



REGIÃO 2020: DETERMINANTES ESTRATÉGICOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia¹
Teresa Teixeira Lopo²

Resumo

Quais são, em Portugal, os determinantes estratégicos do desenvolvimento local e regional? Partindo desta questão inicial, este artigo teve como objetivo realizar uma reflexão sobre as possibilidades de desenvolvimento local e regional, considerando a vertente multidimensional intrínseca a esse processo, os principais instrumentos legislativos, as orientações nacionais e europeias que o enquadram, e as metas de políticas públicas para que remete. Metodologicamente, procedeu-se a uma análise bibliográfica e documental, complementada por uma análise estatística georreferenciada, com destaque para os temas da competitividade, internacionalização, governação territorial, aquisição de competências, sustentabilidade ambiental dos territórios e eficiência na utilização dos seus recursos. Os resultados mostram que, apesar do longo caminho ainda a ser percorrido, as políticas públicas de coesão social, em Portugal, têm potencial para mitigar as profundas assimetrias territoriais existentes.

¹ Doutor em Ciências Sociais - Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) - Universidade de Lisboa (ULisboa), Lisboa, Portugal. E-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

² Doutoranda em Ciências da Educação na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal. E-mail: ttlopo@gmail.com

Palavras-chave: Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Regional; Território; Políticas Públicas; Portugal.

2020 REGION: STRATEGIC DETERMINANTS OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract

What are, for Portugal, the strategic determinants of local and regional development? From this starting point, this article aimed to carry out a reflection on the local and regional development opportunities, considering the intrinsic multidimensional aspect of this process, the main legislative instruments, the national and European framing guidelines, and the public policy goals they refer to. Methodologically, a bibliographical and documentary analysis was conducted, complemented by a georeferenced statistical analysis, highlighting the topics of competitiveness, internationalization, territorial governance, skills acquisition, environmental sustainability of territories and efficient use of their resources. Results show that, despite the long road still ahead, social cohesion public policies have, in Portugal, the potential to mitigate the existent profound territorial asymmetries.

Keywords: Local Development; Regional Development; Territory; Public Policies; Portugal

Enquadramento

O desenvolvimento local enquanto “processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local” (AMARO, 2003, p.57) pressupõe uma perspectiva metodológica que centre esse processo na comunidade e no seu território e uma conceção do desenvolvimento local que, numa alternativa à tradicional abordagem vertical dos processos de mudança (*top-down*), remeta para a procura de soluções da base para o topo (*bottom-up*).

Análises recentes sobre as tendências de globalização (FERNANDES, em publicação; SEIXAS, 2012) têm salientado, justamente, na dialética complexa entre o local e o global, a importância das comunidades locais, da sua capacitação (empoderamento individual e coletivo) e de mecanismos de governação identificados “com a devolução de decisões às localidades e às comunidades e com a sua responsabilização na identificação e resolução de problemas” (FERREIRA, 2009, p.215) mas, também, como essa interdependência global tem alterado o quadro geral no qual as políticas públicas territoriais são inscritas (SANTOS, 2009).

A dimensão territorial, remetendo para uma ideia de território “construído como representação” e “constituído como *espaço social*” (MARQUES, 2010, p.80, destaque do autor) e respaldada no princípio da coesão territorial como paradigma de desenvolvimento alargado a diferentes escalas (cidade, região, etc.), tem vindo a assumir visibilidade crescente como princípio e objetivo da política nacional e europeia.

No documento Portugal 2020 (GOVERNO DE PORTUGAL, 2014a), o acordo de parceria que Portugal propôs à Comissão Europeia e que estruturou as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento para o período de programação 2014-2020, consagrou-se, explicitamente, o desenvolvimento territorial, a par do desenvolvimento económico, social e ambiental, como prioridade política, e a territorialização das políticas públicas como dimensão estratégica e transversal desse acordo. Já a coesão territorial, inscrita em 1997 e pela primeira vez no Tratado de Amesterdão³ (UNIÃO EUROPEIA, 1997) e, posteriormente, em documentos de orientação política como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (COMISSÃO EUROPEIA, 1999), ou o Livro Verde sobre a Coesão

³ É ao abrigo dos Tratados, acordos vinculativos entre países membros da União Europeia (UE), que as instituições europeias adotam a legislação que será, depois, aplicada pelos países membros da UE.

Territorial (COMISSÃO EUROPEIA, 2008), foi consagrada no Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2007), a par da coesão económica e da coesão social, como uma nova componente da política de coesão e, neste sentido, um pilar do desenvolvimento da União Europeia (UE).

Quanto aos seus elementos caracterizadores, Santinha e Marques (2012, p.239) destacaram o “desenvolvimento territorial integrado e em rede assegurando a igualdade de oportunidades no acesso a serviços e promovendo a articulação de atores e políticas”. Já quanto ao âmbito ou escala da ação territorial, Pereira e Carranca (2011) sugeriram, para além das entidades administrativas tradicionais (como sejam as regiões ou os municípios), outras dimensões, como as da articulação entre espaço urbano e espaço rural ou a perceção de diferentes espaços urbanos (por exemplo, áreas e regiões metropolitanas, cidades-região) e espaços rurais (por exemplo, dos mais dinâmicos, articulados com os espaços urbanos, aos mais periféricos e em processo de despovoamento acelerado).

Sobre a implementação, em nível da UE, do objetivo de coesão territorial, documentos recentes (BÖHME; HOLSTEIN; TOPTSIDOU, 2015; EUKN, 2015; MOT, 2015) enfatizaram a necessidade de apostar na cooperação transfronteiriça e no potencial associado às pequenas e médias cidades. Outros estudos e relatórios com origem em Portugal (ANDRÉ *et al.*, 2014; FORTUNA *et al.*, 2014; GARCIA *et al.*, 2014; VEIGA *et al.*, 2014) destacaram a importância da cultura na reflexão sobre políticas públicas de desenvolvimento e coesão territorial, e o seu papel na promoção da atratividade das regiões, enquanto “elemento estratégico indutor de competitividade dos territórios, gerador de emprego e riqueza, dinamizador da coesão social e territorial e instrumento de afirmação internacional das comunidades” (VEIGA *et al.*, p.124) e, ainda, como veículo de coesão e inovação social e territorial, afirmando e fazendo reconhecer as identidades comunitárias e territoriais (ANDRÉ *et al.*, 2014).

Muitos dos problemas enfrentados por esses territórios são, na verdade, transversais: padrão de especialização produtiva assente em atividades de reduzido valor acrescentado e de baixa intensidade tecnológica, forte segmentação do mercado de trabalho, emprego precário, desemprego estrutural, pobreza e exclusão social, taxas significativas de abandono escolar precoce, ineficiente utilização e gestão de recursos no que respeita ao solo e recursos naturais, vulnerabilidades face a riscos naturais e alterações climáticas, e debilidades na proteção dos valores ambientais (INE, 2015b; GOVERNO DE PORTUGAL, 2014a). Na procura de soluções, o desenvolvimento local e regional como objetivo de políticas públicas de

desenvolvimento territorial convoca múltiplas dimensões: coesão econômica, governança adaptativa (FERRÃO, 2012; SCHMIDT et al., 2013), proteção do ambiente e coesão social. O conceito de coesão territorial permite interligar estas dimensões, fazendo da sustentabilidade e do processo de transformação para que remete (RAMOS; PATRÍCIO, 2014), a dimensão que sustenta a concepção dessas políticas.

Essa perspectiva encontra-se ancorada ao nível das políticas públicas europeias, em geral, e portuguesas, em particular, nos documentos Europa 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2010) e Portugal 2020 (GOVERNO DE PORTUGAL, 2014a), respectivamente. No primeiro documento estabeleceu-se a prioridade de tornar as economias dos estados-membros da UE inteligentes (desenvolvendo uma economia baseada no conhecimento e na inovação), sustentáveis (promovendo uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva) e inclusivas (favorecendo uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão econômica, social e territorial) e, nesta medida, capazes de alcançar, no horizonte temporal 2014-2020, níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão. No segundo documento, que adaptou e operacionalizou, para Portugal, a referida estratégia de crescimento e reúne os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEIE)⁴ que concorrem para a sua concretização, são identificadas prioridades de intervenção em quatro domínios principais: competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano; e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos. Esta matriz incorpora, adicionalmente, dois domínios transversais relacionadas com a reforma da administração pública e uma intervenção integrada a nível territorial.

Este artigo apresenta os resultados das análises bibliográfica, documental e de estatística georreferenciada concernentes às várias dimensões-chave do desenvolvimento local e regional enquanto

⁴ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca (FEAMP). O FEDER, o FSE e FC são abrangidos pela política de coesão. Todas as regiões da UE são elegíveis para financiamento do FEDER e do FSE, mas só as regiões menos desenvolvidas são elegíveis para apoio do FC. Os fundos Feader no âmbito da política agrícola comum e FEAMP no âmbito da política comum das pescas são destinados, respetivamente, às necessidades das regiões rurais e marítimas.

objetivo de políticas públicas de desenvolvimento territorial, em Portugal.

Metodologia

Os resultados apresentados no presente estudo, a sua análise e as conclusões desta retiradas seguem uma abordagem compreensiva, isto é, simultaneamente, quantitativa, descritiva e interpretativa, com recurso à análise estatística georreferenciada, à observação documental e à seleção e estudo de instrumentos legislativos, orientações nacionais e europeias, e de literatura especializada sobre o tema.

A análise estatística georreferenciada que permitiu a construção dos mapas apresentadas ao longo deste texto fez incidir o seu foco num conjunto de cinco variáveis relevantes para o tratamento da problemática em causa: volume de comércio internacional de bens (em Euros), para o ano de 2015; despesas globais em ambiente (em Euros por 1.000 habitantes), para o ano de 2014; receitas globais em ambiente (em Euros por 1.000 habitantes), para o ano de 2014; número de beneficiárias/os do rendimento social de inserção⁵ (por 1.000 habitantes em idade ativa), para o ano de 2014; e número de pequenas e médias empresas (PME) distinguidas, no ano de 2014, como “PME Excelência”⁶. Note-se que a escolha do período a que se reportam os dados foi condicionada pelo último ano em que, à data da realização da investigação, se encontrava disponível informação sobre cada uma das variáveis anteriormente listadas.

A unidade de análise escolhida foi o município, pelo detalhe e pormenor que permitiu incutir ao estudo realizado. Como tal, foram utilizados dados, referentes às cinco variáveis supramencionadas, associados a cada um dos 308 municípios portugueses (278 localizados no território continental de Portugal, 19 localizados da Região Autónoma dos Açores e 11 localizados na Região Autónoma da Madeira).

⁵ Para mais informações sobre o rendimento social de inserção, consultar: <http://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>.

⁶ A qualificação de “PME Excelência” é atribuída com base num conjunto vasto de critérios, como autonomia financeira, crescimento do volume de negócios ou rendibilidade dos capitais próprios. Em 2014 foi atribuído o estatuto de PME Excelência a 1845 PME. Para mais informações sobre os critérios conducentes à classificação de uma empresa como “PME Excelência”, consultar: <http://www.iapmei.pt/iapmei-mstplartigo-01.php?temaid=156&msid=6>.

A informação que serviu de suporte à análise estatística com recurso a geoprocessamento teve como fonte, dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE)⁷ e pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)⁸.

Resultados

(a) Competitividade e internacionalização

Estudos e relatórios de diagnóstico realizados recentemente (INE, 2015b; MATEUS, 2015) apontaram como condicionadores da melhoria da competitividade da economia portuguesa e de um desempenho mais exposto à concorrência internacional, os seguintes fatores: o perfil de especialização produtiva, pela insuficiente relevância das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis ou internacionalizáveis, e a reduzida intensidade de tecnologia e conhecimento no tecido produtivo; as fragilidades ao nível da qualificação dos empregadores e dos empregados das PME e a reduzida complexidade e inovação das suas estratégias de negócio; e, por fim, as condições e custos de contexto da própria atividade empresarial, remetendo para as condições de financiamento, o custo e o tempo de transporte por relação com a distância dos destinos de exportação e, ainda, para os custos públicos resultantes do funcionamento da própria administração pública portuguesa.

Neste enquadramento, a que se deve ainda somar a exposição da economia portuguesa aos efeitos da crise econômica e financeira internacional e os efeitos que esta produziu nas regiões portuguesas, as políticas públicas, e em particular as intervenções cofinanciadas pelos fundos comunitários, deverão articular-se à orientação geral da política económica nos termos estabelecidos no acordo de parceria Portugal 2020. A prioridade de intervenção associada à competitividade e à internacionalização, no quadro dos instrumentos financeiros, reporta ao Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (GOVERNO DE PORTUGAL, 2014b) que canalizará os fundos europeus estruturais e de investimento para o período 2014-20 e se orienta, fundamentalmente, para as regiões NUTS II⁹ menos desenvolvidas do continente português: Norte, Centro e Alentejo. A sua programação articula-se com a Estratégia de Fomento

⁷ Disponíveis em: <https://www.ine.pt>.

⁸ Disponíveis em: <http://www.iapmei.pt>.

⁹ Em Portugal, a NUTS II inclui sete regiões: Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.

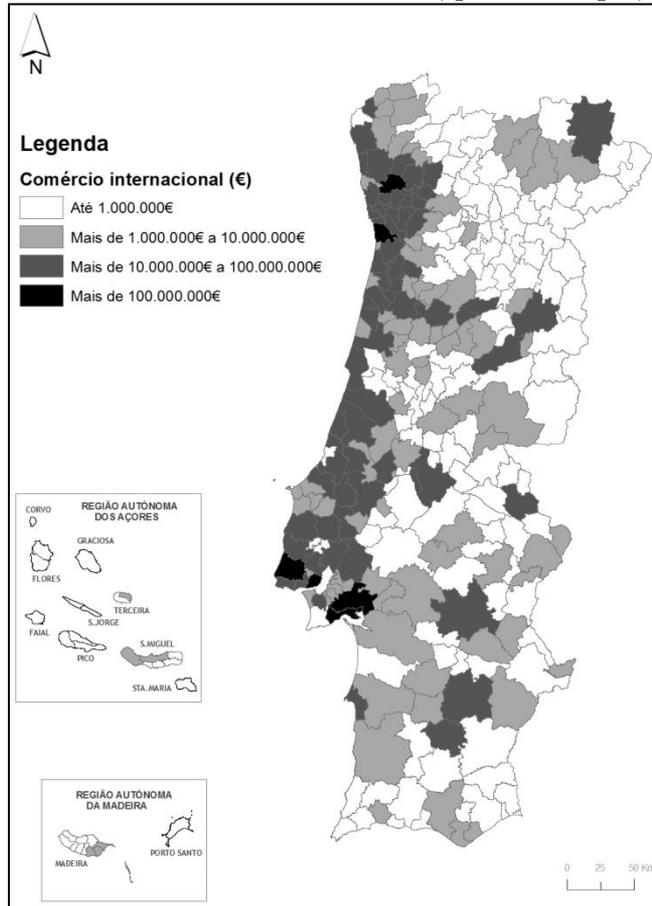
Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020 (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013) o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2014) e a Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (GOVERNO DE PORTUGAL, 2014c) e, transversalmente, com a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (DGT, 2015).

De salientar, pelo seu potencial de impacto no desenvolvimento dos territórios, a Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente, e a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020. A primeira, pela articulação multinível (país, região, setores) de recursos, políticas, atores e *stakeholders* que deverá orientar a sua implementação nos territórios; a segunda, alinhada com o reforço da dimensão estratégica do papel das cidades, assumidas como suporte e palco privilegiado da integração e territorialização das políticas públicas por intermédio, simultaneamente, de um fortalecimento sustentável do sistema urbano e da melhoria da qualidade de vida das populações e assentando, portanto, no pressuposto de que um incremento da sustentabilidade das cidades conduzirá, igualmente, a um incremento da competitividade do país.

Justamente em termos da sua posição competitiva internacional, no Global Competitiveness Index¹⁰, Portugal obteve uma pontuação global de 4,5 pontos em 7 pontos possíveis e o 38.º lugar entre 140 países. Essa posição reflete, entre outros fatores, “um ritmo insuficiente de inserção nos dinamismos do mercado interno europeu e da globalização, bem como dificuldades específicas de construção de uma especialização de produtos e diversificação de mercados” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2014b, p.13). Um dos exemplos paradigmáticos deste fenômeno são as profundas assimetrias litoral-interior¹¹, que se verificam ao nível do contributo dos municípios para o comércio internacional de bens (Mapa 1).

¹⁰ Reconhecido como uma classificação de referência para a competitividade. Mais informações em: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>

¹¹ Acerca deste tópico, consultar Correia e Catarino (2016).

Mapa 1: Comércio internacional (€) de bens, por município, 2015

Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo INE.

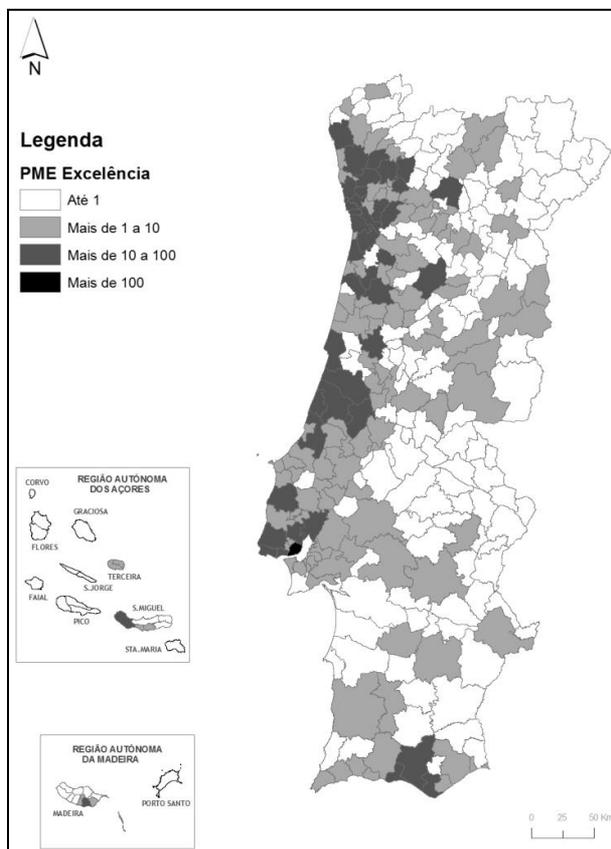
Essa diferenciação, facilmente notada numa faixa litoral que se estende desde Região de Lisboa, para Norte, até ao Alto Minho, é particularmente acentuada ao nível da Área Metropolitana de Lisboa (com os municípios de Lisboa, Setúbal, Palmela e Sintra que contribuíram com exportações acima dos 100 milhões de Euros) e da Área Metropolitana do Porto (onde se destaca o município de Vila Nova de Gaia).

Relativamente à extensão dos mercados externos, outras das fragilidades diagnosticadas no Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (GOVERNO DE PORTUGAL, 2014b) foi a prevalência das exportações intra-UE de bens e serviços, que

representaram, em 2014, 69,1% do total de exportações, com um crescimento de 2,7% face ao ano anterior (acima do aumento de 1,8% registado para a globalidade da Zona Euro). Os dados relativos à exportação de bens por regiões NUTS II (INE, 2015c) revelam que o Norte e a Área Metropolitana de Lisboa pontificam nas transações, tendo as empresas aí sediadas sido responsáveis, no seu conjunto, por 70,6% das exportações de bens para o exterior em 2013 e por 70,0% em 2014. Em todas as regiões do país, com exceção da Região Autónoma da Madeira, o peso do comércio intra-UE foi superior ao do comércio extra-UE.

Outro exemplo deste fenómeno é a distribuição geográfica das empresas qualificadas pelo IAPMEI com o estatuto de “PME Excelência”, no ano de 2014 (Mapa 2).

Mapa 2: Distribuição das PME Excelência, por município, 2014



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo IAPMEI.

Trata-se de um conjunto de empresas representativas de vários setores de atividade (agricultura, comércio, construção, indústria, serviços, transportes e turismo) que anualmente apresentam os melhores desempenhos econômico-financeiros e de gestão, e contributos ativos para a economia e o emprego nacionais. Uma vez mais, é fácil de observar no Mapa 2 uma forte litoralização na distribuição destas empresas, em particular, no litoral Oeste entre os municípios de Viana do Castelo e de Setúbal.

(b) Governação territorial e aquisição de competências

Novos modelos e objetivos de governação, reconstrução conceptual e revalorização do conceito surgem associados à crescente complexidade da organização territorial, ao fortalecimento das intervenções territoriais de base regional ou local, e a uma maior descentralização e abertura do Estado à sociedade civil (CHAMUSCA, 2013).

No quadro da UE, o Livro Branco sobre a Governança Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2001) fixou o objetivo de incutir uma ampla dinâmica democrática através de uma vasta reforma assente em cinco princípios cumulativos: abertura (com destaque para a transparência e a comunicação das decisões), participação (fazendo implicar os cidadãos de forma mais sistemática na elaboração e na aplicação das políticas), responsabilização (com clarificação do papel de cada interveniente no processo de decisão e assunção da sua responsabilidade e atribuições), eficácia (decisões tomadas ao nível e no momento adequados para produzir os efeitos desejados) e, por fim, coerência (a diversidade de políticas requererá um esforço sustentado de coerência organizativa).

O modelo de governação do Acordo de Parceria e dos programas para o período 2014-2020, bem como a respectiva arquitetura institucional, visam à simplificação do modelo de governação através de uma clara separação entre a orientação política e as responsabilidades técnicas, de um maior envolvimento das partes interessadas, de orientação para os resultados (prestação de contas/*accountability*), e da definição de regras comuns de financiamento que assegurem não só condições de justiça e transparência, mas que também promovam a concorrência entre os beneficiários e facilitem o acesso dos beneficiários ao financiamento.

A opção por programas operacionais regionais é paradigmática dessa perspectiva que procura: por um lado aproximar o Estado às pessoas, valorizando “a natureza coletiva que se envolve na regulação

e tomada de decisões a todos os níveis” (FERRÃO, 2016, p.238), articulando territorialmente as políticas públicas e integrando os diversos níveis espaciais no modelo institucional de organização da decisão, com ganhos na adequação das respostas aos territórios, de participação, responsabilização e eficiência; por outro, de intervir na própria modernização administrativa e na capacitação institucional e humana da administração pública e dos seus serviços. Para responder a esses desafios serão privilegiadas as intervenções que reforcem a oferta de serviços mais descentralizados e mais eficazes na interação com os cidadãos e as empresas, incluindo a oferta de serviços totalmente desmaterializados, e que implementem novos modelos de organização e de colaboração entre serviços e níveis de governo, bem como ações de capacitação/adaptação dos recursos humanos a esses processos de mudança e de formação em competências técnicas e de gestão.

(c) Sustentabilidade ambiental e eficiência na utilização dos seus recursos

Em 2014, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) analisou, pela sua particular relevância para Portugal, a evolução de dois processos-chave de transformação de longo prazo que têm impacto alargado (em territórios e pessoas) e causam transformações multidimensionais (sociais, económicas, políticas, etc.): a intensificação da competição mundial por recursos e as consequências das alterações climáticas (APA, 2014). Sobre o primeiro processo, a extração de recursos não-renováveis de minerais, metais e combustíveis fósseis tem aumentado de forma continuada, sobretudo, impulsionada pelo desenvolvimento industrial e tecnológico e a evolução dos padrões de consumo, colocando a economia europeia, estruturalmente dependente de recursos importados, face ao risco da crescente competição por recursos. Já sobre o segundo processo, espera-se que as alterações climáticas ameacem cada vez mais os ecossistemas naturais e a sua biodiversidade.

A abordagem para responder a esses constrangimentos foi estruturada no Acordo de Parceria em três vetores. O primeiro, remetendo para uma economia de baixo carbono associada à promoção da eficiência energética e à produção e distribuição de energias renováveis; o segundo, relativo à prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas; e, por fim, o terceiro, de reforço à proteção do ambiente (água, biodiversidade, recuperação de passivos ambientais e qualificação do ambiente urbano).

Portugal, apesar de se enquadrar na realidade europeia de dependência energética do exterior, dispõe de uma grande diversidade e abundância de recursos endógenos (água, vento, sol, biomassa). A não existência de reservas de energias fósseis justifica a aposta nas energias renováveis e na eficiência energética. A contribuição das fontes renováveis endógenas, em 2009 e em 2013, correspondeu a 22,4% e a 48,8%, respetivamente, do consumo total de energia primária e da produção total de eletricidade (INE, 2014). Em 2014, a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis correspondeu a 61,4% do total de eletricidade produzida em Portugal (INE, 2015a), o que faz de Portugal uma referência ao nível do contexto europeu. As prioridades de intervenção dos fundos comunitários e os investimentos a concretizar em Portugal até 2020 visam a promover, justamente, a eficiência energética (tecnologias e sistemas energeticamente eficientes) e a diversificação de fontes de energia de baixo carbono (planos de mobilidade ecológica), envolvendo os cidadãos, as empresas (com destaque para o setor dos transportes) e o setor público (administração pública central e local).

No *Climate Change Performance Index* (BURCK et al., 2016) Portugal posicionou-se, na classificação geral de 2016, como o 19.º país com melhor desempenho relativamente às políticas na área das alterações climáticas numa lista de 58 países industrializados que, no seu conjunto, são responsáveis por mais de 90% das emissões de gases com efeito de estufa. De registrar a descida significativa de Portugal, em relação aos dados de 2015 (BURCK; MARTEN; BALS, 2015), com uma queda de 10 posições no *ranking* e passando de uma classificação “boa” para uma classificação “moderada”, quando são consideradas todas as categorias da avaliação (nível das emissões, desenvolvimento das emissões, energias renováveis, eficiência energética e política climática).

Como país do sul da Europa, Portugal apresenta características climáticas e topográficas que o posicionam na lista dos países europeus mais sensíveis aos impactos das alterações climáticas sobre a sociedade, a economia e os ecossistemas (BORREGO et al., 2009) e uma resposta política eficaz e adequada para enfrentar as alterações climáticas exige, como registou Fonseca, P. (2014, p.147), “respostas complexas e dispendiosas, [...] uma profunda cooperação global, [...] cedências significativas de todos os atores, assim como uma mudança célere e radical do sistema energético mundial”.

Ao nível da ação política destacam-se três instrumentos: o Quadro Estratégico para a Política Climática (APA, 2015a), o Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 (APA,

2015b) e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (APA, 2015c). O primeiro desses instrumentos estabeleceu os objetivos e instrumentos de política climática, bem como os instrumentos de monitorização, comunicação, financiamento e governação; o segundo, as linhas de orientação para políticas e medidas setoriais e, por fim, o terceiro estabeleceu os objetivos, as atividades e o modelo de organização e funcionamento da estratégia até 2020, com vista a promover uma resposta integrada das diversas políticas públicas às alterações climáticas e na sua operacionalização, designadamente, nos territórios.

Do lado dos cidadãos, os resultados da consulta pública mundial *World Wide Views on Climate and Energy* (BEDSTED; MATHIEU; LEYRIT, 2015) realizada em Portugal em 2015 revelaram a elevada preocupação da sociedade civil com o tema das alterações climáticas, otimismo quanto aos impactos de medidas destinadas ao seu combate na vida quotidiana, reconhecidas como uma oportunidade para melhorar a qualidade de vida, e o seu apoio expresso a uma intervenção decisiva sobre este problema, indicando “que a opinião cidadã está a favor de políticas mais incisivas de combate às alterações climáticas” (FONSECA, S.; SCHMIDT; DELICADO, 2015, p.23).

Os impactos agregados globais das alterações climáticas são riscos para a economia global e um dos fatores-chave da perda de biodiversidade, a par da alteração dos habitats, a exploração excessiva dos recursos naturais, a introdução e propagação de espécies exóticas invasoras. A Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, reconhecendo isso mesmo, definiu como objetivo central “travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos na UE até 2020 e, na medida em que tal for viável, recuperar essa biodiversidade e esses serviços, intensificando simultaneamente o contributo da UE para evitar a perda de biodiversidade ao nível mundial” (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p.2).

Com os custos em oportunidades socioeconômicas do incumprimento desse objetivo estimados em 50 mil milhões de euros por ano, a Revisão Intercalar da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2015), realizada em 2015, conclui que, não obstante os progressos obtidos no estabelecimento de quadros políticos, na melhoria da base de conhecimentos e na criação de parcerias, para uma melhoria sustentada da biodiversidade no terreno, estas iniciativas terão de ser traduzidas em ações concretas aos níveis nacional, regional e local.

No *Flash Eurobarometer 379: Attitudes towards biodiversity*, realizado em 2013 pela Comissão Europeia¹² verificou-se que só 43% dos portugueses inquiridos sabia o significado do termo biodiversidade, 29% já tinha ouvido falar mas não sabia o que significava, e 29% nunca tinha ouvido falar no termo. Adicionalmente, 40% declararam não estar bem informados sobre o tema e 91% manifestaram-se totalmente de acordo quanto à ideia de que mais informação disponibilizada aos cidadãos ajudará à proteção da biodiversidade. Por outro lado, a informação recolhida nas Estatísticas do Ambiente, para o ano de 2014 (INE, 2015a), apontando a diminuição do número de auditores ambientais acreditados, de Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) e de sapadores florestais, entre outros agentes promotores da sustentabilidade ambiental, sugere alguma indiferença da sociedade civil pelas questões ligadas à proteção do ambiente.

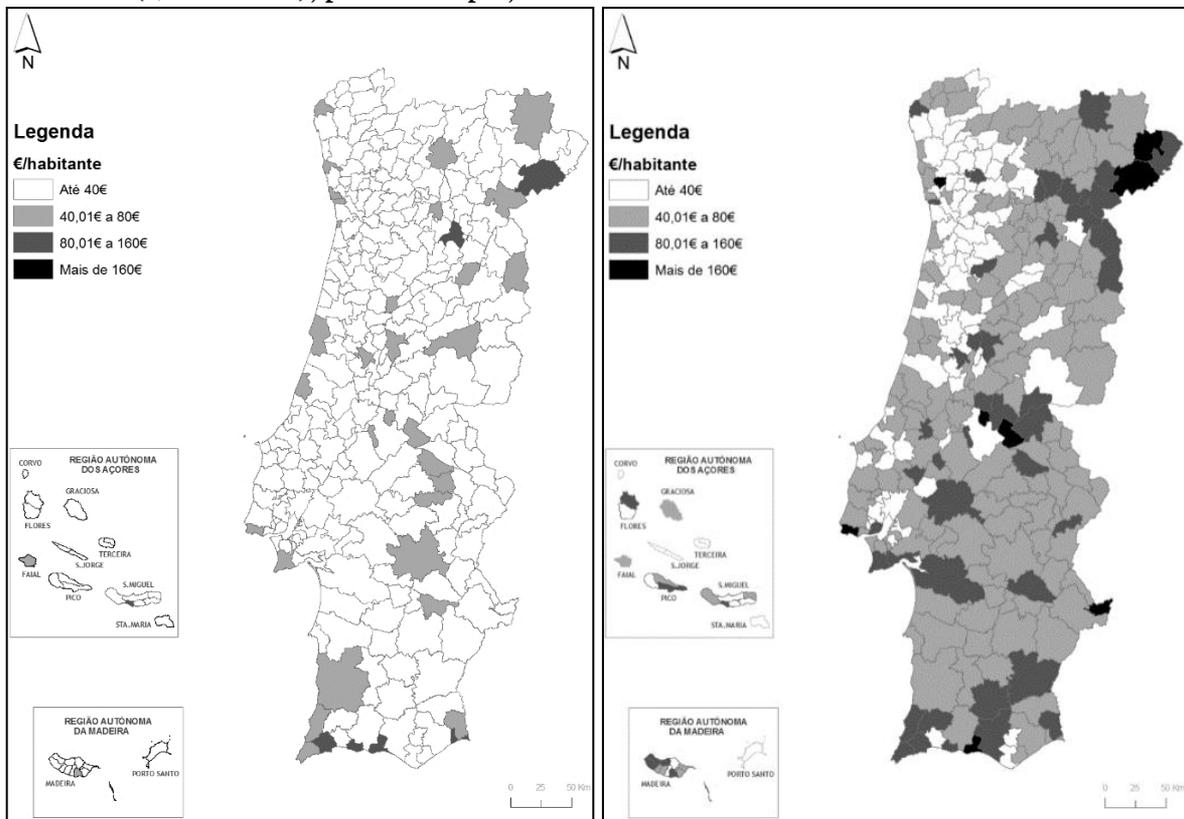
Já a análise das despesas em ambiente permitiu verificar que, em 2014, os municípios concentraram 75,9% do total dessa despesa com atividades de gestão de resíduos (recolha, transporte e destino final, varredura e limpeza urbana), seguindo-se as despesas com a proteção da biodiversidade e paisagem, que aumentaram 12,8%, nesse mesmo ano, com destaque para as relacionadas com os corpos de bombeiros e o apoio às associações de bombeiros voluntários (INE, 2015a).

Portugal abrange três regiões biogeográficas (Mediterrânica, Atlântica e Macaronésia) e duas regiões marinhas (Mar Atlântico e Mar da Macaronésia) o que o torna, na verdade, um dos países europeus mais ricos em biodiversidade.

Não obstante, como se pode observar pela leitura do Mapa 3 e do Mapa 4, é significativo o contraste entre as despesas dos municípios em ambiente e a sua capacidade para obter receitas próprias nesse domínio.

¹² Síntese, em inglês, disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_379_fact_pt_en.pdf

Mapas 3 e 4: Despesas (esquerda) e receitas (direita) em ambiente (€/1.000 hab.), por município, 2014



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo INE.

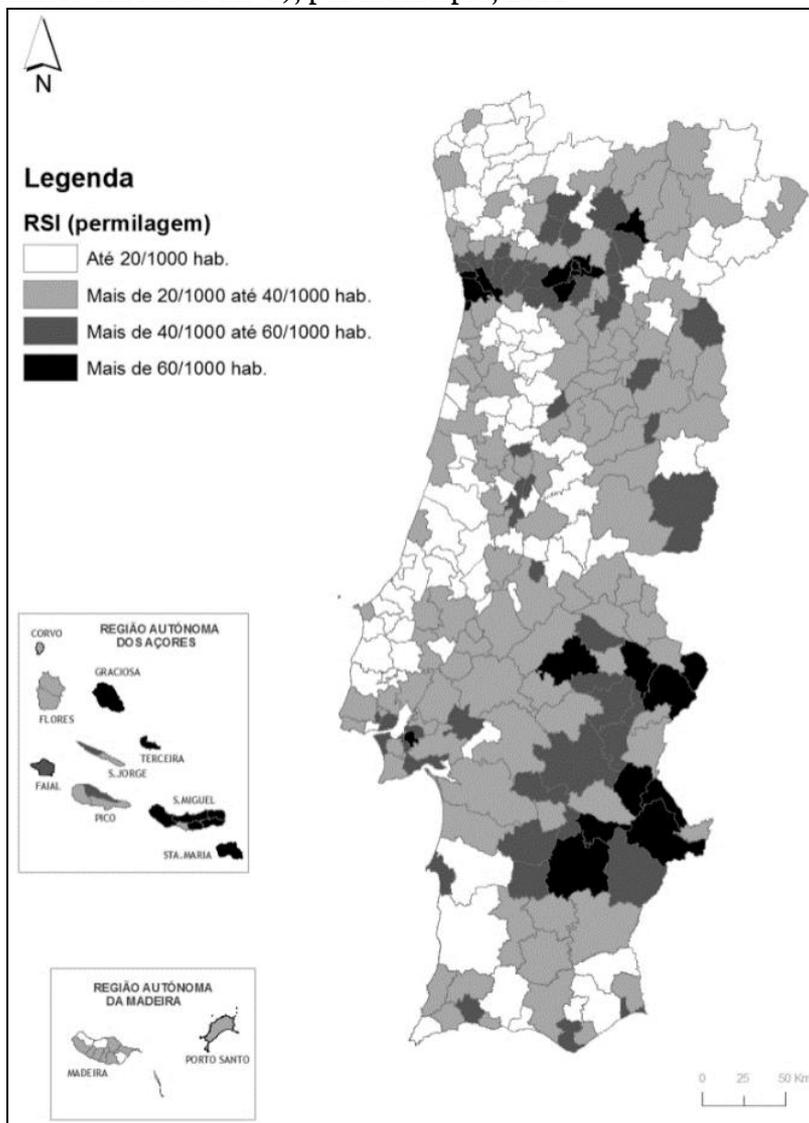
(d) Coesão social

Uma das formas, senão mesmo a única forma de combate eficaz de combate às assimetrias geográficas descritas em (a), (b) e (c) e ilustradas nos Mapas 1 a 4, passa pelo desenho e implementação de políticas públicas que promovam a coesão social. A coesão social é, sem dúvida, um tema vasto que justifica, por si só, um artigo autônomo. No entanto, é um tópico de tal modo incontornável num texto que, como o atual, aborda os determinantes estratégicos do desenvolvimento local e regional, que não é possível evitar uma breve menção.

Criando com o intuito de dar apoio a cidadãos em risco de exclusão social e carência económica grave, o rendimento social de

inserção, que inclui uma prestação pecuniária com vista a suprir necessidades básicas, constitui um bom exemplo de como as políticas públicas podem ser implementadas para combater assimetrias locais e regionais. O Mapa 5 permite verificar que as zonas territoriais com uso mais intensivo deste instrumento de coesão social são precisamente as zonas que, nos Mapas 1 a 4, surgiam como mais desfavorecidas.

Mapa 5: Beneficiárias/os do rendimento social de inserção (/1.000 habitantes em idade ativa), por município, 2014



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo INE.

Esses resultados não podem deixar de ser vistos como animadores e indicativos de que é possível a Portugal, por intermédio dos instrumentos de políticas públicas adequados, promover estratégias de desenvolvimento local e regional que combatam as

assimetrias geográficas que tendem, de outro modo, a instalar-se enquanto consequências inevitáveis das vivências das sociedades do século XXI.

Conclusão

A conclusão de um texto desta natureza reveste-se, necessariamente, de um cariz prescritivo. O mesmo é dizer que o objetivo consiste na identificação e sugestão de alguns caminhos que possam vir a ser seguidos pelas administrações locais e regionais e mesmo pela administração central, ao nível das estratégias e políticas públicas, com vista a um desenvolvimento local e regional que combata alguns dos problemas identificados nesta pesquisa.

Relativamente ao vetor competitividade e internacionalização (a) um modelo que possa fazer face a essas fragilidades assimetricamente distribuídas pelas regiões e reforçar, por conseguinte, a intensidade exportadora e promover a internacionalização de empresas, marcas e serviços diferenciados e com maior incorporação de valor acrescentado, deverá estar assente numa estratégia que passa, em primeira linha, pela dinamização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional¹³. Ao nível macroeconómico, realça-se uma estratégia de competitividade equilibrada biface (SOUSA, 2015): por um lado, que privilegie a atração do investimento direto estrangeiro e, considerando a importância do triângulo Europa-América-África, potencie as sinergias da lusofonia e a vertente atlântica (SOUSA, 2013); por outro, que a par dos bens transacionáveis, canalize recursos para outros setores de economia doméstica, nomeadamente, para as PME. No quadro da política externa e da sua articulação com o processo de internacionalização, destaca-se a ação diplomática ligada a questões económicas e financeiras (COSTA, 2009; PARREIRA, 2007), a importância de uma abordagem multilateral do comércio mundial e do investimento global (BERGEIJK, 2009), o papel das redes na operacionalização da diplomacia económica (BALÃO, 2009), e a importância das relações públicas internacionais na sua articulação com a diplomacia mediática, cultural e económica (SEBASTIÃO, 2015).

¹³ Instituições públicas com a incumbência de executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento das regiões do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, contribuindo para a competitividade e coesão do território nacional.

No que concerne ao segundo vetor, governação territorial e aquisição de competências (b), a conclusão é perfeitamente direta e inequívoca: existe um imperativo para que se consiga conseguir melhor governação, mais formação dos recursos humanos e orientação para uma perspetiva de governação em que as passagens entre os níveis local, regional e nacional seja melhor compreendida e tratada. A esse propósito a academia tem um importante contributo a dar no desenvolvimento de conhecimento teórico e prático ao nível da governação entre os vários níveis de agregação.

Ao nível do terceiro vetor, sustentabilidade ambiental e eficiência na utilização dos seus recursos (c), a conclusão que pode ser retirada sobre a biodiversidade, os serviços dos ecossistemas e a importância do território como variável de desenvolvimento económico e social encontra-se bem sintetizada pelo MAOTE (2015, p.9):

As inconsistências de ordenamento do território constituem uma das principais ameaças à biodiversidade, pelo que os instrumentos de gestão territorial devem identificar os recursos e valores naturais, as áreas agrícolas e florestais, a estrutura ecológica, articulando localizações e condições de permanência, por forma a garantir as funções dos territórios.

Finalmente, no que respeita ao vetor da coesão social (d) importa notar que, como salientou Baleiras (2014), o bem-estar de quem vive num determinado lugar depende, para além dos tradicionais *stocks* de trabalho e capital, de uma interação complexa entre fatores endógenos e exógenos. Por outro lado, a alteração no perfil de valor acrescentado, com os níveis de produtividade mais elevados a serem gerados pelas indústrias intensivas em conhecimento, e a necessidade de compatibilizar o progresso no curto prazo com a sustentabilidade ambiental têm dado visibilidade à importância de fatores imateriais e intangíveis, como a qualidade da governação ou a criatividade, no crescimento e no desenvolvimento dos territórios. Os instrumentos de políticas públicas que promovam a coesão social adquirem, pois, um relevo determinante enquanto aglutinadores das ambições da sociedade ao nível desses fatores imateriais e intangíveis.

Sugere-se que estudos futuros sobre o tema se foquem, por um lado, na monitorização e avaliação dos resultados das políticas públicas elencadas ao longo deste texto (de modo a ser possível aferir quais as mais capazes de atingir os resultados desejados com maior eficácia, eficiência e qualidade) e, por outro lado, enveredem por um caminho de análise internacional comparada acerca dos determinantes estratégicos do desenvolvimento local e regional. Em particular, pela proximidade histórica e cultural à realidade portuguesa, esta análise

comparada deverá ter como alvos prioritários os países da América-Latina, de entre os quais se destaca o Brasil.

Referências

APA (Agência Portuguesa do Ambiente). *Relatório do estado do ambiente 2014*. Lisboa: APA, 2014.

Quadro estratégico para a política climática (QEPiC). Lisboa: APA, 2015a.

Programa nacional para as alterações climáticas 2020/2030. Lisboa: APA, 2015b.

Estratégia nacional de adaptação às alterações climáticas. Lisboa: APA, 2015c.

AMARO, R.R. Desenvolvimento. Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, n.4, p.35-70, jul. 2003.

ANDRÉ, I.;VALE, M.; SANTOS, M.;VALE, A.M.*Fundos estruturais e cultura no período 2000-2020*. Lisboa: Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, 2014.

BALÃO, S.M.R.Economic diplomacy networks: the Portuguese case. In: COSTA, C.G. (org.).*New frontiers for economic diplomacy*. Lisboa: ISCSP, 2009, p. 121-142.

BALEIRAS, R.N. *Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais*. Lisboa: Conselho de Finanças Públicas, 2014.

BEDSTED, B.;MATHIEU, Y.;LEYRIT, C.*World wide views on climate and energy: from the world's citizens to the climate and energy policymakers and stakeholders*. Copenhagen: Danish Board of Technology Foundation, Missions Publiques and the French National Commission for Public Debate, 2015.

BERGEIJK, P. *Economic diplomacy and the geography of international trade*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

BÖHME, K.;HOLSTEIN, F.;TOPTSIDOU, M. *Report on the assessment of territorial cohesion and the territorial agenda 2020 of the European Union*. Luxembourg: Spatial Foresight GmbH, 2015.

BORREGO, C.;LOPES, M.;RIBEIRO, I.; CARVALHO, A. As alterações climáticas: uma realidade transformada em desafio. *Debater a Europa*, n.1, p.15-40, jun./dez. 2009.

BURCK, J.; MARTEN, F.; BALS, C. *Climate change performance index. Results* 2015. Disponível em: <<http://germanwatch.org/de/download/10407.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

BURCK, J.; MARTEN, F.; BALS, C.; RINK, E.; HEINZE, I. *Climate change performance index. Results* 2016. Disponível em: <<https://germanwatch.org/en/download/13626.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

CHAMUSCA, P. Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Geografia e Ordenamento do Território*, n. 4, p.31-55, dez. 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. *EDEC: esquema de desenvolvimento do espaço comunitário. Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999.

Governança europeia: um livro Branco. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

Livro Verde sobre a coesão territorial europeia. Tirar partido da diversidade territorial. Bruxelas: Comissão Europeia, 2008.

Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.

Revisão intercalar da estratégia de biodiversidade da UE para 2020. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015.

CORREIA, P. M. A. R.; CATARINO, J. R. Ingreso bruto tributável del IVA: evidencia de diferenciación de los municipios de la costa portuguesa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 64, p. 225-246, 2016.

COSTA, C.G. (org.). *New frontiers for economic diplomacy*. Lisboa: ISCSP, 2009.

DGT (Direção-geral do Território). *Cidades sustentáveis 2020*. Lisboa: DGT, 2015.

EUKN (European Urban Knowledge Network). *The trio presidency theme of small and medium-sized cities: synthesis of the results*. The Hague: Netherlands, 2015.

FERNANDES, P. A. *Modernismo e sustentabilidade na Grande Lisboa*. No prelo.

FERRÃO, J. Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia Solidária*, n.5, p.18-39, nov.2012.

Governança. In:FERNANDES, J. A. R.; TRIGAL, L. L.; SPOSITO, E. S. (orgs.). *Dicionário de geografia aplicada*. Terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território. Porto: Porto Editora, 2016, p. 237-238.

FERREIRA, S. Governação local. In:CATTANI, A.; LAVILLE J.-L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 213-218.

FONSECA, S.;SCHMIDT, L.;DELICADO, A. *Relatório final da consulta mundial sobre clima e energia: world wide views on climate and energy*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2015.

FONSECA, P.M. O desafio do futuro no presente: a inconsistência temporal e a política das alterações climáticas. *Relações Internacionais*, n.42, p.137-150, 2014.

FORTUNA, C.;FERREIRA, C.;SANTOS, H.;MENDES, J.M;QUINTELA, P.; MARTELO, V. *Cultura, formação e cidadania*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2014.

GARCIA, J.L.;LOPES, J.T.;NEVES, J.S.;GOMES, R.T.;MARTINHO, T.D.;BORGES, V. *Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional. Relatório final*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2014.

GOVERNO DE PORTUGAL. *Estratégia de fomento industrial para o crescimento e o emprego 2014-2020*. Lisboa: Governo de Portugal, 2013.

Portugal 2020. Acordo de parceria 2014-2020.Lisboa: Governo de Portugal, 2014a.

Programa operacional competitividade e internacionalização. Lisboa: Governo de Portugal, 2014b.

Estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente.Lisboa: Governo de Portugal, 2014c.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA). *Estatísticas do Ambiente 2013*. Lisboa: INE, 2014.

- _____. *Estatísticas do Ambiente 2014*. Lisboa: INE, 2015a;
- _____. *Retrato Territorial de Portugal 2013*. Lisboa: INE, 2015b.
- _____. *Estatísticas do Comércio Internacional 2014*. Lisboa: INE, 2015c.
- MARQUES, A.P.S. Da construção do espaço à construção do território. *Fluxos e Riscos*, n.1, p.75-88, 2010.
- MATEUS, A. (org.). *Três décadas de Portugal europeu: balanço e perspectivas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Plano estratégico dos transportes e infraestruturas horizonte 2014-2020*. Lisboa: Ministério da Economia, 2014.
- MAOTE (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia). *Síntese da sessão de discussão pública compromisso para o crescimento verde em Portugal: biodiversidade e serviços dos ecossistemas*. Lisboa: MAOTE, 2015.
- MOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière). *Building legal provisions to overcome obstacles to cross-border cooperation*. Paris: MOT, 2015.
- PARREIRA, P. Desvelar alguns dos novos caminhos para a diplomacia económica. *Revista Negócios Estrangeiros*, n.10, p.489-499, 2007.
- PEREIRA, M.; CARRANCA, M.A. (2011). Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar. In: SANTOS, N.; CUNHA, L. (orgs.). *Trunfos de uma geografia activa*. Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p.421-428.
- RAMOS, M.C.; PATRÍCIO, O. Políticas e estratégias de coesão económica, social e territorial para um desenvolvimento sustentável. In: PINA, H.; REMOALDO, P.; RAMOS, M.C.; MARQUES, H. (orgs.). *The overarching issues of the European space: the territorial diversity of opportunities in a scenario of crisis*. Porto: Universidade do Porto, 2014, p.316-335.
- SANTINHA, G.; MARQUES, T.A. Integração do princípio de coesão territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.2, p.215-244, 2012.
- SANTOS, F.T. Resiliência estratégica para um desenvolvimento regional sustentável. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.20, p.29-40, 2009.

SCHMIDT, L.;PRISTA, P.;SARAIVA, T.; O'RIORDAN, T.; GOMES, C. Adapting governance for coastal change in Portugal. *Land Use Policy*, n.31, p.314-325, 2013.

SEBASTIÃO, S.P. As relações públicas internacionais e a diplomacia: elementos, modelos e atores. In: GONÇALVES, G.; MARTINS, T. (orgs.).*Interfaces da comunicação com a cultura*. Covilhã: Labcom, 2015, p.77-98.

SEIXAS, P.C. Políticas e modelos de desenvolvimento territorial na Europa e em Portugal. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.122, p.147-175, 2012.

SOUSA, A.R. Da economia portuguesa no contexto internacional. *Lusíada. Economia & Empresa*, n.16, p.151-176, 2013.

O sistema de cooperação português no quadro da economia internacional. Lisboa: Dário de Bordo Editores, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amsterdão*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

Tratado de Lisboa. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020.Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2011.

VEIGA, F.J.;CARBALLO-CRUZ, F.; VEIGA, L.G. *Cooperação territorial europeia e cultura*. Braga: Universidade do Minho, 2014.