

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA /APOIO TÉCNICO
AO OBSERVATÓRIO DO QREN NO ÂMBITO DA COORDENAÇÃO E
MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO QREN E PO**

**TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO QREN**

25 DE OUTUBRO DE 2010

ANTÓNIO MANUEL FIGUEIREDO

QUATERNAIRE PORTUGAL

ÍNDICE

<i>I. APRESENTAÇÃO</i>	3
<i>II. A ABORDAGEM DA TERRITORIALIZAÇÃO E TRANSVERSALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO QREN</i>	4
<i>II.1. Recordando a Proposta de Abordagem</i>	4
<i>II.2. Aplicação ao processo de Monitorização Estratégica</i>	7
<i>III. DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DO QREN ASSOCIÁVEIS AO PROCESSO</i>	8
<i>III.1. Critérios para a Identificação das Dimensões Estratégicas Relevantes</i>	8
<i>III.2. Algumas Dimensões Estratégicas Relevantes</i>	10
III.2.1. Contributo para a Alteração Estrutural do Modelo de Especialização e Competitividade	10
III.2.2. Inovação e Modelo de Crescimento/Desenvolvimento das Regiões	12
III.2.3. Transversalidade da Política de Cidades	13
III.2.4. Efeitos sobre a Coesão Territorial: os Territórios de Baixa Densidade	14
III.2.5. A Dimensão Social do QREN	16
III.2.6. Uma Reflexão Complementar sobre a AOT do Potencial Humano.....	17
<i>IV. QUESTÕES DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM: COMO FAZER?</i>	19
<i>IV.1. Selectividade de Temas e de Unidades Territoriais de Referência</i>	19
<i>IV.2. Proposta de uma Sequência Operacional de Tarefas</i>	20
<i>V. CONCLUSÕES OPERACIONAIS</i>	24

I. APRESENTAÇÃO

O presente relatório desenvolve o terceiro tema considerado pertinente para a prestação de serviços oportunamente contratualizada entre o Observatório e a Quatenaire Portugal (QP. SA) no âmbito dos trabalhos de coordenação e monitorização estratégica do QREN.

De acordo com a metodologia de trabalho inicialmente concebida para a assistência técnica, a presente versão do relatório incorpora os resultados da discussão interna oportunamente realizada no dia 14 de Outubro de 2010, adaptando a proposta de abordagem ao programa de trabalhos em curso no Observatório do QREN.

O tema em análise constitui, simultaneamente, uma aplicação e um aprofundamento do tema da territorialização de políticas públicas abordado no tema 2, não deixando de retomar algumas das reflexões produzidas no relatório nº 1. A vertente do aprofundamento é concretizada na perspectiva de analisar em que termos a abordagem da territorialização das políticas públicas pode ser operacionalizada ao serviço da monitorização estratégica do QREN. Por outras palavras, trata-se de demonstrar em que medida a abordagem da territorialização das políticas públicas pode contribuir para por em prática um processo de monitorização estratégica. A via escolhida prende-se com a identificação das dimensões estratégicas do QREN que foi possível concretizar com os trabalhos de avaliação global recentemente concluídos e aplicar nesse contexto a referida abordagem.

O texto explora, assim, fundamentalmente, o potencial da abordagem da territorialização das políticas públicas não como instrumento de melhoria do *modus faciendi* das políticas públicas com base territorial mas como meio de assegurar condições mais eficazes para o processo de monitorização estratégica do QREN.

Para além desta apresentação, o relatório está estruturado em torno dos seguintes capítulos:

- No capítulo segundo, retoma-se a abordagem apresentada no relatório nº 2 sobre a territorialização das políticas públicas e discute-se a sua possível aplicação como instrumento de melhoria da monitorização estratégica do QREN;
- No capítulo terceiro, identificam-se algumas dimensões estratégicas da programação QREN susceptíveis de ser monitorizadas segundo o modelo proposto neste relatório;
- No capítulo quarto, sugerem-se algumas propostas de operacionalização do modelo, cruzando dimensões estratégicas do QREN a monitorizar com os territórios considerados pertinentes para concretizar a monitorização pretendida e sugerindo alguns dispositivos de natureza prática a ter em conta na sua viabilização;
- Finalmente, no capítulo quinto (conclusões operacionais), aproveitando os resultados da discussão realizada, sistematizam-se algumas implicações práticas do cruzamento da abordagem proposta com o programa de trabalhos em curso no Observatório do QREN, assinalando uma solução de convergência entre as mesmas.

II. A ABORDAGEM DA TERRITORIALIZAÇÃO E TRANSVERSALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO QREN

II.1. RECORDANDO A PROPOSTA DE ABORDAGEM

No relatório anterior, foram trabalhados dois conceitos que importa agora recuperar:

- ***Territorialização de políticas públicas:*** “concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para

o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território”;

- ***Transversalização de políticas públicas:*** “integração concertada de actuações da administração pública aos seus vários níveis, seja através do reforço de parcerias institucionais, seja através da geração de projectos complementares e sinérgicos ou em co-gestão”.

Como é compreensível, a aplicação destes dois conceitos à formatação de políticas públicas de base territorial exige alguma adaptação quando o pretendemos fazer do ponto de vista da monitorização estratégica do QREN.

A aplicação prática dos dois conceitos está sujeita a um conjunto de condições, destacando-se:

- A existência de um território pertinente;
- Programas e projectos com impacto nesse território;
- A existência de quadros estratégicos concebidos para o território pertinente;
- A formação de processos de participação formal ou informal envolvendo actores locais;
- A concretização de processos de cooperação institucional entre diferentes entidades responsáveis pela condução de políticas públicas envolvidas na abordagem ao território.

A questão está em saber se a transposição destas condições para um quadro de suporte à monitorização estratégica do QREN exige o preenchimento de todas estas condições. Diremos que nem todas as condições anteriormente referidas são necessárias para explorar esta abordagem do ponto de vista da monitorização estratégica do QREN.

Mais concretamente diremos que as três primeiras condições estão necessariamente presentes e que as duas últimas poderão ser consideradas como produto dos próprios exercícios de monitorização estratégica que se pretende implementar.

Explicitemos esta conclusão.

A existência de territórios pertinentes constitui uma inevitabilidade do exercício. A sua selecção dependerá fundamentalmente da dimensão estratégica do QREN que se pretende monitorizar. O território pertinente configura a unidade espacial de observação e a definição dos processos de recolha da informação relevante, sobretudo do ponto de vista das entidades a envolver e dos dispositivos a montar para concretizar essa recolha.

A existência de programas e projectos com impacto nesse território vem necessariamente associada à programação do QREN e dos diferentes PO cuja acção será objecto de monitorização.

Quanto à existência de quadros estratégicos concebidos para o território pertinente eles resultam também da própria programação do QREN: as intervenções dos diferentes PO, designadamente os regionais, estão balizadas por quadros estratégicos que, ora mais focados, ora mais vagos, constituem um referencial óbvio para analisar em que termos as diferentes intervenções e projectos estão a convergir para objectivos comuns.

As duas restantes condições podem ser encaradas como resultados do próprio processo de monitorização a empreender. Os projectos objecto de monitorização permitirão avaliar se na sua génese foi ou não registada a participação de entidades locais ou regionais e se foram ou não possíveis graças à cooperação entre diferentes entidades públicas.

II.2. APLICAÇÃO AO PROCESSO DE MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA

As notas anteriores permitem concluir que a monitorização estratégica do QREN pode beneficiar da aplicação dos conceitos de “territorialização” e de “transversalização” de políticas. Simplesmente, quando aplicados a uma abordagem de políticas públicas, a escolha do território pertinente é realizada de modo a satisfazer um conjunto mais alargado de critérios, integrando a necessidade de presença de um processo simultaneamente ascendente e descendente na formulação de opções estratégicas de desenvolvimento para esse território.

Ora, no caso da monitorização estratégica do QREN, não pode ignorar-se que ele se desenvolve num edifício de programação cuja dimensão estratégica está já formalizada e que a sua cobertura territorial é também condicionada por esse mesmo quadro estratégico. Na verdade, os territórios NUTS II apresentam regimes diferenciados de política regional, condicionando nessa medida a programação.

Neste contexto, a aplicação dos conceitos de “territorialização” e de “transversalização” não pode deixar de ser influenciada pelas dimensões estratégicas do QREN que se pretende monitorizar, devendo igualmente a escolha dos territórios pertinentes ser equacionada em função das dimensões de opção prioritária para monitorização estratégica.

A sequência parece clara:

- Identificam-se primeiro as dimensões estratégicas da programação às quais interessa conceder prioridade na monitorização estratégica;
- Avaliam-se depois as condições de territorialização e de transversalização requeridas pela concretização plena dessas dimensões, tendo em conta que nem todas as dimensões estratégicas reconhecidas no QREN implicarão o mesmo grau de territorialização e de transversalização de instrumentos de intervenção;

- Definem-se a essa luz os territórios considerados pertinentes para concretizar essa monitorização, ponderando a possibilidade de agilizar a comparação entre diferentes territórios;
- Definem-se, por fim, as condições de operacionalização do processo, não perdendo de vista que a unidade “operação” (aprovada e em execução) é crucial para estruturar a desejada monitorização.

Esta sequência simultaneamente lógica e processual conduzir-nos-á ao longo do presente texto.

A abordagem proposta pressupõe, assim, uma entrada pelas dimensões estratégicas a monitorizar e a sua posterior territorialização. Mostraremos que esta via não é incompatível com a dimensão territorial da monitorização estratégica a concretizar. Antes corresponde a valorizar a dimensão estratégica da programação, cuja concretização se revela crucial para maximizar o contributo do QREN para as questões estruturais que subjazem à dupla crise que atravessa a economia portuguesa.

III. DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DO QREN ASSOCIÁVEIS AO PROCESSO

III.1. CRITÉRIOS PARA A IDENTIFICAÇÃO DAS DIMENSÕES ESTRATÉGICAS RELEVANTES

A primeira questão a colocar prende-se com o critério a seguir para a identificação das dimensões estratégicas da programação que interessa associar ao processo de monitorização.

Em última instância cabe ao Observatório do QREN definir as matérias de monitorização. O ensaio aqui realizado visa tão só demonstrar em que termos pode a abordagem proposta ser concretizada.

A recentemente concluída avaliação global da implementação do QREN e a validação nesse contexto de uma teoria da programação para a análise dos resultados e

impactos da programação QREN constituem suportes fundamentados para a definição dessas dimensões.

Tal como foi por nós referido no primeiro relatório desta assistência técnica, a operacionalização de um processo de monitorização estratégica exige que sejam definidas algumas prioridades. A implementação de dispositivos próprios de recolha e sistematização de informação, não necessariamente proporcionados pelas rotinas dos sistemas de informação que suportam a gestão do QREN, obriga a alguma contenção na definição de temas prioritários de monitorização.

Neste contexto, o entendimento que, na avaliação global, foi dado à teoria da programação do QREN constitui um referencial pertinente para a referida identificação de dimensões estratégicas a monitorizar. Entre outras vantagens, essa opção contribui para fazer interagir os processos de avaliação e monitorização do QREN, sem contudo beliscar a autonomia dos processos e a diferente natureza dos seus resultados.

A síntese que se apresenta de seguida baseia-se nessa abordagem e no critério suplementar de escolha de dimensões que envolvam a necessária convergência das três agendas operacionais temáticas (AOT) do QREN (competitividade, potencial humano e valorização do território). É óbvio que, no âmbito de cada AOT, se encontram temas suficientemente abrangentes para exigir o concurso de múltiplos instrumentos de intervenção disponibilizados pela agenda em questão. No entanto, a aplicação plena dos conceitos de territorialização e de transversalização torna-se mais robusta quando aplicada a dimensões que exijam a acção combinada das diferentes AOT. Afinal é da monitorização estratégica do QREN que se trata e não apenas de dimensões parcelares da sua programação. Ou seja, não é a monitorização estratégicas de cada uma das AOT que está em causa. Nesse sentido, optámos na presente proposta por centrar a nossa atenção em dimensões estratégicas do QREN que envolvam tipologias de intervenções provenientes das três AOT e, se possível, requerendo o concurso de diferentes instrumentos em cada uma delas.

III.2. ALGUMAS DIMENSÕES ESTRATÉGICAS RELEVANTES

III.2.1. CONTRIBUTO PARA A ALTERAÇÃO ESTRUTURAL DO MODELO DE ESPECIALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE

A alteração de contexto da programação já diagnosticada pelos trabalhos de avaliação global tem sido sistematicamente agravada pela evolução macroeconómica entretanto observada. A necessidade da programação do QREN contribuir (criando condições) para a emergência de novos modelos de especialização e competitividade e melhorar a produção de bens e serviços transaccionáveis sai reforçada. Por outro lado, face à premência dos problemas macroeconómicos, o contributo para a emergência de novos modelos de especialização e competitividade terá de se concretizar cada vez mais em torno de um conjunto de factores centrais de competitividade, de modo a precipitar no tempo os seus efeitos. A rarefacção de recursos públicos obrigará a essa focagem, sob pena de diferimento ou mesmo de inviabilização dos efeitos estruturais pretendidos.

O critério do envolvimento das três AOT está assegurado nesta dimensão estratégica, bem como o da multiplicidade de instrumentos veiculados por cada AOT:

- A AOT competitividade está representada em toda a dimensão dos sistemas de incentivos, das externalidades tecnológicas, das estratégias de eficiência colectiva de base sectorial, da redução de custos de contexto com reflexos directos nas condições de custos empresariais e nas infra-estruturas produtivas com maior impacto nas condições empresariais e do potencial de I&DT susceptível de influenciar a produção de transaccionáveis;
- O envolvimento da AOT-PH (Potencial Humano) poderá considerar-se mais lateral, mas algumas componentes de formação para activos, qualificação inicial e de formação avançada podem ser elencadas como apresentando um contributo potencial mais directo para a alteração estrutural em análise;

- As mesmas preocupações devem estar presentes quanto ao envolvimento da AOT valorização do território nesta questão, seleccionando tipologias de intervenção que actuem no círculo mais central de factores de competitividade; isto é, não se pretende monitorizar dimensões de influência longínqua sobre as condições de especialização e competitividade, mas antes dimensões que estejam próximas dessas condições; a consideração do sector do turismo permitirá eventualmente associar ao processo tipologias de operações que estariam provavelmente fora de aplicação do critério anterior mas que nessa actividade estão próximas do núcleo central de condições de competitividade.

Sem querer entrar no domínio das condições de operacionalização desta abordagem (objecto do capítulo final), diremos que a dimensão territorial desta dimensão estratégica deve ser sobretudo monitorizada nas regiões Norte e Centro e, com menor incidência, na região de Lisboa. Reservaremos para as regiões do Alentejo e do Algarve um outro domínio de monitorização. A consideração das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (que poderia ser alinhada com as regiões do Alentejo e Algarve) fica dependente do seu interesse e receptividade em participar nesta abordagem. A monitorização territorial desta dimensão estratégica pode ser ensaiada pela comparação entre NUTS III com exigências fortes de alteração de perfil de especialização e NUTS III já com sinais promissores de alteração desses perfis. No capítulo final de operacionalização serão propostos alguns exemplos de NUTS III que cumprem esses requisitos.

A consideração para este efeito da região de Lisboa e Vale do Tejo é mais crítica, não só devido à dotação financeira da programação, mas sobretudo devido à grande concentração de operações relacionadas com o sistema de incentivos e dentro destes do SI I&DT. Cumprir-se-á nesse caso com dificuldade o critério da multiplicidade das tipologias de intervenções em cada AOT.

III.2.2. INOVAÇÃO E MODELO DE CRESCIMENTO/DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES

Com esta dimensão estratégica da programação pretende-se sobretudo monitorizar os seus resultados e impactos em matéria de absorção de operações de inovação em regiões com modelos produtivos de baixa intensidade de inovação.

Estamos neste caso a pensar no contributo da programação do QREN para que as regiões do Alentejo e do Algarve absorvam maiores intensidades de inovação:

- No Alentejo, os desafios da debilidade institucional e da atracção de empresas condicionam essa absorção;
- No Algarve, os efeitos de “*crowding-out*” induzidos pelo modelo turístico-imobiliário e a própria debilidade institucional (escassez de actores) penalizam fortemente o aparecimento de actividades alternativas.

A hipótese de envolvimento das regiões dos Açores e da Madeira, acaso venham a manifestar interesse nesse sentido, também se justifica dado o momento estrutural em que se encontram:

- Nos Açores, as condições de ultraperifricidade e de fragmentação territorial condicionam a emergência de actividades conhecimento-intensivas, combinadas com a lenta dinamização do investimento empresarial privado;
- Na Madeira, os já mencionados efeitos de “*crowding-out*” induzidos pelo modelo turístico-imobiliário e a própria alteração do regime de política regional configuram os grandes desafios, situação que a própria crise internacional tende a agravar; o reconhecimento de uma menor debilidade institucional em matéria de actores – inovação pode ajudar a minimizar esta dificuldade.

Esta dimensão estratégica, que poderia ser também designada de novos territórios para a competitividade /inovação, cumpre o critério do envolvimento das três AOT, embora reconhecendo a centralidade da AOT Competitividade e da componente de

sistemas de incentivos. No entanto, é crucial monitorizar o contributo das agendas do Potencial Humano e da Valorização do Território para esta dimensão.

No caso da AOT -PH, é sobretudo relevante monitorizar em que termos ela está a contribuir para superar uma das debilidades dos quatro territórios – a difícil fixação de recursos humanos qualificados. Já no caso da AOT Valorização do Território interessa sobretudo monitorizar em que medida uma nova geração de políticas infra-estruturais com maior ligação ao fomento da inovação está a ser induzida pela programação.

Neste caso, dadas as regiões envolvidas, será predominantemente ao nível NUTS II que a monitorização poderá ser ensaiada. Só no caso do Alentejo seria possível individualizar alguma NUTS III, mas atendendo a que nas restantes três regiões isso não é possível, a melhor opção será reter o nível NUTS II para este domínio de monitorização.

III.2.3. TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA DE CIDADES

Tal como resulta dos trabalhos de avaliação global do QREN, a Política de Cidades constitui a única base de transversalidade da AOT Valorização do Território e uma possível fonte de interacção com as restantes AOT, embora se antevejam nesta última dimensão maiores dificuldades de concretização (já sinalizadas pelos trabalhos de avaliação global).

Na Política de Cidades interessa sobretudo monitorizar duas questões:

- A relação Cidades – Qualidade de Vida, com reflexos na atracção /fixação de residentes;
- A relação Cidades – Competitividade com efeitos na atracção/fixação de empresas e investidores

A dimensão territorial desta prioridade de monitorização deve ser, em primeira linha, aferida de acordo com os sistemas urbanos regionais recentemente legitimados pelos modelos territoriais consagrados nos PROT aprovados ou em inquérito público.

Em nosso entender, esta é a primeira dimensão a monitorizar: há coerência entre a implementação da programação do QREN e as apostas definidas nos PROT para os sistemas urbanos regionais? São coerentes as intervenções ao nível intra-urbano, inter-urbano e regional (cidade-região)?

Da resposta a estas questões resultarão indicações sobre as unidades territoriais a monitorizar. Numa primeira abordagem ao tema, o nível do município e conjuntos de NUTS III parecem ser as unidades territoriais mais pertinentes para monitorizar as três dimensões atrás referidas: intra-urbano, inter-urbano e regional.

Do ponto de vista da cobertura das AOT, a monitorização deve consagrar em primeiro lugar a prioridade da transversalidade da política no seio da AOT Valorização do Território, dada a maior concentração de intervenções programadas nesta AOT. Em segunda linha, essencialmente por via das Redes para a Competitividade e Inovação (RUCI) e da aplicação das EEC de base territorial, a relação Cidades-Competitividade projecta-se na desejável articulação com a AOT Competitividade. No que respeita à articulação com a AOT -PH ela revela-se de monitorização mais difícil. Aparentemente, os temas da reabilitação urbana de espectro abrangente e a convocação de diferentes tipologias de intervenção do POPH parecem ser os domínios com potencial de monitorização mais elevado.

III.2.4. EFEITOS SOBRE A COESÃO TERRITORIAL: OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

Tal como a avaliação global do QREN o sublinhou, o impacto potencial da programação QREN sobre a coesão territorial é vasto sobretudo porque implica uma vasta gama de tipologias de intervenção e a acção das três AOT.

Não é nessa perspectiva abrangente (que consta do Relatório Anual da Coesão elaborado pelo Observatório do QREN) que se propõe neste relatório a sua monitorização estratégica. Neste caso, optámos por isolar a problemática dos territórios de baixa densidade como dimensão da coesão territorial a privilegiar na

monitorização. Fizemo-lo porque se trata de uma excelente aplicação possível dos conceitos anteriormente invocados de territorialização e de transversalização de tipologias de intervenção, envolvendo uma vasta gama de acções possíveis a integrar:

- Operações em torno da valorização de centros urbanos com capacidade de amarração desses territórios;
- Operações orientadas para a valorização de marcas – território, envolvendo as EEC PROVERE e outras intervenções de criação de condições infra-estruturais complementares;
- Operações de capacitação institucional, proporcionando melhorias organizacionais e institucionais de liderança e coordenação desses processos;
- Operações de valorização de condições ambientais e de activos específicos configurados por recursos naturais marcantes;
- Operações de produção de conhecimento científico e tecnológico com aplicação na valorização das referidas marcas – território ou na sustentabilidade de mais valias ambientais desses territórios;
- Operações de empreendedorismo social associadas;
- Articulação com as diferentes tipologias de intervenção do PRODER.

O enunciado anterior permite confirmar a gama diversificada de interações com as três AOT do QREN e a relevância da integração desejável com a intervenção do PRODER, respeitando assim claramente o critério de identificação de dimensão estratégica com monitorização prioritária.

Do ponto de vista das unidades territoriais a mobilizar para o processo, propomos neste caso o seguinte modelo:

- Selecção de NUTS III com forte homogeneidade de baixa densidade: exemplo Pinhal Interior Norte e Pinhal Interior Sul;

- Selecção complementar de NUTS III combinando territórios de baixa densidade com territórios de elevada densidade demográfica: exemplo de Ave e Cávado.

Esta comparação não é inocente e visa sobretudo captar em que medida a presença de territórios de baixa densidade em Comunidades Intermunicipais de diferente grau de heterogeneidade de níveis de desenvolvimento económico influencia o rumo da programação.

III.2.5. A DIMENSÃO SOCIAL DO QREN

A dimensão social do QREN corresponde a uma das vertentes da coesão, tendendo no contexto que se antevê para o segundo período de implementação da programação a redobrar de importância.

Tal como está concebida na programação, esta dimensão convoca essencialmente a intervenção da AOT-PH e reclama a intervenção complementar da AOT Valorização do Território, designadamente na componente de intervenções de renovação urbana e de equipamentos sociais.

Do ponto de vista do potencial de monitorização estratégica, interessa numa primeira linha monitorizar em que medida as tipologias de intervenção da AOT do Potencial Humano relacionadas com a promoção das qualificações como factor de inclusão social (modernização inclusiva) interagem e convergem com intervenções de cariz social propriamente dito financiadas pelo próprio POPH. O alcance inclusivo da panóplia de instrumentos orientados para a melhoria de qualificações constitui um factor relevantíssimo da dimensão social da programação, mas interessa igualmente monitorizar de que modo se articula com a intervenção do eixo prioritário do POPH centrado no desenvolvimento social, sobretudo no contexto previsível de aumento da procura deste último tipo de apoios. Ou seja, trata-se neste caso de articulação intra FSE.

Numa segunda linha de monitorização, a articulação FSE-FEDER na área do desenvolvimento social impõe-se não só do ponto de vista do combate às formas de pobreza urbana e a outros problemas estruturais com incidência urbana gravosa como o envelhecimento, mas também do ponto de vista da resposta às questões sociais típicas da baixa densidade.

Embora esta dimensão estratégica não responda plenamente ao critério de envolvimento das três AOT, ela contempla pelo menos esse requisito ao nível de duas AOT, envolve a articulação FEDER-FSE e convoca seguramente uma multiplicidade de tipologias de intervenção por cada AOT implicada. Uma outra razão de natureza circunstancial e imposta pelo contexto da programação prende-se com o incremento previsível da procura de apoios na área social, interessando por isso monitorizar o alcance da intervenção do QREN nessa matéria.

No que respeita à definição de unidades territoriais pertinentes para operacionalizar a monitorização desta dimensão, a melhor opção oscilará entre a selecção de municípios representativos de diferentes tipologias sociais, podendo eventualmente envolver a selecção de NUTS III de inserção desses municípios representativos para viabilizar uma leitura comparada mais rica de problemáticas locais. De qualquer modo, interessa cobrir pelo menos as seguintes realidades: áreas metropolitanas, municípios com incidência de fenómenos de declínio e reconversão industrial induzidos pela adaptação difícil à globalização e territórios rurais com despovoamento demográfico mais intenso.

III.2.6. UMA REFLEXÃO COMPLEMENTAR SOBRE A AOT DO POTENCIAL HUMANO

De acordo com a proposta de dimensões estratégicas a monitorizar que consta das secções anteriores, a AOT-PH não está ausente, antes é convocada em praticamente todas as dimensões identificadas.

No entanto, não pode ignorar-se que o principal desígnio estratégico desta agenda se situa na transformação decisiva do padrão de qualificações da população portuguesa,

designadamente da sua população activa. A dimensão territorial deste desígnio torna-se óbvia quando se coloca por exemplo a seguinte questão: que territórios irão alterar decisivamente o seu padrão de oferta de qualificações pela intervenção da AOT-PH?

A questão pertinente a colocar é então a de saber se esta dimensão deve ou não assumir o estatuto de objecto da monitorização estratégica. É matéria discutível, sobretudo pela dificuldade de operacionalizar um sistema eficaz de recolha e sistematização de informação credível.

Em primeiro lugar, o local de realização das operações co-financiadas pelas diferentes tipologias de intervenção da AOT – PH não assegura que as melhorias de qualificação eventualmente produzidas se repercutam como melhoria da oferta de qualificações desse território. A mobilidade do recurso é possível e até desejável numa lógica de “*Job-search*” mais proactiva.

Depois, a variável mais relevante é a da qualidade das intervenções, sendo esta vertente de difícil concretização no âmbito de um processo de monitorização estratégica, convocando essencialmente a dimensão avaliação.

Nestas condições, a dimensão melhoria de qualificações da AOT-PH, quando encarada *tout court* e não sendo articulada com outras dimensões da programação, é de difícil operacionalização como dimensão prioritária do processo de monitorização estratégica que se pretende por em prática. A sua inclusão no processo poderá apenas justificar-se numa segunda iteração do processo de monitorização, estando eventualmente criadas as condições de operacionalização para a territorialização da AOT-PH.

IV. QUESTÕES DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM: COMO FAZER?

IV.1. SELECTIVIDADE DE TEMAS E DE UNIDADES TERRITORIAIS DE REFERÊNCIA

Reunindo as reflexões produzidas em relatórios anteriores sobre monitorização estratégica em geral (relatório nº 1) e territorialização de políticas públicas no âmbito do QREN (relatório nº2), conclui-se, em primeiro lugar, que a operacionalização do processo de monitorização estratégica do QREN deve concretizar-se segundo um critério de selectividade, simultaneamente temática e territorial.

A selectividade temática decorre sobretudo dos custos de tempo e complexidade de construção de uma base de informação de referência, incluindo nesta complexidade a questão dos intervenientes a mobilizar para esse efeito e dos dispositivos que é necessário accionar para além das práticas exigidas pela gestão e controlo da programação.

Na nossa proposta de trabalho, a resposta a essa selectividade temática é assegurada pela formulação de um conjunto limitado de dimensões estratégicas a monitorizar e pela possibilidade da abordagem a este conjunto de dimensões ser concretizada pela não cobertura simultânea dos temas propostos.

A selectividade territorial decorre do conceito proposto de territórios pertinentes, abdicando de uma cobertura territorial plena dos campos de incidência da programação. Segundo a metodologia proposta, os territórios considerados pertinentes devem simultaneamente constituir unidades privilegiadas de observação da dimensão estratégica seleccionada e das tipologias de intervenção (convergente ou dissonante) que interessa monitorizar.

Na nossa proposta de trabalho, a resposta a esta selectividade territorial concretiza-se através de propostas de unidades territoriais diferenciadas consideradas pertinentes para cada dimensão estratégica seleccionada.

Isto significa que a monitorização estratégica deve concretizar-se não através de uma entrada através do território, mas antes por intermédio de uma solução combinada “dimensões estratégicas – territórios pertinentes”.

Assumindo a preocupação de evitar que a mesma unidade territorial de referência seja associada a mais do que uma dimensão estratégica, pode conseguir-se uma cobertura relativamente alargada do território nacional, sem por em causa a ideia de selectividade.

Assume-se assim uma estratégia simultaneamente selectiva e extensiva em termos de cobertura territorial. Parece-nos uma opção mais consistente do que uma estratégia selectiva e intensiva, isto é, envolvendo apenas um território de observação para todas as dimensões estratégicas consideradas. Esta opção tem em conta a relevância das dimensões estratégicas da programação, claramente reforçada pela situação estrutural que se antevê para a segunda fase de implementação da programação do QREN.

Clarificada esta condição inicial de aplicação da metodologia, impõe-se propor uma sequência operacional lógica, tendo em vista a identificação dos momentos críticos que essa operacionalização poderá suscitar

IV.2. PROPOSTA DE UMA SEQUÊNCIA OPERACIONAL DE TAREFAS

A primeira nota prende-se com o carácter preliminar desta proposta. Tem-se a convicção de que ela necessita de incorporar a perspectiva operacional da própria equipa do Observatório do QREN e dos “*stakeholders*” a envolver no processo de recolha e sistematização de informação pertinente. O seu conhecimento da dinâmica de programação é crucial para ajuizar dos custos inerentes à montagem do processo e de eventuais impossibilidades de mobilização de informação relevante.

Feita esta ressalva, apresenta-se de seguida a sequência de tarefas consideradas necessárias para aplicar a abordagem proposta.

- *Estabilização das dimensões estratégicas da programação a monitorizar e de eventuais prioridades de implementação progressiva*

Uma proposta de identificação de dimensões estratégicas da monitorização organizada a partir dos materiais de avaliação (fundamentalmente da avaliação global da implementação do QREN) pode não coincidir necessariamente com as prioridades objectivas de quem assumirá o processo de monitorização ao serviço do modelo de governação do QREN.

A proposta apresentada constitui, assim, matéria de discussão.

- *Ventilação das tipologias de intervenção e de operações por AOT a associar a cada uma das dimensões estratégicas*

Trata-se de uma operação-chave do processo sequencial a estabelecer. É a base de todo o processo de recolha de informação pertinente. Condiciona a aplicação dos princípios da territorialização e da transversalização. Influencia a selecção das unidades territoriais de observação. Deve permitir seleccionar tipologias de intervenção e de operações com dimensão financeira suficientemente expressiva para garantir representatividade à monitorização. Pode ser predominantemente assegurada no interior da equipa do Observatório podendo eventualmente justificar reflexões conjuntas com as entidades gestoras dos sistemas de informação FEDER (IFDR) e FSE (IGFSE) no sentido de acertar opções.

- *Estabilização das Unidades Territórios de Observação (Territórios Pertinentes para a Monitorização das Dimensões Estratégicas)*

De acordo com as reflexões já produzidas no capítulo anterior, a definição dos territórios pertinentes obedece essencialmente aos seguintes critérios:

- Representatividade do território do ponto de vista da incidência da dimensão estratégica a monitorizar e das tipologias de intervenção previamente seleccionadas;

- Facilitação da análise comparativa: territórios com diferentes modelos de desenvolvimento económico e territorial face à mesma dimensão estratégica da programação.

Nesta fase, é vantajosa a reflexão conjunta com CCDR (e Regiões Autónomas) e PO directamente envolvidos nas tipologias de intervenção da programação seleccionadas. O trabalho de cooperação com os Centros de Observação de Dinâmicas Regionais previstos no modelo de governação pode ser nesta fase aprofundado, pois as opções de selectividade territorial aqui assumidas podem ter repercussões nos programas de actividades e de pesquisa a assumir por tais entidades.

- *Construção de amostras de operações (projectos) com execução garantida*

Tal como foi oportunamente sublinhado no relatório nº1, a unidade de informação base de um processo de monitorização estratégica é a das operações (projectos). Neste caso, trata-se de seleccionar um conjunto de projectos representativos (não no sentido estatístico do termo) do modo como uma dada dimensão estratégica da programação QREN pode ser ou não concretizada num dado território. A dimensão desse painel de projectos deve ser fundamentalmente condicionada pela capacidade assumida pelos “*stakeholders*” envolvidos de fornecimento de informação relevante sobre os mesmos.

A situação ideal de recolha de informação consistiria num modelo de recolha que implicasse apenas processos já contemplados pela tramitação normal da governação e controlo do PO em causa. Como sabemos, esta situação ideal pode não ser exequível e ser necessária a montagem de dispositivos ou processos adicionais. É sobretudo em função desta última possibilidade que há-de medir convenientemente o “*trade-off*” que tais situações sempre implicam: o avolumar da base tenderá a comprometer a celeridade do fornecimento de informação pertinente e a aumentar os custos de transacção da operação.

Daí que se proponha um novo passo, que consiste na criação de mecanismos complementares de recolha de informação sobre o painel de operações previamente seleccionado.

- *Mecanismos (dispositivos) complementares de recolha de informação sobre operações*

De acordo com o presente grau de maturação da proposta, vemos essencialmente dois mecanismos complementares de recolha de informação de suporte à monitorização:

- Uma colaboração intensa entre Observatório do QREN e Centros de Observação de Dinâmicas Regionais, pelo menos nas CCDR em que estes Centros apresentem um mínimo de robustez metodológica e de apetrechamento de meios humanos, permitirá na medida do protocolado com o Observatório disponibilizar análises complementares de suporte à monitorização; essas análises complementares podem envolver o tratamento combinado de indicadores de contexto e de informação relativa às operações em execução, permitindo dimensionar o contributo esperado destas no âmbito das dimensões estratégicas em questão;
- A realização de painéis de discussão com promotores de operações seleccionadas pode revelar-se um método expedito de monitorização, conduzindo regra geral a um volume e qualidade de informação extraída mais do que proporcionais aos custos envolvidos na sua realização.

Alternativamente, poderia ser equacionada a realização de inquéritos electrónicos a promotores de operações. O racional desses inquéritos consistiria essencialmente na confirmação /revisão de dados de candidatura em processo de execução. Trata-se de uma questão a avaliar pela equipa do Observatório do QREN em função da experiência dos recentes trabalhos de avaliação e dos custos associados a tal operação.

- *A situação específica da monitorização dos sistemas de incentivos*

Pelo menos duas das dimensões estratégicas propostas no capítulo III envolvem a monitorização do contributo dos sistemas de incentivos (SI) para a concretização

dessas dimensões. Não pode ignorar-se que as tipologias de intervenção dos SI envolvem dificuldades acrescidas de monitorização, devido sobretudo ao número envolvido de operações aprovadas e às dificuldades conhecidas do sistema de informação em dar conta de diferimentos de execução e das suas razões.

Foi pelo menos aventada a hipótese da AG do COMPETE proceder a uma inquirição específica destinada precisamente a conhecer em pormenor as razões do diferimento observado na execução de muitos projectos. Essa hipótese confirma a dificuldade do sistema de informação de processamento do PO assegurar informação relevante de suporte à monitorização de projectos.

Esta matéria exige maturação adicional e provavelmente uma reflexão de trabalho com a Gestão do COMPETE e equipas técnicas dos PO Regionais também envolvidos nessa tramitação.

As figuras dos painéis de projectos e de refinamento de alguns indicadores de realização e resultado podem constituir saídas minimizadoras das dificuldades atrás mencionadas. Em nosso entender, será particularmente esta última modalidade que deve ser explorada, pois garante valiosa informação de síntese sobre os aspectos estratégicos a monitorizar.

V. CONCLUSÕES OPERACIONAIS

De acordo com a reflexão proposta nos capítulos anteriores, é possível formular uma estratégia minimamente operacional de monitorização de algumas dimensões estratégicas da programação do QREN em territórios considerados pertinentes para o fazer.

O que importa aqui destacar é que esta proposta permite simultaneamente:

- Destacar a relevância de focar a monitorização estratégica em torno de dimensões estratégicas de programação consideradas pertinentes para iniciar o processo;
- Assegurar uma base territorial pertinente e representativa das dinâmicas em curso no território continental, possibilitando uma participação activa dos Centros de Observação de Dinâmicas Territoriais, das CCDR, das Autoridades de Gestão de PO e entidades responsáveis por políticas públicas focada em territórios específicos.

Esta perspectiva permite fazer convergir a abordagem inicialmente perspectivada pela equipa interna do Observatório do QREN e esta proposta de trabalho.

A melhor forma de o demonstrar consiste na elaboração de uma matriz que cruze as dimensões estratégicas e os territórios pertinentes:

DIMENSÕES ESTRATÉGICAS	NORTE	CENTRO	LISBOA E VTEJO	ALENTEJO	ALGARVE
CONTRIBUTO PARA A ALTERAÇÃO ESTRUTURAL DO MODELO DE ESPECIALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE	Escolha de duas NUTS III representativas das necessidades de mudança do perfil de especialização	Escolha de duas NUTS III representativas das necessidades de mudança do perfil de especialização	NUTS III Península de Setúbal		
INOVAÇÃO E MODELO DE CRESCIMENTO/DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES	Análise NUTS III Douro	Análise NUTS III Beira Interior Norte e Beira Interior Sul		Análise NUTS II	Análise NUTS II
TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA DE CIDADES	2 Municípios com PRU aprovadas 1 RUCI	2 Municípios com PRU aprovadas 1 RUCI	2 Municípios com PRU aprovadas	2 Municípios com PRU aprovadas 1 RUCI	2 Municípios com PRU aprovadas 1 RUCI

DIMENSÕES ESTRATÉGICAS	NORTE	CENTRO	LISBOA E VTEJO	ALENTEJO	ALGARVE
EFEITOS SOBRE A COESÃO TERRITORIAL: OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE	NUTS III combinando territórios de baixa densidade com territórios de elevada densidade demográfica: exemplo de Ave e Cávado	NUTS III com forte homogeneidade de baixa densidade: exemplo Pinhal Interior Norte e Pinhal Interior Sul		NUTS III Baixo Alentejo	Conjunto de municípios da serra algarvia
DIMENSÃO SOCIAL DO QREN	NUTS III Área Metropolitana do Porto e Tâmega	NUTS III Baixo Mondego e Serra da Estrela		NUTS III Alentejo Central	

Matosinhos, 25 de Outubro de 2010

António Manuel Figueiredo

Quatenaire Portugal