



---

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E FUNDOS EUROPEUS DOS RESULTADOS DAS ÚLTIMAS DÉCADAS AOS DESAFIOS DA PRÓXIMA

**AUTOR:** Duarte Rodrigues, Vice-Presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Delegado português do Comité de Políticas de Desenvolvimento Regional da OCDE **FOTOS:** Shutterstock

O desenvolvimento territorial em Portugal ao longo das últimas décadas está intrinsecamente associado aos Fundos Europeus<sup>1</sup>, nas mais diversas formas. Apesar da inexistência de uma formalização explícita do objetivo central da política de desenvolvimento territorial em Portugal, é possível sintetizá-lo em torno do duplo objetivo: desenvolvimento de todos os territórios e redução das disparidades territoriais.

**Os Fundos Europeus têm sido decisivos pela capacidade financeira de apoio aos investimentos necessários ao desenvolvimento territorial.**

Numa primeira fase – a da infraestruturação básica, desde o início da aplicação dos fundos até meados da década de 90, com importantes investimentos nas infraestruturas locais (acessibilidades, água e saneamento e equipamentos coletivos), na formação profissional, mas igualmente com primeiras abordagens ao desenvolvimento territorial integrado em zonas afetadas por fortes crises industriais – o tempo das Operações Integradas de Desenvolvimento da Península de Setúbal ou do Vale do Ave. Foi também o início

de processos de criação de sistemas de incentivos às empresas de base regional, em complemento a sistemas de incentivos de cariz mais transversal a todo o território nacional.

Seguiu-se uma fase, até meados da década de 2000 que cobriu no essencial o QCA II e QCA III, durante a qual, além dos investimentos nas redes de infraestruturação (incluindo grandes infraestruturas na área das acessibilidades e importantes investimentos na área da educação e saúde) e na formação profissional, se acentuou a aposta nos apoios à transformação do tecido produtivo com importantes programas de pendor sobretudo sectorial. Foi também a fase da introdução e experimentação de importantes instrumentos de cariz marcadamente territorial, quer nas políticas urbanas (e.g. iniciativa comunitária Urban, o Programa de Apoio às Cidades Médias – PROSIURB – do QCA II ou o Programa POLIS do QCA III, estes últimos de cariz marcadamente infraestrutural e centrados nos principais nós da rede urbana), quer nas políticas de promoção dos restantes territórios (e.g. o Programa de Política de Desenvolvimento Regional PPDR do QCA II, onde se apostou na criação de Agências de Desenvolvimento Regional, as Ações Integradas de Base Territorial do QCA III, centradas no papel do investimento público como

---

1 A análise deste artigo centra-se nos Fundos Europeus de Gestão partilhada, com natural destaque para os Fundos da Política de Coesão [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, Fundo Social Europeu – FSE e Fundo de Coesão – FC], mas também com aplicação ao Fundo Europeu Agrícola e de Desenvolvimento Rural [FEADER] e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, ambos nas suas denominações mais recentes aplicáveis no atual quadro de programação do Portugal 2020.



Os Fundos Europeus têm sido decisivos pela capacidade financeira de apoio aos investimentos necessários ao desenvolvimento territorial.

dinamizador do desenvolvimento regional, ou a iniciativa comunitária LEADER com o objetivo de potenciar um desenvolvimento dos territórios rurais a partir de abordagens *bottom-up*).

Numa fase mais recente, que cobre o QREN e o Portugal 2020, a questão da integração de políticas e da escala adequada como fator essencial à promoção do desenvolvimento regional foram assumidas: na dimensão da provisão de serviços de proximidade (com a contratualização generalizada a todas as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, procurando promover a articulação urbano-rural); no enfoque em instrumentos de inclusão social de cariz marcadamente territorial (e.g. Contratos Locais de Desenvolvimento Social, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, programas intermunicipais de combate ao insucesso escolar ou a experimentação de abordagens de desenvolvimento

local de base comunitária em territórios urbanos); em instrumentos inovadores da política de cidades que procuraram combinar dimensões mais materiais com outras de cariz imaterial, bem como fortalecer os nós da rede urbana definida no Plano Nacional de Políticas de Ordenamento do Território aprovado em 2007 e revisto em 2019 (e.g. Parcerias para Regeneração Urbana e Redes Urbanas para a Competitividade do QREN ou Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano do Portugal 2020); nos instrumentos de promoção do desenvolvimento económico das regiões centrados na promoção de sistemas regionais de inovação (e.g. através da política de *clusters* do QREN ou da promoção das estratégias regionais de especialização inteligente do Portugal 2020); na promoção de instrumentos integrados de valorização económica dos recursos endógenos nos territórios de menor densidade centrados em

estratégias de eficiência coletiva (e.g. Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos iniciado no QREN e prosseguido no Portugal 2020 ou continuação da abordagem LEADER, incluindo numa perspetiva de abranger todos os Fundos Europeus no caso do Portugal 2020, com a sua nova denominação de Desenvolvimento Local de Base Comunitária).

Diversos estudos e avaliações<sup>2</sup> têm demonstrado que os níveis de desenvolvimento e qualidade de vida de todos os territórios evoluíram significativamente e são tributários da aplicação dos Fundos Europeus, nas mais diversas áreas da vida quotidiana<sup>3</sup>.

O grau de integração transfronteiriço e internacional dos territórios portugueses evoluiu de forma significativa a partir de práticas e projetos em concreto, apoiados pelos Fundos Europeus no âmbito dos Programas de Cooperação Territorial Europeia, quer na dimensão transfronteiriça onde o Programa de Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha se tem assumido como um instrumento fundamental na evolução para uma perspetiva de fronteira como ponte ao invés de barreira, quer dos Programas de Cooperação Transnacionais enquanto espaços privilegiados de experimentação de instrumentos e projetos de cariz europeu com forte incidência territorial (e.g. Espaço Atlântico, Mediterrâneo ou Sudoeste Europeu).

**Os efeitos imateriais nas qualidades e práticas de políticas de desenvolvimento territorial são tão ou mais relevantes que o efeito financeiro.** A capacidade de planeamento estratégico regional e sub-regional, as práticas de cooperação entre atores territoriais, os mecanismos de monitorização, avaliação e debate público sobre as políticas<sup>4</sup>, as capacidades de os atores locais, sub-regionais e regionais participarem hoje ativamente no debate sobre as políticas de desenvolvimento no quadro europeu são

tudo resultados concretos de mais de 30 anos de prática na aplicação dos Fundos Europeus<sup>5</sup>. Portugal tem hoje instrumentos de governação territorial multinível alinhados com as melhores práticas internacionais.

Contudo, apesar destes inegáveis contributos, os fundos não são (nem podem ser) condição suficiente para o sucesso das políticas de desenvolvimento territorial em Portugal, como não o são noutros países.

**A complexidade crescente dos desafios que Portugal e os seus territórios enfrentam na próxima década exigem políticas públicas mais integradas e mais flexíveis, mas simultaneamente mais participadas e mais monitorizadas e avaliadas, para permitir um ajustamento mais contínuo e uma gestão mais adequada da crescente incerteza.**

O desafio central do reforço da competitividade territorial presente no QREN e no Portugal 2020 tem que ser reinterpretado no quadro das megatendências globais<sup>6</sup> que sofreram acelerações significativas no contexto pandémico e que se revelam territorialmente muito assimétricas, nomeadamente: a transição energética e climática, com impacto central nas grandes aglomerações urbanas, mas também na transição justa do processo de reinvenção competitiva de territórios dependentes das energias fósseis<sup>7</sup>; a transição digital num quadro em que poderemos ter pela primeira vez uma relevante dissociação entre local de trabalho e local do posto de trabalho, num quadro de generalização relevante de modelos nacionais e mesmo globais de teletrabalho; o desafio demográfico de uma sociedade europeia onde o envelhecimento exige novas respostas numa amplitude significativa de políticas públicas.

Neste contexto, após um longo debate nacional iniciado em 2017 e reforçado no verão de 2020, Portugal definiu ainda em 2020<sup>8</sup> uma estratégia para o desenvolvimento do país e dos seus territórios que apresenta como visão estratégica

Os efeitos imateriais da aplicação dos Fundos Europeus nas qualidades e práticas de políticas de desenvolvimento territorial são tão ou mais relevantes que o efeito financeiro.

2 O site da AD&C ([www.adcoesao.pt](http://www.adcoesao.pt)) disponibiliza um relevante acervo destes estudos, quer os de produção própria como, por exemplo, o Relatório Desenvolvimento & Coesão, os Relatórios anuais dos Fundos Europeus ou *working papers* sobre a temática, quer as avaliações desenvolvidas por entidades externas no âmbito dos planos de avaliação dos Fundos Europeus, quer, ainda, ligações úteis para outros documentos centrais nesta temática.

3 Acessibilidade a serviços sociais de qualidade como a educação, cultura e saúde; serviços ambientais como água e resíduos; níveis de promoção e fruição de ativos naturais e culturais; níveis de educação da população; capacidade instalada e resultados do sistema científico; e capacidade de adaptação dos sistemas produtivos a um contexto concorrencial mundial de forte mutação ao longo das últimas décadas e com choques exógenos disruptivos.

4 Apesar das margens para melhoria contínua, é reconhecido que a aplicação dos Fundos Europeus é a área de política pública com maior nível de escrutínio, transparência e avaliação.

5 Para mais detalhe sobre estes efeitos ver, por exemplo, recentes *webinars* promovidos pela AD&C e Representação permanente da COM em Portugal onde tive oportunidade de aprofundar estas questões: "Os Fundos Europeus e as políticas territoriais", 14 de julho de 2021, e "Fundos Europeus: modernização das políticas públicas, governação e transparência", 27 de maio de 2021.

6 OECD Regional Outlook 2019.

7 Campo de atuação do recém-criado fundo europeu para a transição justa ou da proposta em debate na Europa para a criação futura de um fundo social para a ação climática.

8 RCM 98/2020, de 13 de novembro.

“Recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a UE, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial”. Fica assim explicitamente assumido o objetivo de conciliar convergência externa com coesão interna, ou seja, reforça-se a ideia apresentada no início deste texto de que em Portugal o objetivo da política de desenvolvimento territorial se centra na combinação do desenvolvimento de todos os territórios com a redução das disparidades territoriais.

Esta estratégia explícita áreas onde a dimensão territorial é fator crítico de sucesso da estratégia de desenvolvimento do país, quer no conteúdo autonomizado da sua agenda estratégia 4 (um país competitivo externamente e coeso internamente), quer na concretização das restantes três agendas<sup>9</sup>, tais como: a provisão de serviços de proximidade nos territórios de baixa densidade<sup>10</sup>; a promoção de sistemas de inovação que têm uma dimensão eminentemente regional; a promoção de uma estratégia de descarbonização com uma dimensão sobretudo urbana e metropolitana; a atenção à exclusão social e promoção de uma transição justa – numa ótica muito localizada.

Alinhadas com esta estratégia nacional foram desenvolvidas ao longo dos últimos meses estratégias

regionais<sup>11</sup>, dinamizadas pelas CCDR e Regiões Autónomas, e sub-regionais, dinamizadas pelas Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.

Num contexto marcado por uma envolvente socioeconómica mais complexa, também porque mais incerta, um contexto operacional ao nível dos instrumentos de financiamento mais exigente e mais fragmentado (por exemplo, ao nível dos Fundos Europeus com PRR, PT 2030, com um novo Fundo de Transição Justa, e PEPAC) e uma sociedade civil mais atenta e mais exigente, as políticas de desenvolvimento territorial em Portugal enfrentam importantes desafios, incluindo na sua forte relação com os Fundos Europeus, nomeadamente:

- 1. Ao nível das geografias** – onde é preciso conciliar a estabilidade e coerências das geografias administrativas com a flexibilidade de geografias de cariz mais funcional. Neste âmbito, vários estudos têm apontado para o facto de a simplicidade das dualidades geográficas (litoral/interior ou urbano/rural) não constituir um bom suporte para a complexidade atual dos desafios que os territórios de Portugal enfrentam.
- 2. Ao nível da centralidade dos instrumentos de planeamento territorial de cariz estratégico** – assumindo que os mesmos devem ser participados na construção e acompanhamento, ser dinâmicos e traduzir compromissos entre os atores. Num quadro de fragmentação de instrumentos, torna-se ainda mais fundamental

.....  
 A complexidade crescente dos desafios que Portugal e os seus territórios enfrentam na próxima década exigem políticas públicas mais integradas e mais flexíveis, mas simultaneamente mais participadas, monitorizadas e avaliadas, para permitir um ajustamento contínuo e uma gestão adequada da crescente incerteza.  
 .....

<sup>9</sup> Agenda 1 – As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; Agenda temática 2 – Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento; Agenda temática 3 – Transição climática e sustentabilidade dos recursos.

<sup>10</sup> Tema central do Relatório Desenvolvimento e Coesão 2018 e de um estudo em curso pela OCDE, que inclui estudos de caso em diversas regiões mundiais abrangendo, no caso de Portugal, a região do Alentejo.

<sup>11</sup> Disponíveis nos sites das respetivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e Institutos das Regiões Autónomas.



promover a sustentabilidade das estratégias, não confundindo a estratégia com os instrumentos de financiamento e tendo presente o risco efetivo (à luz de experiências recentes) da fragmentação excessiva das estratégias territoriais. É, ainda, preciso retomar o enorme impulso dos Fundos Europeus na inovação e experimentação de políticas numa lógica de forte seletividade.

**3. Ao nível modelos de governação multinível** – tendo presente o processo de descentralização em curso, que exige (re)ponderação sobre escalas mais adequadas a cada desafio/política, mas que exigirá sempre parceria entre atores dos diversos níveis (central/regional/sub-regional/local). É indispensável conseguir mobilizar os conhecimentos dos atores mais próximos dos territórios criando os incentivos certos que promovam uma cooperação multinível que impulse o equilíbrio certo que foge dos extremos do “localismo” e do “centralismo”.

Neste contexto, torna-se mais importante desenvolver e estabilizar modelos de governação de estratégias e de políticas do que de instrumentos de financiamento, que são por definição mais fragmentados e temporários.

**Em síntese**, importa ter presente que o somatório de instrumentos territoriais com financiamento comunitário não é condição necessária nem suficiente para uma Política de Desenvolvimento Territorial; isso exige a mobilização integrada de diversos ingredientes: um modelo territorial

(vertido no PNPOT, PROT e PDM); estratégias de desenvolvimento articuladas entre os diversos níveis (vertido nas estratégias 2030 Nacional, Regionais e Sub-regionais); um modelo de governação multinível (em mutação em função do processo de descentralização em curso) e de governança multi-ator (com necessidade de mais e melhor mobilização da sociedade); instrumentos de política articulados (e.g. legal, fiscal, financeira); credibilidade do processo de desenho, aplicação e avaliação das políticas (ativo fundamental num jogo repetido como é a governação multinível); capacitação contínua de todos os atores nas diversas escalas territoriais, num contexto de desafios de complexidade crescente.

Na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, conscientes da criticidade das políticas de Desenvolvimento e Coesão de Portugal, mas igualmente da complexidade das mesmas (acima descrita), estamos empenhados em continuar a contribuir para a melhoria dos ingredientes e do processo, nomeadamente através de: promoção de estudos e análises, procurando sempre parcerias, quer com as entidades regionais (CCDR e Regiões Autónomas), sub-regionais e locais, quer com entidades internacionais; dinamização de avaliações a estas políticas numa ótica de aprendizagem e melhoria contínua; disseminação de informação de apoio à decisão dos atores a todos os níveis, promovendo a transparência; promoção de um debate informado e qualificado; e desenvolvimento de iniciativas de capacitação institucional. ◀

