

Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais

Estudo para o Observatório do QCA III

Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra

Coordenação:
José Reis

Dezembro de 2005

INDICE

APRESENTAÇÃO	3
1. A EXPERIÊNCIA DO QCA III	4
2. AS COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS	6
3. AS REGIÕES DO CONTINENTE A AS REGIÕES AUTÓNOMAS	7
4. O CONHECIMENTO DISPONÍVEL PARA BASEAR UMA APRECIÇÃO PROSPECTIVA	8
5. A NATUREZA DO RELATÓRIO FINAL	10
6. UMA ALUSÃO FINAL: AS SITUAÇÕES DE CRISE COMO DESAFIOS PARA O PLANEAMENTO E PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS	10
SUMÁRIO EXECUTIVO	12
CAPÍTULO 1	25
TERRITÓRIO, GOVERNAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	25
1. INTRODUÇÃO	25
2. TERRITÓRIO E ECONOMIA: OS SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO	28
3. TERRITÓRIOS E SISTEMAS URBANOS	34
4. OS ESPAÇOS DE BAIXA DENSIDADE: UNIVERSALIDADE, SELECTIVIDADE E SUBSIDIARIEDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	37
5. POLÍTICAS PÚBLICAS E SENSIBILIDADE AO TERRITÓRIO	39
6. A GOVERNAÇÃO TERRITORIAL	41
CAPÍTULO 2	43
UM PLANEAMENTO PLETÓRICO: A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS NO ÂMBITO DO QREN (OS CASOS DO PLANO TECNOLÓGICO E DO PNPOT)	43
1. INTRODUÇÃO	43
2. A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (1): O PLANO TECNOLÓGICO E A GESTÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	45
3. A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (2): O PNPOT E A GESTÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	50
3.1. <i>Os grandes problemas do ordenamento como problemas urbanos</i>	50
3.2. <i>A territorialização do desempenho económico: os espaços regionais consolidados</i> ...	51
3.3. <i>Um mapa de Portugal urbano, atento ao património e ordenador das mobilidades internas e externas</i>	52
4. A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS E O LUGAR DOS FUNDOS ESTRUTURAIS NO ESFORÇO DE INVESTIMENTO NACIONAL	54
5. A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SOLUÇÃO PARA AS SOLUÇÕES “DESVIANTES” DA TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	56
CAPÍTULO 3	61
UM MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS (2007-2013): A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO E A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	61
1. INTRODUÇÃO	61
2. ESPAÇOS DE RACIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	63
3. O QUADRO INSTITUCIONAL DE GESTÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	66
3.1. <i>O Estado das delegações regionais sectoriais</i>	67
3.2. <i>As instabilidades da organização institucional do território</i>	69
4. CENÁRIOS DE EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO EM FUNÇÃO DA GESTÃO DAS INTERVENÇÕES OPERACIONAIS	72
4.1. <i>O cenário binário</i>	72
4.2. <i>O cenário de reforma</i>	74
4.3. <i>O cenário de melhoria</i>	76
5. O MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO REGIONAL DO QREN E OS EIXOS DO PROGRAMAS OPERACIONAIS REGIONAIS	80

6. CONSEQUÊNCIAS E QUESTÕES COMPLEMENTARES DO MODELO INSTITUCIONAL DE GOVERNAÇÃO	84
<i>6.1. A questão do potencial humano e do uso do Fundo Social Europeu</i>	<i>84</i>
<i>6.2. Uma agenda de organização sub-regional do território.....</i>	<i>86</i>
<i>6.3. O princípio da selectividade</i>	<i>88</i>
<i>6.4. A distinção entre decisores e beneficiários</i>	<i>89</i>
<i>6.5. Um sistema de avaliação continuada.....</i>	<i>90</i>
CONCLUSÃO.....	93

Apresentação¹

O trabalho desenvolvido neste estudo traduziu-se na produção de dois relatórios: um Relatório Intercalar², concluído em 30 de Julho de 2005, e o Relatório Final que agora aqui se apresenta. Contudo, as actividades desenvolvidas no âmbito do estudo estão para lá dos assuntos incluídos nos textos dos dois relatórios. De facto, procurou-se que estes procurassem reflectir apenas o essencial do resultado da “decantação” dos problemas que mais interessassem à formulação prospectiva de um modelo institucional de governação das intervenções financiadas com fundos estruturais no período de programação da política europeia de coesão que vai de 2007 a 2013. Por isso mesmo, numerosas foram as questões que rodearam o trabalho e lhe serviram de enquadramento, sem terem sido, contudo, vertidas nos relatórios.

Esta Apresentação tem, assim, como finalidade aludir a algumas questões que, não estando desenvolvidas no texto, nem por isso se pretende que fiquem alheadas da construção das questões eleitas para fazerem parte da argumentação aqui tornada explícita. Não é, pois, de sumariar o relatório que se trata, visto que isso se faz de seguida com um Sumário Executivo, mas de o contextualizar e de revelar as margens que o enquadram.

¹ A equipa que realizou este estudo foi composta por José Reis, que também assegurou a Coordenação, por Alfredo Marques e Teresa Jorge (respectivamente até Julho e Agosto de 2005, datas em que concluíram os seus trabalhos e cessaram a colaboração) e por Carlos Carreira, Sara Sousa e Sílvia Ferreira.

² O Relatório Intercalar é um texto autónomo relativamente a este Relatório Final. Pode, pois, ser lido à parte para que se tenha a noção completa do trabalho desenvolvido. Ficaram nesse relatório questões de análise que não se viu necessidade de trazer para este Relatório Final. Quando se entender necessário remete-se aqui para alguns desses assuntos.

Sabe-se também que o contexto em que se trabalha é o da forma como a política de coesão europeia se perspectivou para um novo ciclo de programação e, assim, definiu novos objectivos, novas prioridades e novas lógicas de negociação³.

Algumas das questões aqui assumidas de forma implícita são pressupostos que constituem matéria anterior ao novo ciclo de programação, como é o caso das experiências directamente relacionadas com o QCA III. Outras são elementos que fornecem matérias para comparações: tanto das que têm a ver com outras experiências internacionais, como das que resultam de modelos institucionais contrastantes dentro do país (é o caso da programação dos fundos nas regiões insulares portuguesas). Outras ainda são referências à enorme disponibilidade de estudos e relatórios de avaliação já realizados e que oferecem uma componente analítica com a qual um estudo de natureza prospectiva como este se pode articular. Finalmente, outras questões são referenciais conceptuais que se inscrevem directa ou indirectamente nos argumentos mais centrais do estudo. Tendo nós optado pela decisão expressa de não fazer constar estas questões do texto dos relatórios, nem por isso queremos deixar de as referir, mesmo de forma breve.

1. A experiência do QCA III

O trabalho desenvolvido com vista à elaboração deste relatório assumiu a **experiência de gestão e de organização institucional representada pelo QCA III**. Reconheceu-lhe os objectivos, analisou-lhe os limites e os problemas, e captou a mensagem que ela continha.

Os **objectivos** foram os que procuraram dar um lugar central ao nível regional na gestão dos fundos estruturais, proporcionando uma oportunidade às regiões no pressuposto da evolução do nosso quadro regional. Os Programas Operacionais regionais, compostos por três eixos e com soluções originais em dois deles

³ Na Parte III do Relatório Intercalar analisámos esta questão em detalhe e definimos o nosso ponto de vista. Para além das propostas de novos regulamentos, detivemo-nos nas orientações estratégicas comunitárias para a política de coesão e noutros documentos relevantes.

(Acções Integradas de Base Territorial em espaços sub-regionais de cada NUTE II – eixo dois dos Programas Operacionais regionais – e medidas sectoriais desconcentradas colocadas sob gestão do programa regional – eixo três destes Programas) foram a expressão concreta daqueles objectivos. Deste modo, a grande fatia dos recursos disponíveis neste período de programação foram geridos regionalmente.

Os **limites** e os **problemas** são consequência de os resultados alcançados em matéria de articulação territorial de políticas sectoriais terem sido escassos. Tanto os que se procuravam que marcassem as políticas sectoriais quanto os que deveriam ter expressão nas AIBT. Sem dúvida que houve inovações e boas experiências em matéria de articulação territorial de políticas sectoriais. Sem dúvida que determinados territórios se constituíram em destinatários de políticas e daí resultou uma requalificação das suas estruturas internas e da sua capacidade e inserção em espaços mais amplos: alcançaram-se, pois, resultados tanto no plano da coesão como no da competitividade. Mas nem por isso a forma de gestão do QCA III se tornou num modelo estável e “repercutível” no período de programação que agora se está a abrir.

A **mensagem** foi, no entanto, clara. O território existe e é um elemento essencial da concepção das políticas públicas e da própria eficiência colectiva. A territorialização das políticas, exactamente na medida em que isso tenha a ver com o seu bom uso e proveito e com a superação de problemas duradouros da sociedade portuguesa, não é um ponto descartável da agenda. É isto, de resto, que dá razão de ser à inclusão do tema deste estudo – a “governança territorial” das intervenções estruturais – na agenda do período de “pré-programação” e na elaboração conceptual que se pretendeu que ela incluísse.

No entanto, seria descabido, repetir aqui o imenso trabalho já disponibilizado nos relatórios de avaliação intercalar do Quadro Comunitário de Apoio III⁴.

⁴ Editados na colecção “Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio III” pela Comissão de Gestão do QCA III/Observatório do QCA III, Lisboa, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

2. As comparações internacionais

Pareceu-nos também incontornável estabelecer um quadro de análise que não se limitasse às experiências nacionais. Demos, por isso, grande atenção a **outras experiências nacionais** que, numa base comparativa, nos pareciam úteis para fixar pontos cruciais de uma agenda sobre as políticas estruturais e a sua governação territorial. Os casos de Espanha, França e Irlanda foram três dos que mais intensivamente usámos. Um ponto principal resultou deste exercício: a percepção de que antes do próprio desenho das políticas públicas e das prioridades de execução que se estabelecem está a forma como o Estado se organiza territorialmente, isto é, o modo como as responsabilidades públicas estão estabelecidas e se articulam com os problemas que urge resolver. Este aspecto parece-nos absolutamente crucial e foi muito clarificado através de experiências nacionais de natureza bastante diferente mas com um ponto em comum: os fundos estruturais são a variável central sobre que as relações do Estado com o território assentam.

Foi, porventura, **o caso espanhol** que mais concentrou a nossa atenção. De facto, é a natureza do Estado neste país que contém em si mesma (por razões históricas conhecidas) uma boa fórmula de equacionar, no âmbito das políticas públicas, a relação entre o conjunto nacional (decantando e colocando neste plano as questões da estruturação global da sociedade e da economia nacionais) e os territórios (as comunidades autónomas) a quem cabem os papéis principais de qualificação regional.

Mas o caso francês, porque não cabe na categoria de “quasi-federalismo” em que se pode classificar Espanha, não é menos relevante, dadas as evoluções menos históricas mas mais associadas ao desenvolvimento territorial que a organização do Estado e das políticas públicas têm tido, depois da regionalização de 1982. A figura de contratos de plano entre o Estado e as regiões⁵, a existência de um mandato unitário de negociação conferido pelo Estado central a um seu

⁵ Na sequência, entre outros, do relatório Chérèque, de 1998, os contratos de plano entre o Estado e as regiões francesas tiveram um significativo aprofundamento no período 2000-2006. Em O. Moulin (coord.), “Les contrats de plan État-Région”, La Documentation Française/DATAR, Paris, 2002, pode encontrar-se uma análise destes instrumentos e da sua evolução.

representante nas regiões (o prefeito regional), assim como as experiências recentes em matéria de agregação das instituições regionais à volta de problemas e de políticas de desenvolvimento regional (os chamados “pólos de competência regionais”) são alguns aspectos que chamaram igualmente a nossa atenção a propósito da relação Estado/regiões.

Estas dimensões do nosso trabalho não foram “chamadas” para o Relatório que aqui se apresenta, por se ter achado preferível que ele se centrasse numa definição das questões que conferem materialidade ao território e na dedução das implicações que daí resultam para o estabelecimento de um modelo institucional de governação dos fundos estruturais em Portugal. Contudo, queremos sublinhar o facto de este exercício de comparação ter sido muito importante para a formação do contexto conceptual em que se desenvolveu o nosso trabalho.

3. As regiões do Continente a as Regiões Autónomas

O problema que suscita este estudo (a governação territorial das intervenções financiadas com fundos estruturais europeus) é, em boa verdade, um problema transversal a qualquer forma de organização institucional das políticas públicas. Não existe uma matéria designada governação regional apenas porque as políticas têm de ser geridas através de uma “decomposição” da sua gestão num número plural de regiões, como acontece no Continente. De facto, os objectivos da governação territorial têm a ver com o modo como o território é tido em consideração na concepção das políticas e dos resultados que com elas se querem alcançar. E isso tanto se relaciona com uma organização assente em vários programas operacionais (como acontece no Continente) ou assente num único programa (como acontece com os Programas Operacionais regionais dos Açores e da Madeira).

No entanto, este estudo, pela natureza dos assuntos de que trata, pressupõe a realidade do Continente e a considerações em que assenta são as que resultam da diferenciação territorial espelhada nas NUTE II e na tradição dos Programas Operacionais regionais que lhes têm correspondido.

É certo que a experiência das Regiões Autónomas é muito relevante para um exercício de comparação, podendo mesmo dizer-se que os objectivos da territorialização das políticas encontram nos programas operacionais das autonomias um quadro institucional de formulação de objectivos e de articulação de políticas que, certamente, constituiriam experiência de relevo se o caminho no Continente fosse também o de concentrar todos os fundos regionalizáveis num mesmo programa e numa autoridade de concepção e execução. Ora, não é isso que tem acontecido, nem é, previsivelmente, o que vai acontecer no período 2007-2013, dada a forma de organização do Estado e a estrutura orgânica dos ministérios. Por essa razão, os Programas Operacionais das Regiões Autónomas continuam a apresentar-se como um objectivo desejável, mas não existente de imediato, para o planeamento territorial do Continente.

Não queremos, contudo, deixar de assinalar nesta Apresentação que o estudo reflectiu sobre este tipo de questões e as considerou, salvaguardando no entanto que os objectivos e a finalidade do trabalho aconselhavam a ser-se muito rigoroso no mapear das questões que haveriam de ser vertidas para o Relatório Final.

4. O conhecimento disponível para basear uma apreciação prospectiva

A natureza prospectiva e prepositiva deste relatório não nos isentou de um trabalho relativamente sistemático sobre **vários tipos de materiais disponíveis**. Detivemo-nos longamente na análise dos relatórios de avaliação intercalar do QCA III e dos respectivos programas operacionais, analisámos indicadores de programação e de execução. Há uma ideia que queremos destacar e que resultou deste trabalho. Se é verdade que são muitas as provas empíricas da grande dispersão do uso dos recursos, da falta de selectividade dos investimentos e das dificuldades de, dessa forma, superar problemas duradouros de qualificação da sociedade portuguesa, também é certo que uma outra evidência se avoluma: a de que há uma marca sectorial fortíssima na concepção e execução dos investimentos financiados por fundos estruturais; e de que isso está indissociavelmente ligado à dita dispersão e ausência de selectividade.

Por outro lado, demos especial atenção a dois tipos de estudos: os que têm analisado o sistema urbano e os que têm tratado das especializações produtivas regionais (na óptica do sistemas produtivos locais ou dos *clusters* territoriais). Esta tarefa tornou-se absolutamente inerente às opções que tomámos quer para identificar a materialidade do território (Capítulo 1), quer para propor um exercício crítico de articulação de políticas públicas no âmbito do QREN (Capítulo 2), quer para definir os espaços de racionalidade que nos parecem essenciais para a eficácia das políticas públicas, quer, enfim, para propor eixos de objectivos para os Programas Operacionais regionais e um modelo institucional de governação dos fundos (Capítulo 3).

Tal como usámos materiais disponíveis também recorremos a experiências pessoais e institucionais. Realizámos, por isso, diversas entrevistas com responsáveis e observadores qualificados que executam ou seguem a política regional e aplicação dos fundos estruturais em Portugal⁶.

Entre o conhecimento disponível para basearmos um estudo de natureza prospectiva também incluímos o que se concretiza em matéria legislativa. Por isso dedicámos igualmente atenção a **algumas questões institucionais** que assumiram esta forma. Salientamos as que têm a ver com a definição do modelo de gestão do QCA (expresso no Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril), com a alteração das NUTE II, com a legislação que criou as figuras de grandes áreas metropolitanas (Lei nº 10/2003, de 13 de Maio), comunidades urbanas e associações intermunicipais (Lei nº 11/2003, igualmente de 13 de Maio) e com as alterações – e posterior anulação – ao modo de designação dos Presidentes das CCDR determinadas pelo Decreto-Lei nº 104/2003, de 23 de Maio.

⁶ Deixamos aqui o nosso agradecimento ao numeroso conjunto de pessoas com quem, a este propósito, conversámos com detalhe e proveito. Para além de responsáveis portugueses e de individualidades ligadas à economia e à política regional, avistámo-nos com responsáveis da Comissão Europeia, em Bruxelas, e com responsáveis da política regional em Espanha e na França.

5. A natureza do Relatório Final

Em vista de tudo, e depois da apresentação de um Relatório Intercalar, decidimos, por fim, que a estrutura deste Relatório Final deveria ser simples e concisa, concentrando-se no essencial dos argumentos que apresentamos e naquilo que tenha utilidade futura, isto é, que sirva directamente para uma reflexão sobre o modelo institucional de governação territorial do QREN. Por isso, retivemos os núcleos essenciais de **três questões** e apresentamo-los neste Relatório Final. Essas três questões são: um entendimento acerca do que é o **território** e como isso pode servir para **conferir racionalidade às intervenções estruturais**, uma proposta de **articulação entre políticas públicas** no sentido de contrariar a tendência para um planeamento pletórico e caótico e, finalmente, uma elaboração acerca das condições para desenhar um **modelo institucional de governação territorial do QREN**, começando pela apresentação de cenários acerca da territorialização do Estado.

6. Uma alusão final: as situações de crise como desafios para o planeamento e para as políticas públicas

Estes foram alguns dos mais significativos passos de trabalho que rodearam a elaboração deste relatório. Mas há ainda mais um passo que queremos sublinhar. Embora ele não tenha a mesma expressão material que os anteriores, teve, contudo, uma forte influência no desenvolvimento do estudo. Trata-se da ideia, que recorrentemente nos surgiu, de que muitas das melhores experiências recentes em matéria de consolidação de modelos nacionais de desenvolvimento e inovação – os chamados “casos de sucesso” que por vezes deslumbram os observadores – terem nascido de situações de profunda crise económica.

A Finlândia, a Irlanda, mesmo a Espanha, são exemplos apropriados. **Partir da crise para uma mudança profunda** da organização das economias é, pois, um bom desafio a lançar. Portugal atravessa uma crise relevante, com baixo crescimento económico, fraca capacidade competitiva, diferenciais de produtividade elevados face aos seus principais parceiros, débil qualificação e escassa inovação. A urgência de uma alteração significativa deste estado de coisas

é grande e exige, porventura, um apelo ao colectivo. O tema da eficiência colectiva vai ser frequentemente referido neste relatório. Ora, parece-nos que o território é um dos recursos do país que melhor pode representar essa necessidade. Por isso, encaramo-lo como um capital essencial para a busca de uma trajectória de inovação e crescimento.

Sumário Executivo

1. Este estudo tem como tema central a **governança territorial do QREN** e o seu objectivo final é chegar a **um modelo institucional de gestão dos fundos estruturais** no período 2007-2013 em que a **variável territorial** seja relevante.
2. O contexto preciso que rodeou o desenvolvimento do trabalho é descrito sucintamente na **Apresentação**, salientando-se os aspectos que não têm expressão material directa no Relatório Final, a que se atribui uma **natureza sintética e prospectiva**.
3. O Relatório Final estrutura-se à volta de **três grandes temas**, que consideramos **ideias-chave**: a compreensão da **materialidade do território**, a necessidade de a preparação do QREN incluir **um exercício de articulação de políticas públicas** e a forte ligação existente entre a eficácia das intervenções estruturais e a **organização territorial do Estado**.
4. O **primeiro tema** desenvolve-se ao longo do capítulo “Território, governação e políticas públicas”, que se sumaria de seguida nos pontos 7 a 31.
5. O **segundo tema** constitui o capítulo “Um planeamento pletórico: a articulação de políticas no âmbito do QREN (os casos do Plano Tecnológico e do PNPO)” e o sumário faz-se nos pontos 32 a 38.
6. O **terceiro tema** corresponde ao capítulo “Um modelo institucional de gestão dos fundos estruturais (2007-2013) e é aqui sumariado nos pontos 39 a 70.
7. A interpretação da **materialidade do território** que aqui se propõe resulta de critérios de utilidade operacional e procura servir de base para a eficácia das intervenções estruturais e para a mudança. Pressupõe-se, por isso, que o

- território é um elemento da governação das políticas públicas. Esta é a **primeira ideia-chave**.
8. São três os elementos que se retêm como essenciais para definir a materialidade do território: os **sistemas urbanos**, as **especializações produtivas** e os **espaços de baixa densidade**.
 9. O “**urbano**” e a “**economia**” são, deste modo, duas variáveis cruciais para assumir o território e para o usar, no pressuposto que aí se localizam os principais **factores territoriais de eficiência colectiva** do país.
 10. Por seu lado, os **espaços de baixa densidade** são parte essencial da **coesão territorial e social** do país – são espaços de **articulação nacional** –, lugares de acesso de uma fracção importante da população nacional a **serviços universais** e aos **padrões do bem-estar colectivo** e localizações relevantes de **recursos naturais, culturais e patrimoniais**.
 11. Os **territórios**, em cada uma destas suas componentes materiais, definem **economias de proximidade** e ilustram a **diferenciação** interna do país. As duas coisas são essenciais para promover uma lógica de “clusterização”, isto é de valorização das aglomerações (de pessoas ou de actividades) e de geração de **factores específicos de competitividade**.
 12. É isto que nos leva a sugerir que a **qualificação dos sistemas urbanos** e a **promoção de sistemas regionais de inovação** sejam encarados como **dois grandes referenciais** para a organização da **competitividade** e da **inovação** (competitividade urbana e competitividade produtiva).
 13. Estes propósitos parecem essenciais para encontrar **espaços de racionalidade para as políticas públicas**, isto é, critérios de uso eficiente dos recursos, através da articulação das intervenções, da selectividade dos investimentos, do estabelecimento claro de prioridades e da salvaguarda da sustentabilidade – tudo questões que vão para além do nível local e do nível micro.
 14. Está amplamente demonstrada em Portugal a importância dos **sistemas urbanos** e da forma como eles devem ser encarados. Estes são, em geral,

sistemas **multi-municipais**, de natureza metropolitana ou não, ligados por uma situação de **proximidade** e por uma lógica de **inter-relações intensas**, expressa na mobilidade das pessoas, no acesso aos serviços e equipamentos colectivos, tanto públicos como privados, no mercado de trabalho, no consumo e no lazer.

15. Um **sistema urbano** articula, através de relações locais de proximidade, **espaços de diferente natureza**: centros urbanos e periferias, aglomerações de maior e menor densidade, e até espaços de características rurais integrados na economia urbana, terciária ou industrial. Por isso, é **um recurso territorial essencial ao ordenamento regional**. Mas os sistemas urbanos são também elementos cruciais do **modelo de ordenamento do país**, sendo essenciais para a articulação do conjunto do território e para o seu equilíbrio.
16. As **especializações produtivas** evidenciam as diferenciações no território que **resultam** da localização dos recursos produtivos, das histórias industriais locais, das bacias de emprego, dos conhecimentos acumulados (tácitos ou codificados), dos centros de saber e das formas de organização empresarial e associativa.
17. As especializações produtivas exprimem **trajectórias** já percorridas e **condições** para novas dinâmicas territoriais: é esta “lógica de condições” **para a competitividade** (através de **factores específicos de competitividade**) e **para a inovação** que interessa às políticas públicas valorizar.
18. Por isso, é defensável que as políticas públicas estabeleçam, em relação com a materialidade económica dos territórios, objectivos de **qualificação e eficiência da base produtiva**, o que concorre para articular equipamentos e planos de formação, apoiar a inserção de activos, gerar parcerias e garantir condições imateriais de enquadramento microeconómico.
19. Os **espaços de baixa densidade** podem ser concebidos como os espaços do território nacional onde os efeitos de integração e de arrastamento originados pelas polarizações urbanas são fracos e a que correspondem localizações de pessoas e de recursos relativamente pouco densas, com inter-relações

- igualmente pouco intensas e definidas à escala local. São também **espaços multi-municipais**, que devem servir de base a uma lógica de concertação entre municípios para infraestruturar e equipar o território.
20. Estes três domínios são concebíveis como **espaços de racionalidade** para a execução das políticas públicas. Deve ser neste contexto que se estabelecem as bases para a selectividade, se consensualizam os investimentos, se organiza o território e se estabelecem **prioridades** intermunicipais, tendo em vista o **acesso** às políticas estruturais.
21. Quando se trata de organizar o território, os sistemas urbanos e os espaços de baixa densidade são, pois, os contextos adequados para estabelecer uma **carta das responsabilidades respectivas do Estado central e do Estado local**, distinguindo a origem orçamental dos recursos. É a resolução de problemas (princípio da finalidade) e não o acesso institucional (princípio do destinatário) que justifica o uso dos recursos financeiros.
22. Uma leitura da materialidade do território pressupõe **uma tipologia de políticas públicas sensíveis ao território**. O raciocínio que aqui propomos privilegia as políticas de máxima sensibilidade ao território.
23. São três os tipos de políticas que revelam **sensibilidade máxima ao território**: (1) as políticas de qualificação e equipamento urbanos, de inclusão social e de desenvolvimento endógeno; (2) as políticas de formação e qualificação da força de trabalho e de inovação empresarial, especialmente as que têm a ver com as pequenas e médias empresas, com os *clusters* e com a criação de infra-estruturas de ciência e tecnologia para a produção; (3) as políticas de acesso a serviços sociais básicos.
24. Os **níveis mínimos de sensibilidade** atribuem-se as políticas de infra-estruturação em capital fixo social: quer as grandes infra-estruturas que “pontuam” o território, quer as que o capacitam através de grandes redes (infra-estruturas viárias, energéticas, ou mesmo de fornecimento de grandes serviços ambientais).

25. As relações entre **território** e **sensibilidade territorial** das políticas originam **princípios de governação territorial** que devem enformem o **modelo institucional de gestão** dos fundos estruturais no seu conjunto, envolvendo todo o QREN. As preocupações territoriais dos Programas Operacionais não devem, pois, ser exclusivo dos Programas regionais.
26. Há, por isso, **dois grandes tipos de políticas territoriais**: as que dão forma e conteúdo aos Programas Operacionais regionais – porque tanto a sua gestão como o seu grau de sensibilidade exigem lógica de proximidade – e as que dependem de **acções de proximidades e de articulações territoriais** e que exigem uma racionalidade regional, mesmo que a sua gestão se situe no âmbito de Programas Operacionais pluri-regionais.
27. Os princípios de governação territorial distinguem, por isso, entre **“voz”** e **“gestão”**. Nos Programas Operacionais regionais elas coincidem, por natureza. Quando a lógica de gestão defina Programas Operacionais pluri-regionais, a **“voz”** territorial deve também ser parte do modelo institucional de governação.
28. A **“voz”** regional deve caber sempre ao órgão da Administração que possua maior capacidade de planeamento e articulação regional: as CCDR. Cabe-lhes, assim, **gerir políticas próprias** e ser **interface de políticas** geridas de forma pluri-regional mas que contêm acções sensíveis ao território e que exigem conhecimentos de proximidade.
29. Há **dois domínios em que se presume que a interface é crucial**: o da competitividade e da inovação e o da qualificação dos recursos humanos, da inclusão social e do desenvolvimento social.
30. O primeiro, dada a importância dos factores específicos de competitividade, não deve eliminar um eixo próprio dos Programas Operacionais regionais, como já se justificou antes. A interface será uma forma de **“adicionar” conteúdo territorial a políticas nacionais**, em função da estrutura própria dos territórios e das condições que eles oferecem.

31. No caso da **qualificação, inclusão social e desenvolvimento social**, a interface desempenhada pelas CCDR destina-se a garantir a **eficácia** das medidas numa lógica *problem-solving* e a assegurar a **articulação**, com o sistema produtivo, os problemas sociais mais relevantes e as capacidades dos territórios.
32. A **segunda ideia-chave** deste relatório é a da urgência de **articular políticas públicas e instrumentos de planeamento**. Em Portugal o planeamento é pletórico. Somam-se planos e programas que, de uma forma caótica, se ignoram reciprocamente.
33. O que aqui se defende é que a governação da **aplicação dos fundos estruturais**, especialmente, a sua governação regional, constitua **um exercício exemplar de articulação de instrumentos e de políticas com incidência directa no território e na competitividade do sistema produtivo**.
34. Importa afastar a ideia de que as políticas públicas se esgotam na sobreposição sempre transitória de instrumentos parciais, que ignoram os restantes e, por isso, os repetem ou contradizem. **Ser “económico” no uso do planeamento e dos instrumentos de planeamento** e gestão das políticas públicas é, pois, uma necessidade.
35. Este exercício é realizável porque, dada a sua natureza, **o PNPOT e o Plano Tecnológico** são os dois instrumentos de política que devem ser especialmente articulados com as políticas públicas que se inscrevem no QREN.
36. Trata-se de instrumentos associados à **centralidade do “económico” e do “urbano”** na concepção das intervenções estruturais e da materialidade do território, questões que antes elegemos como relevantes.
37. O **Plano Tecnológico** fixa uma **“moldura” conceptual e normativa** para os grandes objectivos e acções em matéria de **política económica** e de **infra-estruturação do país**. De facto, a matriz essencial da formação de capital fixo social está aí estabelecida. Além disso, através do PIIP e dos projectos PIN,

abriram-se vias de concretização de uma ossatura de grandes realizações. Estas condições não podem ser desaproveitadas no raciocínio de conceptualização dos Programas Operacionais para o período 2007-2013.

38. O **PNPOT**, por sua vez, fixa um **quadro de referência para a gestão do território**: identifica os grandes problemas do ordenamento do território em Portugal como problemas urbanos; caracteriza as dinâmicas dos espaços regionais e, com especial ênfase, propõe um modelo territorial para o país. Ora, estas são questões essenciais das políticas territoriais a incluir no QREN.

39. A **terceira ideia-chave** que estrutura o presente relatório vê a questão da **organização territorial do Estado e da Administração** como **absolutamente crítica para a execução das políticas públicas e para a reconversão da sua eficácia**. Isso leva-nos à identificação do quadro institucional disponível para a gestão e execução das políticas públicas e aos cenários da sua evolução.

40. Esse quadro institucional resulta de **uma situação de Estado binário** – por um lado, o Estado Central, correspondendo às estruturas de nível governamental, e por outro o Estado local, constituído pelos municípios. O Estado Central existente não dispõe, em termos políticos, técnicos e administrativos, de **uma instância que exprima e represente uma racionalidade territorial** global e articulada nas regiões.

41. A expressão territorial deste Estado é o **Estado das delegações regionais sectoriais**, tendencialmente uma por cada ministério. A sua lógica de funcionamento é vertical, visto que cada uma é, essencialmente, “uma extensão” do respectivo ministério.

42. Uma das características deste modelo de territorialização do Estado é a sua **permeabilidade à distorção das políticas públicas**, visto que ele carece de uma instância de nível territorial e de instrumentos para as articular e lhes dar coerência. É, por isso, uma situação extraordinariamente favorável ao **localismo** caótico, assim como o é à estrita **sectorialização** das políticas.

43. Acresce que alguma **instabilidade** tem sido trazida a esta organização da administração no território. As alterações introduzidas no modo de designação dos Presidentes das CCDR – invertendo a relação entre Administração central e autarquias locais –, a mudança na geografia das NUTE II e as figuras de associativismo municipal designadas Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais estão entre os elementos geradores de instabilidade.
44. Dado o quadro institucional disponível é razoável fazer **um exercício de cenarização**, concebendo uma evolução da organização territorial do Estado exclusivamente centrada na finalidade de gerir as políticas públicas financiadas com fundos estruturais.
45. Elaborámos **três cenários**. Designámos o primeiro **cenário binário**. Mantém-se a ausência de formas de governo à escala regional: o Estado apenas comporta, como até agora, uma racionalidade central e outra local. A descrição desta situação foi feita anteriormente. O que está agora em causa é saber que **evoluções** ela pode comportar. Parece inequívoco que a lógica central e até centralizadora predomina neste cenário.
46. Por isso, a permanência e a continuidade deste tipo de Estado pode levar a um **refluxo para o centro** das formas de desconcentração e dos processos de territorialização embrionária ensaiados no QCA III. Um cenário deste tipo não inclui preocupações e objectivos de governação territorial (ou melhor, inclui um único pressuposto, que é o da sua irrelevância) e, por isso, não lhe dedicamos mais desenvolvimentos, preferindo vê-lo com um **cenário de contraste**.
47. O segundo cenário é o da **emergência de um mandato de governação à escala regional**. Designamo-lo **cenário de reforma**. Ele não pressupõe a regionalização político-administrativa (obviamente não concretizável no horizonte temporal em que se iniciará o próximo ciclo de programação das políticas estruturais), mas pressupõe **um agente de racionalidade regional em cada NUTE II**, isto é, de uma figura dotada de um mandato de

governança atribuído pelo governo tendo como finalidade gerir as políticas públicas na região.

48. Estamos perante **uma modalidade de desconcentração regional**. A sua concretização depende de uma decisão política que não é endógena à concepção das políticas estruturais. Como não é numa questão controlável no quadro da discussão sobre os fundos estruturais, definimo-lo com **cenário ideal**.
49. O **terceiro cenário**, que designamos **cenário de melhoria**, está estritamente associado à territorialização de políticas públicas. Por isso, depende de opções globais em matéria de governação das intervenções estruturais. Baseia-se, portanto, na identificação das **políticas públicas cuja gestão apela para uma relação de proximidade com o território** e atribui-lhes uma inscrição territorial consciente.
50. Este cenário representaria uma opção por **ajustamentos apenas marginais e localizados na organização territorial da Administração**. Significa a “desistência” de uma lógica de desconcentração forte e unitária do Estado nas regiões – o “mandato” antes referido – mas valoriza a concepção e a execução territorial das políticas mais relevantes para o desenvolvimento regional.
51. A condição essencial para este cenário é que haja **identidade entre políticas públicas territorialmente mais relevantes e a estrutura dos Programas Operacionais regionais**. Estes acolherão, por isso, as políticas estruturais para as quais a capacidade de iniciativa e as características da região são relevantes. Uma situação radicalmente distinta da lógica de “desconcentração sectorial” em que se baseou o QCA III.
52. Um **papel próprio de coordenação política e técnica** pode agora ser desempenhado pelo **Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional**. Já não se trata de coordenar o que lhe é exterior, mas de orientar o que é inerente ao seu papel e às atribuições do órgão a que preside.

53. Trata-se então, face a esta lógica, de saber qual há-de ser **o núcleo crucial dos Programas Operacionais regionais**. Entende-se que ele deve resultar dos **três domínios** em que assentámos a **materialidade do território** e dos objectivos de definição de **espaços de racionalidade** das políticas públicas.
54. Um primeiro eixo dos Programas Operacionais regionais seria o da **promoção de sistemas regionais de inovação**, dando grande centralidade aos objectivos de qualificação do investimento empresarial privado, de valorização das especializações regionais, da sua *clusterização* e da criação de economias de eficiência colectiva.
55. Um segundo eixo seria o da **qualificação dos sistemas urbanos regionais**, dando grande centralidade aos projectos intermunicipais e municipais no domínio dos equipamentos, da infra-estruturação, do ordenamento e da mobilidade e estabelecendo um quadro territorial e institucional adequado ao planeamento.
56. Um terceiro eixo seria o da **organização dos espaços de baixa densidade**. Trata-se também de definir quadros territoriais e institucionais de natureza intermunicipal para “fechar a rede” de serviços universais, articular os territórios sub-regionais e eleger as prioridades de desenvolvimento endógeno que, numa base de contratualização plurianual, sejam compatíveis com o financiamento por fundos estruturais.
57. Qualificação das **bases económicas regionais**, valorização do “urbano” e do seu papel no ordenamento do território e garantia de serviços universais nos **espaços de baixa densidade** que asseguram a articulação espacial do país são, pois, **objectivos-chave dos Programas Operacionais regionais** assim concebidos.
58. Do ponto de vista da **Administração central territorializada**, **o lugar atribuído à economia nas políticas territoriais** implica uma mudança. Não constitui uma alteração dramática, mas teria um profundo significado. Trata-se da **integração das Direcções Regionais de Economia nas CCDR**.

59. A consequência principal deste passo consiste no facto de as **CCDR** passarem a ser **uma estrutura estritamente vinculada a um núcleo essencial e articulado de políticas públicas territoriais**, segundo uma lógica que não depende apenas da orgânica dos governos. Adicionalmente, ficaria estabelecido o princípio de que o Presidente da CCDR reporta a mais do que um ministro, em função de problemas substantivos.
60. As políticas públicas e a governança territorial dos fundos estruturais assentam assim, explicitamente, em **espaços de racionalidade e de organização operacional**. Cabe ao **Estado central** (o único nível existente constitucionalmente que o pode fazer) o **papel de iniciativa** para formular objectivos de organização territorial e de estabelecer os contextos em que os pretende executar, sujeitando isso a uma lógica de racionalização, em vez de a uma lógica assente nos utilizadores.
61. Para além da **agenda de criação de espaços de racionalidade para a execução das políticas, duas outras agendas** constituem ainda o tipo de governança territorial aqui proposta. Trata-se da agenda de **organização sub-regional do território** e da agenda que conduza a **um contrato de responsabilidades entre Estado Central e Estado local**, tendo em vista a utilização dos fundos estruturais.
62. A criação de **uma agenda de organização sub-regional do território**, de natureza intermunicipal, a propósito da gestão dos fundos estruturais seria certamente **uma consequência virtuosa** dos princípios de governança a estabelecer, num país onde a falta de uma boa “matéria” para fazer assentar práticas de cooperação intermunicipal tem sido gritante.
63. A base para esta agenda seria, obviamente, a opção do **Estado central** por **definir os sistemas urbanos e os espaços de baixa densidade como referenciais para a gestão dos fundos estruturais** e para estabelecer os seus objectivos e prioridades. Mas essa agenda seria mais robusta se incluísse acções complementares de descentralização.

64. O **contrato de responsabilidade** é totalmente tributário dos princípios de **selectividade** a que o uso dos fundos estruturais deve obedecer e das prioridades a que eles devem atender. Tal contrato supõe que há investimentos que incumbem exclusivamente aos **orçamentos municipais** e que os que devem aceder aos **financiamentos estruturais** estão criteriosamente associados a finalidades de coesão e articulação territorial e à superação de problemas estruturais da sociedade e da economia.
65. O território assume, assim, um papel em **três planos principais de organização das políticas públicas**: na organização sub-regional, na consolidação do núcleo básico de política cuja gestão resulta da sua sensibilidade ao território e na condição de interface para as políticas de gestão nacional que dependem da proximidade.
66. Estes três planos não apagam um último, de natureza mais global, e que consiste no facto de as regiões de planeamento correspondentes às actuais NUTE II deverem igualmente ser um referencial para as **macro-prioridades** em matéria de infra-estruturação do país.
67. A forma como o território conduz à configuração dos **Programas Operacionais regionais** supõe um **modelo institucional da sua gestão** consentâneo com os objectivos que os norteiam.
68. A **distinção entre decisores e beneficiários** é crucial para estabelecer a constituição dos órgãos de gestão. Já os órgãos de acompanhamento devem assegurar a presença dos actores mais relevantes intervenientes na execução das acções.
69. A “voz” da **capacidade técnica de avaliação e monitoragem dos projectos** candidatos deve estar presente no momento da decisão, assim como devem pressupor-se formas de arbitragem independente que informem e enformem as escolhas.
70. Um **sistema de avaliação continuada** que tenha como objectivo monitorar a correspondência entre decisões e resultados, por um lado, e objectivos

estabelecidos à partida parece ser essencial a este modelo institucional de gestão dos Programas Operacionais regionais.

Capítulo 1

Território, governação e políticas públicas

1. Introdução

É inerente ao objecto deste relatório o pressuposto de que **o território é um elemento da governação** das políticas públicas. Isto supõe que é possível definir com clareza qual é a **materialidade do território** e de que modo é que ela é um factor de **operacionalização** daquelas políticas.

O ponto de vista que aqui se defende é que, para as finalidades agora em causa, há **dois planos essenciais** e imediatos nos quais o território se exprime: o **sistema urbano** e as **especializações produtivas**. Trata-se, pois, de começar a identificar a materialidade do território através das **aglomerações**: aglomerações de pessoas e de capital fixo social e aglomerações de recursos e competências produtivas. O **“urbano”** e a **“economia”** são, deste modo, duas variáveis cruciais para assumir o território e para o usar. Assumi-lo, significa considerar **o que é mais relevante**, aquilo a que importa conferir prioridade. Usá-lo implica uma opção, neste caso **uma opção pelo território** entendido como recurso e valia para a qualificação da sociedade, a competitividade da economia e o bem-estar das pessoas.

Considerar o sistema urbano e as especializações produtivas como planos principais para a definição do território implica igualmente – por razões de coerência e de lógica – dar lugar ao que passamos a designar como **espaços de baixa densidade**. Genericamente, estes podem ser concebidos como os espaços do território nacional onde os efeitos de integração e de arrastamento originados pelas polarizações urbanas são fracos e a que correspondem localizações de pessoas e de recursos relativamente pouco densas, com inter-relações igualmente pouco intensas e definidas à escala local. A relevância de territórios desta natureza

decorre dos princípios de **universalidade** e de **promoção do acesso ao bem-estar** e ao desenvolvimento a que as políticas públicas devem obedecer, assim como da centralidade que deve caber às **pessoas** e aos imperativos da **coesão nacional**. Mas decorre também da necessidade de **diferenciar** as políticas no território e de estabelecer princípios claros com os municípios – desejavelmente numa base intermunicipal – para tornar evidente que a aplicação dos fundos estruturais está relacionada com finalidades de resolução de problemas, e não com simples lógicas de redistribuição em que os destinatários estejam estabelecidos independentemente daqueles problemas. Nenhum destes objectivos é, obviamente, incompatível com os propósitos de fazer assentar as políticas em princípios de selectividade e coerência e no estabelecimento de prioridades.

Deve, pois, sublinhar-se que a **noção de território** que está por detrás desta forma de o “mapear” é tributária de **duas ideias basilares**: a que associa território a **diferenciação** e a que o associa a **aglomerações** (ou densidades). São, aliás, estes dois atributos que justificam que se diga que **o território existe**. Existe na União Europeia⁷ e existe em Portugal, porque a nossa economia, como tantas outras, funciona através da valorização de recursos inscritos diferenciadamente na *geografia* do país. Mas, além disso, também acontece que as pessoas agem e as actividades se desenvolvem através de lógicas de *proximidade*. É isto que origina as aglomerações que formam a estrutura dorsal do país e mapeiam as possibilidades de aceleração da qualificação e da competitividade, isto é, de acumulação de capital social. A *diferenciação* estrutural e incontornável da economia e o facto de a localização do capital social (recursos, aprendizagens, qualificações, formação de capacidades competitivas) assentar em *aglomerações* relevantes (e, conseqüentemente, diferenciadas) são os dois grandes significados da existência do território para a formulação e a aplicação das políticas públicas.

A diferenciação da geografia da economia não carece de grande demonstração, pois é amplamente conhecida. Por sua vez, as aglomerações representam cabalmente o significado da proximidade na economia. De facto, tanto as cidades e os eixos e constelações urbanos como as localizações das especializações

⁷ Cf. o ponto 3 da Parte I do Relatório Intercalar, onde se discorre sobre as territorialidades europeias e o seu significado geográfico e político-institucional.

produtivas resultam de situações de *co-presença intensa*, isto é, da convergência de pessoas e actividades num mesmo espaço delimitado que, por isso, se torna *denso e relacional*. Iremos reter estes dois aspectos como questões cruciais para discutir a governação territorial das intervenções estruturais. O pressuposto essencial é este: a identificação das aglomerações locais é necessária para **conhecer** (e mapear) o território e é igualmente necessária para usar as *potencialidades* do território, isto é, para que ele seja usado enquanto **recurso do desenvolvimento**.

Não é aqui o lugar para invocar o enorme capital de conhecimento que se acumulou acerca da importância do território na organização das economias e na aplicação das políticas públicas⁸: apenas se invocam os resultados mais evidentes. Eles são, em síntese breve, os seguintes – o território é um *recurso* do desenvolvimento e não uma “restrição” com que apenas houvesse que lidar no âmbito de políticas redistributivas e de inclusão tornadas necessárias por as assimetrias serem insuportáveis (social e politicamente) para além de determinados níveis; a aprendizagem, a qualificação e a formação de capacidades competitivas alcançam-se melhor através das possibilidades que resultam da mobilização dos territórios no seu conjunto (neste sentido, o território é uma “*fronteira*” do desenvolvimento que é possível deslocar permanentemente); o território é um plano essencial da articulação e coordenação de políticas públicas; o território tem um *significado institucional* relevante pois, para além de ser o lugar onde os cidadãos vivem, se socializam, ganham uma visão do mundo e do colectivo (através de normas, hábitos, regras e culturas) é também o lugar onde se estabelecem patamares de organização pública (através do Estado ou para além do Estado), isto é de **instituições** que enquadram e moldam os comportamentos, o conhecimento e o potencial de acção.

⁸ Cite-se, por todos, G. Benko e A. Lipietz (dir.), *La Richesse des Régions – La nouvelle géographie socio-economique*, Paris, PUF, 2000. Para uma especificação no âmbito das políticas europeias, cf. N. Bellini e M. Landabaso, “Learning about innovation in Europe’s regional policy”, 2005.

2. Território e economia: os sistemas regionais de inovação

As relações entre território e economia supõem uma opção activa e voluntarista pela estruturação da nossa economia e do sistema nacional de inovação à volta de **sistemas regionais de inovação**, entendidos como redes polares de qualificação das actividades em que a especialização regional pode ser desenvolvida. São sistemas diferenciados, que atendem à natureza estrutural de cada região, aos seus **factores de competitividade específicos** e à capacidade institucional instalada.

Acontece, como é bem sabido, que desencadear dinâmicas de recuperação de uma economia não está hoje em dia associado à identificação voluntarista de um sector que constitua a chave da resolução de todos os problemas de uma economia. A questão essencial parece, ao contrário, residir nas oportunidades que se viabilizam e nas condições específicas de competitividade que se criam. Isso supõe que se promova a proximidade entre os actores, os decisores e os processos materiais a que, pelo seu conteúdo dinâmico, se confira natureza prioritária. É por estas razões que sublinhamos a necessidade de uma intervenção no território e elogiamos a atenção à diferenciação⁹.

⁹ Vai no mesmo sentido a perspectiva desenvolvida no estudo “Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social”, coordenado por Augusto Mateus para o Observatório do QCA III, de que citamos (pág. 86-87):

“A *qualidade das condições envolventes* (infra-estruturas, recursos humanos, conhecimento, ambiente, segurança, mobilidade) e a *consistência social, técnica e cultural* (património, animação, criação, inovação, difusão) do território têm vindo (...) a constituir-se em factores progressivamente determinantes das políticas públicas que, assim, tendem a orientar-se preferencialmente para a criação de condições favoráveis à formação e promoção do espírito empresarial e à proliferação dos factores imateriais de desenvolvimento, isto é, procuram orientar os esforços de crescimento económico no sentido de iniciativas sistémicas de inovação no plano regional.

A complementaridade entre as competências globais e o “*saber fazer*” local, o desenvolvimento de trajectórias e experiências profissionais comuns e a consolidação de formas de confiança recíproca geram, na *envolvente territorial*, um clima adequado à colaboração e à circulação da informação, isto é, um contexto apropriado à formação de redes de inovação que, por sua vez, contribuem para a revitalização do território, onde se destacam:

- Uma troca de informação estruturada, em redes mais ou menos formais, que favorece a exploração de novas oportunidades de negócio;
- Uma concertação relativamente sistemática, entre empresas com competências diversificadas, gerando um espaço de transacções a baixo custo e relações equilibradas de cooperação e concorrência;
- Um desenvolvimento tecnológico, baseado na partilha do conhecimento e do saber, criando processos de aprendizagem e inovação colectiva e possibilitando um melhor aproveitamento dos recursos.

Importa ter presente que, quando se analisam as capacidades dinâmicas da estrutura produtiva nacional e a sua inserção na economia internacional, a análise nos conduz frequentemente à constatação de que essas capacidades estão demonstradas em actividades produtivas com a natureza de segmentos muito limitados e tecnicamente balizados, às quais é difícil atribuir impactos globais e efeitos de arrastamento cruciais no conjunto da economia. Para exemplificar: a análise do DPP – Departamento de Prospectiva e Planeamento sobre o perfil das exportações portuguesas entre 1997 e 2001¹⁰, tendo em conta o crescimento do comércio mundial e os ganhos de quota no mercado mundial, mostrou que o desempenho positivo coube à produção de condensadores, circuitos integrados, medicamentos e peças e acessórios de equipamentos informáticos e de escritório.

Ora, estas actividades ilustram a presença de recursos competitivos importantes, mas é notório que o potencial que eles representam exige uma superação radical da sua natureza “segmental” e fragmentária. A sua valorização no quadro de sistemas regionais concebidos de forma articulada, propiciadores de condições competitivas horizontais e estimuladores da criação de plataformas organizativas comuns a várias actividades parece ser um bom caminho para a geração de dinâmicas de nível superior. Trata-se, pois, de procurar superar a dependência face ao transitório e à acção isolada, muitas vezes manifestada na economia portuguesa. Esta é uma tarefa que obriga a dar muita atenção à organização, aos factores imateriais de competitividade, à logística, isto é, às **economias de eficiência colectiva**.

Um pressuposto forte é, assim, que a inovação, sob as suas diferentes formas, pode ser altamente influenciada pelo território. Na sequência da influência de Alfred Marshall, os economistas usam a noção de *economias externas*. De facto, este economista identificou, no início do séc. XX, três grandes forças de aglomeração espacial da actividade produtiva: um mercado do trabalho localizado

A ‘economia regional’ está, deste modo, na origem de um conjunto de activos relacionais que constituem o seu património e ajudam a prever a dinâmica da sua transformação, isto é, o território que a consubstancia surge como interacção localizada de um conjunto de agentes que realizam trocas de informação e conhecimento, diminuindo, desse modo, o nível de incerteza ligada às decisões empresariais”.

¹⁰ “Portugal. Prospectiva das Actividades e dos Territórios”, DPP, 2004.

dispondo de mão-de-obra numerosa e qualificada (mercado do trabalho regional); uma oferta local e regional de bens intermédios e serviços especializados (por extensão, oferta de bens e serviços de produção, em geral); uma maior facilidade de circulação da informação a curta distância. Cada um destes três factores é susceptível de proporcionar externalidades positivas aos produtores, funcionando como força indutora de actividade económica no local/região.

A inovação pode definir-se, em termos sintéticos, como a capacidade para criar e/ou aplicar produtivamente novo conhecimento, ou recombinar conhecimento existente. Ora, esta capacidade depende, antes de mais, e de um modo geral, do nível de qualificação dos recursos humanos. De facto, quer a criação de conhecimento (I&D), quer a absorção por uma empresa de conhecimento externo (difusão), requerem recursos humanos altamente qualificados. Está demonstrado que a existência de infra-estruturas científicas e tecnológicas numa região, isto é, a curta distância, é indutora de inovação ao nível da empresa por estas duas últimas vias. A manifestação mais expressiva desta influência do território na inovação encontra-se no fenómeno dos *clusters*, ou seja, dos grupos de agentes económicos (empresas, instituições de I&D, entidades de interface) fortemente interligados, numa base local e regional, por fluxos de inovação ou actividade conjunta realizada neste domínio.

A capacidade de inovação depende, igualmente, da oferta local e regional de bens de produção, sob qualquer uma das formas destes últimos: bens de equipamento, bens intermédios, serviços especializados. Tal acontece, em primeiro lugar, porque o progresso técnico, numa parcela considerável, encontra-se incorporado nestes bens e serviços, sejam eles fornecidos ou obtidos a curta ou a longa distância. Em segundo lugar, porque a proximidade entre fornecedor e utilizador potencia esta forma (incorporada) de inovação, pois permite acelerar o fornecimento ou o abastecimento e facilita o ajustamento quantitativo e qualitativo entre oferta e procura (concretamente, permite o envolvimento do utilizador no processo de inovação). As vantagens da curta distância manifestam-se, neste caso, em termos de cadeia de valor do produto, ou seja, de um modo vertical.

Por último, a proximidade facilita a circulação do conhecimento não incorporado nos bens. Esta influência, para além de poder realizar-se através da partilha de conhecimento produzido em conjunto (através do processo já descrito a propósito da primeira força de aglomeração de Marshall), manifesta-se ainda através da transferência de conhecimento já existente. É particularmente relevante, neste último caso, a circulação do conhecimento *tácito*, pois este carece de contactos presenciais e extravasa de uns agentes para outros não só pela via dos mecanismos do mercado, mas também, em parte, através de canais exteriores ao próprio mercado. A sua transferência realiza-se, nomeadamente, sob a forma de cooperação informal entre quadros técnicos de empresas que são frequentemente concorrentes entre si, de mobilidade destes quadros de umas empresas para outras ou entre empresas e centros de conhecimento, de consultoria especializada, etc..

Deste modo, a tónica posta na inovação no âmbito das prioridades comunitárias para o período de 2007-2013, assim como a prioridade que lhe é atribuída a nível nacional no quadro do Plano Tecnológico e do programa português para a Estratégia de Lisboa, obrigam a considerar o território uma variável ainda mais importante para o desenho e para a aplicação dos Programas Operacionais do que acontecia até aqui. Concretamente, a presença e centralidade desta prioridade nestes programas significam que deve haver nestes uma forte coerência espacial, concebida, nomeadamente (embora não exclusivamente), à luz das três forças de aglomeração referidas.

Um sistema regional de inovação é, a nosso ver, caracterizável do seguinte modo: no *vértice* estão as actividades de investigação e desenvolvimento do sistema de ensino superior e dos centros tecnológicos, conjugadas com as parcerias e as estratégias de internacionalização que as empresas foram capazes de concretizar; a *base* é constituída por sectores ou, numa acepção mais voluntarista do que real, por *clusters* que são o resultado da acumulação de saberes e capacidades formados na sequência de já longos processos de especialização. O essencial do sistema de inovação não está, contudo, nem no seu vértice nem na sua base, considerados em

si mesmos: o essencial está no desencadear de processos criativos, em relações emergentes que beneficiem das articulações entre o vértice e a base.

De facto, se olharmos para a base dos sistemas produtivos existentes no nosso país, constatamos que é muito amplo o conjunto de sectores que aqui encontramos. Por isso, eles têm sobretudo de ser vistos enquanto conjunto de recursos de natureza horizontal, mobilizáveis tanto para lógicas extensivas e pouco inovadoras de produção como para lógicas inovadoras e intensivas, associadas a actividades emergentes, a processos de internacionalização ou à utilização dos recursos da economia do conhecimento. É sabido que, até aqui, têm sido sobretudo as formas de produção extensiva que têm predominado em Portugal, com escassa competitividade e poder de inovação. É este, de resto, um dos problemas duradouros que se espera que o próximo ciclo de políticas estruturais ajude a resolver.

O que é essencial, do ponto de vista da organização de políticas públicas, é introduzir nestes sistemas elementos de selectividade, capazes de assegurarem a condução prioritária de investimentos e de, desse modo, promoverem a inovação, a articulação com cadeias de valor mais sólidas e a internacionalização. Assim como é essencial promover a eficiência colectiva através da organização de infra-estruturas de apoio às empresas e às estratégias produtivas.

O território e a diferenciação são, neste contexto, importantes condições para a eficácia das políticas públicas. A diferenciação é, igualmente, uma base para a multiplicação de oportunidades. Ora, os sistemas produtivos regionais têm, em Portugal, uma geografia objectiva, já abundantemente identificada. Servindo-nos, de novo, de um trabalho do DPP¹¹, pode caracterizar-se do modo que a seguir se apresenta a base produtiva dos sistemas do litoral português, com a consciência de que é neste espaço que se concentram mais de 90% das exportações nacionais.

No Norte, o têxtil e o couro – por si mesmos, mas também pelas articulações com o *cluster* do automóvel – são elementos centrais da base produtiva deste sistema e dos esforços de nele desencadear mais intensas actividades de inovação. No

¹¹ “Portugal. O Litoral e a Globalização”, DPP, 2003.

Centro, as articulações com o “macro-cluster” do habitat podem ser promovidas quer através do sector dos produtos metálicos, quer através de sectores baseados em recursos naturais, como o dos minerais não-metálicos ou o da madeira. Os sectores dos plásticos e dos equipamentos têm um forte potencial de associação ao *cluster* do automóvel, assim como os do material eléctrico e da electrónica e do software e dos serviços informáticos o têm ao *cluster* da comunicação e informação. As ciências da vida e as biotecnologias têm uma base sólida para encararmos o seu desenvolvimento competitivo. É na região de Lisboa, que o potencial produtivo de articulação se “trans-regionaliza”, assim como é aqui que as indústrias criativas ou as da electrónica e do software têm a sua máxima expressão.

Contudo, se a questão é a criação de bases competitivas com futuro, estes sistemas têm sobretudo de ser encarados como **plataformas para a inovação**, mais do que como especializações neste ou naquele sector. É isto mesmo o que podemos concluir de um exercício prospectivo como o que nos é proposto no trabalho que temos estado a referir. Por estas razões, numa economia como a portuguesa os sistemas regionais de inovação são elementos essenciais da própria estrutura do sistema nacional de inovação. A isso obriga a dimensão do país e, sobretudo a natureza transregional de muitas das actividades mais dinâmicas e promissoras.

Há dois argumentos por detrás da proposta que aqui se faz no sentido de se assumir o território e a diferenciação regional como bases para relançar a economia através da inovação. O primeiro resulta da convicção de as estruturas de produção de conhecimento e as actividades produtivas mais consolidadas resultarem de *geografias de proximidade* que tanto são decisivas para compreender o seu surgimento quanto para beneficiar das suas potencialidades. O segundo argumento é o da sensibilidade ao território por parte de políticas essenciais para a qualificação e a competitividade da economia.

Assim sendo, parece-nos que a “economia” dos territórios – a especialização que os caracteriza e os recursos que aí se aglomeram – deve ser retida como um elemento crucial da governação das políticas estruturais.

3. Territórios e sistemas urbanos

Para além de se exprimir através da economia, isto é, através de *especializações produtivas* assentes em economias de proximidade e através da localização de recursos produtivos relevantes (das matérias-primas e da força de trabalho até ao conhecimento), o território manifesta-se também segundo outras dimensões que revelam a *espessura* e a estrutura do território. As cidades ou, numa acepção mais ampla, os sistemas urbanos¹² são outra forma lapidar de constituição do território, e isso tem sido demonstrado para Portugal em muitos estudos que, simultaneamente, tipificam as principais estruturas urbanas do nosso país¹³.

Já se sabe que a urbanização é um fenómeno marcante das sociedades contemporâneas, e a ele estão ligados muitos dos factores que influenciam a geração das mais relevantes dinâmicas contemporâneas: comunicação, aprendizagem e conhecimento, inovação, consumo. As cidades e os sistemas urbanos são, através das economias de aglomeração em que assentam e que geram, a grande *ossatura* do território. Mas, pela co-presença activa e de proximidade, são também espaços de dinamismo e de mudança, são, portanto **um capital**.

Numa sociedade como a portuguesa estas questões são particularmente relevantes. Por um conjunto de razões. Em primeiro lugar, porque as áreas dinâmicas da economia são mapeadas pelas principais estruturas urbanas – a “região metropolitana de Lisboa” e a “aglomeração metropolitana do Norte litoral”, bem assim como o “polígono urbano Aveiro-Viseu-Coimbra-Leiria”, no Centro do país, ou a aglomeração algarvia – e aqui residem muitos dos factores específicos de competitividade, designadamente os que resultam do conhecimento, da

¹² Concebemos um sistema urbano como uma realidade territorial sub-regional com as seguintes características: uma *aglomeração* de pessoas, uma situação de *proximidade* (é o espaço-tempo que melhor serve de medida para a distância), uma economia de tipo *urbano* (estão nestes sistemas as universidades, os institutos politécnicos e as escolas secundárias; estão os hospitais; estão os principais serviços; estão os centros de consumo e de lazer; estão também as bacias de emprego secundário e terciário: e todas estas características se sobrepõem e articulam num mesmo espaço), uma situação caracterizada por *relações intensas* e pela *mobilidade* (dentro destes espaços, em distância curta, muitas pessoas deslocam-se e interagem diariamente).

¹³ Cf., designadamente, “Sistema urbano nacional: cidades médias e dinâmicas territoriais”, 3 volumes, DGOTDU, 1996.

criatividade, da conectividade e, em geral, dos recursos imateriais. A cidade é, pois, **um meio competitivo** essencial. Em segundo lugar, os espaços urbanos são relevantes porque o bem-estar das pessoas, designadamente quando lhes está associada uma economia de serviços e o acesso a equipamentos é, em muitos aspectos decisivos, beneficiário da proximidade à cidade e às **funções urbanas**. Em terceiro lugar, a cidade e a organização urbana são elementos críticos de **ordenamento do território**, de coerência da rede de equipamentos e de infra-estruturas, de comunicações e mobilidade, de capacidade logística. Finalmente porque a própria **articulação dos diferentes espaços do país** – designadamente a articulação do interior – tem nos meios urbanos um instrumento principal.

É bem sabido que o meio urbano, em Portugal, carece de organização, de qualificação e de articulação. Os problemas urbanos são importantes tanto pelo défice como pelo excesso. Pelo **défice** porque há problemas ambientais por resolver, há problemas de qualidade do meio construído e do espaço público que subsistem, há uma lógica local que perdura, não deixando tratar muitos dos problemas à escala intermunicipal exigida pelo facto de os sistemas urbanos que formam o território serem aglomerações de vários municípios ligados pela proximidade. Pelo excesso, porque há problemas de redundância na concepção das estruturas urbanas devido à falta de concepção de cada sistema urbano como um todo, há problemas de sustentabilidade de equipamentos e de infra-estruturas, há articulações que é necessário promover.

Por tudo isto, não apenas se tornou consensual que a gestão e o ordenamento do território constitui um *problema* relevante da sociedade portuguesa como também há justificações de sobra para a convicção de que a atenção ao território, entendido como recurso, é um contributo para a *solução* de muitos dos défices da nossa sociedade.

Para além do que significa como problema (e simultaneamente como recurso) relevante para a qualificação do país, o urbano é também o melhor indicador para consolidar uma visão do território e identificar os **espaços pertinentes de racionalidade das políticas públicas**. Cremos poder defender que há hoje em

Portugal um consenso suficiente acerca do modo como se podem identificar esses espaços, isto é, como se constituiu uma escala sub-regional apropriada a um correcto entendimento das relações entre desenvolvimento e território.

Socorrendo-nos do PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território ¹⁴ retemos quatro grupos de espaços, cuja geografia fina não discutimos aqui, para identificar a ossatura territorial formada pelos sistemas urbanos. Ao primeiro grupo correspondem mais de 7,5 milhões de habitantes e é constituído pela Região Metropolitana de Lisboa, pelo Conjunto Urbano-Metropolitano do Norte Litoral, pelo Centro litoral e pelo Algarve. Trata-se de “espaços fortemente internacionalizados pela presença de operadores estrangeiros ou pela importância de actividades expostas à concorrência internacional. São estes territórios que a médio prazo irão determinar o processo e ritmo de desenvolvimento nacional e comandar a organização do território através das interacções que estabelecem com as restantes regiões”.

Do segundo grupo, que representa a capacidade de geração de novos dinamismos territoriais – eixos potenciais de desenvolvimento – em espaços de transição contíguos às áreas litorais do primeiro grupo, fazem parte, por um lado, Dão-Lafões e Pinhal Interior Norte e, por outro, Médio Tejo, Beira Interior Sul e Pinhal Interior Sul.

O terceiro grupo corresponde a espaços de fronteira, numa tripla acepção: porque é “limítrofe de Espanha”, porque está “no limite da inserção em dinâmicas de competitividade internacional” e porque são “espaços onde poderão ocorrer as transformações de maior impacto na organização do território nacional”. Minho-Lima; Douro e Alto Trás-os-Montes; Beira Interior Norte, Serra da Estrela e Cova da Beira e Alentejo (sem o Alentejo Litoral). O quarto grupo é o do Portugal insular.

É, portanto, a esta matriz urbana e a esta leitura do território e do seu ordenamento a partir das questões urbanas que aderimos, no pressuposto de que a adopção de

¹⁴ Considerámos como bases de trabalho o Relatório e o Programa de Acção (segundas versões) do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Trataremos noutro ponto do significado que damos ao PNPOT para o objectivo de articulação de políticas e para um planeamento não caótico.

visões estáveis sobre a organização do território é um passo essencial para planear e para articular políticas.

4. Os espaços de baixa densidade: universalidade, selectividade e subsidiariedade das políticas públicas

Os espaços de baixa densidade, tal como foram definidos anteriormente, constituem a mais ampla fatia do território nacional mas representam menos de ¼ da população do país. São constituídos por espaços urbanos de pequena dimensão, sem proximidade física e socio-económica com outros espaços urbanos (tipicamente, as sedes de concelho não integradas em sistemas urbanos pluri-municipais), e por espaços não-urbanos de características rurais, profundos ou tributários dos anteriores. A sua importância para a organização do país mede-se por dois indicadores: o papel que desempenham na ocupação e articulação do território (coesão territorial) e o modo como se constituem em lugares de vida de uma parte da população portuguesa (coesão social).

É justamente na medida em que estes espaços são **espaços de articulação do conjunto do território** e lugares onde tem de ser garantido o acesso dos cidadãos que aí residem a **serviços de natureza universal** que eles são relevantes para as políticas estruturais.

Acontece que a estrutura do Estado em Portugal tem características binárias, pois apenas assenta nas suas dimensões central e local. O conjunto de atribuições e competências do Estado local (os municípios) está devidamente estabelecido e pode, com legitimidade, defender-se que se compagina de forma adequada com as responsabilidades de gestão do território no plano local, se abstrairmos das funções que sobre este incidem em resultado de processos de articulação de nível supra-local (regional, nacional ou mesmo internacional). Neste sentido, os espaços de baixa densidade, pela sua menor espessura socioeconómica, são territórios para cuja gestão o papel dos respectivos municípios e das funções que lhes estão atribuídas são largamente suficientes, mais do que noutros territórios, onde se localizam dinâmicas de natureza supra-territorial e onde há que assegurar combinações de instrumentos de política muito mais finas.

Assim sendo, parece que o modo como as políticas estruturais devem incluir os espaços de baixa densidade há-de ser o que resulta de necessidade de acesso dos cidadãos a serviços universais e a funções de articulação territorial desempenhadas naqueles espaços. Na mesma linha de pensamento, parece claro que os espaços definidos por economias de aglomeração (no sentido que anteriormente lhe demos: os espaços que correspondem ao mapa dos sistemas urbanos e das especializações produtivas) comportam um conjunto de funções de natureza supra-local, relevantes para as dinâmicas globais de qualificação da sociedade e da economia (e, portanto, dos próprios espaços de baixa densidade).

Ora, o que resulta daqui é que a forma como os espaços de baixa densidade são incluídos nas políticas estruturais constitui matéria decisiva para estabelecer as prioridades e os princípios de selectividade em que essas políticas assentam. Do mesmo modo, as características destes espaços são elementos muito relevantes para ajuizar da sustentabilidade das opções de investimento para aí decididas e, evidentemente, da sua adequabilidade às necessidades dos territórios.

Repete-se com frequência que a utilização dos fundos estruturais não tem sido rodeada da necessária selectividade e que se pode formular **uma espécie de “lei social” de governação das intervenções estruturais**, segundo a qual o princípio da **disseminação** dos recursos prevalece sobre o objectivo de alcançar **plataformas** de organização socio-económica qualificadas e competitivas.

Não é certo que esta lei se prove do modo que habitualmente se pressupõe. A prova coloquialmente apresentada como auto-evidente é a que aponta para o excesso de localismo e de municipalismo no modelo institucional de gestão dos fundos estruturais, desde o seu início até à actualidade. Há razões para que se pense assim. Mas uma análise mais circunspecta também revela outras características marcantes. Por exemplo as do **excesso de sectorialização**, desarticulação e desenraizamento¹⁵. Algo que resulta de uma espécie de **falha nuclear nas relações entre o Estado e o território**, entre as políticas públicas e o tecido social, económico e territorial.

¹⁵ Faremos uma demonstração de uma leitura alternativa no capítulo seguinte.

Contudo, e sejam quais forem as razões, é essencial sujeitar a utilização dos fundos estruturais a claros critérios de selectividade e hierarquia. Eles não têm de financiar todas as acções – devem financiar certo tipo de acções e excluir outras, o que pressupõe definição de prioridades; devem articular-se criteriosamente com outras fontes de financiamento; devem ser decididos em função de critérios de resultado e de sustentabilidade.

Por estas razões, as características dos espaços de baixa densidade e o seu papel no território nacional devem ser elementos de base para pensar **um sólido contrato social de investimento entre o Estado local e o Estado central**, promovido por este e em que as responsabilidades de cada um deles no desenvolvimento dos diferentes níveis territoriais fique bem esclarecida.

5. Políticas públicas e sensibilidade ao território

A sensibilidade das políticas públicas ao território é, evidentemente, variável. São diversas as interpretações que se fazem acerca da “escala” em que se exercem políticas e se estabelecem processos de decisão, tendo em vista a formação de capital fixo social e a organização de dinâmicas colectivas.

Alguns vêem este assunto como uma mera consequência dos debates ideológicos sobre o papel do Estado e as suas crises: neste sentido, o “rescaling” das políticas é essencialmente resultante do envio para níveis infra-estaduais – regionais ou metropolitanos, por exemplo – de funções que o Estado já não é capaz de exercer bem, gerando relações centro-periferia de novo tipo. Para outros – e é esse o aspecto que aqui se quer reter – existe uma real relação entre a natureza de certas políticas e o território, coisa que tem consequência em dois planos: o da eficácia e da eficiência com que essas políticas se aplicam e produzem efeitos e o da natureza absolutamente diferenciada dos efeitos que produzem consoante sejam ou não territorializadas¹⁶.

¹⁶ Uma discussão sobre as questões de fundo aqui em presença faz-se, em termos académicos, em José Reis, “Uma epistemologia do território”, *Oficina do CES*, nº 226, Coimbra, Centro de Estudos Sociais (2005).

Assume-se neste estudo uma **tipologia das políticas sensíveis ao território**. Os **níveis máximos de sensibilidade** atribuem-se a três tipos de políticas: as políticas de qualificação urbana, de inclusão social e de desenvolvimento endógeno, as políticas de qualificação da força de trabalho e de inovação empresarial, especialmente as que têm a ver com as pequenas e médias empresas, com os *clusters* e com a criação de infra-estruturas de ciência e tecnologia para a produção, e as políticas de acesso a serviços sociais básicos. Os **níveis mínimos de sensibilidade** atribuem-se às políticas de infra-estruturação em capital fixo social: quer as grandes infra-estruturas que apenas “pontuam” o território, quer as que o capacitam através de grandes redes (infra-estruturas viárias, energéticas, ou mesmo de fornecimento de grandes serviços ambientais).

Algumas das intervenções relativamente “insensíveis” ao território (como, por exemplo, as infra-estruturas ambientais – quer nos grandes sistemas, quer nos pequenos – ou as que representam serviços de acesso geral básico, como a rede viária fina) são obviamente territorializáveis devido à escala em que se realizam e ao necessário “apego” que têm ao território físico. Mas tratam-se de causas distintas. Uma resulta da “**escala**” de execução e da natureza das atribuições e competências dos diferentes níveis do Estado. Outra advém de uma lógica de “**resultado**”, isto é, da eficácia que se obtém com essas políticas, a qual depende do contexto em que se aplicam e executam.

Sublinha-se especialmente o modo como a territorialização das políticas – isto é, uma atenção redobrada à sensibilidade das acções ao território – pode contribuir para a resolução de alguns dos dilemas e paradoxos com que as políticas públicas se têm confrontado. Um bom exemplo é o da formação profissional e da qualificação das pessoas.

Conhecem-se os problemas: aplicação massiva de recursos, sem correspondente visibilidade no plano produtivo; invocação de uma lógica “assistencial”, em vez de uma lógica de qualificação; ausência de efeitos cumulativos; predomínio de uma lógica de oferta e de “clientes institucionais”, em detrimento de uma lógica de necessidades.

Mas raramente se admite que estes problemas exigem um método de articulação com as estruturas materiais, o que supõe uma atenção redobrada à geografia das coisas e, portanto, ao território.

Ora, a pertinência do território tem de ser discutida em todos os planos, como questão transversal que é. E tem, também, de ser discutida independentemente do que se passa em termos de gestão. Antes da forma político-administrativa da gestão está a concepção das políticas e os resultados que com elas se querem obter. Retomaremos esse ponto no capítulo 3, a propósito do modelo institucional de governação do QREN.

6. A governação territorial

É útil entender por *governação* o modo como se coordenam instâncias de planeamento, níveis de decisão e lógicas de aplicação das políticas públicas, como se mobilizam a administração e os actores que participam nas políticas públicas, e como se perspectivam os resultados dessas políticas no plano da evolução do conjunto do sistema socioeconómico, tudo isto no quadro de um modelo institucional formado através de decisões explícitas e voluntárias.

A noção de *governação territorial* explicita o modo como os diversos níveis espaciais são integrados no modelo institucional de organização da decisão, como a articulação territorial das políticas – tanto as sectoriais como as regionais – é alcançada e como o modelo de administração e gestão das políticas públicas se inscreve no território e o assume.

Conhecem-se os modelos de governação até agora usados para aplicação em Portugal das políticas estruturais europeias: os Quadros Comunitários de Apoio representaram modos distintos de organização institucional e de estabelecimento dos processos de decisão e, por isso, corresponderam a opções expressas em matéria, por exemplo, de articulação entre intervenções sectoriais e regionais, entre combinação de fundos, entre lógicas de gestão e direcção dos programas operacionais, entre a Administração e estruturas técnicas específicas.

Em termos muito práticos entenderemos que para uma discussão sobre a governação regional do próximo ciclo de políticas estruturais são incontornáveis os seguintes aspectos:

- (a) a escolha das escalas territoriais pertinentes para a macro-concepção do quadro global de actuação;
- (b) a relação a estabelecer entre medidas de política e a escala territorial em que elas se planeiam, decidem e executam (o âmbito territorial de cada programa);
- (c) as esferas da administração estatal que se elegem como agentes activos de concepção, gestão e decisão; (d) a relação a estabelecer com os actores socio-político-económicos (tanto os públicos como os não-públicos).

Capítulo 2

Um planeamento pletórico: a articulação de políticas no âmbito do QREN (os casos do Plano Tecnológico e do PN POT)

1. Introdução

Entre os princípios da boa governação estão certamente os da coerência, da clareza e da fácil interpretação das decisões e das opções. Nesse contexto, a articulação das políticas e dos seus instrumentos é um elemento crucial. Ora, acontece que em Portugal é regra a sobreposição desarticulada, caótica ou redundante de planos, programas, quadros de referência, isto é, de instrumentos que frequentemente parecem desconhecer-se mutuamente dando origem a uma plethora de planeamento indesejável.

Num momento em que, na sociedade portuguesa, estão em cima da mesa o PT - Plano Tecnológico, o PN POT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, o PNACE - Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (no âmbito da Estratégia de Lisboa), o PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento, a ENDS - Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o QREN, para já não falar das GOP - Grandes Opções do Plano, a ambição necessária é a que ouse articular e hierarquizar – não de modo formal, mas de maneira operacional – pelo menos alguns destes instrumentos, definindo-lhes o respectivo lugar e fazendo de cada um parte de um mesmo propósito nacional.

A ideia que aqui se defende é **que a governação da aplicação dos fundos estruturais, especialmente a sua governação regional, constitua um exercício exemplar de articulação de instrumentos e de políticas com incidência directa**

no território e na competitividade do sistema produtivo. Importa afastar a ideia de que as políticas públicas se esgotam na sobreposição sempre transitória de instrumentos parciais, que ignoram os restantes e, por isso, os repetem ou contradizem. **Ser “económico” no uso do planeamento** e dos instrumentos de planeamento e gestão das políticas públicas é, pois, uma necessidade.

Pode assumir-se, sem dificuldade, que alguns destes instrumentos são “grandes quadros” dentro dos quais cabem alguns dos restantes. Mas esta lógica não pode ser levada por diante sem regra, sob pena de se perder a dimensão operacional que é inerente ao planeamento. Por isso, e para atingir a necessária simplificação, vamos apenas propor um exercício limitado.

Em **termos práticos** partimos do seguinte ponto de vista: nas políticas públicas a incluir no QREN e a financiar com fundos estruturais, as questões da **competitividade da economia**, da **organização do território** e da consolidação do **modelo urbano** e da **qualificação das pessoas** parecem ser cruciais. Todas elas são políticas sensíveis ao território, tal como apontámos na tipologia que apresentámos no capítulo anterior. Todas estas matérias apelam para questões de **governança territorial**.

Propomos, por isso, **um exercício simples, limitado e realizável**. Ele consiste em **eleger o Plano Tecnológico e o PNPOT como dois instrumentos de política que devem ser especialmente articulados com a elaboração do QREN**, de forma a que não se possam ignorar reciprocamente e a que, ao invés, se consolide uma visão comum e generalizável sobre grandes objectivos da política estrutural. Evidentemente que esta proposta está associada ao argumento, que já apresentámos, em que defendemos a centralidade do “económico” e do “urbano” na concepção da materialidade do território e, portanto, das intervenções estruturais que sobre ele incidem. Mas ela é também tributária da exigência de que as políticas sejam selectivas, assentem em prioridades e se preocupem com os problemas organizacionais e de qualificação do país. O modelo institucional de gestão das intervenções operacionais deve, por isso, supor articulações

privilegiadas com estes dois instrumentos de planeamento, tendo em vista estabelecer uma lógica territorial de governação¹⁷.

2. A articulação das políticas públicas (1): o Plano Tecnológico e a gestão dos fundos estruturais

O facto de, na presente legislatura, o Plano Tecnológico fixar uma “**moldura**” **conceptual e normativa** para os grandes objectivos e acções das políticas públicas – e da política económica em particular – é uma circunstância que não pode ser desaproveitada quando se trata de abrir um novo ciclo de programação. Parece claro que a **matriz essencial** da formação de capital fixo social deve ficar estabelecida com o Plano Tecnológico. No domínio dos recursos humanos, da sociedade da informação, das tecnologias, da energia, dos transportes, da mobilidade e da logística, da internacionalização ou do desenvolvimento dos *clusters* e da sua relação com o território é este o lugar onde se estabeleceram as grandes metas e as grandes linhas de orientação.

Além disso, através do PIIP e dos projectos PIN, abriram-se vias de concretização de uma **ossatura de grandes realizações**, tanto na esfera pública como na privada. Estas condições não podem ser ignoradas no raciocínio de conceptualização dos Programas Operacionais para o período 2007-2013. Não é apenas o objectivo, já de si salutar, de afastar a ideia de que o planeamento se esgota em exercícios desordenados de sobreposição de planos e programas; é o propósito de assegurar selectividade, articulação e eficácia às políticas públicas que aqui está em causa.

Os conceitos do Plano Tecnológico são os que resultam da Agenda de Lisboa e do papel que se pretende atribuir à tecnologia, à inovação e à qualificação. Trata-se, no essencial, de estabelecer objectivos de crescimento económico com base na

¹⁷ É claro que o Plano Nacional de Emprego e a Estratégia Europeia para o Emprego são igualmente documentos muito relevantes para a estratégia de concepção e aplicação do QREN. É por razões de especialização deste relatório nas questões territoriais e por se admitir que as matérias contidas nestes documentos gozam de alguma autonomia em relação à definição de uma lógica territorial de organização que não se lhes dedica aqui referências mais desenvolvidas.

geração de grandes impactos na economia e de produzir capacitação tecnológica combinada com conhecimento e inovação. Parece, pois, razoável dizer-se que o contexto macro-estrutural está estabelecido, tanto no plano material como no das ideias e dos compromissos.

Para além de acções em domínios prioritários da qualificação da sociedade e da economia, o Plano Tecnológico é acompanhado de uma visão sobre as grandes infra-estruturas de qualificação da economia e da sociedade. A via de concretização destes objectivos, correspondente às macro-opções relacionadas com a formação de **capital fixo social** da economia e da sociedade, é o **PIIP (Programa de Investimentos em Infra-estruturas Prioritárias)**. Definem-se como áreas prioritárias de intervenção as que se referem às *infra-estruturas*, ao *território*, à *informação* e ao *conhecimento* e à *formação*.

Estão identificados os projectos que concretizam este programa de investimentos nacionais “prioritários” de natureza infraestrutural e estimados os custos correspondentes à sua execução até 2009. São 25000 milhões de Euros, resultantes do investimento público ou de parcerias entre o investimento público e o privado, repartidos do seguinte modo: Conhecimento e Tecnologias da Informação e da Comunicação (18%), Ambiente (9%), Energia (22%), Território (15%), Infra-estruturas Sociais (3%) e Transportes (33%). Os benefícios que deles se esperam reflectir-se-ão em três eixos principais:

- a) Melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e da coesão social;
- b) Ordenamento do território e reforço da sustentabilidade;
- c) Crescimento económico e aumento da competitividade económica.

Os projectos **PIN (projectos de Potencial Interesse Nacional)** são a via de concretização do Plano Tecnológico na esfera empresarial e produtiva da economia. Trata-se de projectos de elevada dimensão e significado (tipicamente com um investimento global superior a 25 milhões de Euros), com “especial valia nos planos económico, social, tecnológico, energético e de sustentabilidade ambiental” e procura-se que eles produzam grandes impactes na economia através

da diversificação da base económica, da criação de volumes significativos de emprego e da inovação.

Para serem considerados projectos PIN – e disporem de um acompanhamento diferenciado através de uma via administrativa específica e dedicada – os investimentos superiores ao valor antes indicado devem apresentar um impacto positivo em pelo menos quatro dos seguintes domínios:

- a) Produção de bens e serviços transaccionáveis, de carácter inovador e em mercados com potencial de crescimento;
- b) Efeitos de arrastamento em actividades a montante ou a jusante, particularmente nas pequenas e médias empresas;
- c) Interação e cooperação com entidades do sistema científico e tecnológico;
- d) Criação e ou qualificação de emprego;
- e) Inserção em estratégias de desenvolvimento regional ou contribuição para a dinamização económica de regiões com menor grau de desenvolvimento;
- f) Balanço económico externo;
- g) Eficiência energética e/ou favorecimento de fontes de energia renováveis.

Parece poder deduzir-se que o PIIP e os projectos PIN constituem domínios que, no essencial, devem ser geridos a nível nacional, dadas as características que já lhes atribuímos. É certo que muitos dos seus aspectos têm “amarrações” territoriais óbvias, mas a sua natureza infraestrutural e de grande dimensão, assim como os impactos que proporcionam, justificam uma lógica deste tipo.

O exercício essencial que a concretização dos Plano Tecnológico implica, numa óptica de planeamento, é o que consiste em saber, primeiro, quais são as **consequências territoriais** das metas estratégicas comuns e das grandes opções e, segundo, quais são as acções que exigem **uma relação de proximidade** com os

actores, com as realidades materiais mais relevantes em matéria de recursos e de capacidades produtivas e com condições territoriais de execução das políticas.

Faz todo o sentido que os objectivos e os conceitos do Plano Tecnológico sejam a base da formulação de políticas para todo o país, não apenas quando estão em causa as grandes infra-estruturas, mas também quando importa fazer convergir diferentes dinâmicas e diferentes capacidades. A existência de um plano estratégico e macro-orientado de metas e opções é uma condição necessária para valorizar a sua concretização diferenciada e apropriada, tendo em vista a natureza das realidades territoriais e, sobretudo, captar adequadamente as condições específicas de competitividade.

Ora, os conteúdos apontados para o Plano Tecnológico parecem facilitar **um raciocínio assente numa lógica de articulação entre as dimensões que exigem visões territoriais e acções de proximidade e aquelas que são inerentes a uma estruturação global do país**, tendo em vista a qualificação, a competitividade, a organização e a inserção externa da sociedade no seu conjunto.

É da natureza de um exercício de planeamento como o da estruturação operacional do QREN que a **coexistência e a articulação de lógicas nacionais e de lógicas territoriais** assente numa **variável de ajustamento** sem a qual o risco de desintegração das políticas pode ser elevado. Um Programa Operacional de natureza nacional (ou, mais rigorosamente, pluri-regional) para a competitividade e a inovação representará o campo próprio para a aplicação das acções que representam metas globais e processos de infra-estruturação (material ou imaterial) do país. Mas os Programas Operacionais regionais não-de ser, necessariamente, o terreno próprio para as acções de competitividade e inovação que dependem do território e que promovem os sistemas produtivos, os territórios urbanos, as pequenas, médias e micro empresas ou que asseguram serviços em áreas deficitárias. Por isso, um eventual Programa Operacional “nacional” para a competitividade e a inovação é tão importante para o Plano Tecnológico (no que diz respeito às políticas “aterritoriais”), como os Programas Operacionais regionais (que faz sentido conceber como um espaço relevante de concretização no território das metas e objectivos daquele Plano).

De facto, o Plano Tecnológico contém medidas cruciais para um exercício desta última natureza: o micro-crédito para o empreendedorismo, o desenvolvimento do *cluster* eólico, a logística portuária e de intermodalidade, a inovação dos *clusters* regionais, a política de cidades (na relação entre inovação urbana e competitividade), a inovação nos serviços em áreas de baixa densidade. Estes são apenas alguns exemplos de domínios apontados no Plano Tecnológico em que este **necessita de um esquema de governação territorial das intervenções**, isto é, de domínios em que é crucial estabelecer uma lógica de actuação de proximidade e de articulação das intervenções. Os eixos que venham a estruturar os Programas Operacionais regionais devem “oferecer” esta oportunidade de inserção territorial dos objectivos consagrados no Plano, do mesmo modo que devem pressupor o largo conjunto de medidas (da qualificação dos recursos humanos à sociedade da informação e à modernização da administração pública; da política tecnológica à energia e à internacionalização) que constituem opções em matéria de infra-estruturas e de qualificação do contexto de desempenho da economia e da sociedade portuguesas no seu conjunto, as quais não são necessariamente territorializáveis mas são cruciais para o desenvolvimento dos territórios e para a valorização das suas características próprias.

Aliás, partimos do pressuposto de que aos Programas Operacionais regionais não deve corresponder uma estrutura uniforme em todas as regiões, pois o modo de alcançar os seus desígnios estratégicos tem, necessariamente, concretizações diversas em cada território. A isso conduzem as diferentes especializações produtivas regionais, assim como as diferentes matrizes territoriais. Contudo, uma coisa é uma estrutura uniforme de eixos e medidas, outra é assumir metas estratégicas comuns, num quadro de utilização das capacidades do território para o desenvolvimento de cada região e do conjunto do país. Na proposta que aqui fazemos, concebemos os Programas Operacionais regionais como instrumentos onde se dá um lugar central à concretização de prioridades estratégicas no domínio da economia, através da aceleração da capacidade inovatória dos sistemas regionais. Colocamo-nos numa óptica de promoção dos *clusters*, de investimento na qualificação da força de trabalho, de desenvolvimento das condições contextuais de funcionamento das empresas e de fortalecimento das

suas capacidades de competitividade internacional. Para além das políticas de incentivo directo ao investimento empresarial privado, o tópico da economia articula-se criticamente com as seguintes dimensões: (a) infra-estruturas de investigação científica e desenvolvimento tecnológico, em interface com as empresas; (b) criação de condições logísticas e de outros factores imateriais de competitividade; (c) formação profissional, que deve fazer crescer exponencialmente as medidas que visam uma articulação estrita com *clusters* e especializações produtivas territoriais.

3. A articulação das políticas públicas (2): o PNPOT e a gestão dos fundos estruturais

Tal como a economia exigiu um documento estratégico, a regulação da vida pública nos domínios do ordenamento e do “urbano” levou a que o Estado determinasse a elaboração do PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, tendo em vista dispor de um quadro de referência para a gestão do território. Esse trabalho está prestes a ser concluído e importa retirar daí ilações acerca da natureza dos problemas urbanos, dos espaços onde se geram dinâmicas territoriais e do modelo territorial proposto.

Para o que aqui nos interessa, retemos uma leitura do PNPOT assente em três pontos: a identificação dos grandes problemas do ordenamento do território em Portugal; a caracterização das dinâmicas dos espaços regionais e, com especial ênfase, a proposta de modelo territorial.

3.1. Os grandes problemas do ordenamento como problemas urbanos

O primeiro ponto serve para constatar que pelo menos **10 dos 25 grandes problemas do ordenamento do território podem ser encarados como relacionados com a organização urbana do país** (um tem a ver com a cultura e a cidadania, dois relacionam-se com os espaços de baixa densidade, três com a economia, cinco têm a ver com ordenamento de recursos físicos e energéticos, quatro são de dimensão político-administrativa).

Os problemas urbanos dizem respeito às **funções económicas das cidades**, à **fragmentação do sistema urbano** e à **ausência de práticas de cooperação e concertação**, à degradação do ambiente físico e social, aos problemas de mobilidade, às condições de acolhimento de populações imigrantes, à “canibalização” de espaços urbanos e rústicos por lógicas metropolitanas desordenadas, à falta de equipamentos e infra-estruturas em áreas dinâmicas, à degradação e abandono dos centros, às lógicas imobiliárias especulativas e à dispersão do terciário superior.

É, portanto, um conjunto de questões que informam e exigem: informam acerca dos problemas e, assim, disponibilizam um diagnóstico; exigem, porque apontam um quadro de referências que não pode deixar de ser utilizados no âmbito de políticas que superem os constrangimentos e as debilidades identificadas. É esse diagnóstico e essas referências que aqui retemos para perspectivar a governação territorial dos fundos estruturais, formular prioridades sob a forma de eixos operacionais e estabelecer um modelo institucional de gestão que esteja em conformidade com os problemas do território.

3.2. A territorialização do desempenho económico: os espaços regionais consolidados

Com este segundo ponto, acolhemos neste relatório a visão desenvolvida no PNPOT – e com a qual convergem numerosos estudos¹⁸ – sobre as dinâmicas económicas em Portugal e a sua profunda marca territorial. Associamo-nos igualmente à noção aí repercutida acerca dos espaços onde se concretizam as dinâmicas espaciais relevantes, isto é, aqueles territórios, regionais ou infra-regionais, que as políticas públicas devem considerar para fins operativos.

O PNPOT adopta, como já vimos, uma divisão dos espaços urbanos do país em quatro grupos: (a) Região Metropolitana de Lisboa, Conjunto Urbano-Metropolitano do Norte Litoral, Centro litoral e Algarve, encarados com aqueles que **determinam o processo e o ritmo de desenvolvimento nacional** e

¹⁸ Dada a natureza deste relatório dispensamo-nos de os indicar.

comandam a organização do território; (b) Dão-Lafões, Pinhal Interior Norte, Médio Tejo, Beira Interior Sul e Pinhal Interior Sul, representando capacidade de **geração de novos dinamismos territoriais**; (c) Minho-Lima; Douro e Alto Trás-os-Montes; Beira Interior Norte, Serra da Estrela e Cova da Beira e Alentejo (sem o Alentejo Litoral), como “**espaços de fronteira**”; (d) O quarto grupo é o do **Portugal insular**.

3.3. Um mapa de Portugal urbano, atento ao património e ordenador das mobilidades internas e externas

A proposta de modelo territorial do PNPOT, isto é, o “novo mapa de Portugal” correspondente à visão prospectiva desenvolvida resulta, na nossa leitura, de três grandes princípios:

- o **princípio do desenvolvimento urbano** (configurando a ideia de “urbanização global do território” através de “um sistema urbano competitivo e sustentável”);
- o **princípio da salvaguarda do património** natural e cultural, com grande atenção às paisagens e à gestão dos recursos físicos e naturais;
- o **princípio da organização e ordenamento** das mobilidades, das infra-estruturas e dos equipamentos numa lógica de articulação interna e externa do país.

Para a finalidade deste relatório vamos concentrar-nos essencialmente no primeiro dos princípios que atribuímos ao PNPOT, pois ele conduz-nos a questões essenciais da governação e do território. Parece-nos, além disso, que a noção de sistema urbano nacional e de espaços e sistemas urbanos dentro do país assumida neste documento é particularmente rica.

Resumindo, aquela noção consiste no seguinte:

- os **motores de competitividade** do país, situados no litoral, são **de sede urbana** e têm uma natureza **policêntrica**;

- a **dimensão metropolitana** do desenvolvimento e da internacionalização, representada pelos Arcos Metropolitanos de Lisboa e do Porto é irrecusável e essencial, sendo crucial o seu ordenamento e capacitação competitiva;
- a articulação do país deve dar atenção a **espaços urbanos intermédios consolidados e policêntricos**, destacando-se dois: um com finalidades de servir a “intermediação” do espaço nacional (o do **Centro**, assente nas polarizações de Coimbra, Aveiro, Leiria e Viseu, cada uma delas gerando sistemas urbanos de proximidade); o outro, o do **Algarve**, como instrumento de ordenamento e qualificação de uma região turística;
- torna-se necessário “**viabilizar**” um grande conjunto de “eixos ou sistemas urbanos locais” (Lamego, Régua e Vila Real; Guarda, Covilhã, Fundão, Castelo Branco ou Tomar, Abrantes, Entroncamento, Torres Novas, para só dar três exemplos);
- alguns pólos urbanos que qualificam áreas frágeis do ponto de vista urbano deverão ver a sua capacidade de influência reforçada (trata-se de sistemas urbanos que só são concebíveis como tal a partir de uma **visão voluntarista e de planeamento**: um exemplo é o proto-sistema urbano da Serra da Estrela, passível de ser constituído por Gouveia, Seia e Oliveira do Hospital)
- às chamadas “grandes dorsais” cabe um papel de **dinamização do interior**, na medida que elas são concebidas como formas de articulação de centros e sistemas urbanos, isto é, formas de comunicação e, sobretudo, processos de estabelecimento de complementaridades entre eles;
- os **grandes corredores do litoral e de ligação litoral-interior** complementam, numa lógica de acesso e de formação de redes, o modelo territorial.

A ideia que aqui defendemos é que, tal como o Plano Tecnológico é o instrumento que fixa a moldura conceptual da economia e das grandes opções em matéria de capital fixo social, o PNPOT deve **fixar as grandes variáveis da lógica territorial em que as políticas estruturais assentam**. Essas variáveis são as do **sistema urbano nacional**, considerado no seu conjunto, e a das **estruturas urbanas sub-regionais**, internas às NUTE II. A finalidade é, evidentemente, que se assuma uma matriz de territorialização das políticas públicas, visando reforçar aquelas estruturas e promovendo a selectividade e a complementaridade das intervenções e dos investimentos. Dito de outra maneira, a opção por uma lógica assente nas estruturas urbanas é um caminho que, para além das suas virtualidades intrínsecas (as dinâmicas contemporâneas são de sede urbana), constitui um instrumento para contrariar o defeito correntemente atribuído às políticas estruturais de se perderem em efeitos apenas localistas, sem geração de consequências sistémicas.

O lugar que atribuímos à qualificação dos sistemas urbanos enquanto objectivo (e eixo de actuação) dos Programas Operacionais regionais encaixa, pois, na moldura estabelecida pelo PNPOT e desenvolve-a no plano sub-regional.

4. A articulação de políticas e o lugar dos fundos estruturais no esforço de investimento nacional

A questão que é central a este capítulo – a articulação das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento – merece ser posta em relação com um outro tema, o da percepção do significado dos fundos estruturais no esforço de investimento nacional. Trata-se de um tema que é associável a (entre outras) duas considerações que nos parecem relevantes: a uma consideração acerca da **selectividade** que deve orientar o seu uso e a uma consideração acerca do efeito que os fundos devem ter enquanto **potenciador** do restante investimento feito na economia e na sociedade e que com eles interage, directa ou indirectamente.

Como se sabe, o investimento da economia portuguesa tem-se situado, sustentadamente, em valores próximos de 25% do PIB. Nesta mesma linha, o Programa de Estabilidade e Crescimento apresentado no fim do primeiro semestre

de 2005 assume que o peso da FBCF no PIB no período 2005-2009 será, em média anual, 23%. Ora, as transferências de capital da União Europeia para Portugal só pontualmente atingiram os 2.5% do PIB, sendo a média dos últimos anos cerca de 1.8%. Quer isto dizer que **o peso dos recursos de capital vindos da União Europeia para Portugal no que estamos a chamar esforço de investimento da economia portuguesa tem sido de cerca de 7%, em média.** Estas ordens de grandeza são coerentes com as que o DPP tinha estimado para o QCA II¹⁹. O impacto médio dos fundos estruturais no investimento foi, então, de 9.5%, sendo mais expressivo do que o impacto em qualquer outra grandeza macroeconómica.

Quadro 1
Os fundos estruturais e o esforço de investimento nacional

	Investimento total	PIB	Inv/PIB	Transf. de Capital da UE		Administrações Públicas		
				TCUE/PIB	Desp. de Capital	Transf de capital da UE	TCUE/DC	
								v.a.
€	€	(%)		(%)	(%)	(%)	(%)	
1995	19861	80827	24,6			5,3	1,6	30,2
1996	21280	86230	24,7	1729	2,0	8,1	6,0	31,7
1997	24593	93014	26,4	2294	2,5	9,5	6,3	28,6
1998	28331	100962	28,1	2223	2,2	7,8	6,0	23,3
1999	30575	108030	28,3	2305	2,1	7,4	5,9	27,1
2000	33264	115548	28,8	1672	1,4	4,9	5,0	26,0
2001	34218	122550	27,9	1259	1,0	3,6	5,5	27,3
2002	32934	128458	25,6	1950	1,5	5,9	4,2	35,7
2003	30292	130576	23,2	2743	2,1	9,1	4,6	30,4
2004	31828	135187	23,5	2320	1,7	7,2	4,7	23,4

Fonte: Relatório do Banco de Portugal, 2005

Preços correntes, em milhões de euros

Já do ponto de vista do investimento das Administrações Públicas, que nos últimos dez anos se situou na casa dos 5% do PIB, os recursos de capital transferidos para Portugal pela União Europeia têm representado um contributo da ordem dos 28%. No Programa de Estabilidade e Crescimento para 2005-2009

¹⁹ “Avaliação do Impacto Macroeconómico do QCA 1994-2000”, DPP, 2002. No mesmo sentido, cf. também “QCA III. Impacto Macroeconómico. Avaliação Intercalar”, DPP, 2003 e “Avaliação do Impacto dos Programas Operacionais Regionais (QCA III) em 2000-2003”, DPP, 2005.

estima-se que a taxa de investimento das Administrações Públicas se situe em cerca de 3% do PIB, com uma alteração das proporções relativas do investimento participado e não participado pela União. A componente não participada aumentará, em termos médios anuais, cerca de 15%, compensando parcialmente a esperada redução dos fundos estruturais na passagem do QCA III para o QREN.

Este exercício acerca da relação entre fundos estruturais e investimento na economia portuguesa (global e das Administrações públicas) tem como finalidade mostrar, em primeiro lugar, o seu real peso e expressão relativa (coisa de que as discussões vulgares no espaço público raramente têm consciência exacta, sendo corrente amplificar exorbitantemente a sua expressão quantitativa) e, em segundo lugar, defender a necessidade de ser conferida ao investimento financiado com os fundos uma natureza selectiva, estrategicamente orientada e definitivamente confinada à resolução de grandes problemas estruturais da sociedade e da economia portuguesas.

Estamos convencidos que esta última não é uma conclusão irrelevante para um exercício de articulação de políticas como o que estamos a propor, assim como o não parece ser para “afinar” convenientemente o princípio de selectividade em que o uso dos fundos estruturais deve assentar. De facto, “há mais orçamentos para além do orçamento dos fundos” e isso dá fundamento bastante à ideia de que a utilização deste últimos deve ser claramente *problem solving*. Sendo dirigida à resolução dos problemas mais estruturais e mais duradouros da sociedade portuguesa, essa utilização deve ser solidamente ancorada nos objectivos de planeamento mais consensualizados e mais articulados no âmbito de políticas públicas estruturais, isto é, não devem ficar submersos nem na dispersão do planeamento nem em actuações desgarradas.

5. A articulação de políticas públicas como solução para as soluções “desviantes” da territorialização das políticas públicas

A necessidade de articular política públicas não resulta só da vontade de conferir coerência ao planeamento, nem é uma mera circunstância “estética”, para se

alcançar maior elegância formal. Esta necessidade decorre do facto de serem muitas as soluções desviantes que trazem ineficácia às políticas públicas, conduzindo a gastos sem os correspondentes resultados em matéria de desenvolvimento territorial e de superação de debilidades estruturais duradouras da economia e da sociedade.

O que a experiência nos tem mostrado é que o facto de o território existir e de ser grande o conjunto das políticas públicas que são sensíveis ao território não implica, só por si, que seja fácil lidar com o espaço, sobretudo se ele não for considerado apenas como o quadro físico em que os equipamentos, as pessoas e as actividades se localizam.

Na nossa interpretação, e em resultado da análise que efectuámos sobre a programação e a execução das políticas estruturais, parece-nos que a constatada dificuldade, por parte das políticas públicas, em lidar com o território conduz frequentemente a duas *soluções desviantes* e, portanto, ambas afastadas do ponto desejável em que acção pública e desenvolvimento territorial se conjugam.

Uma dessas soluções é o “**excesso de local**”. Na ausência de uma racionalidade territorial de nível regional, é natural que o local – dada a mais fácil definição que comporta e, sobretudo, dado que tem uma tradução institucional directa e concreta (o Município, com os seus órgãos politicamente legitimados) – seja o “outro lado” do Estado Central no edifício institucional que acompanha as políticas estruturais de coesão. A visibilidade do local e do “excesso de local” na visão construída sobre a aplicação dos fundos estruturais em Portugal é, de facto, muito grande e é do ponto de vista qualitativo, mais do que do quantitativo, que ela se exprime. Aliás, tem sido esta a visão mais popularizada, por vezes sob forma caricatural, e é esta visão que a opinião pública e a racionalidade técnica tomam como assente. Resta saber se isso representa uma observação rigorosa e útil. Resta saber, sobretudo, se isso não constitui uma visão muito parcial, que ofusca uma adequada percepção do conjunto.

Em boa verdade, os recursos atribuídos aos **investimentos municipais** – e relativamente aos quais se pode dizer que há um “**princípio de reserva**

institucional” a favor dos municípios pela lógica de governação do QCA III – limitam-se a **16% da despesa pública prevista no QCA III e a 18% do total dos fundos**²⁰ (trata-se dos Eixos 1 e 2 dos Programas Operacionais regionais²¹; se considerássemos só o Eixo 1, aquele que representa cabalmente a lógica estritamente municipal, sem concertação intermunicipal, seriam apenas 11% da despesa pública e 13% dos fundos). Sendo certo que outros investimentos municipais podem ser acolhidos em outros programas, eixos e medidas, a verdade é que aí a responsabilidade da gestão cabe a entidades vinculadas à Administração Central, razão pela qual não é pertinente o argumento da existência de uma lógica predefinida estabelecida em função dos “clientes” dos fundos.

A outra “solução desviante” de um propósito de territorialização das políticas públicas é o predomínio de **uma lógica sectorial de intervenção**. Na ausência de níveis e processos relevantes de governação territorial é também natural que prevaleça a forma de organização da Administração Central, que é de natureza sectorial, tal como o indica a orgânica do Governo, dos Ministérios e respectivos serviços.

Continuando a observar as estruturas de repartição dos recursos, **é incontornável a constatação da existência de um largo predomínio da lógica sectorial** de organização da sua aplicação: aos 12 Programas Operacionais sectoriais corresponde mais de metade dos investimentos estruturais previstos (58% da despesa pública e dos fundos do QCA III do Continente, que é onde a distinção é relevante); ao conjunto dos eixos sectoriais (Programas Operacionais sectoriais mais as medidas sectoriais desconcentradas dos Eixos 3 dos Programas Operacionais regionais) correspondem 84% da despesa pública e 82% dos fundos.

²⁰ Consideramos aqui a despesa pública e os fundos previstos na reprogramação de 2004. Verdadeiramente, a diferença entre os dois indicadores só é relevante no eixo das intervenções desconcentradas, pois programa-se proporcionalmente mais despesa pública do que fundos estruturais.

²¹ Incluímos também o PEDIZA II.

Quadros 2 e 3
Despesa Pública e Fundos Estruturais no QCA III
Repartição por lógicas de aplicação

QCA 2000-2006 (Reprogramação)			
Despesa pública			
	€	%	%
	(milhares)	do QCA III	do QCA III do Cont.
Total do QCA III*	32461618	100,0	-
Total do QCA III no Continente*	30185079	93,0	100,0
Total dos 7 PO Regionais	15119670	46,6	-
Total dos 5 PO Regionais do Continente	12843131	39,6	42,5
Total dos 5 PO Regionais do Continente sem o Eixo 3	4953061	15,3	16,4
Total do Eixo 3 dos PO Regionais do Continente	7890070	24,3	26,1
Total dos PO Sectoriais	17341948	53,4	57,5
Total dos Eixos Sectoriais	25232018	77,7	83,6
Total dos Eixos Municipais	3453826	10,6	11,4
Total dos Eixos Territoriais**	1499236	4,6	5,0

* Sem Assistência Técnica ao QCA III

** AIBT mais PEDIZA II

QCA 2000-2006 (Reprogramação)			
Fundos Estruturais			
	€	%	%
	(milhares)	do QCA III	do QCA III do Cont.
Total do QCA III*	20453570	100,0	-
Total do QCA III no Continente*	18808479	92,0	100,0
Total dos 7 PO Regionais	9582756	46,9	-
Total dos 5 PO Regionais do Continente	7937665	38,8	42,2
Total dos 5 PO Regionais do Continente sem o Eixo 3	3391211	16,6	18,0
Total do Eixo 3 dos PO Regionais do Continente	4546454	22,2	24,2
Total dos PO Sectoriais	10870814	53,1	57,8
Total dos Eixos Sectoriais	15417268	75,4	82,0
Total dos Eixos Municipais	2356786	11,5	12,5
Total dos Eixos Territoriais**	1034424	5,1	5,5

* Sem Assistência Técnica ao QCA III

** AIBT mais PEDIZA II

O papel dos diferentes agentes institucionais na governação do QCA III não é, contudo, dedutível directamente do peso financeiro das acções que correspondem às respectivas competências. De facto, tem-se considerado que o modelo institucional de gestão é significativamente marcado pelo peso dos agentes municipais, visto que, por um lado, os cinco Programas Operacionais regionais do Continente, com os seus três eixos, representam pouco mais de 42% da despesa e dos fundos programados para o Continente, e os sete Programas Operacionais regionais equivalem a 47% do QCA III (quer o indicador seja o total dos fundos,

seja o total da despesa). Ao mesmo tempo, sublinha-se que é nas estruturas e lógicas de decisão política que reside o ponto crucial. É neste ponto que nos detemos a seguir.

Capítulo 3

Um modelo institucional de gestão dos fundos estruturais (2007-2013): a organização territorial do Estado e a territorialização das políticas públicas

1. Introdução

O raciocínio que aqui propomos para a definição de um modelo institucional de gestão dos fundos estruturais assenta nas ideias desenvolvidas nos capítulos precedentes. O pressuposto básico é que é necessário **assumir os espaços de racionalidade que o território oferece à execução das políticas públicas**. Eles derivam, evidentemente da identificação que se fez da **materialidade do território**, isto é daqueles aspectos que, entre os muitos elementos que podem constituir o território, se consideram mais pertinentes para a concepção e execução das políticas públicas. Para discutir um modelo institucional é, evidentemente, necessário que nos interroguemos também acerca do quadro institucional existente e mobilizável para a execução das políticas públicas no território, o que nos leva às formas actuais de territorialização do Estado e aos cenários da sua possível evolução perante os objectivos da gestão das intervenções estruturais.

A proposta de modelo institucional de governação territorial com que terminamos decorre essencialmente de **evoluções nas formas de territorialização da Administração dedutíveis a partir das próprias políticas estruturais e da sua territorialização**. Se é certo que pode haver evoluções que resultem de determinantes de natureza essencialmente política (regionalização ou desconcentração unitária, e não apenas sectorial, do Estado), a verdade é que não considerámos esses aspectos neste estudo, a não ser como referenciais para exercícios de comparação. Não quer isto dizer que não se considere que a

regionalização administrativa do Estado não é uma solução a privilegiar quando o que está em causa é o desenvolvimento territorial, a coesão e a criação de factores específicos de competitividade – é-o e, do nosso ponto de vista, é-o inquestionavelmente. O que acontece é que, neste estudo, se assume como **variáveis que delimitam o nosso campo de trabalho** as que decorrem das decisões de **gestão e governação dos fundos estruturais**, e não outras. Ora, no tempo e na substância, a regionalização é “outro assunto”. Por essa razão, aludimos a ele, mas não o consideramos um problema a equacionar aqui.

É certo que os casos em que nos detivemos em matéria de comparações internacionais²² e de *benchmarking* trazem contributos significativos para esta questão. O único exemplo a que aqui aludimos é o seguinte. A Espanha é frequentemente referida como um país “que organiza bem a aplicação dos fundos estruturais”. É verdade. Contudo, o que observámos (quer no Ministério da Economia e das Finanças, em Madrid, quer do ponto de vista das periferias regionais) foi uma outra coisa: o que Espanha tem bem organizado é o Estado! Para isso, parece-nos crucial a sua natureza “quasi-federal”. As finalidades do desenvolvimento parecem estar bem identificadas e as responsabilidades nessa matéria estão atribuídas e são claras. Sabe-se o que cabe ao Estado central, por se tratar de questões de organização da economia e da sociedade no seu conjunto e por serem matérias em certo sentido aterritoriais; sabe-se o que cabe às Comunidades Autónomas, por depender da proximidade e do desenvolvimento dos territórios. Ora, essa é uma questão básica e de grande valor quando se trata de perspectivar as políticas públicas. Inversamente, quando parece que tudo está permanentemente em aberto, o problema avoluma-se.

²² Como se referiu na Apresentação, os casos que estudámos (Espanha, França e Irlanda) serviram-nos de matéria para os desenvolvimentos conceptuais e analíticos que este estudo têm implícitos, mas não os “vertemos” no Relatório, por se entender que este se devia concentrar apenas nos aspectos analíticos que servem de base às propostas de um modelo institucional de governação regional para Portugal, no próximo ciclo de programação.

2. Espaços de racionalidade das políticas públicas

As políticas públicas de que aqui tratamos são as que têm finalidades de intervenção estrutural na economia e na sociedade, guiando as trajectórias de desenvolvimento. Admitamos uma forma de as delimitar que comporta **cinco domínios**: Grandes infra-estruturas sociais; Economia, inovação e especialização produtiva; Políticas urbanas e modelo territorial nacional; Organização dos espaços de baixa densidade; Formação, qualificação e inclusão social.

Para além da sua operacionalização em domínios específicos, as políticas públicas, carecem de contextos que assegurem racionalidade à sua execução. Interessa, por isso, saber quais são os **espaços de racionalidade das políticas estruturais** que venham a ser incluídas no QREN. O território é um factor de racionalidade das políticas, evidentemente mais pertinente para aquelas que dependem da proximidade e de relações finas com os contextos em que se inserem.

A visão que estamos a propor acerca do **território** e da sua materialidade levam-nos a considerar que são três os espaços de racionalidade que devem ser privilegiados para a governação regional das políticas estruturais:

- as **especializações produtivas regionais** (questão que nos levou ao objectivo prioritário da consolidação e desenvolvimento de **sistemas regionais de inovação**);
- os **sistemas urbanos** (questão que nos levou ao objectivo prioritário da organização das cidades e dos sistemas que resultam de relações intensas de proximidade);
- os **espaços de baixa densidade** pertinentes em cada região (questão que nos levou ao objectivo do acesso a serviços universais, à articulação do território e a um contrato de responsabilidade entre Estado central e Estado local, visando contrariar lógicas de disseminação que não produzem resultados positivos apreciáveis).

Por espaços de racionalidade das políticas públicas estamos a entender o quadro em que se estabelecem objectivos, se formulam e avaliam projectos, em que se aplicam instrumentos de execução e em que se desenvolvem as acções que asseguram eficácia, sustentabilidade e relevância aos resultados das políticas envolvidas. O que se espera é que as políticas alcancem um grau de coordenação e articulação elevado e que os seus resultados sejam aferíveis do ponto de vista do desenvolvimento dos territórios e da sua sustentabilidade.

As **especializações produtivas** são um **espaço de racionalidade** que resultam das economias de aglomeração existentes no território e que se expressam na organização das actividades produtivas. A racionalidade das políticas aumenta na medida em que se especificuem os objectivos da política económica no território, se coloquem **objectivos de promoção da clusterização das actividades** relevantes, se trate das condições gerais de eficiência colectiva (as materiais e as imateriais) dos agentes económicos e se estabeleçam objectivos de inovação e qualificação das economias concretas dos territórios.

Os **sistemas urbanos** são **espaços de racionalidade** resultantes da aglomeração das pessoas, dos equipamentos e das capacidades competitivas e a sua influência na concepção e execução das políticas depende do facto de estes serem espaços concebidos como de características intermunicipal, assentes em dinâmicas e mobilidades de natureza socioeconómica, que permitem estabelecer critérios de escala e de procura para definir redes de equipamentos articuladas e complementares, capazes de configurarem um modelo de ordenamento do país.

Os **espaços de baixa densidade** são **espaços de racionalidade** na medida em que permitem entender parcelas significativas do território como conjuntos intermunicipais, onde se organizam as funções económicas que as suas características específicas possibilitam, onde se valoriza a articulação com o resto do país, numa lógica de coesão, e onde se garanta o acesso aos serviços colectivos de bem-estar.

Os espaços de racionalidade das políticas públicas nem sempre são territórios físicos (não o são necessariamente no caso das especializações produtivas) e muito menos correspondem a espaços de natureza administrativa. Por isso mesmo

é preciso reflectir sobre o modo como eles são assumidos na prática corrente, na lógica de decisão, nos processos de governação e, evidentemente, nas relações do Estado e da Administração com o território.

Parece-nos que constituiria um enorme avanço que as **políticas públicas** (isto é, o Estado, na sua relação com o território) assumissem **referenciais territoriais claros**. Expliquemo-nos: o que está em causa é que, perante a necessidade e o objectivo de desenvolver os sistemas urbanos e a competitividade urbana, de consolidar um modelo de ordenamento à escala inter-regional e intra-regional, o Estado dissesse, “a nossa concepção de territórios urbanos, a nossa referência para valorizar as aglomerações existentes no território e para promover plataformas de qualificação, de aprofundamento competitivo e de mudança ‘é esta!’; são estes os sistemas nos quais privilegiamos uma óptica de ordenamento dos equipamentos, de organização das mobilidades, de cooperação intermunicipal; e vamos usar estes referenciais na aplicação dos fundos estruturais e nas decisões acerca dos projectos”. Os fundos estruturais e o seu modelo de governação seriam, por isso, instrumentos de racionalização do território e das relações que o Estado e as políticas públicas estabelecem com ele. O território seria, “em troca”, um quadro para alcançar a selectividade das intervenções, articular as medidas e assegurar a eficácia dos resultados. Adicionalmente, esse mapa de aplicação das políticas poderia constituir **uma base para a descentralização** de funções do Estado central para o nível intermunicipal.

O que se passa perante os sistemas urbanos – e que resulta da aposta no lado mais dinâmico do território e nas suas densidades, ou aglomerações, mais relevantes – vale igualmente para as zonas de baixa densidade, onde a criação de consensos intermunicipais e uma explicitação clara do que cabe aos orçamentos municipais e do que cabe aos fundos estruturais em matéria de garantia de serviços e equipamentos básicos e de desenvolvimento endógeno são necessidades urgentes. Também aqui os referenciais territoriais que o Estado assumisse em matéria de governação dos fundos estruturais seriam uma boa base para a descentralização e para a própria diferenciação dos processos e objectivos dessa descentralização.

Retemos, pois, duas acepções para conceber o território enquanto recurso a considerar na concepção dos Programas Operacionais. A primeira, recorde-se, tem a ver com **a economia e os factores específicos de competitividade** e assenta na noção de *economias de proximidade*. A segunda associa-se à **organização da vida colectiva e ao ordenamento do país** e considera os sistemas urbanos e os espaços de baixa densidade como categorias importantes. Os sistemas urbanos formam a estrutura do país e são definidos pela **aglomeração** de pessoas e actividades e pelas **mobilidades** que originam ou atraem; as áreas de baixa densidade são espaços relevantes para a ocupação do território nacional (impedindo as formas perversas de abandono), onde residem pessoas e se localizam recursos endógenos. Qualquer destas formas de aproximação das políticas públicas ao território comporta possibilidades de geração de **capacidade de contratualização** com actores locais, tendo em vista identificar responsabilidades, introduzir selectividade e criar convergência de objectivos.

3. O quadro institucional de gestão e execução das políticas públicas

A ideia de que “as instituições contam” está hoje largamente assente e partilhada, quer na teoria, quer na política. Trata-se, talvez, de uma asserção da mesma natureza da que afirma que “o território conta”. De facto, a relação entre o capital institucional de um país e os seus êxitos em termos de desenvolvimento económico são íntimas e as duas variáveis são directamente dependentes.

A noção de instituições não remete só para o aparelho administrativo estatal ou mesmo para a soma deste com as organizações que agregam interesses e capacidade de realização por parte da chamada sociedade civil. Instituições são também os consensos, as normas, os valores que a sociedade partilha (ou sobre os quais se divide) e que lhe servem para estabelecer objectivos, prioridades e formas práticas de actuação.

No entanto, é reconhecida a centralidade do Estado na sociedade portuguesa. Por isso, vamos basear a nossa análise do quadro institucional de governação das políticas públicas no Estado e nas suas formas de territorialização. É nosso

parecer que esta é a forma de chegar a resultados operacionais e a consequências manuseáveis. As questões institucionais que remetem para as atitudes e para as dimensões culturais e informais do desempenho social são, evidentemente, mais plásticas e mais de longo prazo do que as que podem ter uma tradução organizacional concreta, desde que sejam tomadas decisões formais com elas consonantes.

3.1. O Estado das delegações regionais sectoriais

Assume-se aqui **uma das principais ideias-força deste relatório**: a de que a **questão da organização territorial do Estado e da Administração é absolutamente crítica para a execução das políticas públicas** e para a reconversão da sua eficácia. Aliás, parece-nos que qualquer leitura a que se sujeite a gestão e eficácia da aplicação do QCA III depara necessariamente com este tema. Mais especificamente, julgamos que é assim que acontece com qualquer balanço que se faça da desconcentração para os Programas Operacionais regionais de quase metade dos fundos estruturais disponíveis, se o critério assentar em objectivos de desenvolvimento regional e de articulação territorial das políticas. Foi isso que a avaliação intercalar revelou. Como já observámos, o **excesso de sectorialização** e o **défice de racionalidade territorial** de âmbito regional, expressos na ausência de actores que a representem, parecem ser inteiramente tributários da forma como o Estado e a Administração periférica se organizam. Além disso, a análise que efectuámos de **outras experiências nacionais de gestão dos fundos estruturais** contribuíram para a verificação deste ponto de vista.

Se nos detivermos no quadro institucional disponível em Portugal para ser mobilizado para a gestão das políticas públicas deparamo-nos, do ponto de vista do Estado, com o que poderíamos designar **uma situação de Estado binário** – por um lado, o Estado Central, correspondendo às estruturas de nível governamental, e por outro o Estado local, correspondendo ao municípios. O Estado Central, por sua vez, não dispõe, em termos técnico-administrativos de

uma instância que exprima e represente uma racionalidade territorial global e articulada e a aplique nas regiões.

De facto, o Estado Central que encontramos a nível regional é o **Estado das delegações regionais sectoriais**, tendencialmente uma por cada ministério. Não há, neste quadro apenas verticalmente organizado, um nível de coordenação à escala regional. O papel de coordenação regional que as Comissões de Coordenação alguma vez possam ter exercido nunca evoluiu para um papel institucional que exprimisse globalmente a visão do Estado sobre os territórios. E pode mesmo defender-se que tem havido uma redução crescente do seu papel de mediador junto das autarquias locais. As suas competências nas áreas do ordenamento, do ambiente e dos fundos estruturais aprofundaram alguns dos seus papéis mas também os confinaram extraordinariamente. Verdadeiramente, cada departamento regional da Administração (incluindo as Comissões de Coordenação) é não mais do que “uma extensão” do respectivo ministério. Adicionalmente, a circunstância de, transitoriamente, as Comissões terem visto os seus presidentes “eleitos” pelos autarcas do Conselho Regional “instabilizou” ainda mais a percepção do seu papel e pôs em crise a sua condição de instância que dispõe de uma percepção racional do território, para além da visão individual de cada autarquia ou cada sub-espaco regional e para além da noção sectorial desenvolvida pelas estruturas dos outros ministérios.

Como também se sabe, a administração desconcentrada pelo Estado Central não obedece, sequer, a uma mesma geografia. Tem sido referida muitas vezes a necessidade de, pelo menos, se alcançar a uniformização espacial desta administração sectorial desconcentrada e têm sido apontados os inconvenientes que resultam de um geografia caótica como a actual. Este dado é incontornável e a superação deste estado de coisas parece depender de um passo óbvio e fácil. Desde 2001 que existe um relatório aconselhando o seu reordenamento espacial²³.

²³ Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do estado - Relatório Final, Ministério da Reforma do estado e da Administração Pública, Lisboa, 2001.

3.2. As instabilidades da organização institucional do território

Apesar disto, uma outra “instabilidade” foi trazida à organização territorial do país, com a alteração do desenho das NUTE II. O contexto é conhecido. Mas faz sentido apontar o longo, lento e até experimental²⁴ processo de consolidação dos grandes espaços regionais do país como um dos melhores adquiridos da acumulação de saberes e de práticas acerca do território. Ora, as “novas NUTE II” vieram trazer uma descoincidência entre uma geografia pensada para manipular as elegibilidades aos objectivos de convergência regional da União e uma outra relacionada com o território e as suas dinâmicas, capacidades e problemas. Mesmo que, como é aconselhável, se distinga a função de planeamento territorial, para a qual é importante a coerência do território, da função de gestão dos fundos, a verdade é que estamos perante uma instabilidade que era desejável que não existisse...

A instabilidade intermunicipal é outra dimensão do problema. Bem se sabe que não tem sido fácil construir uma agenda de intermunicipalidade em Portugal. As razões são conhecidas: tanto pode ser invocada a história como o modelo constitucional da democracia (sempre amputado da sua parte regional), para além de outros factores. Contudo, as bases para essa agenda de intermunicipalismo parecem existir e faz-se neste relatório uma proposta neste sentido.

A verdade, no entanto, é que os factores de instabilidade são recorrentes. As figuras de associativismo municipal designadas Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais estão entre os elementos que para isso contribuem. A Lei nº 10/2003, que estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos, e a Lei nº 11/2003, que estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos, ambas de 13 de Maio, não tendo proporcionado uma referência substantiva para a sua constituição,

²⁴ Com a alusão à sua natureza experimental queremos relembrar o facto de o desenho do que, por simplificação, podemos chamar a “área das Comissões de Coordenação” ter tido muitos ajustamentos, ditados pela experiência e até pela própria evolução das dinâmicas territoriais do país.

trouxeram no entanto uma discricionariedade voluntarista apenas regulável pelos municípios, e sem outros factores de racionalização.

Não parece excessivo dizer-se que também esta experiência parece carecer de continuidades. Mas é certo que é um factor perturbador adicional. Por isso, a questão da valorização do território, tanto para a organização intermunicipal, como para a actuação do Estado, como ainda para dar substância ao desenvolvimento necessita criticamente de encontrar bases materiais objectivas.

Uma consequência essencial deste modelo de territorialização do Estado e desta instabilidade institucional do território é, seguramente, a sua **permeabilidade à distorção das políticas públicas**, visto que ele carece de uma instância de nível territorial e de instrumentos para as articular e lhes dar coerência. É, por isso, uma situação extraordinariamente favorável ao **localismo caótico**, assim como o é à **estrita sectorialização** das políticas. Sectorialização, porque é compreensível que, na ausência de uma racionalidade territorial que articule as várias intervenções, estas procedam segundo estritos critérios de execução. Mas também localismo, porque os executores das políticas sectoriais – já relativamente desprovidos de capacidade de articulação no território com outras políticas – vêm-se confrontados com uma miríade de demandas políticas potencialmente desgarradas, às quais dificilmente podem oferecer alternativa. Para além do que ocorre a nível regional, a permeabilidade a uma lógica de dispersão vê-se muito reforçada a nível sectorial, pois também aí a expressão das demandas locais se exerce, e neste caso sem qualquer mediação de proximidade que ajude a filtrá-las ou a racionalizá-las (para já não falar em incluí-las em lógicas territoriais consolidadas). Os exemplos de situações deste tipo são numerosos e recorrentes, visto que a natureza predominante do Estado em Portugal é bem representada pelo que já chamámos lógica binária.

As questões e as características essenciais são, por isso, fáceis de resumir: predomínio de uma lógica sectorial de relação vertical com o território, défices de articulação das políticas, tentativas incipientes e não duradouras de superação

desse estado de coisas, tendência para o colapso da racionalidade territorial perante o localismo e o sectorialismo.

Uma forma de identificarmos o quadro institucional disponível para gerir territorialmente as políticas públicas é tomar em conta o que serviu de base ao QCA III e perspectivar quais seriam as suas continuidades e ajustamentos. É sabido que, do ponto de vista regional, e mesmo do ponto de vista da globalidade da gestão dos fundos estruturais, o QCA III teve duas características distintivas: (1) a colocação na esfera regional e sob autoridade formal dos Presidentes das Comissões de Coordenação de elevados montantes de investimentos correspondentes aos eixos 3 dos Programas Operacionais regionais e às medidas sectoriais que os integram, tendo em vista a coordenação territorial de tais acções; (2) a criação de um espaço de actuação territorializada de nível sub-regional, as AIBT, a que caberiam a função de acção concertada em áreas com potencialidades ou problemas específicos.

Qualquer destas duas características diferenciadoras do QCA III tinha virtualidades e justificações positivas. Procurava-se atribuir à esfera regional possibilidades de acção e afirmar a noção de que a responsabilidades na busca da melhor solução de gestão passava pelos territórios. Tornava também evidente que os ganhos de eficiência da alternativa “recentralizadora” não estão garantidos, podendo até ser negativos. Se é certo que estes objectivos, em si mesmos, devem ser afirmados, já a sua “afinação” parece estar muito limitada, podendo apenas ocorrer pontualmente²⁵, e ainda assim com as insuficiências que o modelo, na sua globalidade, revelou.

²⁵ Só por exercício, as melhorias incrementais podiam, por exemplo, ser do seguinte tipo. Em primeiro lugar, alterações resultantes de alguma incoerência face ao critério de que nos Programas Operacionais regionais estão as **acções sensíveis ao território** e nos Programas Operacionais temáticos estão as que não têm essa característica. Os exemplos são os seguintes: os incentivos às pequenas e médias empresas deveriam estar no nível regional; o financiamento das redes de gás natural não teria de estar. Em segundo lugar, alterações que afinassem o **poder de coordenação do Gestor**, ou seja, do Presidente da Comissão de Coordenação respectiva (não se vê razões para que, num cenário deste tipo, estas funções não estejam na mesma pessoa – devem continuar a estar, pois o titular da Administração desconcentrada que possui maior capacidade institucional para realizar tal objectivo é exactamente este). Finalmente, o espaço de **territorialização das políticas** poderia evoluir em duas direcções. Por um lado, associando às AIBT a constituir ou a manter **uma tipologia de investimentos mais ampla**, com o propósito de dar maior âmbito a uma lógica de selectividade e articulação no uso dos recursos. Por outro lado, criando novos quadros temáticos para novas AIBT. Claramente, deveria ser a **temática das cidades e dos sistemas**

4. Cenários de evolução da organização territorial do estado em função da gestão das intervenções operacionais

Conhecida a situação da organização territorial do Estado e os dilemas que ela comporta, é possível agora discorrer sobre a sua possível evolução. Apenas vamos tomar em conta a gestão dos fundos estruturais – e não quaisquer outros objectivos de configuração político-institucional do Estado. Vamos mesmo admitir que seria uma opção muito sensata e praticável conceber **uma evolução da organização territorial do Estado exclusivamente centrada na finalidade de gerir adequadamente as políticas públicas financiadas com fundos estruturais**, tendo em vista assegurar adequados impactos de desenvolvimento regional e de qualificação do território.

São três os cenários que aqui se consideram para reflectir sobre o modelo institucional de gestão regional dos fundos estruturais e a evolução da organização do Estado e da Administração. Ao primeiro chamamos cenário binário, ao segundo cenário de reforma e ao terceiro cenário de insistência melhorada.

4.1. O cenário binário

Este primeiro cenário assenta na **ausência de formas de governo à escala regional**: é o **cenário binário**, em que o Estado apenas comporta, como até agora, uma racionalidade central e outra local. A descrição desta situação foi feita anteriormente. O que está agora em causa é saber que evoluções é que, em si mesmo, ele pode comportar. Parece inequívoco que a lógica central e até centralizadora predomina neste cenário. Por isso, a permanência e a continuidade deste tipo de Estado pode levar a um **refluxo para o centro** das formas de desconcentração e dos processos de territorialização embrionária ensaiados no QCA III. De facto, é provável que uma organização administrativa deste tipo faça reemergir a noção de que a governação territorial se faz fora dos territórios,

urbanos que deveria servir de base para a **evolução das formas de territorialização** dos Programas Operacionais regionais.

através de uma racionalidade unitária das políticas públicas, a qual pode apenas incluir uma variável regional. Para isso concorre a ideia consensual de que os objectivos da desconcentração foram apenas muito limitadamente atingidos e o seu êxito pressupunha um outro tipo de organização administrativa, que não existe.

Neste cenário, a natureza dos Programas Operacionais em que assentarão as políticas estruturais do ciclo 2007-2013 seria totalmente tributária de uma lógica de organização central/local. As políticas e os seus instrumentos teriam duas sedes principais: uma de índole ministerial e, portanto, nacional e sectorial, e outra de índole autárquica. O “refluxo para montante” a que aludimos anteriormente corresponderia a uma lógica de organização dos diferentes objectivos sectoriais das intervenções estruturais em programas temáticos (sectoriais) “pluri-regionais”. Por sua vez, os objectivos que dependam de acções executadas pelas autarquias locais e por outros actores de âmbito regional – e que representem a capacidade de realização dos níveis territoriais infra-nacionais – seriam os que dariam justificação aos Programas Operacionais regionais, que a isso se deveriam limitar. A razão de ser destes programas encontrar-se-ia no facto de eles acolherem “o que cabe à região” e aquilo que ela, por si, pode fazer (numa acepção próxima da noção de desenvolvimento endógeno), não sendo, portanto, instrumentos de localização relevantes da concepção, gestão e execução das políticas públicas que visam estruturar o território e promover o desenvolvimento regional, as quais ficam no nível central. É nisto que consiste o referido “refluxo”. Trata-se, pois, de um modelo de tipo centro-periferia, em que o desenvolvimento regional se concebe como algo basicamente dinamizado pelos efeitos que as políticas nacionais produzem no território.

Parece-nos que um cenário deste tipo não inclui preocupações e objectivos de governação territorial (ou melhor, inclui um único pressuposto, que é o da sua irrelevância) e, por isso, não lhe dedicamos mais desenvolvimentos, preferindo vê-lo com um cenário de contraste.

4.2. O cenário de reforma

O segundo cenário é o **da emergência de um mandato de governação à escala regional**. Designamo-lo **cenário de reforma**. Ele não pressupõe a regionalização político-administrativa (obviamente não concretizável no horizonte temporal em que se iniciará o próximo ciclo de programação das políticas estruturais), mas pressupõe um agente de racionalidade regional em cada NUTE II, agindo sob mandato e delegação unitários do Estado Central. Tal cenário constitui uma modalidade de desconcentração regional com capacidade de coordenação das políticas no nível territorial que lhe corresponde.

Em Portugal, as políticas europeias de coesão e as intervenções estruturais que as concretizam têm tal centralidade na política regional e na estruturação do território que não se comete nenhum erro grosseiro se delas se fizer uso para pensar e racionalizar a presença do Estado nas regiões. Não se trata, aliás, de nenhuma originalidade, pois o mesmo aconteceu em países onde aquela centralidade foi sempre menor, como foi, por exemplo, o caso da França, ou na Irlanda, apesar das diferentes dimensões e características destes países.

Uma das vias para o Estado ganhar uma racionalidade territorial – isto é, possuir capacidade para articular as suas políticas no território e, com isso, aumentar a sua eficiência – poder ser a da criação de **uma figura dotada de um mandato de governação atribuído pelo governo em cada NUTE II**. Esse mandato é-lhe conferido pelo Estado Central, através do governo, e integra capacidade de negociação, de articulação e de execução de políticas. Mas a sua função principal há-de ser de natureza técnico-política, cabendo-lhe um papel de executor de uma estratégia e, sobretudo, de coordenação dos serviços desconcentrados cuja acção se considere muito relevante para o plano de desenvolvimento regional. Essa figura é, neste cenário, o **interlocutor único** das instâncias ministeriais na região. É claro que não se trata de um poder regional, pois esta solução é típica das situações de não-regionalização político-administrativa.

A este agente do Estado caberia dirigir e articular todas as políticas públicas com cariz estrutural de desenvolvimento na região. Coordenaria todos os serviços sectoriais desconcentrados e as estruturas técnicas das intervenções estruturais na

região que, como adiante se defenderá, teriam grande importância na orgânica no próximo ciclo de programação.

Um Estado assim organizado produziria uma alteração muito profunda nas relações entre Estado Central e Estado local. É, sem dúvida, um instrumento de superação da influência localista que muitas vezes se atribui à execução das políticas públicas em Portugal. Ou, mais rigorosamente, é um instrumento para uma valorização não-distorcida das capacidades e responsabilidades dos diferentes níveis do Estado.

Neste cenário, a gestão dos investimentos estruturais constitui **a base** sobre a qual assenta **a organização institucional das políticas públicas no território**. Neste sentido, ela determina a forma da desconcentração do Estado Central, isto é, a maneira como a Administração se organiza no território e o tipo de relação que com este estabelece. Esta ligação íntima entre **intervenções estruturais no território** e **territorialização da Administração** encontra plena justificação no facto de, numa Nação como a portuguesa, a principal razão da desconcentração e da descentralização serem as políticas de desenvolvimento e de coesão e mais nenhuma outra (nem étnica, nem linguística, nem cultural, nem religiosa, nem de soberania). É também claro que, do ponto de vista das políticas públicas, a importância dos fundos estruturais enquanto parte dos esforços de investimento público e nacional é muito maior do que a sua expressão quantitativa deixa entender. E, sobretudo, essa importância é muito maior do que a que ocorre no conjunto da economia.

É neste cenário que se encontra o inverso do movimento de refluxo para montante que assinalámos no primeiro cenário. Este processo deve designar-se **territorialização das políticas públicas**. Corresponde-lhe a ideia de que o território é um recurso crucial do processo de desenvolvimento e de que a eficácia das políticas carece de articulações inter-sectoriais, tendo em vista o desenvolvimento, que se alcançam tomando por referência exactamente o território.

A territorialização do Estado e das políticas públicas necessita da identificação de uma **racionalidade territorial do Estado** e de agentes dessa racionalidade. Como

já se disse, a actual forma de organização do Estado Central no território procede de lógicas sectoriais, sendo muito limitadas (e até decrescentes) as lógicas territoriais. O que aqui se defende é que às políticas públicas inscritas territorialmente e baseadas nas regiões corresponda **um mandato de negociação e gestão global atribuído pelo Estado Central** e uma estrutura técnica e administrativa correspondente. Isto é, em vez de o governo dispor de várias delegações regionais sectoriais para cada política de natureza estrutural (segundo uma linha vertical de cada ministério desconcentrado) deve, ao contrário, passar a dispor de um único representante – detentor daquele mandato –, a quem é conferida uma função de interlocução perante os Ministros respectivos e uma função de coordenação na região de todas as medidas de intervenção operacional e dos respectivos suportes administrativos.

Este cenário pressupõe uma profunda, embora gradual, reorganização de toda a Administração, pois a gestão dos fundos estruturais, sendo a base sobre que assenta a territorialização do Estado, não deve estar “insularizado” relativamente à restante presença do Estado nas regiões, no que respeita a políticas públicas de desenvolvimento.

Consideramos este cenário estreitamente associado ao raciocínio sobre governação territorial das políticas públicas num Estado sem regionalização político-administrativa e entendemos que ele deve ser muito favoravelmente avaliado. É, contudo, claro que ele depende de uma decisão política que não é endógena à concepção das políticas estruturais. Pelo contrário, só uma decisão estritamente política o originaria, o que o pode inviabilizar no curto prazo. Por isso, definimo-lo com cenário ideal.

4.3. O cenário de melhoria

Finalmente, o terceiro cenário, representaria uma opção por ajustamentos muito localizados em certos objectivos de gestão das políticas públicas e na organização territorial da Administração. Desistiria de uma presença forte e unitária do Estado nas regiões – o “mandato” de que antes falámos – e, não prolongando a lógica de

desconcentração do QCA III, procuraria, no entanto, identificar bem as políticas públicas cuja natureza apela para uma relação de proximidade com o território e atribuir-lhes-ia uma inscrição territorial consciente. Tratar-se-ia, pois, de um exercício tributário do que corresponde a uma tipologia de sensibilidade das políticas ao território. Do ponto de vista da Administração desconcentrada justificar-se-iam mudanças pontuais, que ainda assim não seriam isentas de significado profundo.

O exercício que fizemos no início deste capítulo sobre os **espaços de racionalidade das políticas públicas** é inteiramente relevante para este cenário. Na realidade, trata-se de, no mínimo, fazer valer o território para contrariar tendências fortes de dispersão e até desperdício das oportunidades que as políticas públicas comportam. Este objectivo levaria à valorização dos **grandes elementos que dão materialidade ao território**, e que, simultaneamente, definem os espaços de racionalidade. Estaria aqui a **delimitação das políticas públicas cuja concepção e gestão dependeriam de um papel relevante de agentes institucionais territoriais**, com a Administração regionalmente desconcentrada no centro.

Para além de uma identificação das políticas públicas que assentariam numa forte relação com o território, estaria também em causa **conceber articulações adequadas entre o nível regional, por um lado, e os níveis sub-regionais e nacional, por outro**. Juntamente com a territorialização, a criação de **uma agenda de organização sub-regional do território**, de natureza intermunicipal, seria certamente um factor importante de valorização do papel do Estado Central, através da sua Administração territorial de nível regional, no ordenamento do território. Fazer isso através do modelo de gestão dos fundos estruturais parece ser um caminho inteiramente apropriado. A forma de constituir esta agenda é inerente à noção de território presente neste relatório e sem dúvida que a variável principal são os sistemas urbanos territoriais que se delimitem e os espaços de baixa densidade constituídos através de lógicas de proximidade e de tendencial homogeneidade socioeconómica, nos termos anteriormente apontados.

A esta agenda sub-regional deve juntar-se **uma agenda de articulação entre políticas públicas estabelecidas a nível nacional e estratégias regionais**, tendo em conta os impactos territoriais das primeiras. A questão formula-se nos seguintes termos: se, por hipótese, a utilização de fundos estruturais para a competitividade, inovação e qualificação da economia pressupuser um Programa Operacional nacional (mesmo que estes objectivos também se inscrevam nos programas regionais), as regiões serão certamente, pela sua estrutura económica e pelo simples facto de que os processos se localizam algures, participantes dos objectivos e dos resultados daquela utilização dos fundos. Ora, as estratégias regionais devem pressupor e entenderem-se como partes deste domínio das políticas públicas. Este tipo de articulação confere ao desenvolvimento regional capacidade de obter uma “adicionalidade” resultante do que está organizado em termos nacionais.

Assim sendo, os domínios em que ao Estado regionalmente desconcentrado cabe um papel relevante são, no nosso entendimento, três. Um corresponde às **políticas de valorização das especializações regionais como sistemas regionais de inovação**, através da sua articulação com as infra-estruturas de eficiência colectiva que as promovam e qualifiquem e, muito especialmente, com as estruturas regionais de produção de conhecimento e de aprendizagens. Outro tem a ver com o “urbano”, isto é com a **valorização das cidades e dos sistemas urbanos** que assentam em relações intensas de proximidade entre aglomerados, no entendimento de que eles são um dos principais recursos do território, do qual formam a “ossatura”, constituindo assim elemento crucial de ordenamento do mapa territorial do país. O terceiro domínio decorre da mesma lógica de interpretação do território que nos conduz ao urbano, mas que toma agora em conta os espaços que são cruciais para a articulação territorial do país e para a coesão nacional e que, não estando integrados em relações polares estabelecidas por aglomerações urbanas relevantes, são de **baixa densidade socioeconómica**, localizando-se aí, contudo, recursos naturais, culturais e patrimoniais relevantes.

Definidos assim os domínios que apelam necessariamente para uma consideração do território – e sabido que o Estado não dispõe de uma instância regional unitária e global resultante da desconcentração ou da descentralização – o cenário em que

se concebe a sua organização está muito vinculado à gestão dos fundos estruturais e, especificamente, àquelas políticas públicas que considerámos que deviam ter uma relação forte e próxima com o território. Ora, esse papel pode ser desempenhado pelos **serviços desconcentrados a quem cabe o ordenamento, o planeamento e a gestão dos fundos estruturais** destinados às regiões, mesmo que eles sejam encarados como “extensões” de um ministério (ou vários, quando há co-tutelas). Tem sido este o papel das Comissões de Coordenação regionais, que foram sempre o agente das tentativas de relação das políticas públicas com o território. No QCA III foi-lhes atribuído o papel de estruturas de recepção e desenvolvimento de uma tentativa de aproximação das políticas públicas sectoriais ao território. Aos presidentes das Comissões couberam as funções de Gestor dos Programas Operacionais regionais e, muito especificamente, de gestor do Eixo 3 daqueles Programas, onde se incluem as intervenções sectoriais. Contudo, esse papel de Gestor e responsável pela coordenação das políticas, numa lógica de territorialização e desenvolvimento regional, contrasta liminarmente com o facto de aos Presidentes das Comissões de Coordenação não caber qualquer papel funcional perante os serviços regionais a quem incumbem as tarefas de condução das políticas sectoriais respectivas (indústria, agricultura, acessibilidades, educação, cultura...) que respondem perante os respectivos ministérios, num esforço de “lealdade” e coordenação administrativa e técnica de natureza nacional e sectorial. Perante os presidentes das Comissões e Gestores dos Programas Operacionais regionais os responsáveis sectoriais regionais são mais “pares” do que “coordenados”. Já não seria assim, contudo, no cenário que estamos a caracterizar, pois aqui as políticas territoriais em causa não são apenas relevantes para as regiões, são também intrinsecamente de natureza territorial.

Há, contudo, uma dimensão destas políticas que depende – e aconselha fortemente – de uma reorganização do Estado desconcentrado, em função destes critérios de concepção e execução de políticas estruturais. Trata-se do que tem a ver com a economia regional. Não seria uma alteração dramática, mas seria de um profundo significado que isso levasse ao que, em termos muito coloquiais, se pode chamar a **integração das Direcções Regionais de Economia nas CCDR**. Razões adicionais ligadas ao papel que as primeiras têm no ordenamento do território

(localizações industriais, energia, para só dar dois exemplos) podiam ser usadas como justificações complementares. Mas a questão essencial reside na coerência da definição das políticas que usam fundos estruturais colocados sob gestão regionalizada. E é também claro que uma opção deste tipo é convergente com a ideia aqui defendida de dar coerência ao planeamento, contrariando a tendência para ele ser pletórico, caótico e mesmo contraditório. Visto que, nesse contexto, atribuímos grande significado ao **Plano Tecnológico**, uma medida deste tipo seria altamente favorável aos objectivos pretendidos e poder-se-ia mesmo dizer que **os Programas Operacionais regionais seriam o instrumento de aplicação territorial das medidas do Plano que dependem de uma relação de proximidade** com os actores, os recursos e as actividades, enfim com o próprio território.

5. O modelo institucional de gestão regional do QREN e os eixos do Programas Operacionais regionais

O modelo institucional de governança territorial sobre que vamos elaborar, a partir das considerações anteriores, tem as seguintes características:

(a) **A governação é territorial mas não assenta numa distinção do tipo central/regional ou centro/periferia.** Pelo contrário, assume que os objectivos de desenvolvimento territorial podem e devem ser inerentes a qualquer escala de intervenção, tanto às de natureza temática ou nacional, quanto às de natureza regional ou local. **Governança territorial não é algo que se confine aos Programas Operacionais regionais.** Por isso, o território e a racionalidade territorial também devem fazer parte dos Programas Operacionais temáticos e nacionais. Se, por exemplo, existir no QREN um Programa Operacional nacional de economia e inovação, ele não apenas se pode articular, quantos aos objectivos nesta matéria, com os Programas Operacionais regionais como deve incluir em si mesmo propósitos de governança territorial.

(b) **A governação territorial deve ser vista como uma abordagem do tipo *problem solving*.** Por isso, é-lhe essencial uma adequada eleição de

problemas a resolver, mais do que um registo de segmentação ou compartimentação de responsabilidades ou áreas de actuação ou uma lógica de repartição aritmética dos recursos financeiros.

(c) O **princípio básico** que deve orientar a **concepção dos Programas Operacionais regionais** e dos projectos que eles financiem é o princípio da **clusterização dos recursos e dos potenciais territoriais em cada região**.

A integração de políticas territoriais e sectoriais – que tem sido recomendada em numerosos estudos – tem expressão em muitos aspectos da vida regional: na economia, através da valorização de especializações produtivas e *clusters* territoriais ou na criação de infra-estruturas de eficiência colectiva; na mobilidade e nos transportes intermodais; nas infra-estruturas logísticas; no ambiente e no ordenamentos urbano, sobretudo quando a perspectiva adoptada é a da organização e articulação dos sistemas urbanos. A própria política de emprego e formação profissional deve ser finamente articulada com o desenvolvimento de competências territoriais, associadas aos *clusters* e à sua valorização.

Trata-se então, face a esta lógica, de saber qual há-de ser o **núcleo crucial dos Programas Operacionais regionais**. Entende-se que ele deve resultar dos **três domínios em que assentámos a materialidade do território** e dos objectivos de definição de **espaços de racionalidade das políticas públicas**. É daqui, é das **áreas temáticas privilegiadas** sobre que discorremos, que devem resultar os **eixos** em que assenta a estrutura interna dos Programas Operacionais regionais.

Os três domínios em que assentamos o núcleo crucial dos Programas Operacionais regionais são, então, os seguintes:

Primeiro eixo: Promoção de sistemas regionais de inovação

Segundo eixo: Qualificação dos sistemas urbanos regionais

Terceiro eixo: Organização dos espaços de baixa densidade

As áreas propostas resultam da noção de que os investimentos financiados com fundos estruturais devem concentrar-se em objectivos que assegurem uma profunda renovação dos factores de qualificação e competitividade duradouras dos territórios (princípio da selectividade). Cidades e sistemas urbanos; Clusters e especializações produtivas regionais; Espaços sub-regionais de baixa densidade: eis os três grandes domínios que propomos para a concepção da estrutura destes Programas e para atingir os **objectivos de selectividade, articulação e sustentabilidade**.

Vejamos o que rodeia cada um dos eixos propostos:

1. Promoção de sistemas regionais de inovação. Com este primeiro eixo trata-se de dar grande centralidade aos objectivos de qualificação do investimento empresarial privado, de valorização das especializações regionais, da sua *clusterização* e da criação de economias de eficiência colectiva. Um eixo deste tipo encontra justificação em tudo o que se disse atrás sobre as vantagens da proximidade na organização das estruturas produtivas e sobre a importância dos factores imateriais na inovação e na competitividade.

2. Qualificação dos sistemas urbanos regionais. Esta área temática encontra a sua justificação no facto de se considerar que, numa sociedade como a nossa, os espaços urbano têm uma centralidade incontornável para as políticas públicas: são lugares de aglomeração, de qualificação, de criação de dinamismos, de estabelecimento de relações orgânicas intensas com os territórios adjacentes, mesmo os rurais, através da mobilidade e dos serviços que prestam. O desenvolvimento destas economias de aglomeração deve ser um objectivo prioritário das políticas públicas dirigidas ao território, quer tendo em vista o ordenamento, quer procurando qualificar as pessoas e a economia. A estruturação dos sistemas urbanos através de uma organização da rede de equipamentos (de saúde, escolares, de formação profissional, de lazer e de apoio à economia e às actividades das pessoas) e de formas de mobilidade fáceis e modernas dentro do sistema urbano e de articulação

com o espaço regional em que este se insere são questões que apelam directamente para integração de várias dimensão de política, num quadro territorial não confinado a cada município em separado. Apela para um esquema de ordenamento dos sistemas urbanos (especialmente, como há-de ser frequente, quando eles são multi-polares), decidindo localizações, evitando redundâncias e estabelecendo especializações quanto ao serviço que é prestado em cada local do sistema, e estabelecendo, a partir daí, complementaridades. Apela para a selectividade dos investimentos e para a garantia da sua sustentabilidade, exigindo coordenação intermunicipal, tanto dentro do sistema urbano como entre sistemas. Apela ainda para a articulação de esquemas de planeamento e de instrumentos de política, na linha do que se tem defendido neste relatório. Muito claramente, trata-se de assumir o PNPOP como quadro conceptual para estas áreas temáticas, designadamente no que diz respeito ao modelo urbano do país.

3. Organização dos espaços sub-regionais de baixa densidade. O pressuposto de que aqui se parte é o de que não deve haver territórios alheios às intervenções estruturais que têm como finalidade o desenvolvimento regional, a coesão territorial e a qualificação do país. Para isso, é decisivo que as intervenções se concentrem em acções cujo objectivo seja articular o país através das pessoas e do bem-estar de que elas disponham, da valorização do património e das capacidades de desenvolvimento de natureza endógena que os territórios representam. Se o estabelecimento de complementaridades entre as infra-estruturas, os equipamentos e o “serviço” que os investimentos proporcionam é aqui mais difícil nem por isso o princípio da selectividade deve ser abandonado. Por isso, os fundos estruturais devem dirigir-se para a promoção de iniciativas de desenvolvimento endógeno relevantes, para a valorização do património diferenciado, para a articulação destes espaços com o todo nacional no plano da mobilidade e para as infra-estruturas de bem-estar das pessoas que garantam o princípio da coesão nacional e do acesso generalizado aos resultados da evolução das

sociedades. Trata-se também de definir **quadros territoriais e institucionais de natureza intermunicipal** para “fechar a rede” de serviços universais, articular os territórios sub-regionais e eleger as prioridades de desenvolvimento endógeno que, numa base de contratualização plurianual, sejam compatíveis com o financiamento por fundos estruturais. Está, pois, implícita nesta organização da relação do Estado com os territórios a necessidade de distinguir as funções locais que cabem aos municípios e as funções de organização estrutural da sociedade, para as quais é relevante o uso das transferências da União Europeia.

6. Consequências e questões complementares do modelo institucional de governação

Do modelo de governação aqui proposto decorrem algumas consequências transversais a toda a gestão dos fundos estruturais. Algumas delas têm a ver com a própria articulação entre os fundos, enquanto instrumentos da política europeia de coesão. Outras são internas à organização nacional das políticas e fazem apelo a questões de organização territorial do país, tanto à escala regional (NUTE II), como à escala intra-regional. Outras ainda têm a ver com princípios de gestão relacionados com a não redundância dos financiamentos ou com a sua pertinência e eficácia. Seleccionámos para aqui apenas três questões com estas características: as questões do uso do Fundo Social, as que têm a ver com a criação de uma agenda de organização sub-regional do território e as que emanam do princípio da selectividade dos financiamentos.

6.1. A questão do potencial humano e do uso do Fundo Social Europeu

Uma questão incontornável da problemática da governação territorial dos fundos estruturais é a do Fundo Social Europeu. Não que isso seja inerente à natureza deste fundo ou dos objectivos a que ele se dirige; as razões são bastante mais circunstanciais e prendem-se com a cristalização de culturas institucionais e de

práticas de relacionamento com as realidades no terreno, para além, evidentemente, de posições de “mando” inultrapassáveis, geralmente de pendor assaz centralista.

De facto, da importância que têm tido, no uso do FSE, as políticas de emprego e o peso organizacional das instituições que as gerem resulta como contrapartida uma dificuldade de relacionamento com os problemas mais localizados, mais complexos, mais dependentes de articulações difíceis com outros processos sociais, com as estruturas produtivas e as especializações locais, com os actores institucionais e empresariais que, de forma muito diferenciada, matizam regionalmente o país.

Neste relatório assume-se, contudo, que, por este role de razões, os objectivos de qualificação das pessoas e de desenvolvimento do potencial humano farão parte de um Programa Operacional cuja concepção e gestão serão, predominantemente, de nível nacional. É, porventura, uma opção não isenta de crítica, mas preferimos, neste caso, o lado prático e plausível das soluções que preconizamos²⁶.

Isto implica que se saliente um conjunto de questões que não podem ser ignoradas numa discussão sobre a governação territorial. A primeira é a que tem a ver com a gestão. É nosso parecer que um Programa Operacional nacional sobre potencial humano não pode deixar de incluir **eixos especialmente dirigidos a cada NUTE II**. Esta regionalização das medidas e das acções assentaria na necessária **identificação da diferenciação dos problemas** e, portanto, das soluções e das prioridades. Tratar-se-ia, pois, de uma **explícita “regionalização” do programa**. Mas, em segundo lugar, seria importante que esse passo fosse acompanhado de um outro, isto é, que a “regionalização” comportasse **uma preocupação de envolvimento próximo com os problemas ou as dinâmicas que dependem do potencial humano**.

Seja o problema o abandono escolar precoce, seja a reinserção de desempregados, seja a formação profissional tornada necessária para responder a dinâmicas positivas de sistemas produtivos locais ou de localizações de empresas, seja a que

²⁶ Tem-se presente a orientação da Comissão Europeia no sentido da diminuição do número de Programas Operacionais e a natureza mono-fundo de cada um destes.

é inevitável perante reestruturações produtivas, seja, enfim, o apoio a formas de desenvolvimento local, tudo isto exige uma relação intensa do uso do FSE com a materialidade concreta e complexa expressa em realidades territoriais diferenciadas. A questão não se limita, assim, à regionalização da gestão, através de eixos por NUTE II. A questão exige articulações finas e emulações com os problemas. Ora, para além da gestão, está o próprio planeamento no quadro regional. A “voz” de certos actores institucionais é essencial neste contexto, e uma voz principal há-de ser, certamente, a daqueles a quem cabe a gestão de outros objectivos regionais. Muito claramente, a daqueles a quem incumbem os Programas Operacionais regionais com objectivos financiados pelo FEDER. Se, como aqui se defende, esses programas contiverem eixos relacionados com a promoção de sistemas regionais de inovação (onde é crucial a qualificação do ambiente microeconómico), de organização dos sistemas urbanos territoriais (onde é crucial a qualificação das pessoas e dos processos) e da organização dos espaços de baixa densidade (onde os processos de desenvolvimento social local são necessários para lógicas de desenvolvimento endógeno), então as relações entre território e uso do FSE (e a emulação de se tem estado a falar) têm uma base objectiva e prática para se desenvolverem.

Sugere-se, assim, que a opção por um Programa Operacional nacional financiado pelo FSE seja criativamente sujeita a **uma tensão positiva** cuja dimensão mais fácil é a da regionalização de objectivos (sob a forma de eixos regionais vinculados às características e aos projectos das NUTE II) e cuja dimensão mais substantiva é a da articulação com os eixos dos Programas Operacionais regionais, ligando o uso dos recursos para o desenvolvimento do potencial humano às iniciativas e aos problemas e dinâmicas que marcam o tecido social e económico dos territórios.

6.2. Uma agenda de organização sub-regional do território

A criação de uma agenda de organização sub-regional do território, de natureza intermunicipal, a propósito da gestão dos fundos estruturais seria certamente **uma consequência virtuosa** dos princípios de governação a estabelecer, num país

onde a falta de uma boa “matéria” para fazer assentar práticas de cooperação intermunicipal tem sido gritante.

A característica principal deste modelo de organização dos Programas Operacionais regionais é que eles introduzem **uma lógica de intervenção no plano sub-regional**. A área das cidades e dos sistemas urbanos supõe que o território regional seja devidamente interpretado deste ponto de vista, tendo como finalidade estabelecer um conjunto necessariamente pequeno de **sistemas de proximidade urbana**, em que a mobilidade, as complementaridades e as articulações (e mesmo a identidade) sejam facilmente estabelecidas e praticadas. Crê-se que o conhecimento regional sobre esta matéria, “depositado” nas Comissões de Coordenação, e os adquiridos do planeamento nacional são suficientes para garantir uma escolha assente em racionalidade territorial, visão de conjunto e coerência nacional. Por estas razões, essa escolha nunca pode ser voluntarista nem errática, como aconteceu com a experiência mal sucedida de criação das grandes áreas metropolitanas e das comunidades urbanas.

Esses sistemas de proximidade urbana são tendencialmente de natureza multi-polar e, portanto, intermunicipal e devem assentar num critério de inter-relação. Calcula-se, de forma abstracta, que o seu número varie à volta de meia dúzia por NUTE II. É desejável que todos os investimentos financiados por fundos estruturais a realizar no espaço definido para o sistema urbano estejam concentrados nesta medida, salvo, evidentemente, os de natureza nacional que aqui se devam localizar e que os Programas Operacionais pluri-regionais prevejam. A medida em que se incluam estes investimentos deve ter âmbito regional (não sendo aconselhável uma medida para cada sistema), tendo em vista evitar uma lógica de “fechamento individual” dos montantes envolvidos. A existência de um esquema director dos investimentos e das prioridades é essencial. A coordenação desta medida deve caber à estrutura técnica do Gestor do Programa Operacional regional, que deve ter um mandato de concepção à escala regional e deve agir de forma estreitamente concertada com as competências de planeamento existentes na região, não confinando o uso dos fundos estruturais a uma pura lógica de execução material e financeira.

De forma apropriada, o mesmo se deve passar com a outra lógica de intervenção sub-regional que aqui se propõe, a dos **espaços de baixa densidade**. Dado que estamos perante territórios em que as formas de aglomeração são mais escassas e o seu potencial de polarização é baixo, alguma autonomia tem de ser dada aos investimentos municipais “individualizados” em cada município. Isso não invalida que o uso dos fundos estruturais se oriente por princípios claros como os indicados anteriormente.

O princípio da concentração de todos os investimentos municipais na medida dos Programas Operacionais regionais dirigida a estes espaços e a coordenação à escala de NUTE II por um coordenador da estrutura técnica do Gestor, assim como a articulação com o conhecimento nacional em matéria de planeamento devem ser questões centrais.

6.3. O princípio da selectividade

Uma **questão crítica** da concretização destes objectivos reside no **entendimento com os municípios**. É crucial uma distinção clara entre as finalidades dos investimentos estruturais em matéria de desenvolvimento e sustentabilidade e as que apenas decorrem da normal gestão municipal necessariamente compatível com os recursos próprios dos municípios e que a lógica de transferências nacionais assegura. Trata-se, pois, de estabelecer **um indiscutível princípio de subsidiariedade** entre o que cabe aos municípios, e não deve “invadir” a esfera dos fundos estruturais, e o que nestes representam oportunidades de qualificação e desenvolvimento para o conjunto dos territórios.

A tipologia dos investimentos incluídos na medida dos Programas Operacionais regionais dirigida aos espaços de baixa densidade passa pelas seguintes matérias: investimentos municipais em infra-estruturas e equipamentos locais, em valorização do património e em processos de desenvolvimento local identificados como relevantes. O uso de FEDER e do FSE em processos de desenvolvimento local e de inclusão social deve ser especialmente cuidada. O uso do FEDER em infra-estruturas de acessibilidade deve preocupar-se com o uso económico desses

investimentos e com objectivos de articulação fina do território regional, contrariando lógicas desligadas, redundantes ou caóticas.

6.4. A distinção entre decisores e beneficiários

A distinção entre decisores e beneficiários não tem constituído uma regra da governação dos fundos estruturais no plano regional. O facto de os Programas Operacionais regionais terem consagrado um princípio de reserva de fundos para as autarquias locais (através de subprogramas ou eixos a que só os municípios têm acesso) levou a que as unidades de gestão tenham geralmente assumido o papel central de decisão, com papel relevante para os próprios representantes dos municípios. Por essa mesma razão, os beneficiários tornaram-se, eles próprios, decisores.

O que parece urgente é estabelecer princípios de gestão orientados por objectivos de política, de planeamento e de racionalidade territorial, e não baseados na referida protecção institucional do acesso aos fundos. A gestão e a decisão precisam, por isso, de independência e de capacidade de arbitragem. Claro que continua a ser certo que serão os municípios os principais destinatários e os principais executores desses recursos. Mas a base **de racionalidade para a decisão** tem de estar fora, tem de estar nos objectivos de desenvolvimento dos territórios nos quais se inserem os municípios.

Como a escala local e concelhia é, em muitos casos, insuficiente para identificar os problemas e estabelecer as soluções mais pertinentes, exige-se uma visão dos territórios necessariamente supramunicipal e, sobretudo, exige-se uma visão associada ao ordenamento do território, quer do ponto de vista da articulação e da coesão nacional (coisa que há-de dar aos pequenos municípios um lugar mais sólido que o que eles próprios poderiam assegurar), quer do ponto de vista regional e sub-regional (daí que neste relatório tenhamos raciocinado sobre o território sempre numa base de sistemas: os sistemas urbanos e os de baixa densidade).

Ora, o que a distinção entre decisores e beneficiários traz consigo de mais importante é um apelo à racionalidade territorial, ao uso dos conhecimentos sobre as estruturas espaciais das regiões e à mobilização de instituições de concertação e de prospectiva, especialmente daquelas que fazem parte do aparelho administrativo do Estado desconcentrado (com as CCDR em primeiro plano).

Do mesmo modo, a distinção a que nos estamos a referir apela para uma estrutura de gestão em que a “administração” dos Programas Operacionais seja assegurada num eficiente nível de concertação e envolvimento de todos os que são os actores mais relevantes dos processos de qualificação do território: municípios, serviços desconcentrados regionais, instituições regionais que emanem da chamada “sociedade civil”, centros de saber. E apela, conseqüentemente, para um sólido nível de decisão e “execução” em que a racionalidade e o planeamento predominem.

Assim sendo, parece-nos claro que os beneficiários devem fazer parte de uma estrutura de “administração” dos Programas, mas não das suas estruturas de decisão, que não devem ficar enquadradas por formas de responsabilidade difusas ou endogâmicas. No caso concreto dos Programas Operacionais isto significa que os municípios estarão representados no nível de “administração” (e, obviamente, de acompanhamento), mas não nas unidades de gestão.

6.5. Um sistema de avaliação continuada

Sabe-se em que termos tem sido feita a avaliação dos QCA e dos seus Programas Operacionais. Trata-se, em geral, de exercícios de mérito, geradores de boas conclusões e de indicações de gestão de grande utilidade.

Parece-nos, contudo, que a execução do QREN e dos respectivos Programas Operacionais exige uma outra perspectiva de avaliação, capaz de estabelecer uma indicação permanente acerca do modo como os objectivos de política definidos se estão a reflectir em **resultados no plano das estruturas territoriais e nos factores de qualificação** do país no seu conjunto. Além disso, num período de sete anos, são as próprias estruturas territoriais que mudam (ou, pelo menos,

reconhecem-se alguns indicadores dessa mudança). E isso também precisa de ser associado aos processos de avaliação, tornando-os mais flexíveis, mais actualizados e mais capazes de influenciarem a gestão.

É, portanto, de um exercício de avaliação também preocupado com a **monitorização das dinâmicas** que os investimentos estruturais determinam ou influenciam que se deve dispor. Isso significa que ele precisa de ser contínuo, necessita de produzir informação sobre as estruturas materiais dos territórios (exactamente aquelas que se elegeram privilegiadamente para definir a estrutura, os objectivos, as prioridades e os eixos dos Programas Operacionais) e tem de saber combinar os aspectos da execução financeira com os da “execução real” das intervenções.

Por tudo isto, a nossa proposta é que as CCDR “endogenizem” **uma estrutura de avaliação contínua das intervenções estruturais** desenvolvidas na respectiva NUTE II. Trata-se de uma estrutura de “pessoas” e de “novas competências” ao serviço do planeamento regional.

Essa estrutura não tem de ser formada por critérios de representação institucionais (assunto que, quanto aos fundos, deve ficar resolvido na constituição do nível de “administração” referido no ponto anterior e, quanto à estrutura institucional das Comissões, está resolvido nos Conselhos Regionais), mas antes por critérios assentes na capacidade de produção de conhecimento existentes na região e convocando para isso as melhores competências já consolidadas.

Certamente que é na “economia do conhecimento” regional que ela há-de encontrar os seus fundamentos e a sua base concreta. Devendo, provavelmente, ser exterior às Comissões em muitos aspectos, nem por isso essa estrutura de avaliação deve ser desarticulada das suas capacidades internas, seja para beneficiar delas seja para as reforçar.

Uma condição básica para o sucesso é, evidentemente, que os resultados desta avaliação sejam transferíveis para a gestão e sejam capazes de, continuamente, se adaptarem aos novos problemas colocados pela evolução material e pelas

dinâmicas dos actores. Trata-se, pois, de desenvolver uma boa capacidade de relacionamento entre gestão, execução, avaliação e prospectiva.

Conclusão

O **problema** que rodeia a gestão do QREN está identificado e é fácil de formular. Trata-se de assegurar que, no próximo ciclo de programação, os fundos europeus serão utilizados para **qualificar** estruturalmente a sociedade e a economia, para assentar a sua **competitividade** em factores sólidos e duradouros e para **superar défices** demasiado persistentes. Para isso, urge contrariar uma lógica de **disseminação sem resultados** que esteve muito presente ao longo dos ciclos de programação anteriores, devido a dificuldades de estabelecer prioridades, garantir selectividade e prever a sustentabilidade dos investimentos.

O caminho para chegar a estes objectivos também tem sido repetidamente apontado. Trata-se, no essencial, de procurar **espaços de racionalidade**, ou **plataformas organizadoras da eficiência colectiva**, onde a articulação entre as intervenções seja alcançada e onde se criem os recursos mais escassos que são, em geral, de ordem imaterial. Tais espaços ou plataformas obrigam a fazer escolhas e a estabelecer prioridades. A selectividade – entendida como o inverso da disseminação acrítica e inconsequente – é, neste contexto, uma exigência crucial das intervenções estruturais que procurem efeitos duradouros.

Com este estudo pretendeu-se deixar assinalada uma via – central à economia e à política regional – para concentrar objectivos, seleccionar prioridades e articular políticas, tendo em vista resultados globais no plano da qualificação e da competitividade. É a via do território e do desenvolvimento territorial que aqui foi percorrida.

Por estas razões procurámos definir de forma muito precisa qual era o nosso assunto e em que limites estritos o queríamos confinar. Escolhemos **um propósito principal**: identificar as **estruturas materiais do território** que julgamos mais úteis para servirem a gestão das intervenções estruturais. E deduzimos daí **espaços de racionalidade** para conceber e executar as políticas. Estes espaços, sendo

visões gerais sobre o modo como a nossa sociedade funciona nos dias de hoje, não podem deixar de se traduzir na estruturação prática e concreta dos Programas Operacionais que integrarão o QREN. Por isso, defendemos que a governança territorial deve ser uma preocupação de todos os investimentos estruturais e defendemos, em particular, que os Programas Operacionais regionais devem ter três eixos principais, exactamente os que resultam da materialidade do território e de uma lógica de articulação dos investimentos. Esses eixos são, como se viu, os que procuram a promoção de **sistemas regionais de inovação**, a **qualificação dos sistemas urbanos territoriais** e, finalmente, a **organização dos espaços de baixa densidade**.

Pareceu-nos claro que objectivos de governança desta natureza não se alcançam sem resolver **problemas críticos**. O primeiro desses **problemas é a orgânica territorial do Estado**. Propusemos, por isso, **um método de reforma** baseado na organização das políticas estruturais e na gestão dos fundos. Isso conduziu-nos a uma proposta acerca do papel das CCDR e dos serviços desconcentrados que elas deveriam integrar. Do mesmo modo, pareceu-nos claro que a própria esfera municipal e intermunicipal deveriam ser encaradas a partir do que se decidisse em matéria de aplicação de fundos estruturais. A própria agenda de descentralização deveria estar articulada com a visão do território que o Estado consagrasse para aplicar os fundos.

Como a programação das intervenções estruturais é um dos mais significativos exercícios de planeamento que realizamos, achamos que ela não pode deixar de ser, simultaneamente, **um exercício exemplar de articulação de políticas públicas**. No momento que atravessamos, há dois campos de trabalho cruciais para esta finalidade: o que correspondem ao Plano Tecnológico e ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Parece-nos que são estas matérias – porque têm a ver com o território e com a qualificação e a inovação – que devem ser colocadas no lugar central da concepção do QREN. E isso tem consequências na racionalidade que preside à concepção das políticas e na lógica de execução que lhes corresponde.

Foi de governação, especialmente de **governação territorial**, que falámos. Entendemos este assunto como uma questão de **racionalidade e articulação das políticas** e, sobretudo, como uma questão que depende criticamente de se encontrarem **bases materiais objectivas e úteis** para que a administração não seja um exercício desligado nem dos fundamentos que a justificam nem dos resultados que deve produzir. Mas governação é também uma matéria que apela para transparência, clareza e objectividade na execução das políticas. E que apela, finalmente, para uma questão decisiva: apela para a **resolução de problemas**. É impossível que este sentido finalista das políticas fique esquecido quando as dificuldades do país são grandes e quando estamos, predominantemente, perante dificuldades no plano da qualificação.

Por tudo isto, achamos que se pode dizer que o contributo último a que se procurou chegar com este estudo foi o de, em simultâneo, identificar **os problemas e as respectivas soluções**. Como **o território** contém estas duas dimensões, foi dele – enquanto realidade material e institucional – que se quis fazer **matéria de governação**.