical state-driven governance plays the major role, but where – when appropriate – collaborative and agonistic governance are also used. The partial overlaps between hierarchical state-driven governance, agonistic governance and collaborative governance were drawn to propose that these types of governance can happen simultaneously and in an orchestrated form.

Meta-governance is an invitation to creativity and polyrational thinking (Davy, 2008; Ferreira et al., 2009). It aims at accommodating different worldviews under the same umbrella framework (as previously done by authors such as Beck, 2006; Beck and Cowan, 2006; Douglas, 1989; Boltanski and Thévenot, 2006; Ferreira, 2018), therefore recognising that there is some truth and value in all of them. The problem it raises, however, is how to actually orchestrate worldviews that might be incompatible among themselves. This asks for the development of a research agenda capable of tackling questions of that order of complexity, an effort that has already been initiated in issues concerning planning, management, and governance (see, for example, Ferreira, 2018; van Marrewijk, 2010). The outline of such research agenda is presented in the next section.

Figure 2: A graphical representation of a meta-governance set-up



7. SETTING UP A RESEARCH AGENDA FOR CONSIDERING COLLABORATIVE GOVERNANCE IN PORTUGAL

In this article we have first critically approached the concept of collaborative governance. Then we tentatively explored some of the reasons why applying this type of governance in Portugal might be problematic. Implementing collaborative governance in Portugal is a risky project with the potential to lead to acceptability problems and drawbacks in many, but probably not in all, cases. These reflections were generally supported by the empirical data gathered through an online survey. However, it is important to recognise that there were respondents who saw positively this form of governance in the Portuguese context. Based on this, the key proposal we would like to offer is that one should explore what type of governance fits the best the situational characteristics in place (as discussed in the previous section). This is considered preferable to focus on how to make collaborative governance to work when considering the characteristics of the situation and/or of the stakeholders. This is also considered preferable to normatively proposing that collaborative governance is the best form of governance and so it should be applied in Portugal. It is therefore argued that narratives that see implementation barriers as obstacles to be removed have a tyrannical quality (Tewdwr-

Jones and Allmendinger, 1998) and should be seen as counterproductive.

The proposal made here is that the principle of requisite variety (Jessop, 2002b; 2002a) should be considered in Portugal (and in other countries in similar conditions). This would mean adopting collaborative governance in cases and places where its goals and practices can be welcomed, where there are institutional settings in place to make it happen effectively and constructively, and where there are no major vulnerabilities to neoliberal advancements (or to any other issues leading to the deterioration of the public interest). In circumstances where these conditions cannot be met, other forms of governance might enjoy higher acceptability, work best, and be safer. Doing this would mean that some form of meta-governance would be applied. This concept was introduced in previous section where an appeal to creativity was made. This serves to alert the readership that there are many more possibilities than the usually considered state-driven governance versus collaborative governance duality. There is also no need to think that adopting one necessarily means excluding others, as writings on planning inspired by critical realist theory note (Næss, 2015). Orchestrating them might be a more promising approach, and for that meta-governance would be recommended.

Note that meta-governance also raises a number of intriguing questions. These concern, for example, when, where, and why a given governance type should be adopted. It is clear

that a number of topics need to be considered and questions need to be answered to advance this line of thinking. A country like Portugal is therefore demanding for a research agenda considering the following topics listed below. This research agenda seems particularly necessary if a legal framework is to be produced in the near future to regulate the use of collaborative governance. Without this research agenda, such framework could have more detrimental effects than benefits – as alerted by some respondents.

On *limits of governance capacity*. What kind of methodologies should be used to determine when the structures and processes of hierarchical state-driven governance have to be improved? How should they be improved is the obvious subsequent question. Conversely, what kind of methodologies should be used to determine when the state should accept that the matters at stake transcend its capacity to deliver on its own and therefore collaborative governance (or any other form of governance) is the best way forward? How can these methodologies be sufficiently objective not to fall as prey of uncritical ideological biases?

On *testing devices to determine whether a given governance type is suitable*. What are the best devices to test that a certain governance type enjoys enough acceptability, is likely to be efficient and effective, and safe for the public interest? How to avoid ideological biases in the creation and particularly in the application of these devices?

On *distinguishing between flexible and constricting legal frameworks applied to governance processes*. In their comments, some respondents alerted that the tendency in the Portuguese context is to produce legal frameworks that are excessively deterministic. They tend to create conditions where action becomes nearly impossible as soon as the current case is not perfectly matched to the absurdly rigorous (yet typically rather arbitrary) specifications of the Portuguese law. It is therefore needed reflection on how to create legal frameworks that allow methodological and conceptual flexibility, but are still capable of increasing the probability of governance processes to serve the public interest.

On *distinguishing constructive from non-constructive interpretations of different types of governance*. How to distinguish in practice governance processes fundamentally aimed at empowering corporate or other powers against the public interest from well-intended

governance processes? Specifically, how can one distinguish hierarchical state-driven governance processes aimed at empowering further patriarchal political leaders from apparently similar processes but aimed at protecting the public interest? Similarly, how can one distinguish collaborative governance processes that are problematic for the public interest from those that are constructive when taking into consideration the possibility of hidden neoliberal agendas as those identified by Mirowski (2013)?

On *promoting the transparency of governance processes*. A number of respondents expressed their concerns regarding the possibility of corruption at local authority level being augmented if collaborative governance is promoted. Some added that there is the need to make collaborative governance processes more transparent so that effective public scrutiny can be attained. This raises some important questions: how can transparency and scrutiny be achieved without undermining the private setting sometimes needed for some negotiations to be successful? When and how should the agreements made within collaborative processes be made public?

On *protecting governance processes from damaging take-overs*. How can well-intended governance processes be designed and managed to prevent them from being taken-over by neoliberal stakeholders aimed at reinforcing their powers against the state and the public interest? Similarly, how can citizen initiatives be prevented from being dismantled by state interventionism that *crowds out* social capital?

On *orchestrating different types of governance on meta-governance processes*. How can meta-governance processes that orchestrate more than one governance type be conducted so that they do not cancel each other out? Which criteria should be used to determine which governance types should be used where, with whom, and for which purposes? Should they be used simultaneously or sequentially?

On *governance transfer and generalisation*. To which extent are the answers to these questions dependent on local and institutional context, that is, are they the same for all institutions and places (e.g. Lisbon versus Porto, large urban centres versus medium and small centres, local authorities versus central government) or will they require substantially different answers and methodological approaches?

8. CONCLUDING REMARKS

We are well aware that this article has produced more questions than answers. That might be its key merit because there are reasons to be concerned with the social, economic and environmental conditions being experienced in Portugal. Indeed, the wave of forest fires that took the lives of more than one hundred people in the Summer of 2017 came across to the public as a major governance failure, casting a dark cloud over Portugal. Witnessing either academics or practitioners uncritically defending collaborative governance principles in such country is a reason for concern. Therefore, *we do want* to raise questions so that new and exciting possibilities can be explored, or so that state structures and processes can be improved instead of becoming crystallised by ideology. Note that we are not willing to dismiss collaborative governance as a matter of principle, as we accept that in some settings that might be the best approach

to adopt. But we would like to use this opportunity to make a strong case against normative views that see collaborative governance as morally, technically, and democratically superior to other forms of governance, particularly state-driven governance.

We do believe that the advocacy of collaborative governance is being done by their supporters with constructive intentions, however we also believe that more scepticism and curiosity about alternatives would be beneficial. We would therefore like to invite those involved in policy studies in Portugal (and elsewhere) to join the effort of asking how can we constructively use the idea of governance as something that should raise curiosity (and not normative fervour). And doing this in ways that *indeed* lead to more social capital, public engagement, sustainable development, economic stability, and without assuming that normative views on such delicate and complex matters are adequate.

REFERENCES

- Abreu A, Mendes H, Rodrigues J, et al. (2013) *A crise, a Troika e as alternativas urgentes*, Lisboa: Tinta da China.
- Allmendinger P and Gunder M. (2005) Applying Lacanian insight and a dash of Derridean deconstruction to planning's 'Dark Side'. *Planning Theory* 4: 87-112.
- Amaral S and Marques A. (2013) *Emigração portuguesa de profissionais altamente qualificados: uma proposta de leitura a partir do discurso jornalístico e das perspetivas de atores envolvidos.*, Braga: CICS, Universidade do Minho.
- Amsler LfB. (2010) The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance. *Wisconsin Law Review* 2010: 297-356.
- Beck D. (2006) *Spiral Dynamics Integral: Learn to master the memetic codes of human behavior*, Louisville, CO: Sounds True.
- Beck D and Cowan C. (2006) *Spiral dynamics: Mastering values, leadership and change*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Bingham L. (2009) Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Citizen Stakeholder Voice. *Journal of Dispute Resolution* 2: 269-326.
- Boltanski L and Thévenot L. (2006) *On justification: Economies of worth*, New Jersey: Princeton University Press.
- Bowles S and Gintis H. (2002) Social capital and community governance. *The Economic Journal* 112: F419-F436.
- Campbell H and Marshall R. (2002) Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory* 1: 163-187.
- Carneiro A, Portugal P and Varejão J. (2014) Catastrophic job Destruction during the Portuguese Economic Crisis. *Journal of Macroeconomics* 39: 444-457.
- Carpentier N and Cammaerts B. (2006) Hegemony, democracy, agonism and journalism: An interview with Chantal Mouffe. *Journalism Studies*, 7: 964-975.
- Chomsky N. (2005) Anarchism, Intellectuals and the State. In: Pateman B (ed) *Chomsky on Anarchism*. Edinburgh: Ak Press, 212-220.
- Coelho C, Veiga F and Veiga L. (2006) Political Business Cycles in Local

- Employment: Evidence from Portugal. *Economic Letters* 93: 82-87.
- Cooke B. (2001) The social psychological limits of participation? In: Cooke B and Kothari U (eds) *Participation: The new tyranny?* London: Zed Books, 102-121.
- Cooke B and Kothari U. (2001) *Participation: The new tyranny?* London: Zed Books.
- Davy B. (2008) Plan it without a condom! *Planning Theory* 7: 301-317.
- Douglas M. (1989) A typology of cultures. In: Haller M, Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, et al. (eds) *Kultur und Gesellschaft. Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentags*. Zürich, 85-97.
- Ferreira A. (2018) Towards an Integrative Perspective: Bringing Ken Wilber's Philosophy to Planning Theory and Practice. *Planning Theory and Practice* 19: 558-577.
- Ferreira A, Sykes O and Batey P. (2009) Planning Theory or Planning Theories? The Hydra Model and its Implications for Planning Education. *Journal for Education in the Built Environment* 4: 29-54.
- Fish R, Ioris A and Watson N. (2010) Integrating water and agricultural management: Collaborative governance for a complex policy problem. *Science of the Total Environment* 408: 5623-5630.
- Gollagher M and Hartz-Kar J. (2013) The Role of Deliberative Collaborative Governance in Achieving Sustainable Cities *Sustainability* 5: 2343-2366.
- Hajer M. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175-195.
- Healey P. (1990) Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *Town Planning Review* 63: 143-162.
- Healey P. (2006) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* Basingstoke Palgrave Macmillan.
- Healey P. (2007) *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*, London: Routledge.
- Helliwell J, Layard R, Sachs J, et al. (2017) *World Happiness Report 2017*, Paris, New York, New Delhi: Sustainable Development Solutions Network.
- Hertting N and Kugelberg C. (2017) Representative Democracy and the Problem of Institutionalizing Local Participatory Governance. In: Hertting N and Kugelberg C (eds) *Local Participatory Governance and Representative Democracy: Institutional Dilemmas in European Cities*. New York: Routledge, 1-17.
- Hillier J. (2003) 'Agon'izing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory* 2: 37-59.
- Hood C. (2011) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hordijk M, Sara L, Sutherland C, et al. (2015) Participatory Instruments and Practices in Urban Governance. In: Gupta J, Pfeffer K, Verrest H, et al. (eds) *Geographies of Urban Governance: Advanced Theories, Methods and Practices*. New York: Springer, 127-146.
- Innes J. (2004) Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning Theory* 3: 5-20.
- Irvin R and Stansbury J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64: 55-65.
- Jessop B. (1998) The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal* 50: 29-45.
- Jessop B. (2002a) Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In: Heinelt H, Getimis P, Kafkalas G, et al. (eds) *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 33-58.
- Jessop B. (2002b) Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In: Bang H (ed) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 101-116.
- Lasker R, Weiss E and Miller R. (2001) Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *The Milbank Quarterly* 79: 179-205.
- Lopes M. (2016) A Crise da Educação como Bem Social: A propósito do caso português. *Investigar em Educação* 2: 33-48.
- Lowndes V and Wilson D. (2001) Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable. *Political Studies* 49: 629-647.
- Meuleman L. (2008) *Public management and the metagovernance of hierarchies,*

networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations, Heidelberg: Physica-Verlag.

Mirowski P. (2013) *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*, London: Verso.

Moreira I. (2016) O impacto da crise económica, financeira e social no acesso aos cuidados de saúde em Portuga. *Faculty of Economics and Faculty of Psychology and Education Science*. Coimbra: University of Coimbra.

Mouffe C. (1999) Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research* 66: 745-758.

Mouffe C. (2005a) *The Democratic Paradox*, London: Verso.

Mouffe C. (2005b) Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política* 25: 11-23.

Mouffe C. (2013) *Agonistics: Thinking the World Politically*, London: Verso.

Næss P. (2015) Critical realism, urban planning and urban research. *European Planning Studies* 23: 1228-1244.

Oliveira C and Breda-Vázquez I. (2011) Territorial Governance in Portugal: Institutional Change or Institutional Resilience? *disP - The Planning Review* 47: 64-76.

Page S. (2010) Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly* 21: 246-263.

Pereira M. (2013) Da governança à governança territorial colaborativa: Uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. *Desenvolvimento Regional em Debate* 3: 52-65.

Pinto A. (2008) Political Purges and State Crisis in Portugal's Transition to Democracy, 1975-76. *Journal of Contemporary History* 43: 305-332.

Purcell M. (2009) Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory* 8: 140-165.

Putnam RD. (1993a) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* Princeton: Princeton University Press.

Putnam RD. (1993b) The Prosperous Community. *The American Prospect* 4.

Putnam RD. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

Rittel H and Webber M. (1973) Planning problems are wicked problems. *Polity* 4: 155-169.

Roy P. (2015) Collaborative planning – A neoliberal strategy? A study of the Atlanta BeltLine. *Cities* 43: 59-68.

Sager T. (2011) Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010. *Progress in Planning* 76: 147-199.

Schwab K and Sala-i-Martin X. (2014) *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Geneva: World Economic Forum.

Schwab K and Sala-i-Martin X. (2016) *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, Geneva: World Economic Forum.

Sennett R. (1970) *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*, New Haven: Yale University Press.

Silva P. (2017) Political advisers in Portugal: Partisanship and loyalty in policy processes. *Public Administration* 95: 378-392.

Silva P and Jalali C. (2016a) The many faces of (party) appointments: Party government and patronage in Portugal, 1995-2009. *Acta Politica* 51: 539-559.

Silva P and Jalali C. (2016b) Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal. *Análise Social* 220: 630-656.

Silva P, Teles F and Rosa Pires A. (2016) Paving the (hard) way for regional partnerships: Evidence from Portugal. *Regional and Federal Studies* 26: 449-474.

Stoker G. (1998) Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal* 50: 17-28.

Swyngedouw E. (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42: 1991-2006.

Teles F. (2012) Beyond Paternalism Towards Social Capital: Local Governance Reform in Portugal. *International Journal of Public Administration* 35: 864-872.

Tewdwr-Jones M. (2002) Personal Dynamics, Distinctive Frames and Communicative Planning. In: Allmendinger P and Tewdwr-Jones M (eds) *Planning futures: New directions for planning theory*. London: Routledge, 65-92.

Tewdwr-Jones M and Allmendinger P. (1998) Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian

collaborative planning. *Environment and Planning A* 30: 1975 -1989. Valadas C. (2012) Políticas públicas para o emprego em Portugal: De ação reguladora a potencial emancipatório? *Configurações* 10: 1-9.

Van den Brandeler F, Hordijk M, von Schönfeld K, et al. (2014) Decentralization, participation and deliberation in water governance: a case study of the implications for Guarulhos, Brazil. *Environment and Urbanization* 26: 1-16.

Van Eeten MJG. (1999) 'Dialogues of the deaf' on science in policy controversies. *Science and Public Policy* 26: 185-192.

Van Marrewijk M. (2010) A typology of Institutional Frameworks for Organizations. *Technology and Investment* 1: 101-109.

Van Oorschot W and Arts W. (2005) The social capital of European welfare states: The crowding out hypothesis revisited. *Journal of European Social Policy* 15: 5-26.

WCED. (1987) *Our Common Future (The Brundtland Report)*, Oxford: World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.

Weymouth R and Hartz-Karp J. (2015) Deliberative Collaborative Governance as a Democratic Reform to Resolve Wicked Problems and Improve Trust. *Journal of Economic and Social Policy* 17: Article 4.

Funding: This work was financially supported by: Project POCI-01-0145-FEDER-016431 – funded by European Structural and Investment Funds (FEEL) through - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização - COMPETE2020 and by national funds through FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.



The Importance of Social Canteens in the Portuguese Emergency Food Program: A Case Study of the Holy Houses of Mercy¹

A Importância das Cantinas Sociais no Programa de Emergência Alimentar em Portugal – O Estudo de Caso das Misericórdias Portuguesas

Maria Cristina Moreira

mcristina@eeg.uminho.pt

Dept Economics. University of Minho, Braga - Portugal

Ana Fernandes

ana.isabel.fernandes@hospital-vilaverde.com

Master on Social Economics, University of Minho

Paulo Mourão

paulom@eeg.uminho.pt

Dept Economics. University of Minho, Braga – Portugal

Abstract/ Resumo

The Portuguese social canteens are a social response to fight the extreme poverty and social exclusion in Portugal. The Solidarity Network of Social Canteens was created under the Portuguese Emergency Nutritional Program in 2012 to ensure individuals and/or families in need have access to free meals. This study aims to assess the contribution of the Social Canteens managed by the Portuguese Holy Houses of Mercy in implementing the Emergency Nutritional Program (particularly in a sample composed of the Holy Houses of Mercy in Northern Portugal). Therefore, we developed a detailed (descriptive and content) analysis upon a survey responded by these institutions. Most of the surveyed institutions revealed a significant increase in the number of daily provided meals (an increase of 300 meals per year since 2012). Despite this increase and the discussion of other obtained indicators, the Social Canteens

As cantinas sociais portuguesas constituíram uma resposta social para combater a extrema pobreza e exclusão social em Portugal. A Rede Solidária de Cantinas Sociais foi criada no âmbito do Programa Nutricional de Emergência Português em 2012 para garantir que indivíduos e / ou famílias necessitadas tivessem acesso a refeições gratuitas. Este estudo tem como objetivo avaliar a contribuição das Cantinas Sociais geridas pelas Santas Casas da Misericórdia de Portugal na implementação do Programa Nutricional de Emergência (particularmente numa amostra composta pelas Misericórdias do Norte de Portugal). A maioria das instituições pesquisadas revelou um aumento significativo no número de refeições diárias fornecidas (um aumento de 300 refeições por ano desde 2012). Apesar desse aumento e da discussão de outros indicadores obtidos, as Cantinas Sociais também identificam diversas críti-

¹ The Authors acknowledge the suggestions provided by two anonymous reviewers on a previous version of this research. The Authors also acknowledge the comments provided by the participants at the Session of the Conference EspaNNet (Oporto, September, 2019) in which a previous version of this research has been discussed. Remaining limitations are authors' exclusive ones.

also identify several criticisms in the linkages of the Program, specifically within the following three vectors: governmental support, interconnection among institutions, and the rules of the Program.

Keywords: Poverty, Social Exclusion, Social Canteens, Santa Casa da Misericórdia, institutions

JEL Code: A13; B55; H55

1. INTRODUCTION

The current economic and political conjuncture is producing changes in the organization of Portuguese households' consumption, in particular, food consumption. Since the crisis of 2008, many Portuguese families began facing increased (or new) economic difficulties, which clearly represented a worsening of their living conditions and well-being.

Unemployment, low salaries, low old-age pensions, and cuts in important benefits and social grants are having repercussions further impoverishing those whose only source of income is their work or retirement funds, while poverty and social exclusion are assuming worrying dimensions.

Social canteens stand out in this situation as an answer to a growing need, resulting from the current socio-economic conjuncture. Therefore, considering the maximization of existing resources, a Program of Food Emergency has been created (also called the 'Emergency Nutritional Program'), which consists of a free supply of complete meals (bread, soup, main dish and fruit), seven days a week for household consumption.

In this context, this work aims to determine the importance of the intervention of the Holy Houses of Mercy ("Santas Casas da Misericórdia") in the Emergency Nutritional Program, which was a part of the Solidarity Network of the Social Canteens in Portugal in the years of 2012 and 2013.

The Social Canteens are social structures that have been created to link meal providers with families who need to receive these meals. Having been created as extensions of existing

cas nos termos do Programa, especificamente dentro dos três vetores: apoio governamental, interconexão entre instituições e regras do Programa.

Palavras-chave: Pobreza, Exclusão Social, Cantinas Sociais, Programa Nutricional de Emergência, Santa Casa da Misericórdia, instituições

Código JEL: A13; B55; H55

social responses (namely, as extensions of the Holy Houses of Mercy), Social Canteens have constituted the major agents in the development of the Emergency Nutritional Program. As a consequence, they are also the main representative members of the Solidarity Network. Therefore, we designed a survey to collect indicators of this platform and the main criticisms of these players to allow correction of these criticisms as the Program evolves.

The structure of this paper is as follows: Section 2 describes the Portuguese Social Canteens, the Solidarity Network of Social Canteens, and the Emergency Nutritional Program. Section 3 describes the methodological steps undertaken in this study to distribute the survey to the social canteens of the Holy Houses of Mercy in Northern Portugal. Section 4 discusses the main results and implications derived from the survey. Finally, Section 5 provides a conclusion.

2. PORTUGUESE SOCIAL CANTEENS IN THE FIGHT AGAINST POVERTY – SOME STATS OF THE SURROUNDING PERIOD AND A REVIEW OF THE LITERATURE

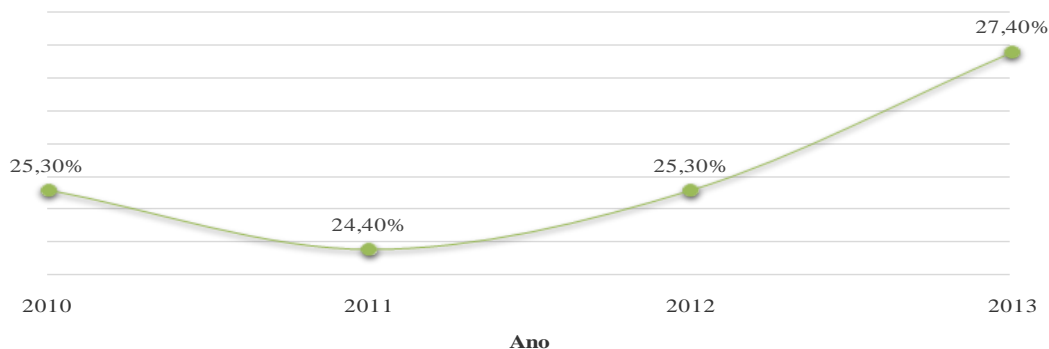
Given the incidence of the Program in the years after 2012, it is important to provide some details about the Portuguese economy in the period before 2012. According to the Report *Income and Poverty*² (Carmo, 2010), Portugal has one of the most unequal income distributions in the European Union. The risk of poverty in Portugal continues to be significantly high. The increase in unemployment is notable among the less educated population and with intermediate qualifications. Regionally, the greatest

² <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicadores&id=215&lang=pt> – accessed April 2015

expression of this phenomenon occurs in the Algarve and Northern Portugal (Carmo, 2010). Alt-

though we verify that there is an improvement in the education levels of the Portuguese population, high rates of school dropouts and a low level of education continue to be registered (Carmo, 2010).

Figure 1 – Population at risk of poverty or social exclusion in Portugal, 2010-2013 (%)



Source: Own elaboration based on INE (2014:13)³

The concept of poverty is complex, and some factors may be more important in certain regions than in other regions. Therefore, the definition of poverty used by the United Nations and national institutions, recurs to a large range of situations to characterize poverty, which is defined as follows: *Poverty is a situation of privation, persistent and serious, relative to the satisfaction of one or more basic needs in a given society, standing out among them food, clothing, housing and the respective conditions of use, the essential consumptions, the social support, health and even certain extraordinary consumptions* (Oliveira, 2001:17).

Actually, a good number of the poor people in Portugal work or have family members who are active employees. However, as they tend to have low qualifications, they work in less productive areas where low salaries predominate. Even when these salaries are combined with other sources of income (e.g., family agriculture or other practices of the informal economy), the sum does not reveal itself capable of overcoming poverty. On the contrary, social exclusion often favors the permanence of outdated economic and working structures that are not always productive and are unable to ensure the

quality of life of the population (Capucha, 1998).

Governments, including those of Portugal, have created several programs and tools for fighting poverty across the decades (Costa, 1998). In the next sub-sections, we will discuss the Portuguese Program of Food Emergency and the relevance of a relevant tool within this program – the Social Canteens.

2.1. The Program of Food Emergency and the Social Canteens of the Holy Houses of Mercy as Tools against poverty:

2.1.1. The Program of Food Emergency and the role of Social Canteens

The Government of Portugal, following the National Constitution, has attempted to have as its main concern the protection of disadvantaged people by promoting social protection, equity, access to health, the reduction of the unemployment and the promotion of employment (Costa, 1998). In this context, national programs that effectively combat fragile social situations, such as the Program of Food

³ http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=208819520&DESTAQUESmodo=2 – accessed May 2015

Emergency, constitute concrete tools of the public plans in the national territory.

The Program of Food Emergency (“Programa de Emergência Alimentar”, in Portuguese language) was implemented in March 2012, and it was composed of a Solidarity Network of Social Canteens that ensure that people and/or families in economic hardship have access to free daily meals. The number of meals, the duration of the coverage and the nature of the grants are defined according to the specific characteristics of the social equipment in which the meals are served (Union of Portuguese Holy Houses of Mercy, 2012:2).

As stated, Social Canteens have constituted themselves as a primary agent of the Portuguese Program of Food Emergency. However, social canteens are spread worldwide and are not an historical novelty (Long and Nerard, 2014). From schools’ canteens and from those managed by non-profit organizations to the politically-engaged soviet canteens, there are many forms of social canteens which the literature has discussed with a proper set of works.

2.1.2. The Social Canteens of the Holy Houses of Mercy

The Holy Houses of Mercy characterize themselves as Particular Institutions of Social Solidarity (PISS), which have developed a diversity of social responses for more than 500 years in Portugal. They are involved in several projects of relevance for the promotion of the social and human development of the population and seek adequate answers for the needs of this population. According to the 1st article of the aforementioned Decree, Law 119/83, the PISS “are particular institutions of social solidarity created with non-profit purposes by the initiative of particular entities with the purpose of giving organized expression to the duty of moral, solidarity and justice among individuals. They are not ruled by the State or by an Autarchic body (...)”.

By 2011, several social canteens have appeared in Portugal, and many of these are extensions of the existing Holy Houses of Mercy (Mourão and Enes, 2016). The major task of the social canteens has been to fight against poverty and social exclusion.

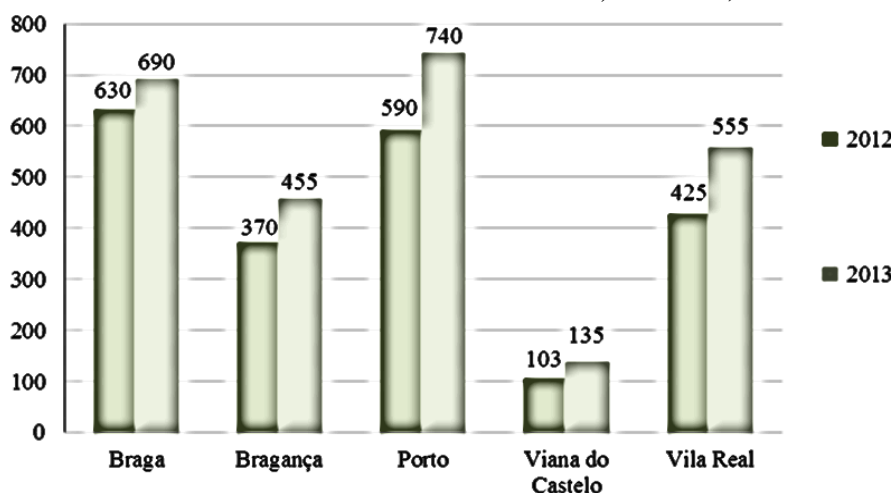
The establishment of the Social Canteens results from the signature of a Protocol of Collaboration. According to the Union of Portuguese Holy Houses of Mercy (2012), the Protocol of

Collaboration follows the forms recognized by the Solidarity Network of Social Canteens (constituted by the Social Security Institute, I.P. and the representative entities of the social/third sector – the National Confederation of Institutions of Social Action (CNIS), the Union of Portuguese Holy Houses of Mercy, and the Union of Mutualities). The Protocol’s form has thirteen clauses with particular emphasis on the following fundamental aspects:

- The State funds 2.5 euros per meal. There may be an additional grant per meal depending on the income of the recipient family (in accordance with the criteria to be defined by the institution).
- The human resources concerning the Program of Food Emergency may be available in the institution for other social response(s), according to the underlying principle of the creation of the Solidarity Network of the Social Canteens.
- The identification and selection of people who will benefit from the meal are performed by the institutions. There are some priority targets as follows: elder people, people with lower income, families exposed to (multi-)unemployment or with children, those who have difficulty being accepted by the labor market and people who are already receiving social benefits.
- Situations of recent unemployment or multiple unemployment should also be considered. Families with fixed expenses with children, families/individuals with low salaries or with chronic diseases and fixed housing expenses, and single-parent families or situations of temporary emergency are also potential targets of the Program.
- People cannot benefit from the Program if they benefit from other similar Programs (such as the beneficiaries of the Food Bank, of other Social canteens, or direct distribution of food to the homeless).

Figure 2 (based on the data we collected after the survey) presents that the number of distributed meals in the northern sample of the Portuguese social canteens provided by the Holy Houses of Mercy has significantly increased from the starting year (2012) to the following year (2013). It also reveals significant differences across the different districts (namely, the inner districts of Vila Real and Bragança exhibit numbers that are similar to those of two densest coastal areas, Braga and Porto).

Figure 2 – Geographical distribution of contracted meals (between the Holy Houses of Mercy of each district and the Institute for Social Assistance, 2012/2013).



Source: Own calculus based on the survey

2.1.3. Comparatives cases of Social Canteens

Other examples of social canteens were the soviet canteens from the 1930s. Long and Nerard (2014) have observed how these canteens were “the place of a healthy diet, but also of a political education and kulturnost (“civilizing process”). Yet with the food crisis and rationing, the canteen became, for Soviet workers, the only location for a regular meal. On the ground, improvisation dominated. Canteens were lacking everything: buildings, refrigerated storage area, cutlery, staff and especially food. Dirty premises, a very poor quality of food, and monotony created discontent among the workers.”

Highlighting some of the works focused on modern times, we find the work of Godoy et al (2017). This article observed that most of the users of Brazilian Social Canteens exhibit anthropometric indicators suggesting Food Insecurity (FI). Men who had a fat percentage classified as “risk of diseases associated with malnutrition” had a 2.34 times greater chance of experiencing severe FI, as did those who had low weight. Godoy et al (2017) also concluded the high prevalence of overweight and body fat in the population at all of the FI levels and for both sexes are an indication of the complexity of the Brazilian scenario regarding the population who eat at Social Canteens.

Finally, Porto et al (2015) observed, in an empirically-motivated article, that “A higher prevalence of outsourcing, and few employees and dieticians were observed [in Social Cante-

ens]. The prevailing foods were baked sausage, cheese, or chicken rolls or pastries.”

2.2. Motivation for the survey – which are the major constraints restricting the action of Social Canteens in a specifically impoverished region (the North of Portugal)?

Although the current legislative program intends to renew the role of Social Canteens in Portugal, it has become relevant to assess the functioning of these institutions, even for providing government and societal agents with additional resources for conducting the discussion on the proper renewal of the role of social canteens in the Program for Food Emergency. So, we became interested on analyzing the major role of Social Canteens as promoters of the social economy of the surrounding environments considering the insights of the institutions responsible for the canteens’ development (the general objective of the survey). Given the challenging context of the Northern of Portugal in terms of poverty indicators, we considered structural the focus on this region. MacCallum et al (2009) have provided an enlarged insight about the importance of organizations of the Social Economy in terms of regional development and enhancement of local income and employment. Social Canteens can be firstly discussed within this perspective because of their capacity of providing a local support of needy populations, of enhancing savings for the households and for the State, and of generating a network of

jobs/paid works mostly supplied by resident people (Mourao, 2015).

Derived from this general objective, we have the following five specific objectives, following the five dimensions' model of social programs' evaluation (Rowe and Boise, 1973): to identify the current perceptions of the Program by the evolving partners, mainly by the Social Canteens/Holy Houses of Mercy; to identify the place of consumption of the meals; to assess the adequacy of the supply of the contracted meals regarding the existing demand; to discuss the degree of involvement of the institutions in the development of the Program; and to construct convenient indicators (e.g., number of meals, distribution of these meals in the region) to assess the effectiveness of the Program.

The option for focusing on the Northern area of Portugal has strong motivations. Several reports quoted by Norte 2020 (2014: 357) show that the macroeconomic context of this region is particularly difficult. The unemployment rate is higher than the national mean, especially in the NUTS3 Grande Porto, Tâmega, Douro and Ave. The several indicators of poverty show this region as one area with some of the most challenging values in Portugal. Therefore, understanding the role (but also the difficulties) of the Social Canteens of the Northern of Portugal is relevant for our methodological goals, detailed in next section.

In sum, we have here a phenomenon – the role of Portuguese social canteens in the fight against poverty - characterized by a triangle of dimensions deeply discussed in the previous paragraphs: it is an emerging phenomenon, characterized by a reduced number of studies or of publications focused on the specificity of the problem, and needing an overall perspective and analysis, especially for a given area (the Northern of Portugal).

Following several authors in the literature about Methodology of Scientific Research (Bauer and Gaskell, 2000; Creswell, 2010), the most convenient instrument for analyzing phenomena with a such characterization is a survey. Let us justify this claim.

First, emerging phenomena – like the role of social canteens in the surrounding society – are phenomena which generate complex debates, doubts and expectations in the involved agents, their families and in the remaining community. Authors like Lakatos and Marconi (1986) sug-

gest techniques like experimental research, surveys, phenomenological analyses, or mix methods.

Second, the complexity of the problem but also the emergency of the issue contribute to a significant scarcity of studies focused on certain phenomena. When this happens, authors like Glaser and Strauss (1967) suggest the use of instruments like a study of control cases, a content analysis or surveys.

Finally, we wanted to study the northern area of Portugal, due to the severity of the indicators regarding the socio-economic wellbeing but also due to the social significance of the Holy Houses of Mercy in this region. Authors like Freire (1981) suggest a case-study research or surveys for discussing this kind of phenomena.

Therefore, when we try to combine the different instruments suggested for each side of this 'triangle', we observe that surveys are the common suggestion, which led us to design a methodological approach in order to conduct surveys to be responded by all the Holy Houses of Mercy supporting social canteens in the Northern area of Portugal.

We are aware the covered period – 2012-2013 – is a short period. However, we have three justifications for this choice and a derived implication. The first justification concerns that this has been the initial period of the focused Program of Food Emergency in Portugal and therefore – even for policy evaluation – this period was of crucial relevance. Secondly, as we are dependent on the distributed questionnaires, and as there was no other attempt of distribution, we cannot provide a comparison exercise. Thirdly, following authors like Bachelard (1949), the initial periods of a Program of public policies tends to concentrate the most heterogeneous opinions which we consider important for providing a less biased landscape of the range of responses. Although the dated period, we consider it provides important insights for today's design of policies in Portugal against poverty. We are aware that different governments evaluate differently the Program of Food Emergency in Portugal. Despite this evidence, this work is the first article reflecting on the challenges faced by the Social Canteens of this Program and managed by the Portuguese major Non-Profit Institutions – the Holy Houses of Mercy.

Next Section details this design.

3. METHODOLOGICAL PLAN OF RESEARCH – A SURVEY OF THE SOCIAL CANTEENS OF THE HOLY HOUSES OF MERCY IN NORTHERN PORTUGAL

Considering the previous statements, we aimed to accomplish the following goals with this survey: describe the perceptions of the functioning of the Social Canteens; observe the evolution of the number of distributed meals; study the institutional interlinkages, namely the relationships with Social Security; and contribute to the discussion about the evaluation of the Program of Food Emergency. The survey was adjusted to the methodology of the National Confederation of Institutions of Social Action (CNIS), whose authorization for application resulted from contact between one of this project's co-authors with the Chairman of CNIS. From the sample of the institutions listed by CNIS, we expanded the application of the survey to the six districts in the Northern Portugal in the study of the CNIS, referring to the years of 2012 and 2013 (the years of the establishment of the Program that we wanted to analyze).

Considering that the survey was adjusted to the methodology of the CNIS, there was no need to execute a pre-test, and its application ran from November 28th, 2014, to December 15th, 2014, with a total of 18 days available to answer the survey. The form of the questionnaire may be accessed through the web-link <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/36222>.

It was necessary to determine the objectives before beginning the process. Our questionnaire had five major objectives. The first objective was to collect data about the spatial focus of the Program assumed by the 62 Houses in Northern Portugal. The second objective was to deepen the knowledge about the process of production and distribution of meals to the recipients. The third objective was to characterize the place where the distributed meals were given. The fourth and fifth objectives aimed at analyzing the adequacy of the supply of meals to the related demand to evaluate the level of commitment of each House to alert the (potential and effective) users.

For our survey, a first contact was made by telephone to determine which Holy Houses of Mercy actually had a social canteen and assess their willingness to participate in the study. Then, the survey was sent by letter and e-mail

with an explanatory text of the project objectives (as well with information related to the expected time necessary to answer and the nature of the questions). The responses were received through an electronic platform. A message of confirmation was sent via e-mail. During the research and after the data collection, it was necessary to choose the main procedures for analyzing the collected data. With this in mind, we selected the appropriated analysis functions in SPSS (version 20-c by IBM Corp. SPSS STATISTICS). We chose an application for the statistical processing data and qualitative analysis, i.e., the content analysis of the open answers of the survey questions.

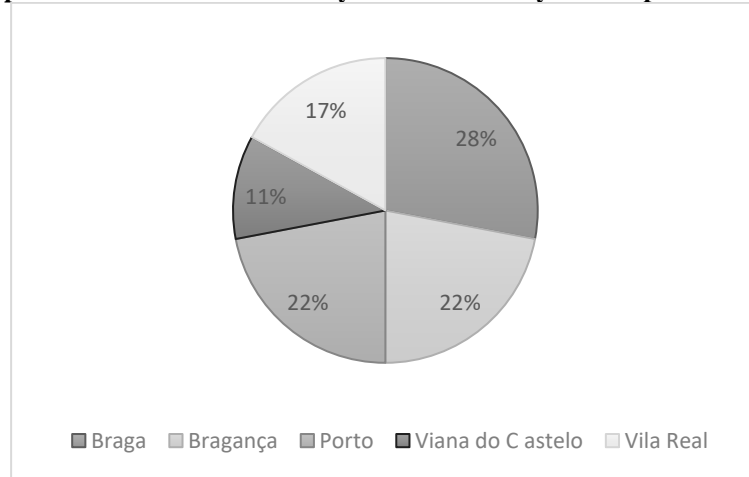
4. EMPIRICAL SECTION – RESULTS AND DISCUSSION

4.1 Results

After collecting the responses to the questionnaire, we analyzed them. We intended to evaluate the contributions to the Program of Food Emergency of several Holy Houses of Mercy in the following districts: Braga, Bragança, Porto, Viana do Castelo and Vila Real. The 62 Houses of these districts composed our initial sample. In Portugal, there are approximately 400 Holy Houses of Mercy, according to Mourao and Enes' (2016) computation. In this work, we only focused on the 62 Holy Houses of Mercy in the north region of Portugal (NUTS II North). This region has 5 administrative districts as follows: Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real and Bragança. Of these 62 potential members of the Directorate Boards of each Holy House of Mercy respondents, 36 answered the questionnaire. These 36 respondents were distributed in the following way: 10 (from the district of Braga), 8 (from Porto), 8 (from Bragança), 6 (from Vila Real), and 4 (from Viana do Castelo). Figure 3 exhibits the distribution of these 36 responders (who were all members of the Directorate Boards) by Portuguese administrative district.

As Figure 3 shows, 22 of the 36 respondents are in the coastal area of Portugal (Viana do Castelo, Braga, and Porto). The collected data include the following: place of production of the distributed meals, place of consumption of the distributed meals, evolution of the numbers of distributed meals, involvement of the institutions (Social Canteens) in alerting potential users, and finally suggested improvements according to the respondents.

Figure 3 – Geographical Distribution of the Holy Houses of Mercy that responded to the survey (%).

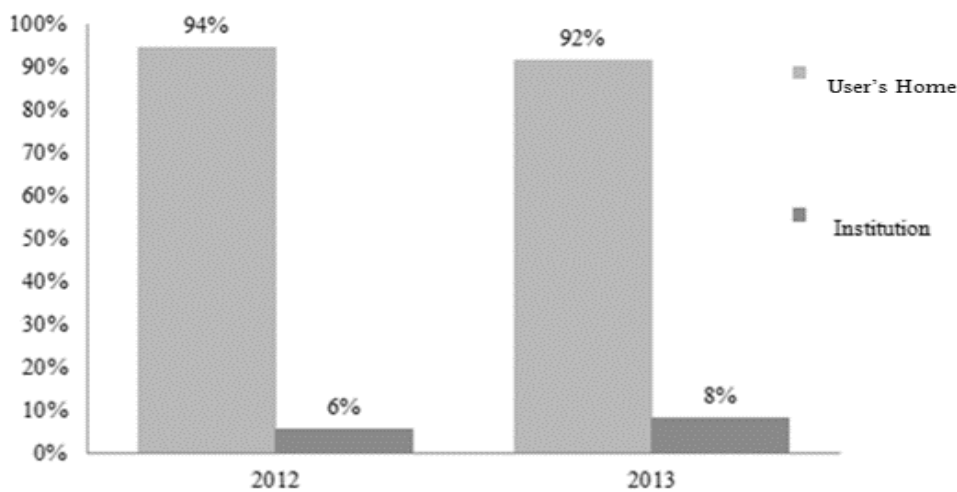


Source: Own calculus

Our survey revealed that most of the surveyed social canteens produce meals at the departments/buildings of the Holy Houses of Mercy (which follows the Cooperation Agreements established between the Institute for Social Assistance/Ministry for Social Security and

each Holy House of Mercy). The only exception to this pattern is the Holy House of Mercy of Braga, which pays a private firm to acquire the meals provided at its Social Canteen.

Figure 4 exhibits the responses related to the place of consumption of the distributed meals.



Source: Own calculus based on the survey responses

Almost all of the respondents (93%)⁴ shared that the majority of meals are consumed at the recipients' homes (Figure 4). This also follows the terms previewed in the Cooperation Agreements (signed by the Institute for Social Assistance and the various Holy Houses of Mercy). The Cooperation Agreements also make possible the meals' consumption at certain insti-

tutional places/buildings in the cases in which the Holy House of Mercy has an 'Open Answer', i.e., community centers or meeting places; during 2012, the Holy House of Mercy of São Miguel de Refojos (Cabeceiras de Basto) was an example of this.

Between 2012 and 2013, there was an increase of 21.6% in the number of meals daily

⁴ The sample error is 10.7% (confidence level, 95%).

distributed per social canteen (from a total of 2118 to 2575). This increase is an additional proof of the enlarged radius of this program's actions because of an increase in the identified number of impoverished people in Portugal during this period. Figure 1 has already highlighted the prominence of this increase in the inner areas of the country (Bragança and Vila Real).

Considering the current financial-economic crisis that the country is facing, some Holy Houses of Mercy consider that the value of 2.5 euros/meal does not support the production cost. These institutions remember the increased costs due to a decrease in the financial support of the Social Security (53% in 2012 and 50% in 2013) that forced the institutions to pay (more) for the additional meals. They have mentioned as an inconvenience the difficult access to some areas, especially rural areas, confirming a relationship between a lack of support and rural places of difficult access/great isolation.

Almost all of the respondents (97%)⁵ recognize that their institution is actively involved in alerting potential recipients of the meals, which is an additional proof favoring the strategic importance of the institutions in the Program of Food Emergency.

As further challenges, the respondents warned about the two following issues: a passive interpretation of the social grants by the population that receives them and the absence of notions of self-sustainability or schooling grants to exit precarious contexts characterizing some targeted individuals.

As several authors have warned (Costa, 1998; Carmo, 2010), these issues have a crucial role in the so-called "integration policies" and "employment policies". In this context, several respondents also highlight the serious challenges arising from new groups of impoverished people, most of them without the visibility characterizing the standard targeted groups.

4.2 Discussion of Results and Suggested improvements

For the answers to questions 4, 5 and 6, we opted for content analysis. Given the nature of "questions of open answer", several researchers favor content analysis over other types of methodological analysis. Following Berelson (1952 *cit. in* Carmo and Ferreira, 1998: 251), content analysis is defined as a "research technique

allowing development of an objective, systematic, and quantitative description of the content of the expressions, aiming for a proper interpretation". Obviously, there are certain requirements to be checked to avoid biases in the related interpretation. The first requirement is, after properly preparing the collection of data, to identify the targeted themes. In our case, we focused on the "suggested improvements" that the respondents identified. Then, the researcher has to develop a coding scheme, based on data, theories from the literature and/or empirical studies. The literature criticizing the functioning of establishments like social canteens pointed to the autonomy of the codes linked to the collaborators and volunteers, to the expressions related to the interinstitutional environment and to the regulations of the program. We used these dimensions as codes for our content analysis. Each member of the team of authors of this paper had coded the text as a pre-screening process and as a pre-test procedure. Although authors like Carmo and Ferreira (1998) claim that validity and reliability in content analysis follow the quality of the coding scheme, we also observed Morse et al (2002). These procedures returned an alpha of Cronbach higher than 0.8 (actually, 0.83), which is interpreted as a value suggesting the reliability of our textual data.

We grouped the various suggestions for the Program's improvement into the following three sets: those focused on Social Assistance, those focused on the linkage among institutions and those whose core is centered in the institution and the functioning of the Program.

The respondents provided a considerable variety of answers. These answers can be grouped into the following three sets: improvements regarding the rules/requests coming from the Ministry of Social Security, improvements in the interlinkage among the participating institutions, and improvements related to the functioning of the Program. Let us identify all these suggestions.

Regarding the connection with the Ministry of Social Security, the respondents suggest a higher clarity regarding the functioning of the Program; an enlargement of the number of contracted meals without maximum limits (e.g., without a maximum number of available meals); periodic visits/inspections to monitor the work of the social canteens; a reduction of the period used by the Social Security to transfer

⁵ The sample error is 10.0% (confidence level, 95%).

the funds to the Social Canteens; an enlargement of the agreed functions to reply to the emerging social needs; and a higher level of monitoring to better assess the range of the program's effects and the changes in the well-being of the targeted populations.

Regarding the interlinkage among institutions, the respondents suggest a higher connection with the local partners/institutions through a better accompaniment of the families in the training effort, the volunteer work, and the labor market; a higher involvement of the parishes/municipalities in developing new extensions of partnerships; a higher inter-relationship among the partners to better alert potential beneficiaries not yet considered by the Program ("the invisible poor"), and the development of new partnerships, especially in rural areas, to minimize the difficulties of transportation and mobility.

In the functioning of the Program, the respondents of the social canteens of the Holy Houses of Mercy suggest an increase in the number of users of the Program; an increase in the number of contracted/granted meals for the more needy areas/cases; an increase in the support/grant paid per meal; alternative ways to transport the meals to the less mobile populations (especially those in rural and mountain areas); the development of new types of support for families that are able to cook their own meals; and training sessions for those searching for work and covering a range of alternative topics (e.g., home management).

The suggestions provided by the respondents follow other proposals from the literature. Authors like Steinberg and Weisbrod (2017) have suggested the need of a reinforcement of the interinstitutional collaboration as the social needs face increasing challenges. Even if the social needs have differences among the socio-economic regions, increasing challenges in terms of severity (like economic crises or fiscal adjustment programs in areas mainly occupied by aged and retired people) ask for dynamic models of share of information, resources and efforts of the acting institutions. Other authors have also revealed as critical phenomena are excellent opportunities for a renewal of the interinstitutional collaboration (Porto et al, 2015). Finally, authors like Soares et al (2012) also suggest the need for a search of efficiency in the distribution of meals and in the stimulated welfare among the beneficiaries and their families/communities.

5. CONCLUSIONS, IMPLICATIONS AND FURTHER CHALLENGES

This article is one of the first to discuss the role and challenges of Portuguese social canteens since the start of the evolving Program focused on Food Emergency (2012). In this work, we focused on the social canteens managed by some of the oldest Portuguese institutions of the Social Economy – the Holy Houses of Mercy.

We surveyed the social canteens of the Holy Houses of Mercy in Northern Portugal. We aimed to observe the evolution of the distributed meals and the disparity across the region, and we also intended to collect the perceptions of the Holy Houses of Mercy regarding their major challenges. As the supporting Programs evolve toward more mature levels, we hope this discussion will help all those involved in this effort to gain improved results.

Our survey reveals three major conclusions. First, the program had an impressive and rapid enlargement – not only in terms of geographical establishment but also in the number of distributed meals (increases of more than 30% per year). Second, the responders (mostly directors of the Holy Houses of Mercy supervising the social canteens) recognized many possibilities for the Program's improvement. Third, there is an urgent need for a better definition of the roles of the agents and institutions participating in the Program.

Therefore, we posit two main policy implications. The first implication relates to the need for a better interlinkage among the different players fighting poverty and undernutrition in the population. The second implication relates to the existence of a global operation of verification and check-up of all the social canteens in the country, extending the present methodology that was only applied to a sample of these social canteens.

We recognize several opportunities to extend this research. In this sense, for future research, it would be interesting to gauge some issues, namely "Do the meals of social canteens effectively reach those in need, even those more geographically isolated?" We also want to enlarge the surveyed years and contribute to a longitudinal study. For this purpose, we want to survey the institutions in these most recent years and highlight the most significant changes. Therefore, it would be interesting to survey the users/recipients of the distributed meals. We

recognize the potentiality of detailing these users by gender, age, place of birth, where they lived when they resorted to the canteen, whether they had family background, whether they had already been flagged by Social Security, or whether they had some kind of work. This exercise would let us compare their perceptions with the directors' perceptions, which would definitely provide a more integrated perspective of the Program and the functioning of social canteens. We also intend to run multidimensional analyses (such as Multiple Correspondence

Analysis or Cluster Analysis), which may be helpful in order to explore similarities and differences among the surveyed canteens. We also consider as relevant the generalization of the scope of this work to the European Union. However, the different senses of 'canteens' around Europe and the absence of a competent and unified database do not allow this work at this moment. Finally, we want to compare these results with the results achieved by organizations, such as the National Confederation of Social Institutions, as soon as these results become available.

REFERENCES

- Bachelard, G. (1949). *Le rationalisme appliqué*. P.U.F., Paris.
- Bauer, M. and G. Gaskell. G Miller (2000). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- Bento, A. and Barreto, E. (2002), *Sem Amor – Sem Abrigo*, Lisboa: Climepsi Editores.
- Berelson, B. (1952): *Content Analysis in Communication Researches*. Glencoe III, Free Press.
- Capucha, L. (1998), *Nós e eles cá dentro: sobre o mito de um Robinson Crusoe ao contrário*, in INCM. *Pobreza e Exclusão: Horizontes de Intervenção*. Debate promovido pelo Presidente da República durante a deslocação a projectos de luta contra a pobreza, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Carmo, H. and Ferreira, M. (2008), *Metodologia da investigação: guia para auto-aprendizagem*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Carmo, M. (2010), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Costa, A. (1998), *Exclusões Sociais, CADERNOS Democráticos, Coleção Fundação Mário Soares*, Lisboa: Edição Gradiva.
- Couper, M. P. and P. V. MILLER (2008), *Web Survey Methods, Public Opinion Quarterly* 72(5): 831 - 835.
- Creswell, J. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Duarte V. (2004), *Acção Social da Igreja de Braga. Diagnóstico*, Braga, Diário do Minho.
- Freire, P. (1981). "Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação". In BRANDÃO, C. (1981), ed, *Pesquisa participante*. São Paulo Brasiliense.
- Ghiglione, R. and Botelho, R. MATALON (1995), *O Inquérito- Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editora, p.370.
- Glaser, B. and A. STRAUSS (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Godoy, K., Sávio, K, Akutsu, R. AND R. BOTELHO (2017). "Food insecurity and nutritional status of individuals in a socially vulnerable situation in Brazil". *Ciência & Saúde Coletiva* 22(2):607-616 .
- Goode, W. and Hatt, P. (1979), *Métodos em Pesquisa Social, 7ª Edição*, São Paulo, Brasil: Companhia Editora Nacional, pp. 171-235.
- ILO, International Labour Organization (2003), *A luta contra a pobreza e exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional contra a pobreza*, Genebra S/ ED.
- INE, Instituto Nacional de Estatística (2014). *Several variables*. Lisbon.
- Lakatos, E and Marconi, M. (1996), *Técnicas de Pesquisa*, São Paulo: Atlas.
- Maccallum, Diana & Moulart, Frank & Hillier, Jean & Vicari, Serena. (2009). *Social Innovation and Territorial Development*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Morais, A. and Neves. I. (2007). *Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista*, *Revista Portuguesa de Educação*, pp.75-104, Universidade de Lisboa.
- Morse, J., Barrett, M. and Mayam, M., 2002. *Verification strategies for establishing reliability validity in qualitative research*. *Int J Qual Res*, 1, pp.1–19.
- Mourão, P. *Economia sem Gravata*. Chiado Editora: Lisboa.
- Mourão, P. and C. ENES (2016). "Costs and Economies of Scale at not-for-profit organiza-

tions: the case of the Santa Casa da Misericórdia de Barcelos between 2002 and 2013"; *Social Indicators Research*; doi:10.1007/s11205-016-1315-4.

Nerard, F. (2014). "Nourrir les constructeurs du socialisme. Cantines et question alimentaire dans l'URSS des premiers plans quinquennaux (1928-1935)". *Le Mouvement social* 247(1):85-103.

NORTE 2020 (2014). Programa Operacional ao Abrigo do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego. Ministério da Presidência/Lisboa.

Oliveira, C. (2001), Pobreza e Exclusão Social, in *Dirigir revista para chefias e quadros*, Instituto do emprego e formação profissional, Jul. Ago – Bimestral.

Pardal, L. and Correia, E. (1995), *Métodos e Técnicas de Investigação Social*, Porto, Areal Editores.

Porto, E., Schmitz, B., Recine, E., and M. RODRIGUES (2015). "School canteens in the Federal District, Brazil and the promotion of healthy eating". *Revista de Nutrição* 28(1):29-41.

Quivy, R. and Campenhoudt, L. (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva Publicações, p. 276.

Rowe, L. and W. BOISE (1973), *Organizational and Managerial Innovation*, Goodyear Publishing Company, Pacific Palisades, California.

Santa Casa da Misericórdia de Vila Verde (2012), *Revista Santa Casa da Misericórdia de Vila Verde*, coord. Salvador António Meireles de Sousa, Vila Verde: Edição Terraimagem, outubro.

Schiefer, U. Teixeira, P. J. and Monteiro, S. (2006), *Método Aplicado de Planeamento e Avaliação – Manual de Facilitação para a Gestão de Eventos e Processos Participativos*, Cascais: Principia.

Senra, J. (2014), O turismo fluvial como vetor de desenvolvimento turístico do Alto Douro Vinhateiro Património da Humanidade [em linha], Dissertação de Mestrado em Economia Social, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Abril, Braga, pp. 20-24. [Acesso em 29 dezembro 2014], Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30550/1/Jos%C3%A9%20Nuno%20Torres%20Senra.pdf>.

Sheehan, K. B. (2001), E-mail Survey Response Rates: A Review, *Journal of Computer-Mediated Communication* 6(2). [Acesso em 04 de dezembro 2013], Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1083-6101.2001.tb00117.x>.

Soares, C., Fialho, J., Chau, F., Gageiro, J., E PESTANA, H. (2012). *A Economia Social e a sua Sustentabilidade como Fator de Inclusão Social*. QREN, Lisboa.

Simões, A. (2006), Como realizar uma entrevista, *Folhas do Alcino*. Ideias.

Steinberg, R. and B. WEISBROD (2017). "Non-profit Organizations". in vv.aa. (2017). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave-Macmillan, London. DOI10.1057/978-1-349-95121-5_1519-2.

Tashakkori, Abbas and Teddlie, Charles (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*: Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Union of Portuguese Holy Houses of Mercy/UNIÃO DAS MISERICÓRDIAS PORTUGUESAS (2012), Programa de Emergência Alimentar – Circular Nº12, Lisboa.

Legislation:

Decreto / Lei nº 119/83. D.R. nº 46, Série I de 25-02-1983

Web:

- <http://www.ine.pt/>
- <http://www.mapas-portugal.com>
- <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/>

APPENDIX A

List of the surveyed Holy Houses of Mercy (*Santas Casas da Misericórdia*).

Region	District	Municipality	Surveyed SCM	
North	Braga	Amares	Santa Casa da Misericórdia of Amares	
		Barcelos	Santa Casa da Misericórdia of Barcelos	
		Braga	Santa Casa da Misericórdia of Braga	
		Fafe	Santa Casa da Misericórdia of Fafe	
		Famalicão	Santa Casa da Misericórdia of Famalicão	
		Guimarães	Santa Casa da Misericórdia of Guimarães	
		Cabeceiras de Basto	Santa Casa da Misericórdia of S. Miguel de Refojos	
		Vila Verde	Santa Casa da Misericórdia of Vila Verde	
		Vieira do Minho	Santa Casa da Misericórdia of Vieira do Minho	
		Vizela	Santa Casa da Misericórdia of Vizela	
	Bragança	Carrezeda de Ansiães	Santa Casa da Misericórdia of Carrezeda de Ansiães	
		Freixo de Espada à Cinta	Santa Casa da Misericórdia of Freixo de Espada à Cinta	
		Miranda do Douro	Santa Casa da Misericórdia of Miranda do Douro	
		Mogadouro	Santa Casa da Misericórdia of Mogadouro	
		Moncorvo	Santa Casa da Misericórdia of Moncorvo	
		Macedo de Cavaleiros	Santa Casa da Misericórdia of Macedo de Cavaleiros	
		Vila Flor	Santa Casa da Misericórdia of Vila Flor	
		Vinhais	Santa Casa da Misericórdia of Vinhais	
	Porto	Amarante	Santa Casa da Misericórdia of Amarante	
		Baião	Santa Casa da Misericórdia of Baião	
		Maia	Santa Casa da Misericórdia of Maia	
		Marco de Canavezes	Santa Casa da Misericórdia of Marco de Canavezes	
		Paços de Ferreira	Santa Casa da Misericórdia of Paços de Ferreira	
		Porto	Santa Casa da Misericórdia of Porto	
		Póvoa de Varzim	Santa Casa da Misericórdia of Póvoa de Varzim	
		Vila Nova de Gaia	Santa Casa da Misericórdia of Vila Nova de Gaia	
	Viana do Castelo	Arcos de Valdevez	Santa Casa da Misericórdia of Arcos de Valdevez	
		Caminha	Santa Casa da Misericórdia of Caminha	
		Melgaço	Santa Casa da Misericórdia of Melgaço	
		Ponte de Lima	Santa Casa da Misericórdia of Ponte de Lima	
	Region	District	Municipality	Surveyed SCM
	North	Vila Real	Boticas	Santa Casa da Misericórdia of Boticas
Chaves			Santa Casa da Misericórdia of Chaves	
Mondim de Basto			Santa Casa da Misericórdia of Mondim de Basto	
Montalegre			Santa Casa da Misericórdia of Montalegre	
Murça			Santa Casa da Misericórdia of Murça	
Valpaços			Santa Casa da Misericórdia of Valpaços	

Distribuição Espacial da Atividade Econômica e Desigualdades Regionais: Evidências Para os Municípios de Minas Gerais – Brasil

Spatial Distribution of Economic Activity and Regional Inequalities: Evidence For the Municipalities of Minas Gerais – Brazil

Joyce Aparecida Guimarães Silva

joyceapguijf@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Economia, UFJF; Laboratório de Análise Territorial e Setorial, LATES-UFJF

Fernando Salgueiro Perobelli

fernando.perobelli@ufff.edu.br

Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia, UFJF; Laboratório de Análise Territorial e Setorial, LATES-UFJF

Inácio Fernandes Araújo Junior

inaciofaj@gmail.com

Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF; Universidade de São Paulo, USP
Laboratório de Análise Territorial e Setorial, LATES-UFJF; Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, NEREUS-USP

Resumo/ Abstract

O estudo analisa a concentração da atividade econômica nos municípios do estado de Minas Gerais, Brasil. Desse modo, os fatores relacionados à localização geográfica que podem influenciar a desigualdade no desenvolvimento regional são levados em consideração. O nível de atividade econômica em Minas Gerais, Brasil é analisado a partir dos padrões de concentração da estrutura produtiva captados pelo Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM). Esse Indicador identifica diferentes dimensões do desenvolvimento municipal, tal como, abertura externa, mercado de trabalho, atividade bancária e arrecadação municipal. Com esse propósito, um modelo econométrico com controle para endogeneidade causada pela distribuição espacial dos dados é estimado. Os principais resultados trazem evidências que reforçam a heterogeneidade regional do estado e a importância da localização geográfica, das forças de aglomeração e da infraestrutura de

The study analyzes the concentration of economic activity in the municipalities of Minas Gerais, Brazil. In this way, the factors related to geographical location that may influence regional development inequality have taken to address. The level of economic activity in Minas Gerais, Brazil is analyzed from the concentration patterns of the productive structure captured by the Indicator of Municipal Economic Activity (IAEM). This Indicator identifies different dimensions of municipal development, such as external opening, labor market, banking activity and municipal collection. With this purpose, an econometric model with control for endogeneity caused by the spatial distribution of the data has estimated. The main results provide evidence that reinforces the regional heterogeneity of the state and the importance of geographic location, agglomeration forces and transport infrastructure to the level of economic activity in the municipalities of Minas

transportes para o nível de atividade económica nos municípios mineiros.

Palavras-chave: Desigualdades regionais; Forças de aglomeração; Rede de transporte; IAEM.

Código JEL: R10, R11 e R12

Gerais, Brazil.

Keywords: Regional inequalities; Agglomeration forces; Transport network; IAEM

JEL Code: R10, R11 e R12

1. INTRODUÇÃO

A identificação da distribuição espacial das atividades económicas é fundamental para conhecer as fontes das economias de aglomeração (Rosenthal e Strange, 2004). Isso também permite mapear as principais características dos *clusters* de atividades económicas e os benefícios proporcionados pela concentração dessas atividades (Lemos et al., 2005a e 2005b). A caracterização de aglomerações produtivas é de especial interesse para a formulação de políticas de desenvolvimento regional. Desse modo, o conhecimento da distribuição da estrutura produtiva permite traçar estratégias de planeamento e ordenação da atividade económica e de infraestrutura, que podem impulsionar o crescimento económico local (Minerva e Ottaviano, 2001).

A concentração da atividade económica nas regiões do Brasil foi analisada por Diniz (1994), Azzoni (2001), Silveira-Neto e Azzoni (2006 e 2012), Resende et al. (2016), Azzoni e Haddad (2018) e Araújo et al. (2019). Enquanto o problema de disparidade no desenvolvimento regional em Minas Gerais, foco do presente estudo, é apresentado em Alves e Fontes (2001), Rodrigues e Simões (2004), Silva et al. (2006), Freguglia et al. (2007), Perobelli et al. (2007), Figueiredo e Diniz (2009), Costa et al. (2012) e Cardoso e Ribeiro (2015).

Nesse contexto, o objetivo desse estudo é analisar a concentração da atividade económica nos municípios mineiros. Os fatores relacionados à localização geográfica, que podem influenciar a desigualdade de desenvolvimento regional no estado de Minas Gerais, são levados em consideração na análise. Sendo assim, a principal contribuição deste trabalho consiste na análise, a nível municipal, da desigualdade regional e dos padrões de concentração da atividade

económica no estado de Minas Gerais, tendo como base o Indicador de Atividade Económica Municipal¹ (Perobelli *et al.*, 2017). Esse Indicador é composta por 31 variáveis², que captam diferentes dimensões da estrutura produtiva local, que formam o Indicador de Atividade Económica Municipal (IAEM), isto é, (i) abertura externa, (ii) mercado de trabalho, (iii) atividade bancária e (iv) arrecadação municipal. Especificar essas quatro dimensões da estrutura produtiva permite traçar uma tipologia do desenvolvimento municipal levando em considerações os principais componentes do nível da atividade económica.

Para identificar as características relacionadas à distribuição espacial da atividade económica foi estimado um modelo econométrico espacial. Esse modelo capta eventuais externalidades que ultrapassem as fronteiras geográficas, já que regiões vizinhas podem afetar o nível de atividade local. Além disso, essa modelagem também permite superar possíveis problemas de endogeneidade nas estimações causados por variáveis omitidas, as quais podem ser espacialmente correlacionadas. Assim, esse estudo contribui para um melhor entendimento a respeito dos fatores relacionados às externalidades económicas originadas das forças de aglomeração e à acessibilidade na rede de transporte para a concentração produtiva.

Cabe ressaltar que, o IAEM é um indicador económico composto que busca mensurar a atividade económica dos 853 municípios do estado de Minas Gerais com periodicidade mensal (Perobelli *et al.*, 2017). Têm-se ainda que, o estado de Minas Gerais possui elevada heterogeneidade no que se refere à localização das atividades económicas e os estágios de desenvolvimento dos seus municípios (Perobelli *et al.*, 1999). E, diante das disparidades regionais, na distribuição da população e da renda, o IAEM é

¹ O IAEM tem periodicidade mensal e os boletins que divulgam os resultados podem ser acessados em <<https://www.cmcufjf.com.br/iaem>>. Para acesso à série histórica do indicador favor entrar em contato com os autores.

² As variáveis que compõem o Indicador de Atividade Económica Municipal (IAEM) são especificadas no Quadro 1A na seção de Apêndice.

fundamental para acompanhar a evolução econômica local e identificar padrões de crescimento. Isto é, com o IAEM é possível acompanhar o desempenho econômico dos municípios com apenas quatro meses de defasagem (período mínimo para a disponibilização dos dados pelas fontes oficiais). Com isso é possível ter uma prévia do nível de atividade antes da divulgação do PIB municipal, que no Brasil possui defasagem três anos.

Além disso, a temática tratada no artigo está em linha com questões relativas à identificação de padrões de distribuição de atividade, ou seja, à possibilidade de avaliar a estrutura polarizada das regiões, bem como a hierarquização dos municípios por meio de indicadores compostos (Lopes, 2009). Isso é fundamental para identificar as fontes que levam às externalidades originadas pela aglomeração da atividade econômica (Rosenthal e Strange, 2004; Duranton e Puga, 2004; Cingano e Schivardi, 2004; Combes e Gobillon, 2015).

E, além dos fatores relacionados às forças de aglomeração, o trabalho também considera a acessibilidade proporcionada pela infraestrutura de transporte, a qual é capaz de influenciar o desempenho econômico regional e, dessa forma, a distribuição ou a concentração da atividade no território (Moralles et al., 2018). Assim, tal infraestrutura pode, em certa medida, beneficiar os transbordamentos espaciais proporcionados pela proximidade da estrutura produtiva.

O artigo é formado por cinco seções além desta seção introdutória. A segunda seção discute o problema de disparidade regional de renda no Brasil e em Minas Gerais. A terceira seção apresenta o modelo econométrico espacial e a base de dados usada no estudo. A quarta seção analisa as desigualdades regionais em Minas Gerais a partir dos resultados do indicador de atividade econômica para os municípios mineiros. A quinta seção apresenta e discute os resultados. E, finalmente, na sexta seção têm-se as considerações finais.

2. DISPARIDADES REGIONAIS

A concentração da atividade econômica e as suas consequências sobre a desigualdade de renda entre as regiões do Brasil é discutida, por exemplo, em Diniz (1994), Azzoni (2001), Silveira-Neto e Azzoni (2006 e 2012), Resende et al. (2016), Azzoni e Haddad (2018) e Araújo et al. (2019).

Diniz (1994) analisa o Brasil como um caso em que o desenvolvimento ocorre com um número limitado de polos ou regiões de crescimento, concluindo que no Brasil há um polígono de crescimento que se estende da região metropolitana de São Paulo, passa pelo leste de Minas Gerais e vai até o sul do Rio Grande do Sul. Azzoni (2001) e Azzoni e Haddad (2018), por sua vez, discutem a evolução da desigualdade regional do Brasil, analisando a origem e as causas para o desenvolvimento regional da concentração econômica na porção sul/sudeste do país.

Silveira-Neto e Azzoni (2006) fornecem evidências da dependência espacial da renda *per capita* nos estados brasileiros, sugerindo que a variações da desigualdade regional acontece de forma simultânea às variações na autocorrelação espacial nos dados. Além de verificarem a existência de *clusters* geográficos, isto é, concentração de estados de renda baixa no Norte e Nordeste do país, e de renda alta, no Sul e Sudeste. Enquanto Silveira-Neto e Azzoni (2012) identificam as fontes de redução das desigualdades regionais com foco em três aspectos, a saber: o programa Bolsa Família, o programa de Benefícios de Prestação Continuada e a renda do trabalho em diversos setores, concluindo que este último é o principal fator responsável pela redução da desigualdade da renda *per capita* no país.

Resende et al. (2016), em análise voltada para o crescimento econômico local, avaliam em múltiplas escalas regionais – isto é, para municípios, microrregiões, mesorregiões e estados – os resultados das estimativas do modelo de crescimento econômico regional. Os autores concluem que áreas com elevada densidade populacional são prejudiciais para o crescimento econômico. Além disso, existem diferenças significativas no processo de convergência entre o norte e o sul do Brasil.

Com o objetivo de identificar a origem do crescimento regional, Araújo et al. (2019) analisa o impacto de externalidades econômicas no crescimento local com ênfase nos escopos industrial, geográfico e temporal das economias de aglomeração para as 558 microrregiões do Brasil. Os autores concluem que essas externalidades atuam em dimensão local e também em escala regional. Além disso, o crescimento local no Brasil em anos recentes, foi impulsionado pelas externalidades marshallianas, isto é, os efeitos da especialização são positivos e os de

diversificação negativos para o crescimento local, embora a diversidade industrial das regiões vizinhas favorecerem a economia local.

O problema de disparidade no desenvolvimento regional em Minas Gerais também é relatado na literatura. Por meio de medidas de convergência da renda, Alves e Fontes (2001) analisam a existência de clubes de convergência entre os municípios mineiros, concluindo que municípios com baixos indicadores de capital humano e de renda são homogêneos entre si e apresentam convergência.

Silva et al. (2006) analisa o processo de crescimento e desenvolvimento das microrregiões e dos municípios mineiros, concluindo que apesar do crescimento econômico ter contribuído, de maneira geral, positivamente para a redução das disparidades regiões, ainda existem diferenças estruturais que conduzem as microrregiões e os municípios a estados estacionários diferentes da renda. Isso indicaria que a desigualdade regional da renda ainda é um problema para a economia mineira. Enquanto, Perobelli et al. (2007), com o objetivo de identificar possíveis mudanças nas disparidades regionais entre os municípios de Minas Gerais, encontram que de 1975 a 2003 houve convergência do PIB *per capita*, indicando que neste período houve redução das disparidades regionais.

Com foco na indústria mineira, Rodrigues e Simões (2004), ao discutir a influência de atividades industriais e sua concentração espacial nos indicadores de desenvolvimento social para os 853 municípios mineiros, concluem que a percepção sobre a qualidade de vida nos municípios é influenciada pela existência de especialização ou de aglomeração industrial, as quais estão associadas a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos. Freguglia et al. (2007), também com objetivos voltados para o âmbito industrial, identificam se os diferenciais salariais entre trabalhadores de diferentes regiões do Brasil e de diversos setores industriais se mantêm após o controle por características não observáveis, encontram que essas diferenças são elevadas e persistentes no aspecto regional.

Na mesma perspectiva do crescimento regional em Minas Gerais, com foco no processo de evolução da estrutura produtiva e expansão

industrial, Figueiredo e Diniz (2009) analisam o desenvolvimento regional no estado. Os autores mostram que o crescimento industrial disperso e não integrado intensifica o processo de concentração e impede que o desenvolvimento regional ocorra de forma equilibrada. Por fim, Costa et al. (2012), ao verificar a existência de estruturas socioeconômicas distintas nos municípios mineiros, considerando as finanças públicas, a atividade econômica e as condições socioeconômicas de cada região, concluem que há concentração espacial dos municípios cujos parâmetros considerados são melhores, além de confirmar que o território mineiro é marcado por disparidades no que cerne as variáveis analisadas.

As disparidades regionais para os municípios de Minas Gerais também são refletidas em indicadores de qualidade de vida como demonstrado por Cardoso e Ribeiro (2015), os quais constroem um Índice Relativo de Qualidade de Vida para os municípios mineiros. Os autores reforçam o diagnóstico comum a respeito da heterogeneidade existente no desenvolvimento do estado, além de destacarem que a bipolaridade histórica que divide o estado em norte e sul, em termos econômicos, persiste quando se considera aspectos sociais e de infraestrutura urbana.

Cabe destacar que, em todos os textos apresentados uma conclusão comum é que essa concentração, tanto no âmbito nacional quanto no estadual, quando não for alvo de políticas específicas podem causar problemas de desenvolvimento regional que prejudicam o crescimento das demais regiões.

3. METODOLOGIA

Para analisar as características relacionadas à concentração da atividade econômica nos municípios mineiros é estimado um modelo econométrico espacial. Essa modelagem produz estimadores não viesados e consistentes, permitindo lidar com o problema de variáveis que são correlacionadas espacialmente (LeSage e Pace, 2009; Elhorst, 2010). O modelo estimado inclui a defasagem espacial da variável dependente e das variáveis explicativas, isto é, o Modelo Espacial de Durbin (SDM), representado pela seguinte equação:

$$y = \rho W y + X \beta + W X \theta + \varepsilon \quad (1)$$

$$\varepsilon \sim N(0, \sigma^2 I)$$

onde y é a variável de interesse. Wy é a defasagem espacial da variável dependente, construída a partir da média da variável y das regiões vizinhas, isto é, ponderada pela matriz de pesos espaciais W . X é a matriz de variáveis explicativas do modelo. WX é a defasagem espacial das variáveis explicativas. A matriz W possui dimensão $n \times n$, sendo n o número de observações. ρ , β e θ são os coeficientes estimados no modelo. ε é o termo de erro da regressão.

Os coeficientes estimados pelo modelo SDM não podem ser diretamente interpretados como

$$y = (I_n - \rho W)^{-1}[X\beta + WX\theta + \varepsilon] \quad (2)$$

A especificação do modelo a partir da Equação (2) é útil para a análise das derivadas

$$\partial y_i / \partial x_r' = (I_n - \rho W)^{-1}(I_n \beta_r + W \theta_r) \quad (3)$$

Isto é, uma mudança na i -ésima observação da variável r (que representamos por X_{ir}) pode levar a mudanças em mais do que simplesmente na observação i da variável dependente (representada por y_i), mas também pode impactar as observações y_j , $j \neq i$. O efeito sobre a própria região ou efeito direto é capturado pela própria derivada parcial $\partial y_i / \partial x_{ir}$. Enquanto, os efeitos indiretos ou transbordamentos são obtidos por meio da derivada parcial cruzada $\partial y_j / \partial x_{ir}$, $j \neq i$ (LeSage e Dominguez, 2012).

LeSage e Dominguez (2012) destacam dois pontos sobre a interpretação de estimativas para os modelos de regressão com dados espaciais *cross-sectional*. Primeiro, as observações *cross-sectional* tomadas em um ponto no tempo usadas nesses modelos são vistas como capturando uma relação de equilíbrio de estado estacionário entre as variáveis do modelo. Assim, as mudanças nas variáveis explicativas produzirão impactos simultâneos em todas as observações da variável dependente. No entanto, esses impactos devem ser interpretados como movimentos na variável dependente que ocorreriam ao longo do tempo, à medida que o modelo se movesse para um novo equilíbrio no estado estacionário. Segundo, os efeitos diretos e indiretos

o efeito das variáveis explicativas sobre a variável dependente no modelo (LeSage e Pace, 2009). Para analisar corretamente os resultados produzidos pelos modelos de regressão espacial é necessário interpretar as estimativas de efeito direto e indireto produzidas por esses modelos. Assim, quando existe dependência espacial nos dados, a observação da variável y_i exibe dependência de outras observações, isto é y_j , $j \neq i$.³ Essa relação pode ser expressa reescrevendo a Equação (1) como:

parciais de y em relação à mudança na r -ésima variável x_r de X :

representam uma acumulação de efeitos que se espalham por todas as regiões. A maior parte do efeito ocorre em municípios próximos, com um decaimento de magnitudes desse efeito à medida que se move para vizinhos de ordem superior – captados pelo termo $(I_n - \rho W)^{-1}$ na Equação 2. Assim, os efeitos indiretos representam uma acumulação de *spillovers* que recaem sobre todas as regiões vizinhas. Do ponto de vista da política pública, os efeitos cumulativos das mudanças nas variáveis explicativas são importantes, pois medem o impacto total, em todos os municípios, que surgem de mudanças nas variáveis explicativas.

A variável dependente no modelo, y , é o Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM). As variáveis explicativas, X , são constituídas pela densidade demográfica, existência de rodovias federais no município e controle para as cidades polos regionais. Essas variáveis captam fatores relacionados à localização geográfica que podem influenciar o nível de atividade municipal.

A densidade demográfica (população/km²) capta possíveis efeitos de externalidades econômicas geradas pelos ganhos de aglomeração nos grandes centros urbanos. Essas externalidades

³ No modelo com controle espacial, a relação de dependência espacial pode estar presente na variável dependente, nas variáveis explicativas e no termo de erro. Para o caso específico desse estudo, tem-se que o nível de atividade econômica municipal exerce

e recebe influência dos municípios vizinhos, sendo, portanto, justificada a hipótese de existência de dependência espacial na variável dependente.

geradas pelos efeitos de aglomeração foram descritas por Cingano e Schivardi (2004), Durranton e Puga (2004) e Rosenthal e Strange (2004).

A existência de rodovias federais capta os efeitos relacionados à infraestrutura de transportes, como demonstrado por Moralles et al. (2018). Essa variável foi construída a partir da identificação de municípios que possuem acesso direto às rodovias federais. Assim, essa é uma *proxy* para identificar os municípios com melhor acessibilidade à rede de transportes.

A variável que identifica as cidades polos tem como objetivo realizar um controle para os municípios com vizinhança em comum e mesma densidade, mas com funções distintas na rede urbana. Para tratar essa questão incluímos na regressão um controle para os municípios que são sede das “Regiões Intermediárias de Articulação Urbana” da “Divisão Urbana Regional”. Esse é um projeto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que tem por base o arcabouço conceitual metodológico desenvolvido no Projeto Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008). Uma especificidade inerente desse projeto é a identificação de um município polo para cada região. Essa área de influência dos municípios, não é restrita aos limites de fronteiras geopolíticas. Essas áreas foram estabelecidas levando em consideração o processo de integração do mercado, redes de transportes, aglomerações urbanas e interconexão das atividades produtivas. Portanto, essas áreas foram delimitadas a partir de centros urbanos com capacidade de polarizar outros municípios no atendimento a bens e serviços de alta complexidade, além de concentrarem atividades de gestão pública e privada e articularem, na escala regional, órgão e empresas privadas. Desse modo, incluímos nas regressões uma variável *dummy* para os 64 municípios mineiros sedes dessas áreas de influência regional, visto que esses municípios possuem uma função importante na hierarquia urbana-regional.

O nível de atividade econômica municipal, identificada por meio do IAEM, é influenciado e influencia o nível de atividade dos municípios vizinhos. Esse efeito de transbordamento entre regiões vizinhas é capaz de gerar

externalidades espaciais, como demonstrado por Rosenthal e Strange (2004) e Combes e Gobillon (2015). Além disso, as variáveis explicativas, densidade populacional e infraestrutura de transporte, apresentam dependência espacial relacionada às observações das regiões vizinhas. Portanto, essas variáveis também são capazes de gerar externalidades espaciais e promover ganhos de aglomeração. Isso justifica a escolha da especificação SDM para estimar o modelo econométrico com controle espacial.

3.1 Base de dados

O Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM) apresentado em Perobelli *et al.* (2017) é utilizado para identificar o nível de atividade para os municípios de Minas Gerais. O IAEM é disponibilizado com frequência mensal. Para esse estudo é usado o indicador para o mês de agosto de 2017.⁴

A variável de infraestrutura de transportes é captada pela existência de rodovias federais no município. Essa variável é construída usando os dados do DNITGeo disponibilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT, 2018). A variável de densidade demográfica é calculada a partir de dados de população e área territorial obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2016 (IBGE, 2018).

4. INDICADOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA PARA MINAS GERAIS

O Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM) é estimado usando análise fatorial para condensar em um único índice características observadas em 31 variáveis, que captam o nível de atividade econômica nos municípios de Minas Gerais (Perobelli *et al.*, 2017). O IAEM pode ser decomposto em quatro indicadores, que identificam diferentes dimensões do desenvolvimento municipal: Indicador de Abertura Externa (IAE), Indicador de Movimentação do Emprego (IME), Indicador de Arrecadação Municipal (IAM) e Indicador de Atividade Bancária (IAB).⁵ As variáveis usadas para construir os indicadores e os resultados da análise fatorial

⁴ O IAEM possui periodicidade mensal. Os resultados da análise são robustos a diferentes períodos de escolha do Indicador. Vale destacar que, a sensibilidade dos resultados para a escolha de um mês-base foi testada. Assim, a regressão apresentada no Quadro 1 foi estimada para doze meses diferentes entre agosto de 2017 e julho de 2018. A Figura A1, no Apêndice, mostra que os

resultados são consistentes ao longo do período. Portanto, a escolha do mês de agosto de 2017 não gera sensibilidade nos principais resultados do estudo.

⁵ Perobelli *et al.* (2017) apresentam em detalhes a base de dados e a metodologia de estimação do Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM).

são apresentados nos Quadros A1 – A6 na seção de Apêndice.

A distribuição espacial da atividade econômica, segundo o IAEM, é mostrada na Figura 1. Dentre os 5% maiores níveis de atividade econômica encontram-se 43 municípios que são em sua maioria pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nesse percentil também se encontram municípios localizados no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, além do município de Juiz de Fora na mesorregião da Zona da Mata. Cabe destacar no Norte e no Nordeste do estado a predominância de municípios com os menores níveis de atividade econômica, entre os percentis 30% e 60%. Essas disparidades na distribuição regional da atividade produtiva em Minas Gerais também são refletidas em indicadores de qualidade de vida no Estado, como demonstrado por Cardoso e Ribeiro (2015).

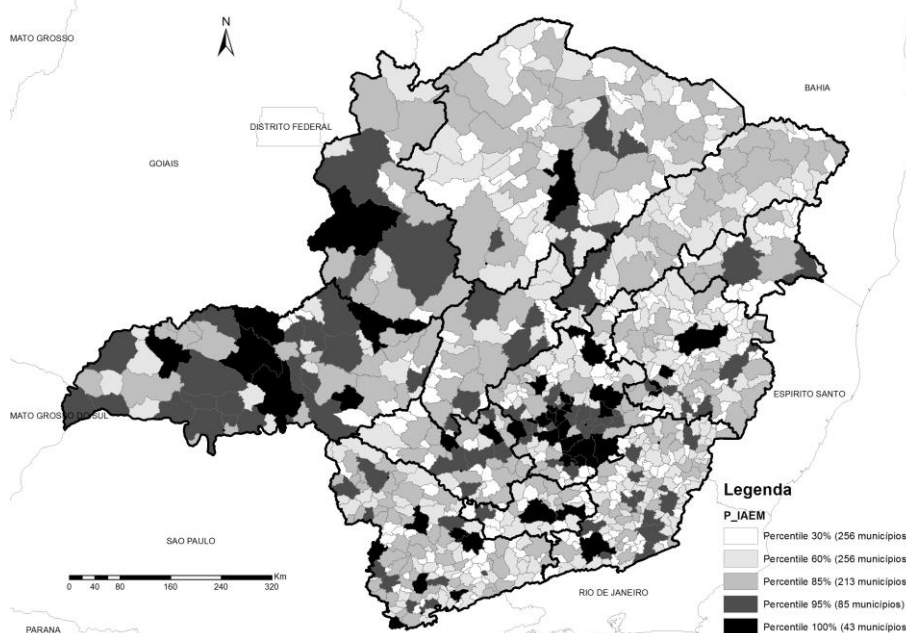
4.1 Identificação de clusters espaciais em Minas Gerais

O IAEM é utilizado para identificar a presença de *clusters* espaciais por meio do *Local Indicator of Spatial Analysis* (Anselin, 1995). Os *clusters* identificados através do IAEM e dos seus subindicadores são representa-

dos na Figura 2. A análise de *clusters* espaciais mapeia o padrão de heterogeneidade na disposição da atividade econômica e das disparidades de desenvolvimento entre os municípios de Minas Gerais. O diagnóstico dos subindicadores permite identificar a distribuição espacial das variáveis que formam o IAEM. Isso pode ajudar a compreender a composição da atividade econômica ao nível municipal.

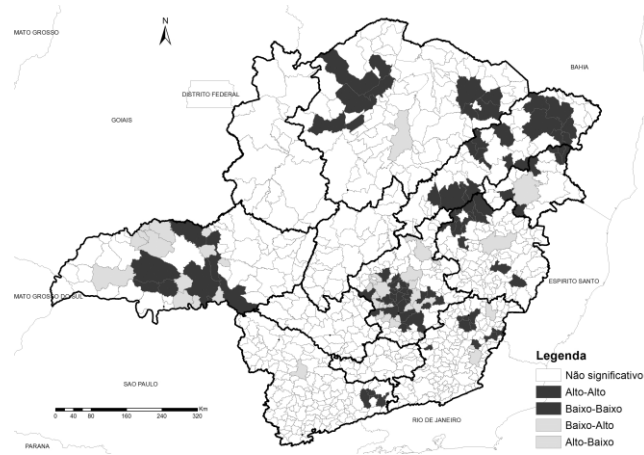
A análise LISA mostra a localização de observações com estatísticas I de Moran locais que formam agrupamentos (*clusters*) espaciais estatisticamente significativos. Os municípios de Minas Gerais são associados a quatro categorias de classificação: Alto-Alto (municípios com valores altos do indicador e vizinhos com valores altos), Baixo-Baixo (municípios com valores baixos do indicador e vizinhos com valores baixos), Baixo-Alto (municípios com valores baixos e vizinhos com valores altos) e Alto-Baixo (municípios com valores altos do indicador e vizinhos com valores baixos). Desse modo, os municípios localizados nas áreas Alto-Alto e Baixo-Baixo representam a associação de valores semelhantes (correlação espacial positiva), enquanto que os municípios localizados nos quadrantes Baixo-Alto e Alto-Baixo mostram a associação de valores opostos (correlação espacial negativa).

Figura 1 – Atividade Econômica Municipal (IAEM): municípios de Minas Gerais

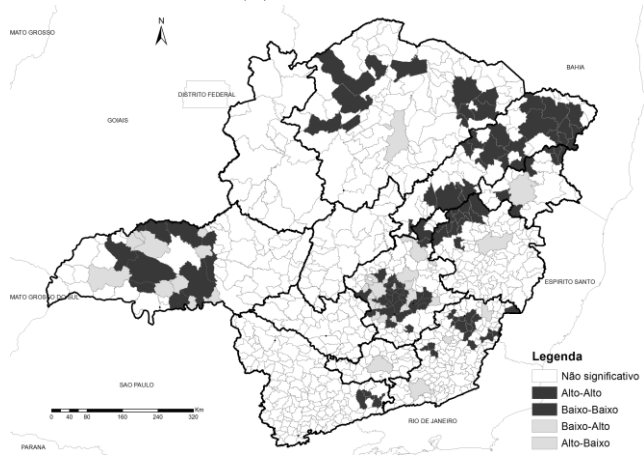


Fonte: Elaboração própria.

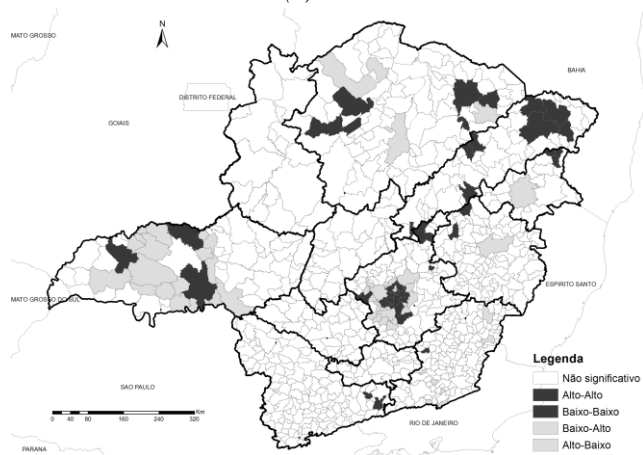
Figura 2 – Identificação de *clusters* espaciais nos municípios mineiros
(a) IAEM



(b) IAM



(c) IAB



tendência do IAEM. Por meio da análise conjunta dos testes de especificação sugere-se a necessidade de controlar possível endogeneidade nos resultados causada pela heterogeneidade da distribuição dos dados no território. Visto que esse efeito de heterogeneidade nos dados também está presente nas variáveis Densidade e Rodovias, a defasagem espacial dessas variáveis é incluída no modelo.⁶ Desse modo, o Modelo de Durbin Espacial (SDM) é estimado. Na estimação é usada uma matriz de pesos

espaciais do tipo distância inversa, visto que a mesma apresentou os melhores resultados levando em consideração as medidas de ajustamento e a razão log-verossimilhança (*log-likelihood*). O modelo SDM, além de possuir um R² maior do que o modelo OLS, apresenta a estatística do teste de Wald, que analisa conjuntamente os coeficientes dos termos de defasagem espacial, estatisticamente significativa, sugerindo que o modelo SDM é mais apropriado do que o OLS (Quadro 2).

Quadro 1 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica em Minas Gerais: OLS

Variável dependente: Indicadores de Atividade Econômica Municipal

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	IAEM	IAM	IAB	IAE	IME
Densidade	1.945*** (0.059)	1.945*** (0.059)	1.929*** (0.058)	0.506*** (0.038)	0.982*** (0.036)
Rodovias	0.274*** (0.043)	0.243*** (0.043)	0.212*** (0.042)	0.141*** (0.028)	0.190*** (0.026)
Cidades polos	1.336*** (0.078)	1.371*** (0.078)	1.463*** (0.077)	0.299*** (0.051)	0.854*** (0.048)
Constante	-0.329*** (0.024)	-0.321*** (0.024)	-0.317*** (0.023)	-0.106*** (0.015)	-0.197*** (0.015)
<i>Moran test</i> para dependência espacial	77.04***	41.00***	19.18***	40.84***	234.61***
LM do <i>lag</i>	43.792***	46.385***	0.053	52.617***	130.469***
LM do <i>lag</i> robusto	11.020***	23.123***	8.726***	34.219***	26.536***
LM do erro	38.776***	23.431***	8.964***	27.602***	119.676***
LM do erro robusto	6.004**	0.169	17.636***	9.204***	15.743***
R ²	0.688	0.688	0.697	0.271	0.641
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *; 5%: **; 1%: ***. Matriz de peso espacial: Distância inversa.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados do modelo SDM, apresentados no Quadro 2, mostram que a variável Densidade é positiva e estatisticamente significativa. Isto é, os municípios que possuem maior densidade populacional concentram maior nível de atividade econômica. Essa relação pode ser justificada pela concentração da produção nos grandes centros urbanos. Assim, essa aglomeração da atividade é capaz de gerar externalidades econômicas, que permitem as firmas localizadas nesses centros serem mais produtivas. Esse resultado é reforçado pelas evidências encontrados por Araújo et al. (2019) para as microrregiões do Brasil.

A existência de rodovias apresenta uma relação positiva e estaticamente significativa sobre

o nível de atividade econômica. Esse resultado sugere o efeito positivo da rede de transporte sobre a estrutura produtiva. Morales et al., (2018), em análise para os estados do Brasil, também identificam uma relação positiva entre a infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional.

As cidades polos, em média, possuem maior nível de atividade relacionada à arrecadação municipal (IAM) e atividade bancária (IAB), que são principalmente urbanas. A inclusão dessa variável no modelo teve como objetivo controlar o possível efeito de municípios com funções distintas na rede urbana.

⁶ No modelo espacial não incluímos a defasagem espacial para a variável “Cidades polos”, visto que a sua distribuição não possui características de concentração espacial ao longo do território.

Quadro 2 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica em Minas Gerais: modelo com controles para dependência espacial*Variável dependente: Indicadores de Atividade Econômica Municipal*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	IAEM	IAM	IAB	IAE	IME
Densidade	1.862*** (0.062)	1.813*** (0.062)	2.014*** (0.062)	0.382*** (0.041)	0.909*** (0.037)
Rodovias	0.250*** (0.043)	0.229*** (0.043)	0.206*** (0.043)	0.123*** (0.028)	0.171*** (0.026)
Cidades polos	1.379*** (0.076)	1.429*** (0.077)	1.446*** (0.076)	0.351*** (0.050)	0.886*** (0.045)
W_Densidade	-0.435 (0.281)	0.159 (0.317)	-1.137*** (0.252)	0.739*** (0.190)	-0.194 (0.153)
W_Rodovias	0.043 (0.182)	-0.010 (0.180)	-0.012 (0.185)	0.156 (0.116)	0.006 (0.108)
W_IAEM	0.489*** (0.081)				
W_IAM		0.368*** (0.095)			
W_IAB			0.308*** (0.096)		
W_IAE				0.241** (0.118)	
W_IME					0.609*** (0.066)
Constante	-0.299*** (0.069)	-0.321*** (0.069)	-0.230*** (0.068)	-0.201*** (0.044)	-0.174*** (0.040)
Pseudo R ²	0.699	0.699	0.702	0.316	0.667
Log-likelihood	-689.64	-693.02	-690.29	-321.59	-248.97
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	53.16***	43.01***	21.88***	63.21***	119.86***
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *, 5%: **, 1%: ***. Matriz de peso espacial: Distância inversa.

Fonte: Elaboração própria.

A defasagem espacial das variáveis explicativas e da variável dependente indica que os efeitos de concentração da atividade econômica e da estrutura produtiva além possuírem uma dimensão local também apresentam uma escala regional. O efeito da defasagem espacial da densidade (W_Densidade) não é estatisticamente diferente de zero (com exceção para IAB e IAE). O que sugere que os municípios com maior nível de atividade econômica, além de possuírem maior densidade populacional, estão no entorno de regiões com menor densidade. No caso IAB existe os municípios com maior nível de atividade bancária são vizinhos de municípios com menor densidade populacional. Essa é uma característica do sistema bancário no Estado de Minas Gerais concentrados apenas nos maiores centros urbanos – dos 853 municípios

apenas 463 municípios possuíam agências bancárias em agosto de 2017. Enquanto a atividade exportadora, captada pelo IAE, está concentrada principalmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba (nessas mesorregiões estão concentrados os maiores municípios do estado, que são os maiores produtores e exportadores de bens manufaturados e agrícolas), o que justifica o efeito positivo e estatisticamente significativo para a variável W_Densidade na coluna (4) do Quadro (2).

A defasagem espacial da variável que mensura a existência de infraestrutura de transporte (W_Rodovias) não é estatisticamente diferente de zero. Isso sugere que a existência de rodovias federais nos municípios vizinhos não possui efeito sobre o nível de atividade econômica local. Assim, a necessidade de infraestrutura de

transporte é localizada. Portanto, as políticas públicas devem ter a preocupação de construção de uma rede de transporte integrada, que proporcione maior acessibilidade entre as regiões. Esse resultado é diferente do identificado por Moralles et al. (2018), que, para os estados do Brasil, encontraram uma relação positiva e estatisticamente significativa da existência de rede de transporte sobre o desenvolvimento econômico em unidades da federação próximas espacialmente.

O nível de atividade econômica dos municípios vizinhos (W_IAEM) possui uma relação positiva e estatisticamente significativa com o nível de atividade econômica local. Isso indica que a atividade econômica em Minas Gerais apresenta um padrão de concentração, isto é, municípios com alto IAEM possuem vizinhos em que o indicador também é elevado. Esse padrão pode ser observado na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Triângulo Mineiro (ver Figura 2). Além disso, esse resultado sugere a existência de um transbordamento espacial entre os municípios, isto é, o fato de o vizinho ter alto nível de atividade econômica favorece de alguma forma a economia local. Ademais, como já dito anteriormente, os resultados obtidos para os subindicadores seguem a tendência daqueles encontrados para o IAEM.

Cabe aqui destacar que os resultados obtidos reforçam as evidências a respeito da heterogeneidade espacial no estado de Minas Gerais, e ainda que a análise feita busca entender as relações existentes entre as variáveis, e não estabelecer uma relação de causalidade.

5.1. Efeitos diretos e spillovers

O Quadro 3 apresenta os efeitos diretos, indiretos e totais que resultam de mudanças nas variáveis explicativas (Rodovias e Densidade) do Modelo Espacial de Durbin, que inclui o IAEM e os seus quatro subindicadores. Os efeitos diretos e indiretos (*spillovers*) são calculados a partir das Equações (2) e (3). O efeito total é a soma dos efeitos diretos e indiretos.

O efeito direto da densidade populacional (1,873) é significativo, ou seja, maior densidade está relacionada à maior nível de atividade econômica. A mesma análise pode ser feita para o efeito indireto, estimado em 0.922, o qual indica que a presença de regiões vizinhas mais densamente povoadas possui relação com um maior nível de atividade nas regiões contíguas. O efeito total que leva em consideração tanto o efeito da própria região quanto o efeito de transbordamento é de aproximadamente 2.794. Portanto, dado o padrão de localização concentrada da atividade econômica, é consistente que os efeitos de aglomeração e as externalidades econômicas tenham uma relação positiva com maiores níveis de atividade.

O efeito direto das Rodovias mostra que presença da rede de transporte está relacionada de forma positiva e estatisticamente significativa com maiores valores do IAEM. No entanto, esse resultado positivo possui efeito apenas local. O efeito indireto das Rodovias, isto é, a existência de rede de transporte nos municípios vizinhos, não possui relação estatisticamente significativa sobre o IAEM das regiões contíguas.

Quadro 3 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica (efeitos diretos, indiretos e totais)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	IAEM	IAM	IAB	IAE	IME
Efeito direto					
Densidade	1.873*** (0.061)	1.825*** (0.062)	2.008*** (0.062)	0.389*** (0.040)	0.921*** (0.036)
Rodovias	0.254*** (0.043)	0.230*** (0.043)	0.206*** (0.043)	0.125*** (0.028)	0.175*** (0.025)
Efeito indireto					
Densidade	0.922** (0.390)	1.294*** (0.327)	-0.742** (0.291)	1.089*** (0.181)	0.908** (0.304)
Rodovias	0.320 (0.328)	0.117 (0.269)	0.074 (0.250)	0.243 (0.148)	0.278 (0.253)
Efeito total					
Densidade	2.794*** (0.382)	3.119*** (0.318)	1.267*** (0.279)	1.478*** (0.174)	1.829*** (0.302)
Rodovias	0.573* (0.329)	0.347 (0.267)	0.280 (0.248)	0.367** (0.146)	0.453* (0.255)

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *, 5%: **, 1%: ***. Matriz de peso espacial: Distância inversa.

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos resultados obtidos para os subindicadores, pode-se dizer que, no que cerne à variável de densidade populacional, para as quatro dimensões da economia mineira aqui analisadas, a saber: arrecadação municipal (IAM), abertura externa (IAE) e movimentação de empregos (IME), uma maior densidade possui relação positiva com o nível de desenvolvimento local e das regiões contíguas (com exceção para o efeito indireto para o nível de atividade bancária (IAB)). Já no que se refere à variável Rodovias, a presença da rede de transporte no município está positiva e estatisticamente relacionada com as atividades presentes em cada subindicador, no entanto, assim como para o IAEM, esse efeito é apenas local, uma vez que o efeito indireto não é estatisticamente significativo.

5.2 Análise por grupos de regiões

Para analisar a sensibilidade dos resultados às diferenças regionais em Minas Gerais, os resultados são estimados em três grupos de regiões e, para isso, fez-se uso de variáveis *dummy* para cada grupo, de tal forma que a variável recebe o valor 1 caso o município faça parte do grupo, e 0 caso contrário. Assim na regressão, cada variável foi multiplicada pela *dummy* correspondente ao grupo em questão. Os municípios são divididos em grupos considerando as diferenças de PIB *per capita* e a proximidade geográfica entre as mesorregiões de Minas Gerais. Os resultados refletem a heterogeneidade entre as regiões de Minas Gerais e diferem significativamente entre os grupos de regiões (Quadro 4).

O Grupo 1 é formado pelos municípios das mesorregiões: Noroeste de Minas, Vale do Mucuri, Norte de Minas e Jequitinhonha. Essas mesorregiões possuem o menor nível de renda e concentração da estrutura produtiva. Os municípios desse grupo possuem renda *per capita* média de R\$ 14.839,00, ocupam 44,51% do território de Minas Gerais, concentram 15,43% da população e produzem 8,31% do PIB estadual.

O Grupo 2 é formado pelos municípios das mesorregiões: Campo das Vertentes, Oeste de Minas, Vale do Rio Doce, Central Mineira. Essas mesorregiões estão no em torno da Região Metropolitana e caracterizam-se por possuírem

municípios com renda *per capita* média de R\$ 19.101,00, ocupam 18,77% do território de Minas Gerais, concentram 18,01% da população e produzem 13,68% do PIB estadual.

O Grupo 3 é constituído pelos municípios das seguintes mesorregiões: Metropolitana de Belo Horizonte, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas. Esse grupo concentra as regiões mais ricas do Estado. Os municípios desse grupo possuem renda *per capita* média de R\$ 27.573,00, ocupam 36,72% do território de Minas Gerais, concentram 66,56% da população e produzem 78,01% do PIB estadual.

A densidade populacional é positiva e estatisticamente significativa nos Grupos 1, 2 e 3. A presença de rodovias federais possui um efeito positivo e estatisticamente significativo apenas para os municípios do Grupo 3, esse resultado pode estar refletindo a falta de acessibilidade à rede de transporte nas demais regiões e à presença de uma melhor infraestrutura nos municípios do Grupo 3. Para as variáveis defasadas espacialmente, diferente do encontrado para todos os municípios mineiros (Quadro 2), *W_Densidade* apresenta uma relação negativa e estatisticamente significativa para os municípios dos Grupos 1 e 3, enquanto os resultados para *W_Rodovias* indicam que para os Grupos 2 e 3 existe uma relação negativa entre o nível de atividade econômica local e a presença de infraestrutura de transporte. Para a variável *W_IAEM*, os resultados obtidos possuem análise semelhante aquele encontrado para todos os municípios do estado (Quadro 2), isto é, há uma relação positiva entre o nível de atividade econômica local e das regiões contíguas.

O Quadro 5 mostra os efeitos diretos, indiretos e totais que resultam de mudanças nas variáveis explicativas (Rodovias e Densidade) do Modelo Espacial de Durbin. Para os Grupos 1, 2 e 3 os resultados dos efeitos diretos, indiretos e totais são semelhantes aqueles encontrados para o estado de Minas Gerais. Com exceção do efeito indireto da variável Densidade. Além disso, para o efeito direto da variável Rodovias, a presença da estrutura de transportes se mostrou estatisticamente significativa apenas para os municípios do Grupo 3, nesse grupo está concentrada a rede de transporte no estado de Minas Gerais.

Quadro 4 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica: grupos de mesorregiões

Variável dependente: Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM)

	(1)	(2)	(3)
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Densidade * Grupo 1	10.696*		
	(5.530)		
Densidade * Grupo 2		0.746**	
		(0.323)	
Densidade * Grupo 3			1.970***
			(0.072)
Rodovias * Grupo 1	0.145		
	(0.163)		
Rodovias * Grupo 2		0.200	
		(0.144)	
Rodovias * Grupo 3			0.267***
			(0.061)
Cidades polos * Grupo 1	0.765**		
	(0.311)		
Cidades polos * Grupo 2		1.173***	
		(0.271)	
Cidades polos * Grupo 3			1.588***
			(0.110)
W_Densidade * Grupo 1	-23.423**		
	(11.194)		
W_Densidade * Grupo 2		-0.528	
		(2.074)	
W_Densidade * Grupo 3			-0.775**
			(0.311)
W_Rodovias * Grupo 1	-0.024		
	(0.450)		
W_Rodovias * Grupo 2		-0.975**	
		(0.466)	
W_Rodovias * Grupo 3			-0.389**
			(0.169)
W_IAEM	0.653***	0.664***	0.480***
	(0.077)	(0.074)	(0.092)
Constante	0.020	0.040	-0.104***
	(0.037)	(0.041)	(0.037)
Pseudo R ²	0.039	0.049	0.645
Log-likelihood	-1167.37	-1157.83	-755.76
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	96.30***	98.71***	28.03***
N. de observações	853	853	853

Nota: Grupo 1: Noroeste de Minas, Vale do Mucuri, Norte de Minas e Jequitinhonha (182 municípios). Grupo 2: Oeste de Minas, Vale do Rio Doce, Central Mineira e Campo das Vertentes (212 municípios). Grupo 3: Metropolitana de Belo Horizonte, Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba, Zona da Mata e Sul/ Sudoeste de Minas (459 municípios). Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *; 5%: **; 1%: ***. Matriz de peso espacial: Distância inversa.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica: grupos de mesorregiões (efeitos diretos, indiretos e totais)

	(1)	(2)	(3)
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Efeito direto			
Densidade	10.090*	0.745**	1.973***
	(5.522)	(0.329)	(0.071)
Rodovias	0.148	0.168	0.262***
	(0.161)	(0.144)	(0.061)
Efeito indireto			
Densidade	-46.754	-0.095	0.324
	(29.068)	(6.020)	(0.458)
Rodovias	0.202	-2.471*	-0.495
	(1.199)	(1.331)	(0.326)
Efeito total			
Densidade	-36.664	0.650	2.297***
	(29.655)	(6.094)	(0.448)
Rodovias	0.350	-2.303*	-0.234
	(1.201)	(1.344)	(0.326)

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *, 5%: **, 1%: ***.

Fonte: Elaboração própria

5.3. Teste de robustez

O Quadro 6 apresenta o teste de robustez para os resultados do modelo que controla os efeitos de dependência espacial. No teste de robustez, os modelos são estimados usando diferentes matrizes de pesos espaciais. O teste de robustez foi realizado para os 853 mineiros usando a mesma base de dados das regressões apresentadas nos Quadros 1 a 5.⁷ Os principais resultados do estudo são robustos para o uso das matrizes de pesos espaciais, embora o valor coeficiente estimado possa variar em algumas especificações. A matriz de pesos espaciais usada nas regressões (Quadro 1 a 5) foi a matriz de distância inversa. Essa matriz possui o maior valor para a estatística *log-likelihood*. Esse é um teste informal para a escolha da matriz de pesos espaciais sugerido por LeSage e Pace (2009, Seção 6.2.2). A matriz de distância inversa também possui o maior valor do Chi2 no *Wald test of spatial terms* e os menores valores para as estatísticas AIC e BIC.

6. CONCLUSÃO

Assim, os fatores relacionados à localização

zação geográfica que podem estar relacionados a desigualdade no desenvolvimento regional são verificados. Para a análise é estimado um modelo econométrico, que controla possíveis efeitos da endogeneidade espacial nos resultados das estimações. O modelo espacial também possibilita testar se a localização geográfica além de apresentar um efeito local possui uma escala regional, através de transbordamentos espaciais para os municípios vizinhos.

Os principais resultados do estudo permitem conhecer o padrão de heterogeneidade espacial da atividade econômica e os fatores relacionados às disparidades de desenvolvimento regional. Em especial, é identificado que, o nível de atividade econômica municipal gera transbordamentos espaciais capazes de impulsionar a atividade nos municípios vizinhos; no entanto, esses transbordamentos ocorrem de forma distinta ao longo do território de Minas Gerais. Além disso, a aglomeração espacial, medida pela densidade populacional, está relacionada de forma positiva com o nível de atividade econômica local, mas de forma negativa com o nível de atividade econômica das regiões vizinhas. Embora a rede de transporte impulsiona o nível de atividade local, não possui a capacidade

⁷ O teste de robustez para os três subgrupos de regiões especificados no Quadro 4 são apresentados nos Quadros A7.1 – A7.3 na seção de Apêndice.

de apresentar efeitos espriamentos que influen-
ciem a estrutura produtiva dos municípios vizi-
nhos, embora esse efeito seja distinto ao longo

do território – como demonstrado nas regres-
sões para os municípios do Grupo 2.

Quadro 6 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica: teste de sensibilidade dos resultados ao uso da matriz de pesos espaciais

Variável dependente: Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade	2.007*** (0.077)	1.913*** (0.059)	1.911*** (0.066)	2.007*** (0.077)	1.862*** (0.062)
Rodovias	0.275*** (0.045)	0.266*** (0.042)	0.259*** (0.044)	0.274*** (0.045)	0.250*** (0.043)
Cidades polos	1.336*** (0.079)	1.355*** (0.077)	1.369*** (0.077)	1.335*** (0.079)	1.379*** (0.076)
W_Densidade	-0.432*** (0.157)	-0.293 (0.186)	-0.567*** (0.203)	-0.428*** (0.157)	-0.435 (0.281)
W_Rodovias	-0.061 (0.083)	-0.118 (0.131)	-0.078 (0.134)	-0.060 (0.083)	0.043 (0.182)
W_IAEM	0.139*** (0.043)	0.268*** (0.062)	0.337*** (0.064)	0.137*** (0.043)	0.489*** (0.081)
Constante	-0.299*** (0.036)	-0.279*** (0.054)	-0.283*** (0.053)	-0.299*** (0.036)	-0.299*** (0.069)
Pseudo R ²	0.692	0.692	0.690	0.686	0.699
Log-likelihood	-701.35	-701.35	-699.15	-707.99	-689.64
AIC	1431.85	1418.71	1414.31	1431.99	1395.29
BIC	1469.84	1456.70	1452.30	1469.98	1433.28
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	11.29**	25.07***	30.68***	11.15**	53.16***
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *, 5%: **, 1%: ***.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados mostram que a diminuição das disparidades deve levar em consideração a melhoria da infraestrutura de transporte. Por outro lado, condicionantes históricos, como o processo de crescimento econômico e ocupação territorial estão relacionados ao nível de atividade econômica no presente. Isto sugere que os efeitos das externalidades econômicas que

atuam sobre o nível de atividade municipal além de estarem sujeitas aos transbordamentos espaciais também possuem um âmbito temporal. Portanto, políticas que visem o desenvolvimento das regiões periféricas devem ser formuladas levando em consideração às potencialidades econômicas locais construídas em cada região.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. F.; FONTES, R. Clubes de convergência entre os municípios de Minas Gerais. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 32, p. 546-568, 2001.

ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association - Lisa. **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, p. 93-115, 1995.

ARAÚJO, I. F., GONÇALVES, E., ALMEIDA, E. Effects of dynamic and spatial externalities on local growth: Evidence from Bra

zil. **Papers in Regional Science**, v. 98, n. 2, p. 1239-1259, 2019.

AZZONI, C. R. Economic growth and regional income inequality in Brazil. **The Annals of Regional Science**, v. 35, n. 1, p. 133-152, 2001.

AZZONI, C.; HADDAD, E. Regional Disparities. In: AMANN, E.; AZZONI, C.; BAER, W. (Ed.). **The Oxford Handbook of the Brazilian Economy**. Oxford University Press, 2018

CARDOSO, D. F.; RIBEIRO, L.C. S. Índice Relativo de Qualidade de Vida para os Municípios de Minas Gerais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, p. 347-375, 2015.

CINGANO, F.; SCHIVARDI, F. Identifying the sources of local productivity growth. **Journal of the European Economic Association**, n. 2, p. 720-742, 2004.

COMBES, P.-P.; GOBILLON, L. The Empirics of Agglomeration Economies. In: DURANTON, G.; HENDERSON, J. V.; STRANGE, W. C. (Eds.), **Handbook of Urban And Regional Economics**. Amsterdam: North-Holland. p. 247-348

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 20, p. 52-88, 2012.

DINIZ, C. C. Polygonized Development in Brazil : Neither Decentralization nor Continued Polarization. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 18, n. 2, p. 293-314, 1994.

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **DNITGeo**. Disponível em: <http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>. Acessado em: Novembro de 2018.

DURANTON, G.; PUGA, D. Micro-foundations of urban agglomeration economies. In: G. DURANTON, J. HENDERSON, V.; STRANGE, W. C. (Eds.), **Handbook of Urban And Regional Economics**. Amsterdam: North-Holland, 2004. p. 2063-2117.

ELHORST, J. P. Applied Spatial Econometrics: Raising the Bar. **Spatial Economic Analysis**, v. 5, n. 1, p. 9–28, 2010.

FIGUEIREDO, A. T. L.; DINIZ, C. C. Distribuição regional da indústria mineira. **Nova Economia**, v. 10, n. 2, p.39-69, 2009.

FREGUGLIA, R. S.; MENEZES-FILHO, N. A.; SOUZA, D. B. Diferenciais salariais inter-regionais, interindustriais e efeitos fixos individuais: uma análise a partir de Minas Gerais. **Estudos Econômicos**, v. 37, n. 1, p. 129-150, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>. Acessado em: Novembro de 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades: 2007**. IBGE: Rio de Janeiro, 2008.

LEMOS, M. B.; MORO, S.; DOMINGUES, E. P.; RUIZ, R. M. **A organização territorial da indústria no Brasil**. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, v. 1, p. 325-364, 2005a.

LEMOS, M. B.; MORO, S.; DOMINGUES, E. P.; RUIZ, R. M. **Espaços preferenciais e aglomerações industriais**. Inovação, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2005b.

LESAGE, J. P.; DOMINGUEZ, M. The importance of modeling spatial spillovers in public choice analysis. **Public Choice**, v. 150, n. 3–4, p. 525–545, 2012.

LESAGE, J.; PACE, R. K. **Introduction to spatial econometrics**. Chapman and Hall/CRC, 2009.

LOPES, A. S. O espaço económico. In: COSTA, J. S.; NIJKAMP, P. (Eds.). **Compêndio de Economia Regional**. Portugal: Princípiã, 2009. p. 19–43.

MINERVA, G. A.; OTTAVIANO, G. I. P. Endogenous growth theories: agglomeration benefits and transportations costs. In: ELGAR, E. (Ed.). **Handbook of Regional Growth and Development Theories**. 1a ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2001. p. 86–97.

MORALLES, H. F.; SILVEIRA, N. J. C.; REBELATTO, D. A. D. N. Spatial spillovers of innovation and transport in Brazil Spatial. **Area Development and Policy**, v. 00, n. 00, p. 1–17, 2018.

NOGUEIRA, H. C.; SANTOS, C. E. R. **Indicadores econômicos: a definição e o uso do índice de movimentação econômica**. Semana de Economia, 2012, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Anais.Vitória da Conquista: 2012

PEROBELLI, F. S.; DE OLIVEIRA, A. F.; NOVY, L. G. G.; FERREIRA, M. V. Planejamento regional e potenciais de desenvolvimento dos municípios de Minas Gerais na região em torno de Juiz de Fora: uma aplicação de análise fatorial. **Nova Economia**, v. 9, p. 121–150, 1999.

PEROBELLI, F. S.; ARAÚJO, I. F.; CUNHA, R. G.; PIO, J. G.; SILVA, J. A. G.; PEREIRA, L. V.; BARBOSA, G. H. R. **Indicador de Atividade Econômica para os Municípios de Mineiros**. Laboratório de Análises Territoriais e Setoriais (LATES), 2017. (Texto para Discussão N. 02/2017).

PEROBELLI, F. S.; FERREIRA, P. G. C.;

FARIA, W. R. Análise de convergência espacial no Estado de Minas Gerais: 1975-2003. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 1, n. 1, p.1-25, 2007.

RESENDE, G. M.; CARVALHO, A. X. Y.; SAKOWSKI, P. A. M.; CRAVO, T. A. Evaluating multiple spatial dimensions of economic growth in Brazil using spatial panel data models. **The Annals of Regional Science**, v. 56, n. 1, p. 1-31, 2016.

RODRIGUES, C. G.; SIMÕES, R. F. Aglomerados industriais e desenvolvimento socioeconômico: uma análise multivariada para Minas Gerais. **Ensaio FEE**, v. 25, n. 1, p. 203-232, 2004.

ROSENTHAL, S. S.; STRANGE, W. C. Evidence on the nature and sources of agglomerations. In: HENDERSON, V; THISSE, J. F.

(Eds.) **Handbook of Urban and Regional Economics**. Amsterdam: Elsevier Editora Ltda, 2004. p. 2120-2171.

SILVA, E.; FONTES, R.; ALVES, L. F. Crescimento e desigualdade de renda em Minas Gerais. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 37, n. 1, p. 54-78, 2006.

SILVEIRA-NETO, R; AZZONI, C. R. Location and regional income disparity dynamics: The Brazilian case. **Papers in Regional Science**, v. 85, n. 4, p. 599-613, 2006.

SILVEIRA-NETO, R.; AZZONI, C. R. Social programs, industrial deconcentration and the recent decrease in regional income inequality in Brazil. In W. BAER (Ed.) **The regional impact of national policies: The case of Brazil**. Cheltenham: Edward Elgar, 2012. p. 52-66.

APÊNDICE – VARIÁVEIS USADAS NA ANÁLISE FATORIAL**Quadro A1 – Variáveis do Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM)**

Variável	Subindicador	Fonte
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	IAM	SEF-MG
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	IAM	SEF-MG
Taxa de incêndio	IAM	SEF-MG
Ativo bancário: disponibilidade	IAB	ESTBAN
Ativo bancário: correspondente externos	IAB	ESTBAN
Ativo bancário: operações de crédito	IAB	ESTBAN
Ativo bancário: financiamento rural	IAB	ESTBAN
Passivo bancário: depósitos	IAB	ESTBAN
Passivo bancário: relações interfinanceiras	IAB	ESTBAN
Passivo bancário: pagamentos	IAB	ESTBAN
Exportações: Agropecuária	IAE	COMEXSTAT
Exportações: Mineração	IAE	COMEXSTAT
Exportações: Manufatura	IAE	COMEXSTAT
Importações: Agropecuária	IAE	COMEXSTAT
Importações: Mineração	IAE	COMEXSTAT
Importações: Manufatura	IAE	COMEXSTAT
Massa salarial admitidos - Agropecuaria	IME	RAIS
Massa salarial admitidos - Extração	IME	RAIS
Massa salarial admitidos - Serviços empresariais	IME	RAIS
Massa salarial admitidos - Serviços pessoais	IME	RAIS
Massa salarial admitidos - Manufatura	IME	RAIS
Massa salarial demitidos - Agropecuaria	IME	RAIS
Massa salarial demitidos - Extração	IME	RAIS
Massa salarial demitidos - Serviços empresariais	IME	RAIS
Massa salarial demitidos - Serviços pessoais	IME	RAIS
Massa salarial demitidos - Manufatura	IME	RAIS
Número de vínculos formais - Agropecuaria	IME	RAIS
Número de vínculos formais - Extração	IME	RAIS
Número de vínculos formais - Serviços empresariais	IME	RAIS
Número de vínculos formais - Serviços pessoais	IME	RAIS
Número de vínculos formais - Manufatura	IME	RAIS

Nota:

SEF-MG: Secretaria de Estado da Fazenda de Minas.

ESTBAN: Estatística Bancária Mensal por município (Banco Central).

COMEXSTAT: Estatísticas Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

RAIS: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia.

APÊNDICE – ANÁLISE FATORIAL

Os resultados para a construção do Indicador de Atividade Económica Municipal (IAEM) e os seus quatros subindicadores, IAM, IAB, IAE

e IME para o mês de agosto de 2017 usando a técnica da Análise Fatorial são apresentados nos Quadros A2 – A6.

Quadro A2.1. Análise Fatorial: Índice de Arrecadação Municipal (IAM)

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	2.7632	2.6010	0.9211	0.9211
Factor2	0.1622	0.0876	0.0541	0.9751
Factor3	0.0746	.	0.0249	1.0000

Nota: Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy: 0,7592

Quadro A2.1. Factor loadings (pattern matrix) and unique variances: Índice de Arrecadação Municipal (IAM)

Variable	Factor1	Uniqueness
ICMS	0.9441	0.1087
IPVA	0.9710	0.0571
Taxa de incêndio	0.9639	0.0709

Quadro A3.1. Análise Fatorial: Índice de Atividade Bancária (IAB)

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	5.9802	5.3473	0.8543	0.8543
Factor2	0.6329	0.3562	0.0904	0.9447
Factor3	0.2768	0.2024	0.0395	0.9843
Factor4	0.0743	0.0503	0.0106	0.9949
Factor5	0.0241	0.0171	0.0034	0.9983
Factor6	0.0070	0.0023	0.0010	0.9993
Factor7	0.0048	.	0.0007	1.0000

Nota: Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy: 0,8254

Quadro A3.2. Factor loadings (pattern matrix) and unique variances: Índice de Atividade Bancária (IAB)

Variable	Factor1	Uniqueness
Ativo bancário: disponibilidade	0.9766	0.0462
Ativo bancário: correspondente externos	0.9237	0.1468
Ativo bancário: operações de crédito	0.9932	0.0135
Ativo bancário: financiamento rural	0.7721	0.4039
Passivo bancário: depósitos	0.9802	0.0392
Passivo bancário: relações interfinanceiras	0.8380	0.2978
Passivo bancário: pagamentos	0.9631	0.0725

APÊNDICE – ANÁLISE DE SENSIBILIDADE REGRESSÃO

Figura A1 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica em Minas Gerais⁸

(a) Variável dependente: IAEM

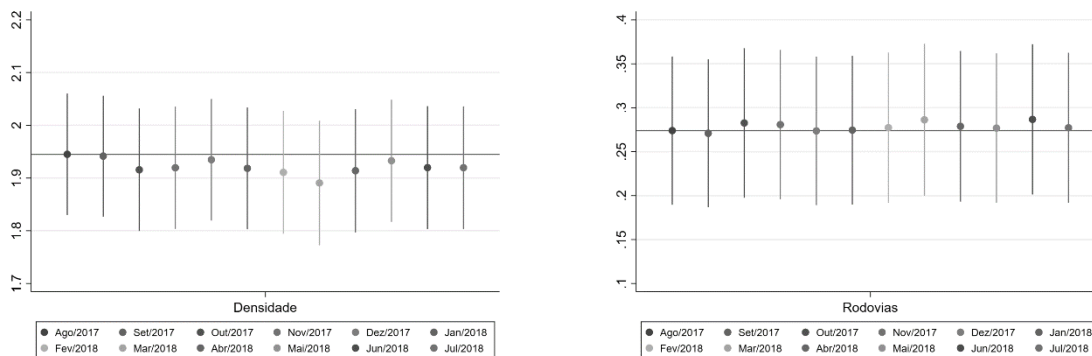
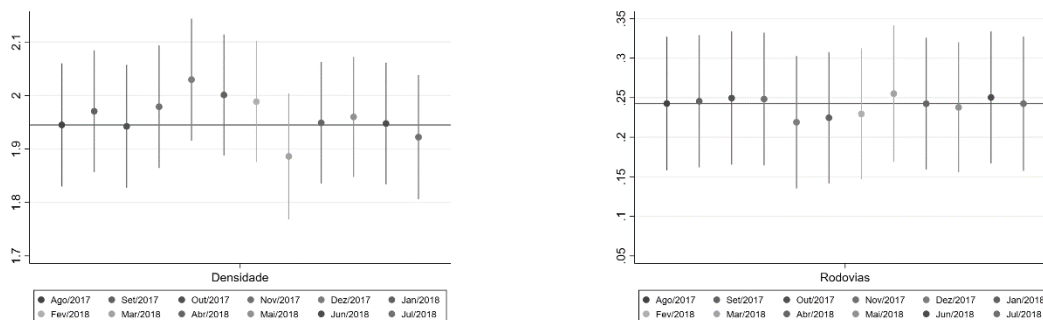
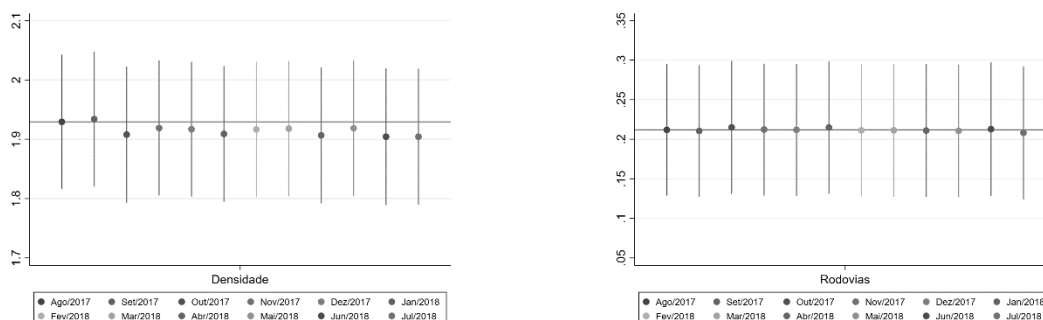


Figura A1 – Determinantes do nível de atividade econômica em Minas Gerais (Cont...)

(b) Variável dependente: IAM

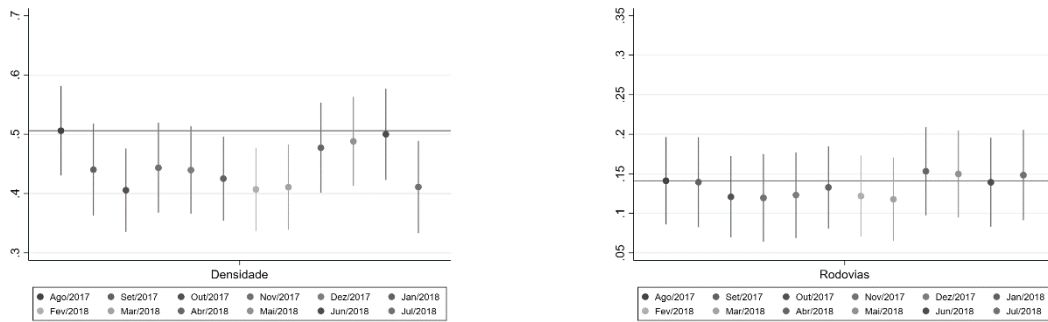


(c) Variável dependente: IAB

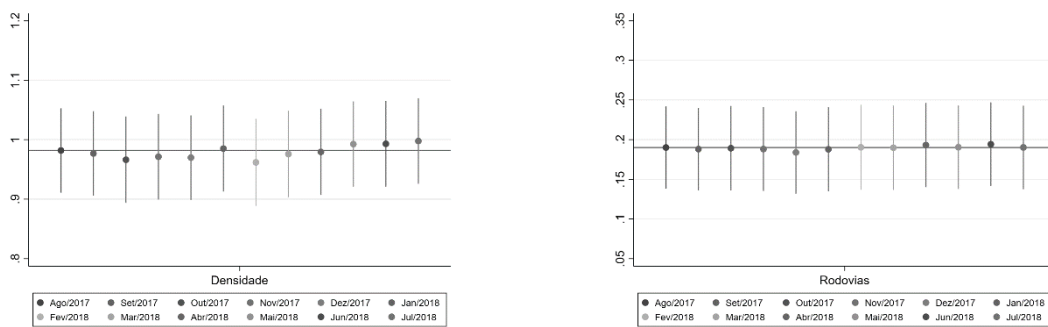


⁸ Os gráficos foram elaborados a partir do coeficiente das regressões para cada mês, Agosto/2017 a Julho/2018, de forma a mostrar que o valor do coeficiente estimado é consistente ao longo dos diferentes períodos de tempo.

(d) Variável dependente: IAE



(e) Variável dependente: IME



Fonte: Elaboração própria.

Quadro A7.1. Teste de Robustez: Grupo 1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade * Grupo 1	10.872*	8.990*	11.117**	10.845*	10.696*
	(5.773)	(5.231)	(5.562)	(5.762)	(5.530)
Rodovias * Grupo 1	0.130	0.117	0.130	0.132	0.145
	(0.161)	(0.152)	(0.160)	(0.164)	(0.163)
DIV_U-R (Cidades polos) * Grupo 1	0.736**	0.806***	0.755**	0.738**	0.765**
	(0.314)	(0.306)	(0.310)	(0.314)	(0.311)
W_Densidade * Grupo 1	-17.865**	-22.336*	-23.652**	-17.910**	-23.423**
	(8.074)	(11.618)	(11.259)	(8.018)	(11.194)
W_Rodovias * Grupo 1	-0.107	0.008	-0.038	-0.102	-0.024
	(0.247)	(0.423)	(0.403)	(0.251)	(0.450)
W_IAEM	0.669***	0.651***	0.653***	0.669***	0.653***
	(0.075)	(0.077)	(0.077)	(0.075)	(0.077)
Constante	0.010	0.021	0.021	0.010	0.020
	(0.036)	(0.037)	(0.037)	(0.036)	(0.037)
Pseudo R ²	0.030	0.041	0.040	0.030	0.039
Log-likelihood	-1168.22	-1167.36	-1167.14	-1168.21	-1167.37
AIC	2352.45	2350.73	2350.28	2352.42	2350.75
BIC	2390.44	2388.72	2388.273	2390.414	2388.737
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	97.2***	95.99***	96.76***	97.27***	96.3***
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *, 5%: **, 1%: ***.

Quadro A7.2. Teste de Robustez: Grupo 2

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade * Grupo 2	0.749** (0.335)	0.718** (0.320)	0.763** (0.325)	0.745** (0.335)	0.746** (0.323)
Rodovias * Grupo 2	0.193 (0.148)	0.128 (0.138)	0.187 (0.143)	0.189 (0.148)	0.200 (0.144)
DIV_U-R (Cidades polos) * Grupo 2	1.140*** (0.272)	1.195*** (0.271)	1.174*** (0.271)	1.150*** (0.272)	1.173*** (0.271)
W_Densidade * Grupo 2	0.642 (0.961)	-0.824 (1.384)	0.428 (1.521)	0.598 (0.960)	-0.528 (2.074)
W_Rodovias * Grupo 2	-0.621*** (0.225)	-0.560* (0.328)	-0.849** (0.342)	-0.605*** (0.224)	-0.975** (0.466)
W_IAEM	0.671*** (0.072)	0.668*** (0.073)	0.664*** (0.073)	0.671*** (0.072)	0.664*** (0.074)
Constante	0.003 (0.036)	0.019 (0.038)	0.023 (0.038)	0.003 (0.036)	0.040 (0.041)
Pseudo R ²	0.050	0.049	0.053	0.050	0.049
Log-likelihood	-1158.44	-1158.96	-1157.97	-1158.59	-1157.83
AIC	2332.87	2333.91	2331.93	2333.18	2331.65
BIC	2370.86	2371.90	2369.92	2371.17	2369.64
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	98.64***	96.99	98.37	98.4	98.71
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *; 5%: **; 1%: ***.

Quadro A7.3. Teste de Robustez: Grupo 3

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade * Grupo 3	2.212*** (0.088)	1.923*** (0.068)	2.032*** (0.076)	2.212*** (0.088)	1.970*** (0.072)
Rodovias * Grupo 3	0.296*** (0.063)	0.247*** (0.059)	0.284*** (0.062)	0.297*** (0.063)	0.267*** (0.061)
DIV_U-R (Cidades polos) * Grupo 3	1.486*** (0.110)	1.605*** (0.109)	1.557*** (0.110)	1.487*** (0.110)	1.588*** (0.110)
W_Densidade * Grupo 3	-0.721*** (0.144)	-0.174 (0.160)	-0.589*** (0.184)	-0.721*** (0.144)	-0.775** (0.311)
W_Rodovias * Grupo 3	-0.225** (0.096)	-0.347*** (0.124)	-0.351*** (0.129)	-0.227** (0.096)	-0.389** (0.169)
W_IAEM	0.438*** (0.073)	0.389*** (0.081)	0.470*** (0.080)	0.439*** (0.073)	0.480*** (0.092)
Constante	-0.145*** (0.027)	-0.135*** (0.031)	-0.121*** (0.031)	-0.145*** (0.027)	-0.104*** (0.037)
Pseudo R ²	0.655	0.646	0.650	0.655	0.645
Log-likelihood	-746.14	-756.40	-751.88	-746.08	-755.76
AIC	1508.28	1528.81	1519.76	1508.16	1527.51
BIC	1546.27	1566.80	1557.75	1546.15	1565.50
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	47.02	24.58	35.8	47.16	28.03
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *, 5%: **, 1%: ***.

Quadro A4.1. Análise Fatorial: Índice de Atividade Externa (IAE)

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	2.3527	1.3197	0.3921	0.3921
Factor2	1.0329	0.0691	0.1722	0.5643
Factor3	0.9638	0.1942	0.1606	0.7249
Factor4	0.7696	0.2533	0.1283	0.8532
Factor5	0.5163	0.1517	0.0861	0.9392
Factor6	0.3646	.	0.0608	1.0000

Nota: Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy: 0,7123

Quadro A4.1.2. Análise Fatorial: Índice de Atividade Externa (IAE)

Rotation: orthogonal varimax (Kaiser off)

Factor	Variance	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	2.3527	1.3197	0.3921	0.3921
Factor2	1.0329	.	0.1722	0.5643

Quadro A4.2. Rotated factor loadings (pattern matrix) and unique variances: Índice de Atividade Externa (IAE)

Variable	Factor1	Factor2	Uniqueness
Exportações: Agropecuária	0.4030	-0.5750	0.5070
Exportações: Mineração	0.1928	0.7699	0.3701
Exportações: Manufatura	0.8000	0.1218	0.3451
Importações: Agropecuária	0.6826	-0.2201	0.4856
Importações: Mineração	0.5518	0.2139	0.6497
Importações: Manufatura	0.8617	0.0240	0.2569

Nota: IAEM = 0,3921*Fator1 + 0,1722*Fator2

Quadro A5.1. Análise Fatorial: Índice de Movimentação de Emprego (IME)

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	9.3243	7.0958	0.6216	0.6216
Factor2	2.2285	0.5970	0.1486	0.7702
Factor3	1.6315	0.8604	0.1088	0.8790
Factor4	0.7711	0.5005	0.0514	0.9304
Factor5	0.2706	0.0523	0.0180	0.9484
Factor6	0.2183	0.0137	0.0146	0.9629
Factor7	0.2046	0.0876	0.0136	0.9766
Factor8	0.1170	0.0489	0.0078	0.9844
Factor9	0.0681	0.0174	0.0045	0.9889
Factor10	0.0506	0.0127	0.0034	0.9923
Factor11	0.0380	0.0059	0.0025	0.9948
Factor12	0.0321	0.0087	0.0021	0.9970
Factor13	0.0234	0.0121	0.0016	0.9985
Factor14	0.0112	0.0004	0.0007	0.9993
Factor15	0.0109	.	0.0007	1.0000

Nota: Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy: 0,9208

Quadro A5.1.2. Análise Fatorial: Índice de Movimentação de Emprego (IME)

Rotation: orthogonal varimax (Kaiser off)

Factor	Variance	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	7.6732	4.8422	0.5115	0.5115
Factor2	2.8310	0.1510	0.1887	0.7003
Factor3	2.6800	.	0.1787	0.8790

Quadro A5.2. Rotated factor loadings (pattern matrix) and unique variances: Índice de Movimentação de Emprego (IME)

Variable	Factor1	Factor2	Factor3	Uniqueness
Massa salarial admitidos - Agropecuaria	0.2189	0.9193	0.0526	0.1043
Massa salarial admitidos - Extração	0.2743	0.0487	0.8809	0.1465
Massa salarial admitidos - Serviços empresariais	0.9201	0.1933	0.2588	0.0491
Massa salarial admitidos - Serviços pessoais	0.9128	0.1650	0.2318	0.0858
Massa salarial admitidos - Manufatura	0.8674	0.2057	0.0766	0.1994
Massa salarial demitidos - Agropecuaria	-0.1442	-0.9208	-0.0273	0.1305
Massa salarial demitidos - Extração	-0.2967	-0.0075	-0.8560	0.1792
Massa salarial demitidos - Serviços empresariais	-0.9215	-0.1748	-0.2617	0.0518
Massa salarial demitidos - Serviços pessoais	-0.9064	-0.1924	-0.2412	0.0833
Massa salarial demitidos - Manufatura	-0.8605	-0.1662	-0.0887	0.2240
Número de vínculos formais - Agropecuaria	0.3157	0.9018	0.0496	0.0847
Número de vínculos formais - Extração	0.2078	0.0726	0.8764	0.1834
Número de vínculos formais - Serviços empresariais	0.9269	0.1971	0.2519	0.0387
Número de vínculos formais - Serviços pessoais	0.9041	0.1478	0.2560	0.0953
Número de vínculos formais - Manufatura	0.8824	0.2333	0.0850	0.1598

Nota: IAEM = 0,5115*Fator1 + 0,1887*Fator2 + 0,1787*Fator3

Quadro A6.1. Análise Fatorial: Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM)

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	7.3588	6.5518	0.8176	0.8176
Factor2	0.8070	0.3814	0.0897	0.9073
Factor3	0.4255	0.2642	0.0473	0.9546
Factor4	0.1614	0.0149	0.0179	0.9725
Factor5	0.1465	0.0974	0.0163	0.9888
Factor6	0.0492	0.0253	0.0055	0.9943
Factor7	0.0239	0.0063	0.0027	0.9969
Factor8	0.0177	0.0075	0.0020	0.9989
Factor9	0.0102	.	0.0011	1.0000

Nota: Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy: 0,9207

Quadro A6.2. Factor loadings (pattern matrix) and unique variances: Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM)

Variable	Factor1	Uniqueness
ICMS	0.9232	0.1476
IPVA	0.9767	0.0461
Ativo bancário	0.9492	0.0989
Passivo bancário	0.8587	0.2626
Exportações	0.6576	0.5676
Importações	0.7682	0.4099
Massa salarial admitidos	0.9832	0.0333
Massa salarial demitidos	-0.9733	0.0527
Número de vínculos formais	0.9887	0.0224

APÊNDICE – ANÁLISE DE SENSIBILIDADE REGRESSÃO

Figura A1 – Fatores relacionados ao nível de atividade econômica em Minas Gerais⁹

(a) Variável dependente: IAEM

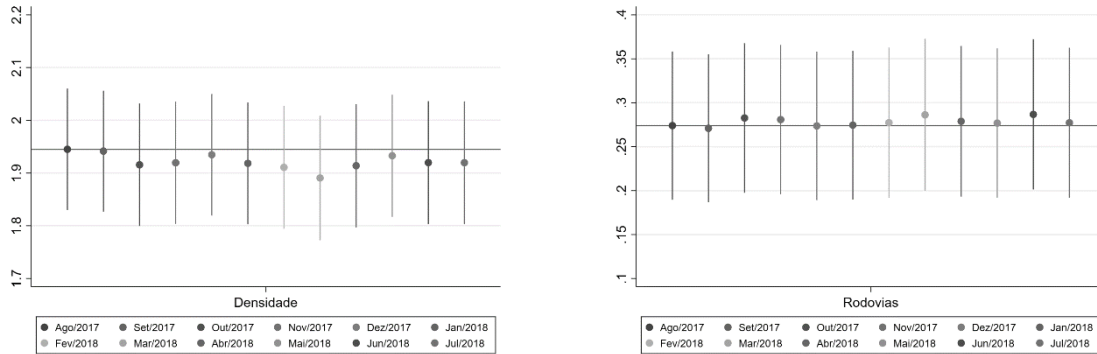
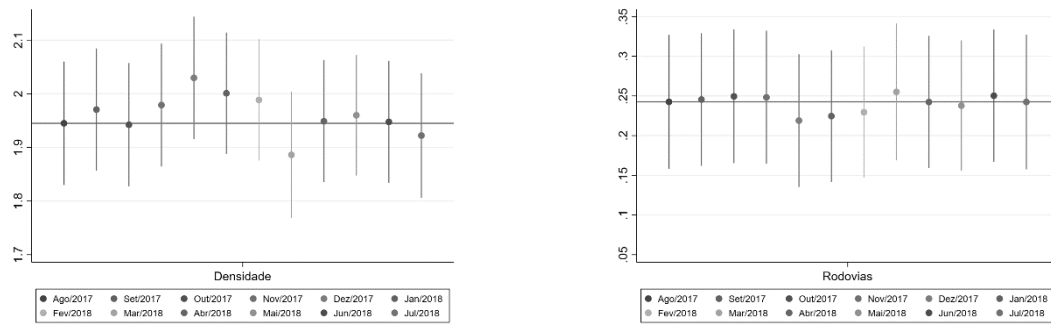
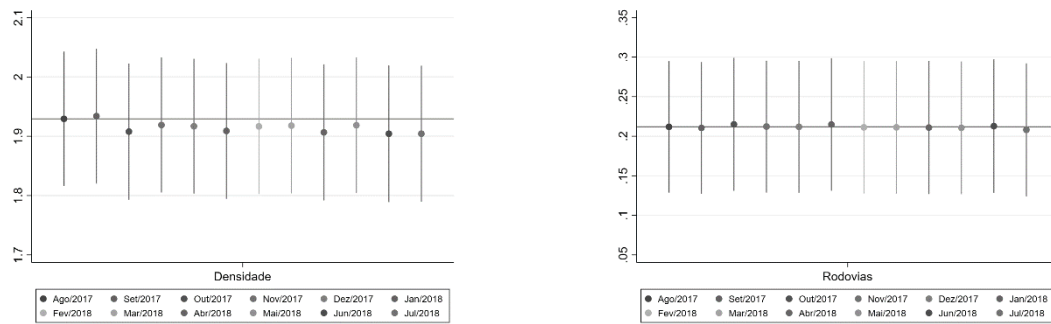


Figura A1 – Determinantes do nível de atividade econômica em Minas Gerais (Cont...)

(b) Variável dependente: IAM

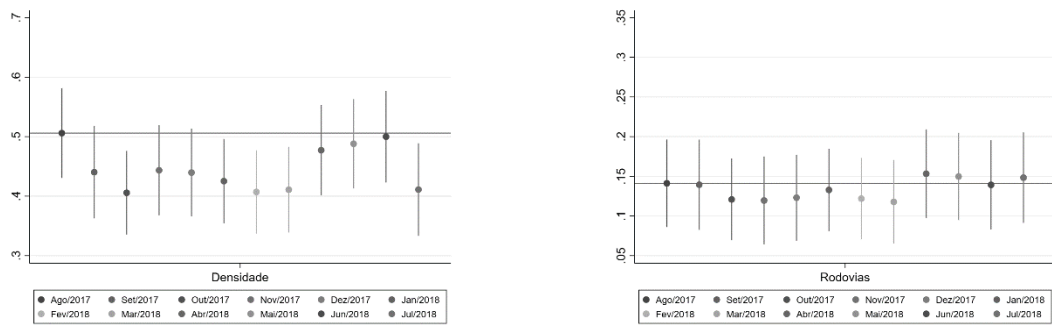


(c) Variável dependente: IAB

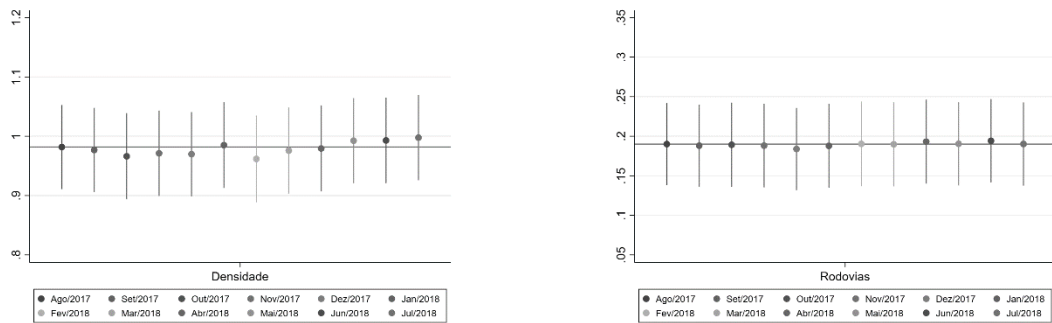


⁹ Os gráficos foram elaborados a partir do coeficiente das regressões para cada mês, Agosto/2017 a Julho/2018, de forma a mostrar que o valor do coeficiente estimado é consistente ao longo dos diferentes períodos de tempo.

(d) Variável dependente: IAE



(e) Variável dependente: IME



Fonte: Elaboração própria.

Quadro A7.1. Teste de Robustez: Grupo 1

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade * Grupo 1	10.872* (5.773)	8.990* (5.231)	11.117** (5.562)	10.845* (5.762)	10.696* (5.530)
Rodovias * Grupo 1	0.130 (0.161)	0.117 (0.152)	0.130 (0.160)	0.132 (0.164)	0.145 (0.163)
DIV_U-R (Cidades polos) * Grupo 1	0.736** (0.314)	0.806*** (0.306)	0.755** (0.310)	0.738** (0.314)	0.765** (0.311)
W_Densidade * Grupo 1	-17.865** (8.074)	-22.336* (11.618)	-23.652** (11.259)	-17.910** (8.018)	-23.423** (11.194)
W_Rodovias * Grupo 1	-0.107 (0.247)	0.008 (0.423)	-0.038 (0.403)	-0.102 (0.251)	-0.024 (0.450)
W_IAEM	0.669*** (0.075)	0.651*** (0.077)	0.653*** (0.077)	0.669*** (0.075)	0.653*** (0.077)
Constante	0.010 (0.036)	0.021 (0.037)	0.021 (0.037)	0.010 (0.036)	0.020 (0.037)
Pseudo R ²	0.030	0.041	0.040	0.030	0.039
Log-likelihood	-1168.22	-1167.36	-1167.14	-1168.21	-1167.37
AIC	2352.45	2350.73	2350.28	2352.42	2350.75
BIC	2390.44	2388.72	2388.273	2390.414	2388.737
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	97.2***	95.99***	96.76***	97.27***	96.3***
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *; 5%: **; 1%: ***.

Quadro A7.2. Teste de Robustez: Grupo 2

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade * Grupo 2	0.749** (0.335)	0.718** (0.320)	0.763** (0.325)	0.745** (0.335)	0.746** (0.323)
Rodovias * Grupo 2	0.193 (0.148)	0.128 (0.138)	0.187 (0.143)	0.189 (0.148)	0.200 (0.144)
DIV_U-R (Cidades polos) * Grupo 2	1.140*** (0.272)	1.195*** (0.271)	1.174*** (0.271)	1.150*** (0.272)	1.173*** (0.271)
W_Densidade * Grupo 2	0.642 (0.961)	-0.824 (1.384)	0.428 (1.521)	0.598 (0.960)	-0.528 (2.074)
W_Rodovias * Grupo 2	-0.621*** (0.225)	-0.560* (0.328)	-0.849** (0.342)	-0.605*** (0.224)	-0.975** (0.466)
W_IAEM	0.671*** (0.072)	0.668*** (0.073)	0.664*** (0.073)	0.671*** (0.072)	0.664*** (0.074)
Constante	0.003 (0.036)	0.019 (0.038)	0.023 (0.038)	0.003 (0.036)	0.040 (0.041)
Pseudo R ²	0.050	0.049	0.053	0.050	0.049
Log-likelihood	-1158.44	-1158.96	-1157.97	-1158.59	-1157.83
AIC	2332.87	2333.91	2331.93	2333.18	2331.65
BIC	2370.86	2371.90	2369.92	2371.17	2369.64
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	98.64***	96.99	98.37	98.4	98.71
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *; 5%: **; 1%: ***.

Quadro A7.3. Teste de Robustez: Grupo 3

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Queen – 1ª contiguidade	Queen – 2ª contiguidade	Queen – 1ª e 2ª contiguidade	Rook	Distância inversa
Densidade * Grupo 3	2.212*** (0.088)	1.923*** (0.068)	2.032*** (0.076)	2.212*** (0.088)	1.970*** (0.072)
Rodovias * Grupo 3	0.296*** (0.063)	0.247*** (0.059)	0.284*** (0.062)	0.297*** (0.063)	0.267*** (0.061)
DIV_U-R (Cidades polos) * Grupo 3	1.486*** (0.110)	1.605*** (0.109)	1.557*** (0.110)	1.487*** (0.110)	1.588*** (0.110)
W_Densidade * Grupo 3	-0.721*** (0.144)	-0.174 (0.160)	-0.589*** (0.184)	-0.721*** (0.144)	-0.775** (0.311)
W_Rodovias * Grupo 3	-0.225** (0.096)	-0.347*** (0.124)	-0.351*** (0.129)	-0.227** (0.096)	-0.389** (0.169)
W_IAEM	0.438*** (0.073)	0.389*** (0.081)	0.470*** (0.080)	0.439*** (0.073)	0.480*** (0.092)
Constante	-0.145*** (0.027)	-0.135*** (0.031)	-0.121*** (0.031)	-0.145*** (0.027)	-0.104*** (0.037)
Pseudo R ²	0.655	0.646	0.650	0.655	0.645
Log-likelihood	-746.14	-756.40	-751.88	-746.08	-755.76
AIC	1508.28	1528.81	1519.76	1508.16	1527.51
BIC	1546.27	1566.80	1557.75	1546.15	1565.50
Wald test of spatial terms - Chi2(3)	47.02	24.58	35.8	47.16	28.03
N. de observações	853	853	853	853	853

Nota: Erro padrão entre parênteses. Nível de significância: 10%: *; 5%: **; 1%: ***.

NORMAS PARA OS ARTIGOS A SUBMETER À REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

A. Normas respeitantes à aceitação e avaliação dos artigos

1. Embora a Revista Portuguesa de Estudos Regionais (RPER) não seja membro do Committee on Publication Ethics (COPE), a sua Direção Editorial decidiu declarar a sua adesão aos princípios do Código de Conduta do COPE, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2012

(<http://publicationethics.org/files/Code%20of%20conduct%20for%20journal%20editors4.pdf>).

2. Só serão em princípio aceites para avaliação na RPER artigos que nunca tenham sido publicados em nenhum suporte (outra revista ou livro, incluindo livros de Atas). Excetua-se a divulgação anterior em séries do tipo “working papers” (eletrónicas ou em papel). Outras exceções pontuais podem ser aceites pela Direção Editorial, se os direitos de reprodução estiverem salvaguardados.

3. Ao enviar uma proposta de artigo para a Revista, os autores devem renunciar explicitamente a submetê-la para publicação a qualquer outra revista ou livro até à conclusão do processo de avaliação. Para o efeito deverão sempre enviar, juntamente com o artigo que submetem, uma declaração assinada neste sentido. No caso de recusa do artigo pela Direção Editorial, os autores ficarão livres para o publicar noutra parte.

4. Os artigos submetidos à Direção Editorial para publicação serão sempre avaliados (anonimamente) por dois especialistas na área, convidados para o efeito pela Direção Editorial. Os dois avaliadores farão os comentários que entenderem ao artigo e classificá-lo-ão de acordo com critérios definidos pela Direção Editorial. Os critérios de avaliação procurarão refletir a originalidade, a consistência, a legibilidade e a correção formal do artigo. No prazo máximo de 16 semanas após a submissão do artigo, os seus autores serão contactados pela Direção Editorial, sendo-lhes comunicado o resultado da avaliação feita.

O processo de avaliação tem três desenlaces possíveis:

(1) O artigo é admitido para publicação tal como está (ou com meras alterações de pormenor) e é inserido no plano editorial da revista. Neste caso, a data previsível de publicação será de imediato comunicada aos autores.

(2) O artigo é considerado aceitável mas sob condição de serem efetuadas alterações significativas na sua forma ou nos seus conteúdos. Neste caso, os autores disporão de um máximo de 6 semanas para, se quiserem, procederem aos ajustamentos propostos e para voltarem a submeter o artigo, iniciando-se, após a receção da versão corrigida, um novo processo de avaliação.

(3) O artigo é recusado.

5. A RPER poderá organizar números especiais de natureza temática, na sequência de conferências, *workshops* ou outros eventos relevantes na sua área de interesse. Embora nestes casos o processo de avaliação dos artigos possa ser simplificado, a RPER manterá ainda assim, escrupulosamente, o princípio de revisão pelos pares de todos os artigos.

6. Excepcionalmente a RPER poderá contudo publicar artigos “por convite”, ou seja não sujeitos ao crivo de revisores. A singularidade destes artigos será sempre assinalada, de forma transparente, na sua primeira página.

7. A RPER reconhece o direito dos membros da sua Direção Editorial (incluindo o seu Diretor) a submeterem artigos para publicação. Sempre que um membro da Direção Editorial é autor ou coautor de um artigo, então é necessariamente excluído do processo de revisão, em todos os seus passos, incluindo a decisão final.

8. A RPER reconhece o direito de recurso de qualquer sua decisão relativa à aceitação de um artigo para publicação. Esse recurso é endereçado ao Diretor que deverá informar toda a Direção Editorial. Os termos do recurso serão enviados aos revisores, que terão um prazo máximo de 30 dias para se pronunciarem em definitivo. No caso de não haver acordo entre os dois *referees*, a Direção Editorial tem obrigatoriamente de indicar um terceiro especialista. Não existe novo recurso, para uma segunda decisão que decorra deste processo.

9. A RPER encoraja a publicação de críticas relevantes, por outros autores, a artigos publicados nas suas páginas. Os autores criticados têm sempre a possibilidade de resposta.

10. Os *referees* estão sujeitos ao dever de confidencialidade, quer quanto ao conteúdo dos artigos que apreciam, quer quanto aos seus próprios comentários, devendo mais em geral garantir que todo o material que lhes é submetido é tratado em confiança. Será sempre enviada aos revisores a informação sobre os princípios do Código de Conduta referido em 1.

11. Uma vez o artigo aceite, e feito o trabalho de formatação gráfica prévio à sua publicação na revista, serão enviadas ao autor as respetivas provas tipográficas para revisão. As eventuais correções que este quiser fazer terão de ser devolvidas à Direção Editorial no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da sua receção. Só serão aceites correções de forma.

12. Ao autor e a cada um dos coautores de cada artigo aceite será oferecido um exemplar do número da Revista em que o artigo foi publicado.

13. Os originais, depois de formatados de acordo com as presentes normas, não poderão exceder as 30 páginas, incluindo a página de título, a página de resumo, as notas, os quadros, gráficos e mapas e as referências bibliográficas.

14. As propostas de artigo deverão ser enviadas por e-mail para rper.geral@gmail.com, ou pelo correio, para o Secretariado da RPER: APDR - Universidade dos Açores, Rua Capitão João d'Ávila 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. Para comunicação posterior o contacto com o Secretariado far-se-á pelo: e-mail: rper.geral@gmail.com.

B. Normas respeitantes à estrutura dos artigos

1. Os autores deverão enviar o artigo completo (conforme os pontos seguintes), por e-mail ou em CD-rom, para o os contactos referidos no ponto 14 das Normas A.

2. Os textos deverão ser processados em Microsoft Word for Windows (versão 97 ou posterior). O texto deverá ser integralmente a preto e branco.

3. Na publicação os gráficos, mapas, diagramas, etc. serão designados por “figuras” e as tabelas por “quadros”.

4. As eventuais figuras e quadros deverão ser disponibilizados de duas formas distintas: por um lado devem ser colocados no texto, com o aspeto pretendido pelos autores. Para além disso, deverão ser disponibilizados em ficheiros separados: os quadros, tabelas e gráficos serão entregues em Microsoft Excel for Windows, versão 97 ou posterior (no caso dos gráficos deverá ser enviado tanto o gráfico final como toda a série de dados que lhe está na origem, de preferência no mesmo ficheiro e um por worksheet); para os mapas deverá usar-se um formato vetorial em Corel Draw (versão 9 ou posterior).

5. As expressões matemáticas deverão ser tão simples quanto possível. Serão apresentadas numa linha (entre duas marcas de parágrafo) e numeradas sequencialmente na margem direita com numeração entre parêntesis curvos. A aplicação para a construção das expressões deverá ser ou o Equation Editor (Microsoft) ou o MathType.

6. Salvo casos excepcionais, que exigem justificação adequada a submeter à Direção Editorial, o número máximo de coautores das propostas de artigo é quatro. Só deverão ser considerados autores os que contribuíram direta e efetivamente para a pesquisa refletida no trabalho.

7. O texto deve ser processado em página A4, com utilização do tipo de letra Times New Roman 12, a um espaço e meio, com um espaço após parágrafo de 6 pt. As margens superior, inferior, esquerda e direita devem ter 2,5 cm.

8. A primeira página conterá exclusivamente o título do artigo, em português e em inglês, bem como o nome, morada, telefone, fax e e-mail do autor, com indicação das funções exercidas e da instituição a que pertence. No caso de vários autores deverá af indicar-se qual o contacto para toda a correspondência da Revista. Deve ser também incluída na primeira página uma nota sobre as instituições financiadoras da investigação que conduziu ao artigo. Este nota é obrigatória quando pertinente.

9. A segunda página conterá unicamente o título e dois resumos do artigo, um em português e outro inglês, com um máximo de 800 caracteres cada, seguidos de um parágrafo com

indicação, em português e inglês, de palavras-chave até ao limite de 5, e ainda 2 a 5 códigos do Journal of Economic Literature (JEL) apropriados à temática do artigo, a 3 dígitos, como por exemplo R11. Os títulos, os resumos, as palavras-chave e os códigos JEL são obrigatórios.

10. Na terceira página começará o texto do artigo, sendo as suas eventuais secções ou capítulos numerados sequencialmente utilizando apenas algarismos (não deverão utilizar-se nem letras nem numeração romana).

11. Cada uma das figuras e quadros deverá conter uma indicação clara da fonte e ser, tanto quanto possível, compreensível sem ser necessário recorrer ao texto. Todos deverão ter um título e, se aplicável, uma legenda descritiva.

12. A forma final das figuras e quadros será da responsabilidade da Direção Editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

C. Normas respeitantes às referências bibliográficas

1. A “Bibliografia” a apresentar no final de cada artigo deverá conter exclusivamente as citações e referências bibliográficas efetivamente feitas no texto.

2. Para garantir o anonimato dos artigos, o número máximo de citações de obras do autor do artigo (ou de cada um dos seus coautores) é três e não são permitidas expressões que possam denunciar a autoria tais como, por exemplo, “conforme afirmámos em trabalhos anteriores (cfr. Silva (1998:3))”.

3. O estrito cumprimento das normas à frente só é obrigatório na versão final dos artigos, após aceitação. Ainda assim, recomenda-se

fortemente a sua adoção em todas as versões submetidas.

4. Os autores citados ao longo do texto serão indicados pelo apelido seguido, entre parêntesis curvos, do ano da publicação, de “:” e da(s) página(s) em que se encontra a citação. Por exemplo: ao citar-se “Silva (2003: 390-93)”: está-se a referir a obra escrita em 2003 pelo autor “Silva”, nas páginas 390 a 393. Deverá usar-se “Silva (2003: 390-93)” e não “SILVA (2003: 390-93)”. No caso de uma mera referência do autor bastará indicar “Silva (2003)”.

5. No caso de o mesmo autor ter mais de um trabalho do mesmo ano citado no artigo, indicar-se-á a ordem da citação, por exemplo: Silva (2003a: 240) e Silva (2003b: 232).

6. As referências bibliográficas serão listadas por ordem alfabética dos apelidos dos respetivos autores no fim do manuscrito. O nome será seguido do ano da obra entre parêntesis, e da descrição conforme com a seguinte regra geral:

Monografias: Silva, Hermenegildo (2007a), *A Teoria dos Legumes*, Coimbra, Editora Agrícola

Coletâneas: Sousa, João (2002), “Herbicidas e estrumes” in Cunha, Maria (coord.), *Teoria e Prática Hortícola*, Lisboa, Quintal Editora, pp. 222-244

Artigos de Revista: Martins, Vicente (2009), “Leguminosas Gostosas”, *Revista Agrícola*, Vol. 32, nº 3, pp. 234-275

7. A forma final das referências bibliográficas será da responsabilidade da Direção Editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

NORMS FOR THE SUBMISSION OF PAPERS TO THE PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

A. Norms concerning papers submission and evaluation

1. Although the Portuguese Review of Regional Studies (RPER) is not a member of the Committee on Publication Ethics (COPE), its Editorial Board decided to adhere to the principles of the COPE Code of Conduct, from January 1st 2012 onwards:

(<http://publicationethics.org/files/Code%20of%20conduct%20for%20journal%20editors4.pdf>).

2. In principle, only papers that have never been published (in another journal or book, including conference Proceedings) can be considered for publication in RPER. The previous publication in a series of “working papers” (electronic or paper format) is an exception to this rule. The Editorial Board may agree with other sporadic exceptions, when copyrights are secured.

3. When a paper is submitted to RPER, authors must explicitly state that it will not be submitted for publication in any other journal or book until the reviewing process is completed. For this purpose, a signed declaration must be sent along with the paper. If the paper is rejected by the Editorial Board, the authors are free to publish it anywhere else.

4. Papers submitted for publication will always be reviewed (anonymously) by two experts in the area, invited by the Editorial Board. Both referees will offer their comments and classify it in accordance with the criteria defined by the Editorial Board. The reviewing criteria include originality, consistency, readability and the paper’s formal correction. The authors will be informed by the Editorial Board of the results of the evaluation within 16 weeks of its receipt. The assessment has three possible outcomes:

(1) The paper is accepted for publication just as it is (or with minor changes) and it is included in the editorial plan. In this case, the authors are immediately informed of the expected publication date.

(2) The paper is considered acceptable provided that major changes are made to its form

or contents. In this case, authors will have a maximum of six weeks to make such changes and to submit the paper again. Once the revised version is received, a new assessment process starts.

(3) The paper is refused.

5. RPER may organize special issues on specific themes, following conferences, workshops, or other events relevant in its area of interest. Although, in these cases, a simplifying shorter reviewing process may be adopted, the principle of peer-review selection will always be preserved.

6. Exceptionally, RPER may publish articles “by invitation”, meaning that they are not subject to the reviewing process. These outstanding articles, however, are always clearly signaled as such in their front page.

7. RPER acknowledges the right of the members of its Editorial Board (including its Director) to submit papers to the journal. When an author or co-author is also a member of the Editorial Board, he/she is excluded from the reviewing process in all its stages, including the final decision.

8. RPER acknowledges the authors’ right of appeal on any publishing decision of the Editorial Board. That appeal is made to the Director of RPER that will inform the Editorial Board. The new arguments will be sent to the reviewers, asking for a final judgment within a 30-day term. In case of disagreement between the two referees, the Editorial Board is compelled to appoint a third reviewer. There is no further appeal for a second decision ensuing this process.

9. RPER positively welcomes cogent criticism on the works it publishes. Authors of criticized material will have the opportunity to respond.

10. Reviewers are required to preserve the confidentiality on the contents of the papers and on their comments, and requested, more generally, to handle all the submitted material in confidence. Proper information on the principles of the Code of Conduct referred in 1. will always be provided to the reviewers.

11. Once the paper has been accepted and formatted for publishing, it will be sent to the

author for graphics checking and revision. Any corrections the author might want to make must be sent to RPER within five days. Only formal corrections will be accepted.

12. Each author and co-author of accepted papers will be offered a number of the published issue

13. Articles cannot exceed 30 pages after being formatted according to the present norms, including the title page, the summary page, notes, tables, graphics, maps and references.

14. Papers must be sent, by e-mail to rper.geral@gmail.com or by normal mail, to the Secretariat of RPER: APDR - Universidade dos Açores, Rua Capitão João d'Ávila, 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. For future contact please use the e-mail address: rper.geral@gmail.com.

B. Norms concerning papers structure

1. The authors must send a complete version of the paper by e-mail or on a CD-Rom by mail, in the original Microsoft Word file, to the contacts specified in point 14 of Norms (A).

2. Texts must be processed in Microsoft Word for Windows (97 or later version). All written text must be black.

3. Graphics, maps, diagrams, etc. shall be referred to as “Figures” and tables shall be referred to as “Tables”.

4. Figures and Tables must be delivered in two different forms: inserted in the text, according to the author's choice, and in a separate file. Tables and graphics must be delivered in Microsoft Excel for Windows 97 or later. Graphics must be sent in both the final form and accompanied by the original data, preferably in the same file (each graphic in a different worksheet). Maps must be sent in a vector format, like Corel Draw or Windows Metafile Applications.

5. Mathematical expressions must be as simple as possible. They will be presented on one line (between two paragraph marks) and numbered sequentially at the right margin, with numeration inside round brackets. Equation Editor (Microsoft) or Math Type are the accepted Applications for original format files.

6. The paper must have no more than four co-authors. Exceptions may be accepted when

a reasonable explanation is presented to the Editorial Board. Authorship must be limited to actual and direct contributors to the conducted research.

7. Text must be processed in A4 format, Times New Roman font, size 12, line space 1.5 and 6 pt space between paragraphs. The upper, lower, left and right margins must be set to 2.5 cm.

8. The first page shall contain only the paper's title, the author's name, address, phone and fax numbers and e-mail, and the author's affiliation. In the case of several authors, please indicate the contact person for correspondence. A remark on funding institutions of the research or related work leading to the article – that is compulsory when it applies – must be placed as well in this first page.

9. Second page shall contain the title and the abstract of the paper, in English and, if possible, in Portuguese as well, with no more than 800 characters, followed by two lines, one with the keywords to a limit of 5, and the other with the proper Journal of Economic Literature (JEL) codes describing the paper. JEL codes must be from 2 up to 5, with three digits, as for example R11. The title, the abstract, the keywords and the JEL codes area all compulsory, at least in English.

10. Text starts on the third page. Sections or chapters are numbered sequentially using Arabic numbers only (letters or Roman numeration must not be used).

11. Figures and Tables must contain a clear source reference. These shall be as clear as possible. Each must have a title and, if applicable, a legend.

12. The final format of Figures and Tables will be of the responsibility of the Editorial Board, who will allow some adjustments, whenever necessary.

C. Norms concerning bibliographic references

1. The references listed at the end of each paper shall only contain citations and references actually mentioned in the text.

2. To ensure the anonymity of papers, each author's self references are limited to three and no expressions that might betray the authorship are allowed (for example, “as we affirmed in previous works (cfr. Silva (1998:3))”).

3. Although their meeting in preliminary versions is recommendable, the bibliographic norms below are mandatory for the final (accepted) version only.

4. Authors cited in the text must be indicated by his/her surname followed, within round brackets, by year of publication, by “:” and by the relevant page number(s). For example, the citation “Silva (2003: 390-93)”, refers to the work written in 2003 by the author Silva, on pages 390 to 393. If the author is merely mentioned, indication of “Silva (2003)” is sufficient.

5. In case an author has more than one work from the same year cited in the paper, citation must be ordered. For example: Silva (2003a: 240) and Silva (2003b: 232).

6. References must be listed alphabetically by authors' surnames, at the end of the manuscript. The name will be followed by year of publication inside round brackets and the description, thus:

Monographs: Silva, Hermenegildo (2007a), *The Vegetables Theory*, Cambridge, Agriculture Press

Collection: Sousa, João (2002), “Weed Killers and Manure” in Cunha, Maria (coord.), *Farming - Theories and Practices*, London, Grassland Publishing Company, pp. 222-244

Journal Papers: Martins, Vicente (2009), Tasty Broccoli, *Farmer Review*, Vol. 32, n° 3, pp. 234-275

7. The final format of the references will be the responsibility of the Editorial Board, who will allow adjustments whenever necessary

ÍNDICE

- 7** Editorial
- 9** Demografia e Economia: Um Modelo Regional Integrado de Estimação da População Portuguesa
Eduardo Anselmo Castro, Marta Marques, João Lourenço Marques, Miguel Viegas
- 27** Impactos Económicos do Norte 2020: Uma Análise Input-Output
Francisca Guedes de Oliveira, Alexandra Leitão
- 47** Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?
Ricardo Cunha Dias, Paulo Castro Seixas
- 61** Eficacia de la Iniciativa Leader Como Instrumento de Desarrollo Rural. Estudio de Caso de Extremadura (España)
Francisco Javier Castellano-Álvarez, María de la Cruz del Río-Rama, Amador Durán-Sánchez
- 79** Benefícios Fiscais e a Nova Geografia Econômica: Um Estudo Sobre o Crescimento Econômico de Municípios Limítrofes em Diferentes Estados Brasileiros Para 2003 a 2012 no Âmbito do Icms Industrial
Paula da Silva Esquerdo, Ana Carolina Giuberti 95 Governança na Política de Regionalização do Turismo no Estado do Ceará/Brasil Laura Mary Marques Fernandes, Jakson Renner Rodrigues Soares, Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano
- 110** Collaborative Governance in Portugal? A Critical Perspective Based on an Empirical Survey
António Ferreira, João Igreja, Alberto Miranda
- 129** The Importance of Social Canteens in the Portuguese Emergency Food Program: A Case Study of the Holy Houses of Mercy
Maria Cristina Moreira, Ana Fernandes, Paulo Mourão
- 143** Distribuição Espacial da Atividade Econômica e Desigualdades Regionais: Evidências Para os Municípios de Minas Gerais – Brasil
Joyce Aparecida Guimarães Silva, Fernando Salgueiro Perobelli, Inácio Fernandes Araújo Junior

REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS
PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

2º Quadrimestre | nº 55 | Avulso €15

