

Os Territórios de Baixa Densidade (TBD)
e o próximo período de programação plurianual 2014-2020

Aljustrel, 17 de Junho de 2013

António Covas

Universidade do Algarve (Universidade do Algarve)

Centro de Investigação do Espaço e das Organizações

Fundação de Ciência e Tecnologia

Introdução

A baixa densidade (BD) pertence aquele complexo de conceitos difusos e ambíguos que são, digamos, convenientes para quase toda a gente, para os programadores, para os operadores, para os beneficiários. A lista destes pré-conceitos intuitivos não pára de crescer e tanto mais quanto é preciso inovar conceptualmente e dar cobertura política e financeira a problemas emergentes que surgem, de forma aguda, quase todos os dias. Eis alguns exemplos desses pré-conceitos intuitivos: desenvolvimento endógeno, interioridade, insularidade, ultra-periferia, multifuncionalidade, zonas com handicapes específicos, desenvolvimento sustentável, policentrismo, desenvolvimento territorial, etc.

Por outro lado, poder-se-á falar em abstracto de um problema denominado “territórios de baixa densidade” (TBD)?

Um problema existe ou emerge por várias razões: porque há um conflito de interesses mal resolvido a que é preciso dar alguma visibilidade política e social, porque há um silêncio ensurdecedor por parte de uma coligação de interesses para quem a BD é conveniente ou, finalmente, porque ocorreu um acontecimento ou uma circunstância que, abruptamente, alterou a paz ou a oportunidade desse território. Em todos os casos, a comunicação social desempenha aqui um papel

fundamental no agendamento desta ocorrência ou emergência, considerada a partir daí um problema social e político a que é preciso dar resposta.

Quer dizer, à superfície, “o problema BD” pode aparecer como “a vítima” de um conflito de interesses mal resolvido, mas também pode emergir como um conceito de ocasião para acomodar certos interesses que estão, digamos, entrancheirados por detrás de “um problema conveniente” e, finalmente, para outros, ainda, pode funcionar como um recurso argumentativo e retórico para explorar durante um período negocial como é aquele que agora se apresenta.

Mas esta é apenas a superfície do problema. Na sua essência, a BD é quase sempre um problema estrutural de longa data e um vício de concepção e realização de um determinado modelo de desenvolvimento.

Por outro lado, ainda, é costume dizer que “o modo de olhar para um problema é o problema”. Isto quer dizer que um problema tem sempre diversas facetas, pelo menos um lado negativo e um lado positivo, um lado vicioso e um lado virtuoso. O que se pede, portanto, é um olhar mais cirúrgico, uma diferenciação mais rigorosa e mais fina da BD, em especial, a análise da sua rede arterial e capilar e da sua rede de capital social, para averiguar se o território em questão tem “intensidade de rede” suficiente para sair pelos seus próprios meios da situação em que se encontra ou se precisa de ajuda externa. Há, portanto, limiares e dinâmicas de BD e pode, por isso, estabelecer-se uma tipologia de BD, que vai desde a BD remota em zonas de montanha e zonas hostis até BD pendulares em periferias urbanas ou turísticas, com passagem pelas BD de enclave e/ou eclosão mais recente, enquistadas em territórios críticos ou vítimas de uma acentuada desaceleração económica, social e ambiental.

No caso português, e para ilustrar os equívocos e paradoxos em redor da BD, fica a interrogação:

Um país que tem apenas 200km de largura, um país que tem excelentes rodovias, um país que tem instituições de ensino espalhadas por todas as capitais de distrito, um país que tem uma grande variedade de micro-climas, um país que

teve acesso nos últimos 25 anos a meios financeiros em abundância, um país que tem a mesma cobertura autárquica há cerca de 150 anos, um país com uma larguíssima cobertura de associações empresariais e de associações de desenvolvimento local, como é que um país com todas estas características permitiu que o contributo do mundo rural para a riqueza nacional fosse tão baixo e desigual?

1. **O contexto geral em que ocorre a baixa densidade (BD)**

Como dissemos, a BD não é um epifenómeno superficial, é sempre uma tendência de longo prazo e uma fraqueza estrutural revelada de um certo modelo de desenvolvimento, geralmente difuso, híbrido, assimétrico e invertebrado. Tem a ver com características demográficas, com a espessura da rede urbana, com a industrialização difusa, com a estrutura da propriedade fundiária e a estrutura do povoamento, com as características da terciarização urbana e peri-urbana e com mecanismos de pendularidade e pluriatividade.

Em si mesma, a BD transmite sinais contraditórios. Podemos ter crescimento económico associado a baixa densidade (grandes empresas de monocultura exportadora que não empregam muita mão-de-obra) e frágil crescimento económico associado a densidades mais elevadas de população. O problema é saber se a BD é a causa que leva à condenação de uma região ou se a BD é, ela própria, a consequência e a expressão de um complexo de factores, gerais e particulares, que ultrapassam em muito a simples circunstância local ou regional.

Em bom rigor, a BD é sempre a consequência de um modelo de desenvolvimento ou de um não-modelo de desenvolvimento que, durante décadas, cometeu erros graves no que diz respeito ao ordenamento, planeamento e ocupação equilibrada do território por actividades e pessoas, tendo sempre em pano de fundo o respeito pela economia dos recursos e a sustentabilidade de ecossistemas e paisagens.

Ao longo da nossa história recente, desde o pós-guerra, tivemos um ciclo longo de crescimento económico até praticamente o fim do século XX. Foram 50 anos de crescimento económico que não aproveitámos para conciliar coesão com competitividade e crescimento económico com desenvolvimento social e ambiental equilibrado e sustentável. Por três vezes, a EFTA nos anos sessenta, a CEE no princípio dos anos setenta e novamente a CEE a partir de 1986, tivemos surtos de crescimento económico que deveríamos ter aproveitado para ordenar e consolidar a rede urbana, para criar uma sólida estrutura industrial, para desenvolver o mundo agrícola e rural e para ter uma rede de parques e reservas naturais que contribuíssem para uma oferta integrada de mercados de nicho e de amenidades para turismo em espaço rural.

A primeira década do século XXI é já uma inversão do ciclo de crescimento de cinco décadas. A produtividade e a competitividade subiram, mas não o suficiente para contrariar a agressividade dos mercados globais e o rigor financeiro e orçamental imposto pelas regras da moeda única europeia. No princípio do século XXI inicia-se um novo ciclo, que começa por ser de estagnação económica na primeira década e que agora é de recessão económica grave e duradoura, se nada de substancial for feito no plano europeu. A crise internacional de 2008 apenas veio agravar e precipitar uma crise de competitividade externa que já se pressentia há muito tempo. O Programa de assistência económica e financeira da Troika (PAEF) é apenas o culminar de uma crise aguda de pagamentos que foi dramaticamente precipitada pela falta de acesso aos mercados financeiros internacionais.

Chegados aqui, a grande questão é: durante 5 décadas, entre 1950 e 2000, o país beneficiou de crescimento económico contínuo e elevado, melhorou substancialmente a rede de bens não-transacionáveis, equipamentos e infra-estruturas, mas, não obstante, não foi capaz de reequilibrar economicamente o país, dotando-o de uma coluna vertebral sólida assente numa boa rede urbana, numa boa rede industrial e numa boa rede rural. Quer dizer, o país melhorou a

sua coesão territorial no que diz respeito a acessibilidades e mobilidade mas não foi capaz de se dotar das redes que aumentam a competitividade externa dos bens transacionáveis (redes de investigação, de inovação, de cooperação, de transferência, de extensão). Do mesmo modo, depois de uma década perdida, a primeira do século XXI, o país prepara-se para perder a segunda década do século XXI.

Em síntese, seis décadas depois, 1950-2010, a baixa densidade de uma boa parte do território continental português é o resultado de seis décadas de prioridades mal concebidas, de políticas mal desenhadas e de realizações pouco eficazes e efectivas. Com quase trinta anos de integração europeia, somos um país sob tutela, eternamente um “país da coesão”, que até para receber os fundos comunitários tem enormes dificuldades de comparticipação e tesouraria. Entre a coesão e a competitividade, entre a assistência e a autonomia, eis a nossa eterna dramaturgia nacional e europeia, pelo menos para os próximos dez anos.

Não há territórios de baixa densidade que resistam a estes pesados custos de contexto gerais, não obstante a generosidade da política de coesão que, neste contexto, pouco mais consegue fazer do que pequenas adaptações e ajustamentos para além de mitigação e controlo de danos.

Por tudo isto, a nossa pergunta de partida só pode ser esta: 25 anos depois do 1º QCA, depois de um período tão longo de abundância de subsídios e financiamentos concedidos em condições tão favoráveis, como foi possível chegar aqui, e como reverter esta situação de desigualdade territorial e regional para o próximo futuro num quadro macroeconómico tão adverso no plano nacional e europeu, num período marcado por uma forte penúria de meios financeiros e em que será necessário ajustar e mitigar os danos causados pela descontinuação de algumas políticas com incidência territorial?

II. A filosofia da programação estrutural, a arquitectura territorial e o modelo de governança regional

Em três RCM recentes (nº98/2012, de 26 de Novembro, nº 33/2013 de 20 de Maio e nº39/2013 de 14 de Junho) o Governo estabelece a filosofia geral, a arquitectura territorial e o modelo de governação institucional para a programação estrutural do período 2014-2020.

RCM nº98/2012: As linhas de orientação da programação estrutural

Com a RCM nº 98/2012 de 26 de novembro, o Governo determinou as prioridades estratégicas, os princípios orientadores para a aplicação dos fundos comunitários, bem como o modelo de coordenação interministerial para a elaboração e negociação dos instrumentos de programação para o ciclo 2014-2020. Esta RCM recorda que a intervenção estrutural em Portugal é subordinada às prioridades da E2020 tal como foram vertidas para o Quadro Estratégico Comum (QEC). Lembro que na E2020 temos três grandes agendas: o crescimento inteligente (três objectivos temáticos), o crescimento inclusivo (quatro objectivos temáticos) e o crescimento sustentável (quatro objectivos temáticos). Estas três grandes agendas contemplam, portanto, 11 grandes objectivos temáticos. A partir destes 11 objectivos temáticos, e por concentração de alguns desses temas, será concebida a nossa filosofia geral de intervenção estrutural que será expressa e vertida num Acordo de Parceria (AP) a assinar entre Portugal e a Comissão Europeia.

RCM nº33/2013 de 20 de Maio: os pressupostos do Acordo de Parceria

Com a RCM nº33/2013 de 20 de Maio são validadas as linhas de orientação da programação estrutural e, sobretudo, são estabelecidos os pressupostos essenciais do Acordo de Parceria (AP), assim como a estrutura operacional do QEC.

O Acordo de Parceria e os instrumentos operacionais devem respeitar os princípios seguintes:

- racionalidade económica
- concentração temática
- disciplina financeira e integração orçamental
- segregação de funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse
- transparência e prestação de contas

Os princípios enunciados devem refletir-se em orientações de natureza operacional, nomeadamente:

- uma nova cultura de parceria para os resultados para evitar intervenções atomizadas
- regras claras de contratualização em espaços sub-regionais
- mobilização de fundos na esfera privada sob a forma de subsídios reembolsáveis,
- atribuição do subsídio a fundo perdido com muito critério, onde haja externalidades positivas e onde os retornos sejam muito lentos ou reduzidos (IeD),

- maior condicionalidade dos apoios à criação de novos equipamentos e infra-estruturas (fecho de redes)
- avaliação ex-ante dos grandes projectos públicos
- mecanismos de afectação de mínimos obrigatórios por fundo, por objectivos e por tipo de regiões.
- maior simplificação de procedimentos
- alinhamento entre as programações orçamentais plurianuais europeia e nacional
- melhoria e reforço da coordenação e integração plurifundos
- fomento de estratégias e abordagens territoriais integradas (ITI, AIDUS, DLBC)

A abordagem territorial das prioridades de intervenção

- o princípio da subsidiariedade territorial: maior aproximação das escalas de intervenção dos instrumentos de programação à natureza dos problemas e aos resultados que se pretendem atingir,
- o princípio da territorialização das políticas públicas: melhorar a eficácia, eficiência e efectividade das intervenções estruturais,
- o princípio do desenvolvimento territorial: reforçar a articulação multi-escalar nas sub-regiões NUTS III usando da melhor forma os instrumentos de intervenção, ITI, AIDUS e DLBC,
- o princípio da efectividade dos resultados: exigir um grau de maturidade elevado e enquadramento em termos de planeamento e condições de sucesso para a obtenção de resultados.

RCM nº 39/2013 de 14 de Junho: o novo modelo institucional de governação dos FEI

A RCM nº39/2013 de 14 de Junho determina que num contexto de fortes restrições financeiras e orçamentais é preciso assegurar uma conjugação eficiente entre fundos estruturais e as fontes de financiamento públicas nacionais. Estamos a falar da programação da contrapartida nacional em articulação com os instrumentos de programação orçamental, nomeadamente, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (DEO), já para não falar de toda a componente processual do chamado Semestre Europeu (SE). Para melhorar a coordenação política dos fundos europeus e de investimento (FEI) e a coordenação técnica das funções de programação, coordenação, certificação, pagamento, monitorização, avaliação e reporte do AP, assim como a coordenação dos regimes de auxílios de estado, é criada a Agência para o Desenvolvimento e a Coesão (ADC) que, desta forma, sucede aos serviços prestados pelo IFDR, IGFSE e OB.QREN.

Na mesma RCM é referido que dentro de 60 dias o MADR apresentará os estatutos da ADC e dentro de 120 dias os estudos técnicos da nova instituição financeira de desenvolvimento que irá administrar em conjunto os fundos do BEI, os fundos comunitários e fundos de outras proveniências para o financiamento do investimento reembolsável.

III. O Modelo de Governação Regional

Há muito tempo que existe um “estigma político” ligado à questão regional em Portugal por estar associada à criação daquilo que poderíamos chamar o “terceiro-estado”, o Estado-regional, depois do Estado-central (o 1º estado) e do Estado-local (o 2º estado).

Esta grelha de leitura impediu que o nível regional NUTS II fosse sequer considerado um “centro de racionalidade regional de políticas públicas com incidência territorial” e o nível privilegiado de programação estratégica no que

diz respeito à coordenação vertical e horizontal das políticas com incidência territorial. Enquanto não ultrapassarmos este estigma político vamos ficar reféns de um défice de centralidade/racionalidade/integração de *polity, policy and politics* no plano regional.

De facto, a consideração, no novo período de programação, de um nível sub-regional NUTS III e de um novo actor sub-regional e intermunicipal (CIM), a par de novos instrumentos e figuras de abordagem territorial (ITI, AIDUS, DLBC), sem que ao mesmo tempo haja um reforço da programação estratégica e operacional ao nível NUTS II, pode redundar numa enorme cacofonia territorial e em equívocos e conflitos de interesses desnecessários. Importa, mais uma vez, lembrar que sobre o conjunto do território pesa uma fortíssima restrição de carácter macroeconómico, dado que a política de coesão está dependente do sucesso da macroeconomia de curto prazo e em qualquer momento pode acontecer uma descontinuação da política de coesão territorial.

Os riscos de descontinuação da política de coesão são de vária ordem

Com efeito, no actual contexto, no período Troika e no período pós-troika, os riscos de descontinuação da política de coesão são reais e de vária ordem:

- a descontinuação entre Bruxelas e Lisboa ao nível da programação estratégica e dos instrumentos de programação orçamental (SE, PEC e DEO),
- a descontinuação vertical entre níveis de governo e administração centrais e as autoridades de gestão regionais,
- a descontinuação temática não apenas entre os PO temáticos mas, também, no que diz respeito à desconcentração dos PO temáticos para os PO regionais,
- a descontinuação entre fundos de coesão (FEDER, FSE e FC) e fundos com autonomia regulamentar como o FEADER e o FEAMP,

- a descontinuação horizontal entre regiões NUTS II, entre sub-regiões NUTS III, entre municípios e entre ADL,
- a descontinuação territorial entre diferentes formatos e geografias territoriais (ITI, AIDUS e DLBC).

Uma proposta de modelo de governação regional

Para acautelar alguma desta descontinuação regional e prevenir uma eventual cacofonia territorial proponho algumas sugestões de governança territorial:

- considerar o nível NUTS II como o “lugar central e o centro de racionalidade” de todos os PO e PP com incidência territorial, reforçando as atribuições e competências de coordenação e desenvolvimento das CCDR,
- elevar a escala de intervenção e coerência territoriais do nível local para o nível NUTS III, podendo imaginar-se, no limite, que o Programa Operacional Regional tenha tantos ITI quantos os níveis NUTS III,
- se uma NUTS III for um ITI, pode prever-se uma gestão partilhada ou delegada entre a ITI e o grupo de acção local (GAL) no caso em que a complementaridade ITI-DLBC faz todo o sentido e se justifica plenamente,
- para evitar congestionamentos técnico-administrativos e eventuais conflitos de interesse, pode também defender-se que o nível NUTS II seja um ITI e o nível NUTS III seja administrado sob a forma de DLBC, através de uma gestão contratualizada entre a AG do ITI e o GAL respectivo que administra um plano de acção multilocal,
- em qualquer dos casos, defendemos uma forte inovação socio-organizacional para o nível NUTS III que deve ser administrado por uma estrutura de missão e assentar num actor-rede itinerante composto por representantes da entidade intermunicipal, da entidade federativa das associações de desenvolvimento local

e pelo clube local de jovens empresários que deve ser promovido com esse propósito deliberado,

- por último, deverá ser lavrada uma “convenção territorial” para o nível NUTS III, uma espécie de carta de alforria para a nova região.

Seguindo as sugestões anteriores mas respeitando, ao mesmo tempo, a presença unitária do Estado na região, deixo aqui expressa uma proposta reformista de governança regional que visa, tão-somente, “territorializar” as políticas públicas nacionais, desenvolver um espaço de racionalidade das diversas políticas públicas e administrar tão eficazmente quanto possível a complexa governação multi-níveis (*MLG*). Assim:

1. Através de uma resolução do conselho de ministros (RCM) é atribuída às CCDR a missão de preparar a estratégia regional e coordenar a execução de um plano de acção regional (PAR) para cada NUTS II; a RCM define as linhas gerais de atribuição dessa missão; para o efeito, a CCDR constitui um conselho regional onde estão representadas todas as forças vivas da região;
2. Para o efeito, o presidente da CCDR é equiparado a Secretário de Estado com funções de coordenação e supervisão de toda a administração pública regional no que diz respeito à preparação e execução do PAR; para tanto, é criada uma comissão executiva regional;
3. O Presidente da CCDR é o interlocutor funcional único do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional (MADR) no que diz respeito aos assuntos do PAR e de acordo com o mandato expresso na RCM superintende os serviços públicos regionais nesta matéria;
4. No plano sub-regional, o PAR considera o modelo territorial contido nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) como um bom ponto de partida para uma estratégia de intervenção sub-regional que visa conciliar ordenamento do território com desenvolvimento sustentável;

5. Para a governação das unidades territoriais do PROT podem ser nomeadas estruturas de missão com um mandato preciso, formadas por técnicos superiores oriundos dos serviços regionais envolvidos e outros interesses regionais (por exemplo, a universidade);
6. As estruturas de missão referidas constituem uma “administração dedicada” da sub-região com funções de planeamento do território, extensão rural e promoção empresarial, executam na sub-região as orientações do PAR e, em coordenação com os GAL, definem a geografia territorial e as figuras de intervenção melhor ajustadas à natureza de cada problema, com uma atenção especial à formação de novas estruturas associativas empresariais para promoção de uma nova geração de empresários.

Conclusões

Em jeito de conclusão, e usando um tom marcadamente exploratório, tendo em vista novas incursões pelos territórios da baixa densidade, eis algumas notas finais:

- 1- o conceito de BD parece ser, em primeira análise, um “conceito de conveniência”, como são outros (desenvolvimento endógeno, interioridade, insularidade, policentrismo, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial) que servem de instrumento de negociação em certas circunstâncias para obter vantagens específicas de mera oportunidade,
- 2- Os TBD estão, de algum modo, reféns do jogo dos interesses e das coligações de interesses que dominam o universo regional, sub-regional, intermunicipal e municipal e, muitas vezes, da procura de legitimidade da despesa pública não-transacionável que corresponde a cada um desses níveis,
- 3- Parece existir um “silêncio ensurdecador” em discutir abertamente qual é o modelo de desenvolvimento que interessa à região como um todo porque, aparentemente, ninguém quer saber verdadeiramente o que é “a região como um todo”,

4- Há uma diferença abissal entre a retórica e o consenso mole em redor da estratégia, da inovação, da sustentabilidade, da prospectiva e dos cenários, por um lado, e o realismo puro e duro do quotidiano dos negócios correntes quase sempre envolvidos em pequenas redes clientelares e de cumplicidade político-partidária,

5- Dada a fortíssima restrição orçamental e financeira do próximo período de programação e a prevalência de regras mais exigentes de financiamento como é o caso dos empréstimos reembolsáveis, não surpreenderá que todos os actores locais e regionais adoptem, doravante, uma posição mais defensiva e cautelosa na forma de abordar os seus investimentos,

6- Sem uma forte inovação estratégica e operacional ao nível da região NUTS II, como centro de racionalidade de políticas públicas e central de operações, que tenha expressão territorial efectiva aos níveis inferiores, NUTS III e municipal, corremos o sério risco de assistir a uma verdadeira cacofonia territorial no próximo período de programação,

7- Finalmente, mais do que discutir a problemática dos TBD, cada região deveria discutir se quer manter o modelo actual de coesão, difuso, disperso e de baixo retorno, baseado em bens não-transaccionáveis (BNT) locais, sub-regionais e regionais, modelo que está próximo do esgotamento, ou se quer iniciar desde já um novo ciclo e um novo modelo de transição recentrado sobre os principais centros urbanos, com uma relação totalmente descomplexada face ao mundo rural e aos recursos do território, e exigindo, do mesmo passo, que se altere a estrutura do governo e administração do território, modificando a escala das intervenções e recentrando-as no nível e no plano regional.